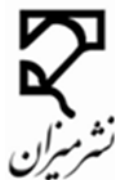


صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

دکتر حسینعلی امیری
دکتر محسن امامی قشلاق



نام کتاب : صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مؤلف: حسینعلی امیری - متولد ۱۳۴۵ و محسن امامی قشلاق متولد ۱۳۶۳

ناشر نشر میزان

تعداد صفحات: ۴۰۰ ص.

شابک: 978-622-212-248-5

فهرست مطالب

مقدمه	۲۳
بخش اول: مبانی و کلیات حقوق اداری	۲۷
فصل اول: آشنایی با مفاهیم، تقسیمات و جایگاه حقوق اداری	۲۸
مبحث اول: تعریف و تقسیم بندی علم حقوق	۲۸
گفتار اول: تعریف واحد از حقوق	۲۸
گفتار دوم: تقسیم بندی علم حقوق	۳۰
بند اول: حقوق عمومی	۳۰
بند دوم: حقوق خصوصی	۳۱
گفتار سوم: تفکیک حقوق عمومی و حقوق خصوصی	۳۱
بند اول: مبنای تفکیک	۳۱
بند دوم: محتوای تفکیک	۳۲
الف: تفکیک مادی	۳۲
ب: تفکیک صوری (شکلی)	۳۳
ج: تفکیک کارکردی (تمایز کار ویژه‌ای)	۳۳
گفتار چهارم: تفاوت‌های دیگر بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی	۳۴
بند اول: از لحاظ قواعد حاکم بر آنها	۳۴
بند دوم: از لحاظ ضمانت اجرا	۳۴
مبحث دوم: ماهیت و جایگاه حقوق اداری	۳۵
گفتار اول: تعریف اداره و حقوق اداری	۳۵
الف: اداره ممکن است تابع حقوق نباشد	۳۶
ب: اداره ممکن است تابع قانون باشد (اصل حاکمیت قانون بر اداره)	۳۶
ج: اداره می‌تواند تابع قواعد حقوق خصوصی باشد	۳۶

۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- گفتار دوم: جایگاه اداره در مجموعه فعالیت‌های عمومی..... ۳۷
- بند اول: تفاوت عمل اداری با قانونگذاری..... ۳۷
- بند دوم: تفاوت عمل اداری با عمل قضایی (اداره کردن و قضاوت کردن)..... ۳۸
- بند سوم: تفاوت عمل اداری با عمل سیاسی (اداره کردن و حکومت کردن)..... ۴۰
- گفتار سوم: تفاوت حقوق اداری و علوم اداری..... ۴۰
- گفتار چهارم: قلمرو حقوق اداری..... ۴۱
- گفتار پنجم: ارتباط حقوق اداری با سایر رشته‌های حقوقی..... ۴۲
- بند اول: پیوند حقوق اداری و حقوق اساسی..... ۴۲
- الف: جایگاه حقوق اداری در ارتباط با حقوق اساسی..... ۴۲
- بند دوم: پیوند حقوق اداری و حقوق جزا..... ۴۳
- بند سوم: پیوند حقوق اداری و حقوق مالیه عمومی..... ۴۴
- بند چهارم: پیوند حقوق اداری و حقوق کار..... ۴۴
- فصل دوم: مبانی و منابع حقوق اداری..... ۴۵
- مبحث اول: مبانی حقوق اداری..... ۴۵
- گفتار اول: نظریه خدمات عمومی..... ۴۵
- بند اول: مفهوم خدمات عمومی..... ۴۵
- بند دوم: انواع خدمات عمومی..... ۴۶
- الف: خدمات عمومی اداری..... ۴۶
- ب: خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی..... ۴۷
- ج: خدمات عمومی اجتماعی..... ۴۸
- بند سوم: اصول حاکم بر خدمات عمومی..... ۴۹
- الف: اصل تداوم..... ۵۰
- ب: اصل برابری..... ۵۱
- ج: اصل انطباق..... ۵۳
- د: اصل تقدم..... ۵۵
- بند چهارم: نقد نظریات خدمات عمومی..... ۵۶
- گفتار دوم: نظریه منافع عمومی..... ۵۷

فهرست مطالب □ ۷

بند اول: منفعت عمومی ارائه شده توسط بخش دولتی	۵۷
بند دوم: منفعت عمومی ارائه شده با مشارکت بخش عمومی و خصوصی	۵۸
بند سوم: منفعت عمومی ارائه شده توسط بخش خصوصی (امور عام المنفعه) ...	۵۸
بند چهارم: نقد نظریه منافع عمومی	۵۹
گفتار سوم: نظریه قدرت عمومی	۶۰
گفتار چهارم: نظریه تعدد مبانی حقوق اداری	۶۰
مبحث دوم: منابع حقوق اداری	۶۱
گفتار اول: قانون اساسی	۶۲
گفتار دوم: سیاست‌های کلی نظام	۶۴
گفتار سوم: قوانین عادی	۶۶
گفتار چهارم: مقررات دولتی	۶۷
بند اول: دلایل وضع مقررات توسط قوه مجریه	۶۷
الف: دلایل تفویض بخشی از اختیارات قانونگذاری به قوه مجریه	۶۸
بند دوم: انواع مقررات دولتی (مصوبات قوه مجریه)	۶۹
الف: آیین نامه‌ها	۶۹
۱- آیین نامه‌های اجرایی	۷۰
۲- آیین نامه‌های جایگزین قانون	۷۰
۱-۲- لوایح قانونی در زمان فترت	۷۱
۳- آیین نامه‌های مستقل	۷۱
۱-۳- آیین نامه‌های مستقل سازمان دهنده خدمات عمومی	۷۲
۲-۳- آیین نامه‌های مستقل انتظامی	۷۲
۳-۳- آیین نامه‌های مستقل ضرورت	۷۲
ب: تصویب نامه‌ها	۷۳
ج: سایر مقررات دولتی	۷۳
۱- بخشنامه	۷۳
۲- دستورالعمل	۷۵
۳- مصوبه	۷۵

۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۷۵.....	۴- ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی.....
۷۵.....	گفتار پنجم: سایر منابع حقوق اداری.....
۷۵.....	بند اول: اصول کلی حقوق.....
۷۵.....	بند دوم: عرف و منابع معتبر اسلامی.....
۷۶.....	بند سوم: معاهدات بین‌المللی.....
۷۶.....	بند چهارم: احکام دادگاههای دادگستری (رویه قضایی).....
۷۷.....	بند پنجم: آثار و عقاید و اندیشه‌های علمای حقوق.....
۷۷.....	فصل سوم: پلیس اداری در حقوق ایران.....
۷۷.....	مبحث اول: پلیس اداری.....
۷۹.....	گفتار اول: پلیس اداری عمومی.....
۷۹.....	گفتار دوم: پلیس اداری اختصاصی.....
۸۰.....	مبحث دوم: تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی و خدمات عمومی.....
۸۰.....	گفتار اول: تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی.....
۸۰.....	گفتار دوم: تفاوت پلیس اداری با خدمات عمومی.....
۸۱.....	مبحث سوم: مقامات پلیس اداری.....
۸۲.....	مبحث چهارم: اقدامات پلیس اداری.....
۸۲.....	گفتار اول: آیین نامه انتظامی.....
۸۳.....	گفتار دوم: اخطار اداری.....
۸۳.....	بند سوم: الزام اداری.....
۸۴.....	مبحث پنجم: حدود اختیارات پلیس اداری در حالت اضطراری.....
۸۵.....	فصل چهارم: پویش تاریخی ساختار حقوقی دولت در ایران.....
۸۵.....	مبحث اول: ساختار حقوقی و اداری دولت قبل از مشروطیت.....
۸۵.....	گفتار اول: قبل از اسلام.....
۸۵.....	بند اول: دوره هخامنشیان.....
۸۶.....	بند دوم: دوره سلوکیان و اشکانیان.....
۸۷.....	بند سوم: دوره ساسانیان.....
۸۸.....	گفتار دوم: پس از اسلام.....

فهرست مطالب □ ۹

بند اول: دوره صفویه	۸۹
بند دوم: دوره قاجار	۹۱
مبحث دوم: ساختار حقوقی و اداری دولت پس از مشروطیت	۹۴
گفتار اول: از نهضت مشروطه تا انقلاب اسلامی	۹۵
بند اول: عدم تمرکز (قبل از انقلاب اسلامی)	۹۵
بند دوم: عدم تراکم (قبل از انقلاب اسلامی)	۹۷
گفتار دوم: از انقلاب اسلامی تا کنون	۹۹
بند اول: عدم تمرکز (پس از انقلاب اسلامی)	۹۹
بند دوم: عدم تراکم (پس از انقلاب اسلامی)	۱۰۱
گفتار سوم: انقلاب و آثار آن بر اداره امور عمومی	۱۰۱
فصل پنجم: سازمان اداری در ایران	۱۰۳
مبحث اول: سازمان اداری متمرکز	۱۰۳
مبحث دوم: مقامات عالی سازمان اداری	۱۰۴
گفتار اول: رهبری	۱۰۴
گفتار دوم: ریاست جمهور	۱۰۴
بند اول: وظایف و اختیارات رئیس جمهور	۱۰۵
الف: مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن	۱۰۵
ب: امضاء عهدنامه ها، موافقت نامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت ها و امضاء پیمان های مربوط به اتحادیه های بین المللی پس از تصویب مجلس (اصل ۱۲۵)	۱۰۶
ج: تعیین نهایی، اعزام و امضاء استوار نامه سفیران به خارج و پذیرش استوار نامه سفرای خارجه (اصل ۱۲۸ قانون اساسی)	۱۰۶
د: امضاء قوانین (مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی اصل ۱۲۳)	۱۰۷
ه: اعطای نشان های دولتی	۱۰۷
و: ریاست شورای عالی امنیت ملی	۱۰۷
ز: ریاست قوه مجریه (اصل ۱۱۳ قانون اساسی)	۱۰۸
ح: انتخاب و عزل وزراء	۱۰۸

۱۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- ط: ریاست هیأت وزیران..... ۱۰۹
- ی: نظارت بر کار وزیران..... ۱۰۹
- ک: پیشنهاد توقف انتخابات مجلس..... ۱۱۰
- ل: اختیار وضع آیین نامه..... ۱۱۰
- م: حق شرکت در جلسات مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۰ قانون اساسی)..... ۱۱۱
- بند دوم: نهاد ریاست جمهوری..... ۱۱۱
- بند سوم: همکاران رئیس جمهور..... ۱۱۲
- الف: معاون اول..... ۱۱۲
- ب: سایر معاونین..... ۱۱۲
- گفتار سوم: وزیر و وزارتخانه..... ۱۱۳
- بند اول: وظایف و اختیارات وزراء..... ۱۱۴
- الف: اختیارات مربوط به سازمان دادن و استخدام نیروها در وزارتخانه
(اختیارات سازمانی و استخدامی)..... ۱۱۴
- ب: قدرت سلسله مراتب اداری وزیر..... ۱۱۵
- بند دوم: واگذاری اختیارات..... ۱۱۷
- الف: تفویض اختیار..... ۱۱۸
- ۱- شرایط صحت تفویض اختیار..... ۱۱۸
- ۲- آثار تفویض اختیار..... ۱۱۹
- ب: کفالت اداری..... ۱۲۰
- مبحث سوم: نهادهای شورایی در سازمان مرکزی اداره کشور..... ۱۲۱
- گفتار اول: شورای عالی اداری..... ۱۲۱
- بند اول: اهداف و ترکیب اعضاء شورای عالی اداری..... ۱۲۱
- بند دوم: وظایف و اختیارات شورای عالی اداری..... ۱۲۳
- گفتار دوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی..... ۱۲۵
- بند اول: اهداف شورای عالی انقلاب فرهنگی..... ۱۲۵
- بند دوم: وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی..... ۱۲۶
- بند سوم: جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی، محدوده وظایف و

فهرست مطالب □ ۱۱

اختیارات آن.....	۱۲۷
فصل ششم: اصول حاکم بر سازمان‌های اداری.....	۱۳۱
مبحث اول: اصول حقوقی حاکم بر سازمان‌ها.....	۱۳۱
گفتار اول: شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری.....	۱۳۲
بند اول: آثار شخصیت حقوقی.....	۱۳۳
بند دوم: انواع اشخاص حقوق عمومی.....	۱۳۳
بند سوم: مشخصات و ویژگی‌های اشخاص حقوق عمومی.....	۱۳۴
گفتار دوم: اصل قانونی بودن.....	۱۳۵
بند اول: نتایج اصل قانونی بودن.....	۱۳۶
بند دوم: ضمانت اجرای اصل قانونی بودن.....	۱۳۶
الف: ضمانت اجرای اداری.....	۱۳۷
ب: ضمانت اجرایی قضایی.....	۱۳۷
گفتار سوم: اصل سلسله مراتب اداری.....	۱۳۸
مبحث دوم: اصول فنی حاکم بر سازمان‌های اداری.....	۱۳۹
گفتار اول: نظام تمرکز اداری.....	۱۴۰
بند اول: تعریف اصل تمرکز اداری.....	۱۴۰
بند دوم: خصوصیات و شاخصه‌های تمرکز اداری.....	۱۴۱
الف: تمرکز اختیار تصمیم‌گیری در مرکز.....	۱۴۱
ب: تمرکز اختیار اجرای تصمیمات در مرکز.....	۱۴۱
ج: تمرکز اختیار استخدامی.....	۱۴۲
د: تمرکز وجوه و اموال دولتی.....	۱۴۲
ه: سلسله مراتب اداری.....	۱۴۲
و: وحدت شخصیت حقوقی.....	۱۴۳
بند سوم: محاسن و معایب تمرکز اداری.....	۱۴۴
الف: محاسن و مزایای تمرکز اداری.....	۱۴۴
ب: معایب و زیان‌های تمرکز اداری.....	۱۴۷
گفتار دوم: بررسی مفهوم واگذاری اختیارات فوق العاده (عدم تراکم).....	۱۵۰

۱۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- بند اول: تعریف واگذاری اختیارات فوق العاده..... ۱۵۰
- بند دوم: محاسن و معایب نظام اختیارات فوق العاده..... ۱۵۰
- گفتار سوم: نظام عدم تمرکز اداری..... ۱۵۱
- بند اول: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری..... ۱۵۱
- الف: عدم تمرکز محلی..... ۱۵۲
- ب: عدم تمرکز فنی..... ۱۵۳
- بند دوم: خصوصیات عدم تمرکز اداری..... ۱۵۳
- الف: شرایط تحقق عدم تمرکز اداری..... ۱۵۴
- ۱- شخصیت حقوقی..... ۱۵۴
- ۲- سیستم انتخاب..... ۱۵۵
- ۳- داشتن صلاحیت تصمیم‌گیری و اداره امور..... ۱۵۵
- بند سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری..... ۱۵۶
- الف: محاسن عدم تمرکز اداری..... ۱۵۶
- ب: معایب عدم تمرکز اداری..... ۱۵۶
- بند چهارم: نظارت مرکز در سیستم عدم تمرکز اداری (قیمومت اداری)..... ۱۵۷
- الف: نظارت قوه مرکزی نسبت به اعمال شوراهای محلی و مؤسسات غیر متمرکز (اختیار اصلاح و یا ابطال آنها)..... ۱۵۷
- ۱- تأیید و موافقت قبلی مصوبات..... ۱۵۸
- ۲- ابطال..... ۱۵۹
- ۳- تصمیم‌گیری به جای واحدهای غیر متمرکز..... ۱۶۰
- ب: نظارت دولت مرکزی بر اعضاء شوراهای محلی (نظارت انتظامی)..... ۱۶۱
- فصل هفتم: نهادها و مقامات عمومی محلی..... ۱۶۳**
- مبحث اول: مقامات تصمیم‌گیرنده محلی دولت..... ۱۶۳
- مبحث دوم: نهادهای عمومی محلی و نظارت دولت بر این نهادها..... ۱۶۴
- گفتار اول: فلسفه وجودی شوراها و اصول حاکم بر شوراهای اسلامی..... ۱۶۴
- بند اول: انواع شوراها..... ۱۶۶
- الف: شورای اسلامی روستا..... ۱۶۶

فهرست مطالب □ ۱۳

ب: شورای اسلامی بخش	۱۶۷
پ: شورای اسلامی شهر	۱۶۷
ج: شورای اسلامی شهرستان	۱۶۸
د: شورای اسلامی استان	۱۶۹
ه: شورای عالی استان‌ها	۱۶۹
بند دوم: وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی	۱۷۰
الف: وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا	۱۷۰
ب: وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش	۱۷۲
پ: وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر	۱۷۲
ج: وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهرستان	۱۷۵
د: وظایف و اختیارات شورای اسلامی استان	۱۷۶
ه: وظایف و اختیارات شورای عالی استانها	۱۷۷
بند سوم: شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان	۱۷۸
الف: شرایط انتخاب کنندگان	۱۷۸
ب: شرایط انتخاب شوندگان	۱۷۸
ج: محرومین از انتخاب شدن	۱۷۹
۱- محرومین به واسطه مقام و شغل	۱۷۹
۲- محرومین به واسطه سوء سابقه	۱۷۹
گفتار دوم: نهادهای محلی عمومی (غیر دولتی) تحت نظارت شوراهای شهر و روستا	۱۸۰
بند اول: شهرداری (وظایف و اختیارات) و نظارت شورا بر عملکرد شهرداری	۱۸۰
الف: وظایف اداره شهرداری و شهردار	۱۸۱
ب: وظایف دیگر شهردار	۱۸۱
بند دوم: دهیاری (وظایف و اختیارات) و نظارت شورا بر عملکرد دهیاری	۱۸۲
الف: وظایف دهیار	۱۸۲
فصل هشتم: نظارت بر عملکرد سازمان‌های اداری	۱۸۴
مبحث اول: مفهوم نظارت	۱۸۴

۱۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- مبحث دوم: انواع نظارت ۱۸۴
- گفتار اول: نظارت اداری ۱۸۴
- گفتار دوم: نظارت سیاسی ۱۸۵
- بند اول: نظارت از طریق سوال، تذکر و یا استیضاح ۱۸۶
- بند دوم: نظارت موضوع کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ۱۸۶
- بند سوم: نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت ۱۸۶
- بند چهارم: نظارت از طریق بررسی گزارشات دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی) ۱۸۷
- گفتار سوم: نظارت قضایی ۱۸۷
- بند اول: دادگستری و محاکم بعنوان مرجع رسمی برای رسیدگی به شکایات (اصل ۱۵۹) ۱۸۸
- بند سوم: نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور ۱۸۸
- الف: وظایف سازمان بازرسی کل کشور ۱۸۸
- ب: نحوه بازرسی سازمان و مأمورین آن ۱۸۹
- ج: وظایف بازرسی و یا هیأت‌های بازرسی در بازرسی‌های مستمر ۱۹۰
- د: اختیارات قضایی بازرسی یا هیأت بازرسی ۱۹۱
- ۱- درخواست تعلیق ۱۹۱
- ۲- صدور قرار تأمین ۱۹۲
- ۳- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها به مقامات و مراجع ذی صلاح ۱۹۲
- بند چهارم: دیوان عدالت اداری ۱۹۳
- فصل نهم: تشکیلات دیوان عدالت اداری** ۱۹۴
- مبحث اول: ساختار و جایگاه دیوان عدالت اداری ۱۹۴
- مبحث دوم: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری ۱۹۵
- گفتار اول: اختلاف نظر در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری ۱۹۶
- الف: تصمیمات و اقدامات ۱۹۹
- ب: آیین‌نامه‌ها ۱۹۹
- گفتار دوم: نظریه شورای نگهبان در خصوص محدوده اختیارات دیوان ۱۹۹

فهرست مطالب □ ۱۵

مبحث سوم: انواع اعمال اداری خلاف قانون و صلاحیت دیوان در رسیدگی به آنها.....	۲۰۰
گفتار اول: نظریه صلاحیت دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی بر ضد دولت و مأمورین آن.....	۲۰۱
گفتار دوم: نظریه حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی.....	۲۰۲
گفتار سوم: نظریه صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی.....	۲۰۳
مبحث چهارم: انواع دعاوی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری.....	۲۰۵
گفتار اول: دعاوی ابطال.....	۲۰۵
گفتار دوم: دعاوی خسارت (رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن).....	۲۰۶
مبحث پنجم: صلاحیت و اختیارات شعب دیوان.....	۲۰۹
گفتار اول: شعب بدوی دیوان.....	۲۰۹
گفتار دوم: شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.....	۲۱۲
مبحث ششم: صلاحیت و حدود اختیارات هیأت عمومی دیوان.....	۲۱۴
گفتار اول: صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض.....	۲۱۶
گفتار دوم: صدور رأی وحدت رویه در صورت وجود آراء مشابه متعدد.....	۲۱۶
مبحث هفتم: موارد خارج از صلاحیت دیوان.....	۲۱۶
مبحث هشتم: دادرسی دیوان.....	۲۱۷
گفتار اول: تعلیق عملیات اجرایی تصمیمات و اقدامات اداری مورد شکایت.....	۲۱۸
گفتار دوم: نکات خاص در دادرسی دیوان عدالت.....	۲۱۸
بند اول: صدور دستور موقت.....	۲۱۸
بند دوم: صدور قرار اناطه.....	۲۲۱
بند سوم: دعاوی مربوط به شخص ثالث.....	۲۲۱
بند چهارم: اعاده دادرسی.....	۲۲۲
مبحث نهم: آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.....	۲۲۳
گفتار اول: شروع به رسیدگی.....	۲۲۳
بند اول: دادخواست تقدیمی به دیوان چگونه باید تنظیم شود.....	۲۲۴

۱۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- بند دوم: موارد رد شکایت ۲۲۵
- بند سوم: رد دادخواست به علت عدم صلاحیت دیوان ۲۲۵
- بند چهارم: شیوه رسیدگی به شکایات نسبت به آیین نامه ها و
تصویب نامه‌ها ۲۲۶
- گفتار دوم: نوع تصمیم گیری دیوان عدالت اداری در برابر شکایت شاکی ۲۲۶

بخش دوم: بررسی کاربردی وظایف و حدود اختیارات مقامات محلی دولت (استانداران، فرمانداران و بخشداران) ۲۲۷

- فصل اول: آشنایی با وظایف و اختیارات استاندار ۲۲۸
- طرح بحث ۲۲۸
- مبحث اول: جایگاه استاندار و فلسفه پیش بینی این جایگاه ۲۲۹
- مبحث دوم: سازمان و تشکیلات استانداری ۲۳۰
- گفتار اول: حوزه دفتر استاندار ۲۳۱
- بند اول: اداره کل حوزه استاندار ۲۳۱
- الف: اهداف و وظایف ۲۳۱
- ب: وظایف دفتر استاندار ۲۳۱
- ۱- ایجاد هماهنگی ۲۳۱
- ۲- ابلاغ دستورات ۲۳۲
- ۳- راهنمایی و پاسخگویی ۲۳۲
- ۴- انعکاس وقایع ۲۳۲
- بند دوم: اداره کل بازرسی، مدیریت عملکرد و امور حقوقی ۲۳۲
- بند سوم: اداره کل حراست ۲۳۶
- بند چهارم: دفتر امور خانواده و بانوان ۲۳۸
- بند پنجم: اداره کل روابط عمومی و امور بین الملل ۲۴۰
- بند ششم: هسته گزینش ۲۴۰
- گفتار دوم: حوزه معاونت‌های استانداری ۲۴۲
- بند اول: حوزه معاونت سیاسی، امنیتی و اجتماعی ۲۴۲

فهرست مطالب □ ۱۷

الف: دفتر امور سیاسی و انتخابات.....	۲۴۴
ب: دفتر امور اجتماعی و شوراها.....	۲۴۵
ج: دفتر امور امنیتی و انتظامی.....	۲۴۸
د: دفتر امور اجتماعی و فرهنگی.....	۲۵۱
ه: دفتر امور اتباع و مهاجرین خارجی.....	۲۵۳
و: دفتر پدافند غیرعامل.....	۲۵۵
بند دوم: حوزه معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع انسانی.....	۲۵۶
الف: مرکز برنامه ریزی، نوسازی و توسعه فناوری اطلاعات.....	۲۵۹
ب: اداره کل امور اداری و مالی.....	۲۶۲
ج: دفتر جذب و حمایت از سرمایه گذاری.....	۲۶۴
د: دفتر هماهنگی امور اقتصادی.....	۲۶۴
ه: دفتر آموزش و پژوهش.....	۲۶۶
بند سوم: حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی.....	۲۶۹
الف: دفتر فنی.....	۲۷۲
ب: دفتر امور شهری و شوراها.....	۲۷۴
ج: دفتر امور روستایی و شوراها.....	۲۷۵
د: دفتر حمل و نقل و ترافیک.....	۲۷۷
ه: دفتر مدیریت بحران.....	۲۸۰
مبحث دوم: چگونگی نصب و عزل استانداران.....	۲۸۲
گفتار اول: اهمیت نصب و عزل به لحاظ نماینده عالی دولت بودن.....	۲۸۲
بند اول: دلایل موافقان صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور.....	۲۸۳
بند دوم: دلایل مخالفان صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور.....	۲۸۳
مبحث سوم: وظایف و اختیارات اختصاصی استانداران.....	۲۸۶
گفتار اول: وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی.....	۲۸۶
بند اول: نمایندگی سیاست عمومی دولت در استان.....	۲۸۶
بند دوم: مراقبت بر رفتار و اعمال مأموران دولتی.....	۲۸۷
بند سوم: وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی.....	۲۸۸

۱۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- گفتار دوم: وظایف و اختیارات اقتصادی و عمرانی ۲۹۰
- گفتار سوم: وظایف و اختیارات فرهنگی و اجتماعی ۲۹۳
- گفتار چهارم: وظایف و اختیارات اداری ۲۹۴
- گفتار پنجم: وظایف و اختیارات نظارتی و هماهنگی ۲۹۶
- گفتار ششم: وظایف و اختیارات ویژه استاندار ۲۹۸
- مبحث چهارم: ارتباط استانداران با شوراهای اسلامی محلی ۲۹۹
- گفتار اول: جانشین شورای شهر ۲۹۹
- گفتار دوم: شرکت در جلسات شورای شهر ۳۰۰
- گفتار سوم: صدور حکم شهرداران قلمرو مأموریت غیر مرکز استان و شهرهای زیر
دویست هزار نفر جمعیت ۳۰۱
- گفتار چهارم: عضویت در هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراها ۳۰۲
- مبحث پنجم: نقش استانداران در نصب و عزل مدیران استان و فرمانداران استان
مربوطه ۳۰۲
- گفتار اول: نصب و عزل فرمانداران ۳۰۲
- گفتار دوم: نصب و عزل مدیران استان و رأی دیوان عدالت اداری ۳۰۳
- بند اول: نقد و بررسی رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص شکایت
سازمان صدا و سیما و ابطال مادتین و تبصره‌های ۹ و ۱۰ مصوبه شورای عالی
اداری ۳۰۵
- بند دوم: رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بندهای ۱۷ و
۲۹ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸ ۳۱۰
- مبحث ششم: بررسی حقوقی عضویت استاندار در شوراها و کارگروههای تخصصی
استان ۳۱۰
- گفتار اول: شوراهای سیاسی و امنیتی ۳۱۱
- بند اول: شورای اداری استان ۳۱۱
- الف: ترکیب اعضاء شورای اداری استان ۳۱۲
- ب: وظایف و اختیارات شورای اداری استان ۳۱۲
- بند دوم: شورای تأمین استان ۳۱۳

فهرست مطالب □ ۱۹

الف: ترکیب اعضاء شورای تأمین استان.....	۳۱۵
ب: وظایف شورای تأمین استان.....	۳۱۵
گفتار دوم: شوراهای اجتماعی و فرهنگی.....	۳۱۷
گفتار سوم: شوراهای اقتصادی و عمرانی.....	۳۱۷
بند اول: شورای فنی استان.....	۳۱۸
الف: ترکیب اعضاء شورای فنی استان.....	۳۱۸
ب: وظایف و اختیارات شورای فنی استان.....	۳۱۹
بند دوم: شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۰
الف: ترکیب شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۱
ب: وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۱
گفتار چهارم: کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه ریزی و توسعه استان.....	۳۲۴
بند اول: کارگروه تخصصی اقتصادی و اشتغال.....	۳۲۵
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۵
ب: وظایف کارگروه.....	۳۲۶
بند دوم: کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی.....	۳۲۶
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۶
ب: وظایف کارگروه.....	۳۲۷
بند سوم: کارگروه تخصصی امور اجتماعی، فرهنگی و خانواده.....	۳۲۷
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۷
ب: وظایف کارگروه.....	۳۲۸
بند چهارم: کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، آمار، محیط زیست و توسعه پایدار.....	۳۲۸
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۸
ب: وظایف کارگروه.....	۳۲۹
بند پنجم: کارگروه تخصصی تحول اداری و دولت الکترونیک.....	۳۲۹
الف: اعضاء کارگروه.....	۳۲۹
ب: وظایف کارگروه.....	۳۳۰

۲۰ ▣ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- بند ششم: کارگروه تخصصی سلامت، ایمنی و امنیت غذایی ۳۳۰
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۰
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۱
- بند هفتم: کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیز منابع استانی ۳۳۱
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۱
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۱
- بند هشتم: کارگروه تخصصی آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری ۳۳۲
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۲
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۲
- بند نهم: کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری ۳۳۳
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۳
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۳
- بند دهم: کارگروه تخصصی توسعه روستایی و عشایری ۳۳۵
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۵
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۵
- بند یازدهم: کارگروه تخصصی استاندارد سازی و ارتقاء کیفیت کالا و خدمات ۳۳۶
- الف: اعضای کارگروه ۳۳۶
- ب: وظایف کارگروه ۳۳۶
- فصل دوم: آشنایی با وظایف و اختیارات فرماندار ۳۳۹
- طرح بحث ۳۳۹
- مبحث اول: سازمان و تشکیلات فرمانداری ۳۴۰
- گفتار اول: حوزه فرماندار ۳۴۱
- بند اول: دفتر فرماندار ۳۴۲
- بند دوم: دفتر حراست ۳۴۲
- بند سوم: دفتر روابط عمومی ۳۴۳
- بند چهارم: دفتر ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات ۳۴۴
- بند پنجم: دفتر امور بانوان و خانواده ۳۴۵

فهرست مطالب □ ۲۱

۳۴۶.....	گفتار دوم: حوزه معاونت‌ها
۳۴۶.....	بند اول: حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی فرمانداری
۳۴۸.....	الف: دفتر سیاسی و حدود و ظایف آن
۳۴۹.....	ب: دفتر امور اجتماعی و انتخابات و حدود وظایف آن
۳۵۰.....	ج: شورای تأمین شهرستان
۳۵۱.....	بند دوم: حوزه معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی
۳۵۲.....	الف: شوراهای و کارگروه‌های اصلی
۳۵۴.....	ب: کارگروه‌ها و کمیته‌های فنی و تخصصی فرعی
۳۵۴.....	مبحث دوم: سازماندهی صلاحیت‌های قانونی فرمانداران
۳۵۴.....	گفتار اول: وظایف سیاسی و امنیتی
۳۵۶.....	گفتار دوم: وظایف فرهنگی و اجتماعی
۳۵۷.....	گفتار سوم: وظایف اقتصادی و عمرانی
۳۵۸.....	گفتار چهارم: وظایف نظارتی و هماهنگی
۳۵۸.....	گفتار پنجم: وظایف اداری فرماندار
۳۶۰.....	گفتار ششم: اهم وظایف و صلاحیت‌های قانونی فرماندار
۳۶۳.....	مبحث سوم: چگونگی نصب و عزل فرمانداران و رؤسای ادارات شهرستان
۳۶۳.....	گفتار اول: نصب و عزل فرمانداران
۳۶۴.....	گفتار دوم: نصب و عزل رؤسای ادارات شهرستان
۳۶۵.....	مبحث چهارم: ارتباط حقوقی فرمانداران با شوراهای اسلامی
۳۶۶.....	گفتار اول: شرکت در جلسات شورای شهر
۳۶۶.....	گفتار دوم: عضویت در هیأت حل اختلاف شهرستان
۳۶۷.....	گفتار سوم: موارد و آیین رسیدگی به تخلفات شوراهای
۳۶۸.....	مبحث پنجم: بررسی نقش فرمانداران در شوراهای شهرستان
۳۶۸.....	گفتار اول: شوراهای سیاسی و امنیتی
۳۶۹.....	بند اول: شورای اداری شهرستان
۳۷۰.....	الف: ترکیب اعضای شورای اداری شهرستان
۳۷۱.....	ب: وظایف شورای اداری شهرستان

۲۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- ج: ماهیت تصمیمات شورای اداری شهرستان..... ۳۷۱
- بند دوم: شورای تأمین شهرستان..... ۳۷۲
- الف: ترکیب اعضای شورای تأمین شهرستان..... ۳۷۳
- ب: وظایف شورای تأمین شهرستان..... ۳۷۴
- گفتار دوم: شوراهای اجتماعی و فرهنگی..... ۳۷۵
- بند اول: شورای آموزش و پرورش شهرستان..... ۳۷۵
- بند دوم: شورای عشایر شهرستان..... ۳۷۵
- بند سوم: شورای مشارکت‌های مردمی با بهزیستی..... ۳۷۶
- بند چهارم: دفتر امور بانوان شهرستان..... ۳۷۷
- گفتار سوم: شورای اقتصادی و عمرانی..... ۳۷۸
- گفتار چهارم: کمیته برنامه ریزی و توسعه شهرستان..... ۳۷۹
- فصل سوم: آشنایی کلی با وظایف و اختیارات بخشدار..... ۳۸۲
- طرح بحث..... ۳۸۲
- مبحث اول: نصب و عزل بخشداران..... ۳۸۲
- مبحث دوم: هماهنگی اداری در حوزه بخش..... ۳۸۲
- مبحث سوم: وظایف بخشداران..... ۳۸۳
- گفتار اول: تفکیک وظایف بخشدار به لحاظ ماهیت امور..... ۳۸۳
- بند اول: امور سیاسی و انتظامی بخش..... ۳۸۳
- بند دوم: امور نظارت و بازرسی..... ۳۸۴
- بند سوم: امور اقتصادی و فرهنگی..... ۳۸۴
- بند چهارم: امور اجتماعی..... ۳۸۴
- گفتار دوم: سایر وظایف بخشدار..... ۳۸۵
- گفتار سوم: اهم وظایف و اختیارات بخشدار در قلمرو مأموریت..... ۳۸۸
- فهرست منابع و مأخذ..... ۳۹۱
- الف) کتب فارسی..... ۳۹۱
- ب) قوانین و مقررات..... ۳۹۴

مقدمه

با حمد و ستایش به درگاه ایزد یکتا، که این توفیق را عطاء نمود تا بتوانیم آنچه را که در عرصه حقوق اداری آموخته و در عمل تجربه کرده‌ایم در این مجموعه گرد آوریم. این مجلد با نگرشی جامع به مباحث حقوق اداری، برای مطالعه دانشجویان رشته‌های حقوق و علوم قضایی و علوم سیاسی، همچنین آشنایی استانداران، فرمانداران و بخشداران با وظایف و اختیارات قانونی خویش ان شاء الله مثمر ثمر خواهد بود. از سویی دیگر تلاش شده است به لحاظ واکاوی سیستم اداری کشور و نهادهای دولتی مستقر در محل و بررسی جایگاه، حدود و وظایف مقامات تصمیم گیرنده محلی دولت، برای نهادها و مؤسسات دولتی مفید فایده و کاربردی باشد.

این مجلد در دو بخش تنظیم شده است. در بخش اول که مشتمل بر نه فصل است سعی بر آن داشتیم تا ضمن بحث کلی درباره حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران، بیان ویژگیها و منابع آن و سیر تاریخی ساختار حقوقی دولت ایران، سازمان‌های اداری کشور و اصول حاکم بر آن، مبانی حقوق اداری و تئوری‌ها و نظریات مطرح در این رابطه، سازمان‌های متمرکز اداری و مقامات آن، انواع مقررات دولتی اعم از آیین نامه‌ها، مصوبات و مقررات، سازمان‌های اداری غیر متمرکز و مقامات آن، شیوه‌های نظارتی بر سازمان‌های اداری به تفصیل مورد بحث و تجزیه و تحلیل قرار گیرند. در بخش دوم نیز بررسی جایگاه و وظایف و حدود اختیارات مقامات محلی دولت، با در نظر گرفتن قوانین و مقررات حاکم بر سازمان‌های اداری به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

از ابتدای تشکیل دولت کشورها در جوامع مختلف لزوم تقسیم کشورها به نواحی و بخش‌های مختلف نیز آشکار گردید. تقسیمات کشوری در هر عصری و در هر جامعه‌ای با توجه به مقتضیات اجتماعی، سیاسی و جغرافیایی متفاوت بوده و تقریباً در

۲۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

همه حکومت‌ها پذیرفته شده بود که کشورهای وسیع را نمی‌توان بدون تقسیم کردن آنها به حوزه‌ها و بخش‌های مختلف اداره نمود. در کشور ایران، ساختار حقوقی و اداری دولت‌ها قبل از مشروطیت متکی بر تجارب و اندوخته‌های داخلی بود و تغییر و تحولات جهانی کمتر در آن دخالت داشت. اما در عصر مشروطیت مفاهیم جدید سیاسی و اداری با تصویب قانون اساسی مشروطیت و متمم آن با اقتباس از ممالک پیشرفته وارد ادبیات حقوقی، سیاسی و اداری ایران شد. هر چند که بعضی از ساختارهای اداری که مورد اقتباس قرار گرفته بود با شرایط سیاسی و اقتصادی ما هماهنگ نبود، اما به هر حال اثرات خود را بر ساختار دولت و نظام اداری ایران بر جای گذاشت.

نظام اداری و تشکیلاتی و به طور کلی ساختار دولت در ایران، از زمانی که دولت ملی به مفهوم امروزی آن شکل گرفته، بر پایه اقتدار دولت مرکزی و تمرکز استوار بوده است. با اجرای برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اصلاح ساختار نظام اداری کشور مورد توجه قرار گرفت، به همین منظور شورای عالی اداری در طول برنامه اول و دوم پیش بینی شد. یکی از رویکردهای شورای عالی اداری تمرکز زدایی از اداره امور بود؛ هر چند تمرکز زدایی به عنوان یک ضرورت انکار ناپذیر مطرح می‌باشد، اما به دلیل عدم برخورداری از روال مشخص قانونی و مدیریتی و محدودیت‌های قانون اساسی به تمرکز زدایی از اداره امور منجر نگردید. چرا که از مهمترین علل آن می‌توان عدم انطباق نظام‌های مدیریتی با مقتضیات جاری و مقاومت طبیعی ساختارهای نظام اداری در مقابل اصلاحات، تغییرات و محدودیت‌های ناشی از برخی از اصول قانون اساسی را بیان نمود.

نظام تقسیمات کشوری و وظایف و اختیارات استانداران به شکلی که امروزه می‌بینیم ریشه در قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶ دارد که پیش از انقلاب در تکمیل آن، قوانین و آیین نامه‌های دیگری نیز بدین منظور تصویب شد. یکی از چالش‌های نظام دو سطحی (ملی - استانی) موجود، واگذاری همه مسئولیت‌ها و پاسخگویی قانونی به یک سطح ملی است. این عدم توازن در سطوح تصمیم‌گیری و مدیریتی سبب شده است که از یک سو استان‌ها فارغ از دغدغه هر گونه پاسخ‌گویی صرفاً به نیازها و خواسته‌های منطقه‌ای و محلی خود

بیاندیشند و از سوی دیگر در بُعد اقتصادی نیز وابسته به سازمان‌ها و وزارتخانه‌های متمرکز دولتی باشند.

با عنایت به مطالب مذکور و تجربه‌های گذشته و تغییراتی که از نظر قانونی در زمینه‌های اداری اتفاق افتاده است، در می‌یابیم که افزایش یا کاهش اختیارات یک بخش بدون هماهنگی و توازن در بخش‌های دیگر نه تنها ما را به هدف‌های مورد نظر نایل نخواهد کرد بلکه موجب از هم گسیختگی و نا هماهنگی در سایر بخش‌ها نیز می‌گردد. از سویی دیگر یکی از مهمترین عرصه‌های فعالیت مردم که در قانون اساسی نیز پیش‌بینی شده است شوراهای اسلامی شهر و روستا است. اهمیت دادن به این نهاد مردمی و محلی به عنوان نهادی که در جهت تقویت و نهادینه کردن مشارکت مردم می‌باشد، می‌تواند به تمرکز زدایی در سیاستگذاری امور کمک کند.

در پایان امید داریم مباحث پیش رو، مقبول و مورد توجه دانش‌آموختگان رشته حقوق و علوم قضایی و علوم سیاسی و همچنین استانداران، فرمانداران و بخشداران ارجمند قرار گیرد. از علاقه‌مندان و عزیزانی که به مطالعه کتاب حاضر می‌پردازند تقاضا دارد چنانچه اشتباهی در مطالب ارائه شده مشاهده نمودند با دیده اغماض بر آن نگریسته و در جهت رفع هر گونه کاستی‌های احتمالی پیشنهادات خویش را مطرح نمایند.

حسینعلی امیری - محسن امامی قشلاق

بخش اول: مبانی و کلیات حقوق اداری

فصل اول: آشنایی با مفاهیم، تقسیمات و جایگاه حقوق اداری

مبحث اول: تعریف و تقسیم بندی علم حقوق

حقوق اداری از دو واژه حقوق و اداره ترکیب یافته است. لذا شناخت دقیق حقوق اداری، هم نیاز به شناخت مفهوم اداره از نظر شکلی و ماهوی، و هم ضرورت مبرم به شناخت منابع گوناگون حقوق اداری دارد. فهم دقیق مفاهیم واژگان و ویژگی‌های هر مسئله حقوقی، گام اصلی آشنایی با مسئله است. شناخت ویژگی‌ها و مفاهیم حقوق اداری نیز چنین نقشی را در مسائل حقوق اداری دارد. لذا سعی شده است با تعریف واژگان مسئله، گام‌هایی در جهت درک مفاهیم حقوق اداری برداشته شود، هرچند که یک تعریف جامع و مورد اتفاق حقوقدانان برای حقوق اداری ممکن است وجود نداشته باشد. به این دلیل که هم تعریف اداره و هم تعریف حقوق و به تبع آن تعریف حقوق اداری، دشواری خاص خود را دارد. چنانکه نویسندگان علوم اداری برای واژه اداره بیش از ده تعریف ذکر کرده‌اند و در مورد حقوق نیز، به گفته رنه داوید، حقوقدان برجسته فرانسوی تعریف پذیرفته شده و مورد اتفاق همه وجود ندارد.^۱

گفتار اول: تعریف واحد از حقوق

حقوق در لغت به معنای راست، بهره و نصیب، و الزام به امری به کار رفته است. و در اصطلاح حقوقدانان، به معانی مختلفی استعمال شده است. بنابراین دریافت یک تعریف واحد و جامعی که مورد قبول همه حقوقدانان باشد، دشوار است. لذا از بین تعاریف متعدد حقوق، تعریفی ارائه می‌شود که بیشتر جنبه توصیفی داشته باشد تا از این طریق بتوان به منشأ آن پی برد.

حقوق عبارتست از مجموع قواعد کلی و لازم الاجرائی که بر رفتار اشخاص در جامعه، ارگان‌های حکومتی که اداره جامعه را بر عهده دارند و نیز بر روابط افراد با ارگان‌های حکومت و دیگر واحدهای سیاسی و اجتماعی و اداری حاکم می‌شود. طوری که رعایت و اجرای آن از جانب دولت تضمین می‌گردد تا نظم و امنیت برقرار و حقوق افراد و جامعه محفوظ بماند. با این تعریف:

۱. انصاری ولی الله، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۶، ص ۵۹.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۲۹

اولاً: حقوق ضوابط و قواعدی است که جهت برقراری نظم و امنیت در جامعه و اداره آن وضع می‌شود.

ثانیاً: حقوق مربوط به زندگی اجتماعی افراد است و این واقعیت زندگی در اجتماع است که وجود حقوق را ایجاب می‌نماید.

ثالثاً: قواعد حقوقی لازم الاجرا بوده و دارای ضمانت اجرا می‌باشند. همچنین ممکن است ضوابط و قواعدی بین اشخاص وجود داشته، ولی فاقد ضمانت اجرا باشند. که در این صورت جزو حقوق محسوب نمی‌شوند مثل ضوابط و معیارهای اخلاقی. بنابراین مشخصات قواعد حقوقی؛ کلی بودن، قلمرو اجتماعی داشتن، ضمانت اجرا و الزامی بودن است.^۱

همچنین حقوق دارای معانی و مفاهیم لغوی و اصطلاحی متعددی باشد:

۱- حقوق به معنای جمع حق (حق زندگی، حق مالکیت، حق انتخاب و...) به عبارتی امتیاز، بهره و توان خاصی که حقوق برای هر کس در اجتماع می‌بخشد.

۲- حقوق به معنای دستمزد (در بحث استخدام)، معاش و اجرتی که کسی در برابر انجام عملی دریافت می‌کند.

۳- حقوق به معنای دانشی که به تحلیل و بررسی قواعد حقوقی می‌پردازد. نظیر حقوق اداری، حقوق کار و حقوق ثبت اسناد.

۴- حقوق به معنای قواعد حقوقی.

۵- حقوق به معنای نظام حقوقی.

لذا همانگونه که می‌بینیم ارائه تعریف واحد و جامع از حقوق مشکل است و تعریفی که مورد قبول همه اندیشمندان باشد وجود ندارد. دلیل عمده آن وجود عقاید مختلف و نظام‌های گوناگون سیاسی برخاسته از ایدئولوژی‌های متفاوت با مبانی و منابع متعدد است که هر کدام از آنها به نحوی در تعریف حقوق دخالت دارد. امروزه، نه تنها به تعداد کشورها بلکه بیشتر از آن، حقوق و قواعد حقوقی وجود دارد. زیرا کشورهای فدرال به حکم ماهیتشان دارای نظام‌های حقوقی متعدد می‌باشند. حتی در کشورهای بسیط نیز عملاً ممکن است نظام حقوقی واحد حکفرما نباشد.

از سوی دیگر عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فنی و صنعتی، گاهی به صورتی

۱. مدنی سید جلال الدین، حقوق اداری، چاپ اول، جلد اول، انتشارات پایدار، ۱۳۸۷، صص ۱۹-۲۰.

۳۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

کند و آرام و گاهی به صورت ناگهانی و سریع و بالاخره منظم و مستمر باعث تحول در حقوق می‌شوند. به خصوص در بعضی زمینه‌ها مانند حقوق بشر، حقوق تجارت بین‌الملل، حقوق جزای بین‌المللی، تعارض قوانین. به کمک سازمان ملل متحد نوعی حرکت به سمت وحدت حقوقی مشاهده می‌گردد. لیکن هنوز و تا زمانی که تفاوت‌های فلسفی و سیاسی و فرهنگی در دنیا وجود داشته باشد اختلاف در مفهوم و ماهیت و تعریف حقوق باقی خواهد بود.^۱

گفتار دوم: تقسیم بندی علم حقوق

اندیشمندان هیچ گاه در خصوص تقسیم بندی علم حقوق وحدت نظر نداشته اند. برخی با ذات این مسأله موافق نبوده و این امر را مغایر با اصل وحدت و یکپارچگی حقوق می‌دانند. دسته دیگر که معتقد بر تقسیم پذیری حقوق هستند در ملاک‌های تقسیم‌بندی اتفاق نظر ندارند؛ فلذا این دو دیدگاه موجب شده است که با فقد تقسیم‌بندی واحد از علم حقوق مواجه بشویم. در حالت کلی علم حقوق به شاخه‌های مختلفی تقسیم می‌شود. برخی از اساتید، حقوق را به حقوق الهی در مقابل حقوق قراردادی تقسیم می‌کنند. اما مهمترین و نخستین مبنای این تقسیم بندی بر اساس انواع قواعد حقوقی موجود می‌باشد. این تقسیم بندی بر اساس نظریه مشهوری است که تمایز علوم را از یکدیگر بر مبنای تمایز موضوعات آنها می‌داند. بر این اساس، حقوق در کلان‌ترین و بنیادی‌ترین تقسیم خود، به دو شاخه بزرگ حقوق عمومی و حقوق خصوصی تقسیم می‌شود که به لحاظ قلمرو و ارتباطی که با یک یا چند کشور پیدا می‌کند، به دو شاخه حقوق ملی (داخلی) و حقوق خارجی (بین‌المللی) منقسم می‌گردد. از برخورد این تقسیمات، دو شاخه اصلی علم حقوق بدین شرح شکل می‌گیرد: حقوق عمومی، حقوق خصوصی.

بند اول: حقوق عمومی

مجموعه قواعدی است که حاکم بر روابط دستگاههای دولتی با یکدیگر و با افراد می‌باشد.

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۷.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۳۱

الف: از لحاظ قلمرو داخلی: شامل حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق کیفری، حقوق مالیه عمومی می‌باشد.

ب: از لحاظ قلمرو خارجی: شامل حقوق بین‌الملل عمومی می‌شود.

بند دوم: حقوق خصوصی

مجموعه قواعدی است که ناظر بر روابط خصوصی اشخاص در اجتماع می‌باشد.
الف: از لحاظ قلمرو داخلی: شامل حقوق مدنی، حقوق تجارت، آیین دادرسی مدنی می‌باشد.

ب: از لحاظ قلمرو خارجی: شامل حقوق بین‌الملل خصوصی می‌شود.

گفتار سوم: تفکیک حقوق عمومی و حقوق خصوصی

بند اول: مبنای تفکیک^۱

شاید تأمل برانگیز باشد اگر گفته شود که تفکیک بین حقوق خصوصی و حقوق عمومی، نه نتیجه یک اصل بنیادی حقوقی است که مقدمتاً پذیرفته شده است و نه حاصل و نتیجه یک تأمل اندیشه و تفکر حقوقی منظم و سازمان یافته. بلکه نتیجه موردی یک سلسله واقعیات است که اجتماع آنها به این طبقه بندی سستی استحکام بخشیده است.

اولین واقع ملموس، وجود یک قدرت سیاسی و اداری در جامعه امروزی است. این واقعیت جامعه شناختی طبیعتاً ما را راهنمایی می‌کند تا بین موضوعاتی که در حیطه اقتدار و عمل قدرت حاکم است و آنچه به اشخاص عادی واگذار شده است تفکیک قائل شویم.

بیشتر مطالعات حقوقی بر اساس موضوعات تقسیم بندی می‌شدند؛ مثل (حقوق مدنی، حقوق کیفری، حقوق اداری، حقوق تجارت و نظایر آن) نه بر اساس دسته یا شاخه (حقوق عمومی، حقوق خصوصی). اما ضرورت تخصصی شدن موجب گردیده است تا خیلی سریع اساتید (خصوصاً در کشورهای رومی‌زمن) به گونه اختصاصی تر نظر خود را معطوف به گروههای موردی کنند و این خود مؤجد رشته‌های حقوقی

۱. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، صص ۲-۳.

۳۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مشخص و متمایزی می‌شد. به نحوی که با ایجاد کرسی‌های حقوق خصوصی و حقوق عمومی از سال ۱۹۵۴ میلادی در فرانسه هر یک از این رشته‌ها دانشجویان خاص خود را پیدا کردند. در دانشگاه‌های ایران نیز تحت تاثیر حقوق فرانسه چنین تقسیم‌بندی متداول گردیده است.

بند دوم: محتوای تفکیک^۱

این تفکیک مبتنی بر چند عامل است:

الف: تفکیک مادی

تفکیک مادی بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی مبنی بر یک اندیشه و تفکر ساده است. حقوق عمومی، حقوقی است که در مورد دولت و اشخاص اداری کاربرد دارد. ضابطه این تمایز مداخله دولت در روابط حقوقی است. به محض اینکه چنین مداخله‌ای صورت پذیرد حقوق قابل اعمال ویژگی حقوق عمومی را پیدا می‌کند، بر همین منوال حقوق مربوط به سازمان‌بندی دولت با افراد خصوصی جنبه عمومی می‌یابد. ولی حقوقی که در روابط بین اشخاص خصوصی اعمال می‌شود جزء حقوق خصوصی است.

در اینجا معیاری عرضه می‌شود که به سادگی قابل استفاده است. بدین ترتیب حقوق مدنی و حقوق تجارت از موضوعات حقوق خصوصی است، زیرا تنها روابط بین اشخاص خصوصی را تنظیم می‌کنند. بر عکس حقوق اساسی و حقوق اداری که تشکیلات و سازمان و مداخلات دولت را تنظیم کرده و سازمان می‌بخشد جزء حقوق عمومی هستند.

اما می‌توان به این طبقه‌بندی اشکال بسیار مهمی وارد کرد. زیرا اگر این طبقه‌بندی فقط به مفهوم مداخله دولت تکیه کند می‌توان گفت که دارای پایه‌ای سست و نادقیق است. زیرا دولت می‌تواند از طریق اعمالی با برد و طیف عمومی، قواعد مربوط به عملکردهای اجتماعی را پایه نهد. مثلاً دولت می‌تواند برای تنظیم روابط اجتماعی مبادرت به اعمالی نماید که از عمومیت برخوردار است. بنابراین اگر این فرض را بپذیریم که حقوق عمومی کلیه موضوعات حقوقی است که در آنها مداخله دولت

۱. همان، صص ۳-۴.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۳۳

مشاهده می‌شود، باید قبول کنیم هر حقوقی، حقوق عمومی است. زیرا اصولاً قواعد حقوقی از طریق دولت به مردم تحمیل می‌گردد یعنی وضع قاعده حقوقی از طریق دولت صورت می‌پذیرد. بدین ترتیب تفکیک بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی کم رنگ شده و از بین می‌رود. زیرا دولت ضرورتاً حتی در روابط بین اشخاص خصوصی دخالت می‌کند (دخالت برای تنظیم این روابط از طریق وضع قواعد حقوقی لازم الاجرا، تضمین اجرای آنها و مجازات متخلفین صورت می‌گیرد).

ب: تفکیک صوری (شکلی)

حقوق خصوصی را می‌توان از حقوق عمومی از نقطه نظر شکلی و صوری و بر مبنای فنون مورد استفاده آنها تفکیک نماییم. در این مفهوم، هرگاه از مفاهیم و فنون حقوقی که متعلق به حقوق عام هستند (تنظیم کننده روابط خصوصی نیستند) استفاده شود آن، حقوق عمومی است.

در رابطه با اعمال؛ در حقوق عمومی از اعمال یکجانبه (ایقاعات) استفاده می‌شود این اعمال یکجانبه بیان و نماد اقتداری است که اجازه می‌دهد اراده ای بر سایر اراده ها تحمیل شود. در حقوق عمومی از قرارداد که اراده برابر طرفین است استفاده نمی‌گردد و حتی اگر از قرارداد به عنوان فن حقوق عمومی استفاده شود این قرارداد دگرگون شده و تبدیل به توافق اراده‌های نابرابر می‌شود که یکی از طرفین یعنی دولت نسبت به طرف دیگر قرارداد دارای برتری و ارجحیت می‌باشد.

از نقطه وضعیت حقوقی؛ حقوق خصوصی بر مفهوم حقوق شخصی بنا شده است و حقوق عمومی بر مفهوم صلاحیت. حقوق شخصی هنگامی وجود دارد که یک فرد بتواند مطابق میل خود در یک چهارچوب حقوقی کم و بیش وسیع عمل کند که حدود آن به صورت سلبی و از طریق ممنوعیت ها مشخص می‌گردد. برعکس، صلاحیت برای یک صاحب قدرت و کارگزاران عمومی مطرح می‌شود که قدرتشان بصورت اثباتی معین شده و به صورت کاملاً مشخص نیز اعمال می‌شود. این تفکیک فنی خوشبختانه می‌تواند مکمل تفکیک مادی باشد.

ج: تفکیک کارکردی (تمایز کار ویژه‌ای)

تفکیک کارکردی (تمایز کار ویژه‌ای) با توجه به اهداف قواعد حقوق عمومی و

۳۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

حقوق خصوصی صورت می‌گیرد. هدف قواعد حقوق خصوصی تنها حمایت از منافع خصوصی است در حالی که هدف قواعد حقوق عمومی حفظ و حراست از منافع عموم است.

گفتار چهارم: تفاوت‌های دیگر بین حقوق عمومی و حقوق خصوصی

بند اول: از لحاظ قواعد حاکم بر آنها

- ۱- حقوق عمومی در مقابل حقوق خصوصی قرار دارد.
 - ۲- حقوق خصوصی به روابط اشخاص با یکدیگر می‌پردازد. مانند اینکه اشخاص با هم قراردادهایی منعقد می‌کنند که این قراردادها تابع قواعدی که در حقوق مدنی و حقوق تجارت آمده است قرار می‌گیرد. عمدتاً شرایط قراردادهای خصوصی افراد حول محور قصد و رضا شکل می‌گیرد و بدون رضایت نمی‌توان امری را به افراد تحمیل کرد. اما در حقوق عمومی وضع بر خلاف حقوق خصوصی است و اغلب دولت یا حکومت جانشین اراده اشخاص می‌گردد که در این خصوص نمی‌توان اعمال دولت را با قواعد حقوق خصوصی مقایسه و بررسی کرد.
- بنابراین حقوق خصوصی به روابط اشخاص با همدیگر می‌پردازد در مقابل حقوق عمومی به روابطی که حداقل یک طرف آن حکومت است مربوط می‌شود.

بند دوم: از لحاظ ضمانت اجرا

- ۱- در حقوق خصوصی ضمانت اجرا برای نمونه فسخ قرارداد (مثلاً به علت خیار غبن و یا مطالبه خسارت) می‌باشد، اما ضمانت اجرای حقوق عمومی عمدتاً آمره هستند مانند حبس یا اعدام و
 - ۲- حقوق عمومی قواعدی امری است یعنی طرفین نمی‌توانند خلاف آنرا توافق کنند.
- اشکال: بیشتر قواعد حقوق خصوصی نیز امری است، مانند قواعد مربوط به ارث که با نظم عمومی ارتباط پیدا می‌کند.

مبحث دوم: ماهیت و جایگاه حقوق اداری

گفتار اول: تعریف اداره و حقوق اداری

در زبان محاوره اداره دارای دو معنا است. واژه اداره را می‌توان به معنای یک فعالیت یا در جنبه مادی آن به همه کارهایی اطلاق نمود که به وسیله دولت و یا به راهنمایی آن به منظور حفظ نظم عمومی و تأمین نیازهای همگانی انجام می‌گیرد^۱ (یعنی عمل اداره کردن). مثلاً می‌گوئیم آقای وزیر وزارتخانه را خوب اداره می‌کند یا مدیر عامل فلان شرکت آن شرکت را خوب اداره نمی‌کند.

همچنین واژه اداره گاهی به معنای یک سازمان یا تشکیلات بکار می‌رود. به عنوان مثال؛ می‌گوئیم آقای محمودی به استخدام اداره امور استخدامی یا اداره مالیات درآمده است. اولی مفهوم مادی، دومی مفهوم سازمانی اداره است. در هر دو معنا واژه اداره می‌تواند هم برای امور عمومی و هم برای امور خصوصی به کار رود. ولی در معنای مضیق و رایج تر منظور نظر ادارات عمومی است که در این مفهوم اداره مجموعه نهادها و سازمانهایی هستند که وظایف عمومی از طریق آنها هدایت شده و تحقق می‌یابد. در این تعریف برای اداره دو مرز می‌توان قائل شد. مرز اول اداره را از فعالیت‌های خصوصی و بخش خصوصی مجزا می‌کند، مرز دوم اداره را از برخی از انواع دیگر فعالیت‌های عمومی مجزا می‌کند یعنی از امور قانونگذاری، قضاوت و حکومت جدا می‌سازد.^۲

با توجه به توضیحات فوق می‌توان اداره را به این صورت تعریف کرد: اداره عبارت از فعالیت‌ها و نهادهایی است که توسط آنها کارگزاران عمومی در صورت لزوم با توسل به اختیارات و امتیازات خاص قدرت عمومی، حوائجی را که متضمن نفع عمومی و همگانی است تأمین می‌نمایند. قبلاً گفته شد که بین عمل اداره و حقوق نوعی رابطه برقرار است اما این رابطه نه ضروری است و نه مستمر. به این لحاظ این رابطه را بایستی مشخص نمود:

۱. استوار سنگری کورش و امامی محمد، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوم، نشر میزان، ۱۳۸۷، ص ۲۳.

۲. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، صص ۷ و ۸.

الف: اداره ممکن است تابع حقوق نباشد^۱

امروزه نمی‌توان پذیرفت که در یک جامعه پیشرفته، اداره مطلقاً خود سرانه عمل کرده و تابع هیچ قید و بند یا قاعده‌ای نباشد. پس به هر صورت برای اداره قواعدی حاکمیت دارند. اما دلیلی وجود ندارد که این قواعد ماهیت حقوقی داشته باشند. این قواعد می‌توانند قواعد انضباطی باشند که رابطه بین آمر و مأمور را مشخص می‌کنند و مؤجد هیچ گونه حق و تکلیفی برای افراد خارج از اداره نمی‌باشند.

ب: اداره ممکن است تابع قانون باشد (اصل حاکمیت قانون بر اداره)^۲

امروزه در کلیه نظام‌های دموکراتیک اصل حاکمیت قانون بر اداره پذیرفته شده است. به موجب این اصل اداره باید در داخل محدوده مشخص شده به وسیله قانون عمل نماید که اعمال این اصل دو نتیجه به دنبال دارد:

اولاً: اداره نمی‌تواند دست به انجام عملی بزند که مغایر با قانون باشد و هرگونه عمل حقوقی اداره که مطابق با قانون نباشد غیر قانونی تلقی گردیده و باطل است.

ثانیاً: اعمال اداره ماهیت حقوقی یافته، حقوق و تکالیفی که در نتیجه این اعمال برای افراد خصوصی و اداره ایجاد می‌شود ضمانت اجرای حقوقی می‌یابد.

ج: اداره می‌تواند تابع قواعد حقوق خصوصی باشد^۳

قبول اصل حاکمیت قانون بر اداره ضرورتاً به معنای قبول حاکمیت قواعد خاص بر اداره یا وجود یک حقوق اداری مستقل از حقوق خصوصی نیست. بلکه اداره می‌تواند تابع قواعد حقوق خصوصی نیز باشد. مثال: قراردادهای منعقد شده توسط اداره مثل قراردادهای منعقد شده توسط اشخاص خصوصی است. همچنین مسئولیت مدنی دولت مثل مسئولیت مدنی اشخاص خصوصی است.

با توجه به مطالبی که بیان گردید حقوق اداری عبارت است از مجموعه مقررات حقوقی مجزا از حقوق خصوصی که حاکم بر فعالیت‌های اداری اشخاص حقوق عمومی است. عده‌ای این تعریف را قبول نداشته و حقوق اداری را بدون هیچ گونه تفکیکی مجموعه قواعد حاکم بر اداره تعریف می‌کنند. اما در واقع در این مجموعه باید

۱. همان، ص ۱۲.

۲. همان، ص ۱۳.

۳. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، صص ۱۴ و ۱۸.

قواعد خاص حاکم بر اداره را مجزا نموده و فقط این دسته از قواعد را تحت عنوان حقوق اداری نامید، بدون آنکه فراموش کنیم این قواعد بر کلیه اعمال اداره حاکم نمی‌باشد. با جمع بندی مباحث پیشین، می‌توان در تعریف خلاصه از حقوق اداری به این نتیجه رسید که حقوق اداری به مجموعه قواعد و مقرراتی گفته می‌شود که حاکم بر روابط بین سازمانهای اداری با یکدیگر و با افراد می‌باشد.

گفتار دوم: جایگاه اداره در مجموعه فعالیت‌های عمومی

تعیین جایگاه اداره در مجموعه فعالیت‌های عمومی باید با توجه به مفهوم مادی اداره به لحاظ تفکیک عمل اداره کردن از قانونگذاری، حکومت کردن و قضاوت کردن مورد بررسی قرار گیرد.

بند اول: تفاوت عمل اداری با قانونگذاری

۱- قانونگذاری وضع و تدوین قواعد کلی حاکم بر جامعه است اعم از آنکه موضوع این قواعد، روابط خصوصی یا عمومی باشد. هنگامی که قانونگذار با رعایت موازین قانونی و شرعی قاعده حقوقی را وضع کرد کارش پایان یافته تلقی می‌گردد. اما اداره عهده دار مدیریت است، اداره کردن نیاز به انجام یک دسته از اعمال به صورت مستمر و مشخص در زندگی روزمره جامعه در جهت تحقق هدف مورد نظر دارد. بنابراین وجه تمایز اداره کردن و قانونگذاری در این است که اولی باید مستمر بوده، موردی و مشخص باشد در حالی که دومی نوعی بوده و یکبار انجام گرفته و پایان می‌پذیرد.^۱

۲- عمل قانونگذاری ناشی از یک سازمان سیاسی است در حالی که عمل اداری ناشی از یک سازمان اداری و اجرائی است.

۳- عمل قانونگذار قابل ابطال نبوده و اعتراض و شکایت بر قوانین در هیچ دادگاهی قابل استماع نیست (قوانین عادی پس از تأیید شورای نگهبان و انتشار در روزنامه رسمی، لازم الاجرا می‌گردند و در هیچ دادگاهی قابل ابطال نیستند).

۴- قانونگذاری یک عمل سیاسی بوده و یک سازمان سیاسی، سیاست‌های کلی نظام را که ماهیتی عمومی، غیر شخصی و انتزاعی دارد پی ریزی می‌کند. حال آنکه یک

۱. همان، ص ۱۰.

۳۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

سازمان اداری مطیع و مجری سیاست‌های سازمان سیاسی است و امر اداری به معنی اجرای منظم، مستمر و جزئی همین سیاست کلی (قوانین) است.

۵- از آنجا که عمل قانونگذاری یک عمل سیاسی است مشمول نظارت دستگاههای اداری و اجرائی نخواهد بود. بر عکس اعمال اداری دستگاههای اجرایی، مشمول نظارت دستگاه قانونگذاری است.

۶- تأسیس یک سازمان اداری اصولاً ناشی از عمل قانونگذاری است. به عبارت دیگر سازمانهای اداری به موجب قوانین مصوب مجلس به وجود می‌آیند و عمل اداری در واقع زاییده عمل قانونگذاری است و نه برعکس. لذا عمل تقنینی موضوعی است اصلی، اما عمل اداری یک موضوع فرعی و ثانوی است.

۷- عمل قانونگذاری در صلاحیت عام قوه مقننه است و اختیار قانونگذاری سازمانهای اداری (وضع آیین نامه، تصویب نامه، دستورالعمل) از طریق قوه مقننه به آنها تفویض شده است و به همین جهت کلیه مصوبات و تصمیمات سازمانهای اداری باید مطابق قوانین عادی مجلس باشد و در این راستا کنترل و صیانت از قوانین بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است که در صورت مغایرت با قوانین عادی قابل ابطال در دیوان عدالت اداری می‌باشند (اصل ۱۳۸ ق.ا.ج.ا.^۱).

۸- عمل اداری از عمل سیاسی قوه مجریه متفاوت است. برخی از اعمال مقامات قوه مجریه جنبه سیاسی دارند مانند روابط با کشورهای خارجی و روابط بین‌المللی، با این حال برخی دیگر جنبه اداری دارند مانند وضع آیین نامه‌های اجرایی. شایان ذکر است قوه مقننه در خصوص اعمال اداری خود از مقررات حقوق اداری تبعیت می‌کند. و این بخش از اعمال تحت نظارت قضائی قرار دارند.

بند دوم: تفاوت عمل اداری با عمل قضایی (اداره کردن و قضاوت کردن)

قوه قضائیه در امر قضاوت تابع احکام قضایی است و این احکام هیچگاه عمل اداری محسوب نمی‌شوند. تنها برخی از اعمال قوه قضائیه (همانند جذب کارکنان، بازنشستگی، اعطای مرخصی و نظایر آن) در رسته اعمال اداری محسوب می‌شوند. علت این امر نیز بر این است که قوه قضائیه خود سازمان اداری است لذا تنها در اعمال

۱. موسی زاده رضا، حقوق اداری، چاپ پنجم، نشر میزان، ۱۳۸۲، ص ۳۷.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۳۹

اداری سازمان تابع مقررات اداری است. عمده تفاوت‌های عمل اداری با عمل قضایی عبارتند از:

۱- وظیفه قاضی اعمال قانون است. قاضی تابع قانون است و حکم را با موضوع منطبق و به فصل دعوا می‌پردازد. بنابراین قاضی اساساً هنگامی مداخله می‌کند که یکی از طرفین معترض باشد و درخواست رسیدگی کند ولی اداره برای مداخله در یک امر، نیاز به وجود اختلافات یا درخواست ندارد بلکه راساً و بدون نیاز به درخواست خاص وارد عمل می‌شود.^۱

۲- عمل قضائی مشمول نظارت دستگاههای اجرایی و اداری نیست ولی نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاههای اداری از وظایف دستگاه قضایی است (بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ ق.ا.ج.ا.).

۳- اجرای احکام قضایی از وظایف سازمان اداری است و اعمال اداری نمی‌تواند مخالف اعمال یا احکام قضایی باشد.

۴- عمل قضایی کاشف حق و تکلیف است حال آنکه عمل اداری متضمن اجرای حق و تکلیف (از طریق به اجرا گذاردن قوانین) است.^۲

۵- عمل قضائی مطابق بند یک گفته شده، یک عمل توافقی است و در صورت بروز اختلاف مطرح می‌شود.

۶- قاضی برای اتخاذ تصمیم ناچار به رعایت قواعد شکلی (آئین دادرسی) می‌باشد. اما در خصوص اعمال اداری چنین تشریفاتی وجود ندارد. تنها وضع آیین نامه یا تصویب نامه، برخی تشریفات را برای مجریان اداری تعیین می‌کند؛ اما این امر کلیت ندارد.

۷- در برخی موارد بین مقامات اداری و مقامات قضایی رابطه آمریت و مأموریت وجود دارد. و مجریان اعمال اداری ملزم به اجرای احکام و فرامین مقامات قضایی هستند. به نحوی که در صورت امتناع و عدم اجرای احکام صادره از مراجع قضایی مستلزم انفصال از خدمت کارمند ناقض حکم است.

۱. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، ص ۱۰.

۲. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۳۸ و ۳۹.

بند سوم: تفاوت عمل اداری با عمل سیاسی (اداره کردن و حکومت کردن)

۱- قوه مجریه به جهت این که اغلب اعمال اداری و اجرائی کشور را انجام می‌دهد و فعالیت اصلی وی مربوط به امور اداری و اجرایی می‌شود بیش از سایر قوا مشمول مقررات حقوق اداری است.

۲- عمل سیاسی، مسئولیت سیاسی مقامات را به همراه دارد در حالی که عمل اداری، مسئولیت اداری و احیاناً مسئولیت مدنی و کیفری مقامات را به دنبال دارد.

۳- عمل سیاسی متکی به ذات بوده، تصمیمی اندیشمندانه در جهت حفظ مصالح عمومی است ولی عمل اداری دنباله عمل سیاسی است،^۱ با این حال باز ترسیم مرز بین این دو، امری مشکل است. زیرا هدایت فعالیت‌های اداری و حکومتی غالباً به عهده دستگاه و نهادهای واحدی می‌باشند.

گفتار سوم: تفاوت حقوق اداری و علوم اداری

نظام اداری در هر کشور شامل دو بخش می‌شود:

الف - مقررات حقوقی حاکم بر اداره.

ب - قواعد تشکیلاتی، روشهای سازماندهی و مدیریتی که جنبه و اهمیت فنی داشته و از این حیث باید مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد.^۲

وجه اشتراک این دو رشته از علوم آن است که هر دوی آنها راجع به یک پدیده اجتماعی که اداره یا سازمان نامیده می‌شود بحث و گفتگو می‌کنند. ولی وجه افتراق و اختلاف آنها در این است که هر کدام از زاویه و دید خاصی، به امور و قضایای اداری می‌نگرند. حقوق اداری از جنبه حقوقی سازمان اداری دولت (قوه مجریه) بحث می‌کند (یعنی از روابط حقوقی دولت با اشخاص). در حالی که علوم اداری، همه جهات و جنبه‌های سازمان اداری و بیشتر جنبه‌های فنی آن را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد.

بنابراین موضوع علوم اداری خیلی وسیع است و از یک سازمان رسمی مانند دولت تا سازمانی خصوصی مانند مؤسسات خصوصی بازرگانی را در بر می‌گیرد، حال آنکه

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۰.

۲. تقریرات حقوق اداری ۱ دکتر اردشیر امیر ارجمند، ص ۱۸.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۴۱

موضوع حقوق اداری تنها مطالعه روابط حقوقی دستگاه اداری دولت با یکدیگر و با اشخاص است.

علوم اداری شامل رشته‌هایی مانند سازمان و مدیریت، تجزیه و تحلیل اداری، کارگزینی و امور استخدامی و موارد مشابه است.^۱

گفتار چهارم: قلمرو حقوق اداری

۱- مطالعه سازمان‌های اداری کشور که شامل سازمانهای اداری مرکزی و سازمانهای اداری محلی بوده و مجری تصمیمات مقامات دولتی و سازمانهای عمومی می‌باشند. همچنین مطالعه مؤسسات عمومی در قلمرو حقوق اداری هستند.

۲- مطالعه حقوق اداری محدود به مقررات تشکیلاتی و کیفیت سازمان بندی اداری نیست بلکه وظایف آنها، اعمال و مشاغل اداری را نیز مورد بحث قرار می‌دهد.

۳- حقوق اداری، نظام حقوقی حاکم بر روابط اداره و مردم یا اداره کنندگان و اداره شوندگان را بررسی می‌کند. شهروند یا اداره شونده ممکن است استفاده کننده یک خدمت عمومی باشد و یا ممکن است پیمانکار اداره باشد و یا به نحوی با اداره همکاری داشته باشد. پاره‌ای از روابط فوق در قراردادهای اداری مطالعه می‌شود. همچنین در مواردی که خساراتی از اعمال اداری متوجه شخص یا اشخاص می‌گردد مسئله مسئولیت مدنی دولت و حدود آن مطرح خواهد شد که یکی از مسائل مهم حقوق اداری است.

۴- اداره برای انجام وظایف خود نیروی انسانی در اختیار دارد. لذا بررسی وضعیت مستخدمین و روابط متقابل آنان با دولت و حقوق و امتیازاتی که برخوردارند و تکالیفی را که بر عهده دارند مبحث مهمی از حقوق اداری را تشکیل می‌دهند.

۵- نحوه رسیدگی به دعاوی بین مستخدمین و دولت و دعاوی اشخاص حقیقی یا حقوقی علیه دولت، از دیگر موضوعات مطالعه حقوق اداری است.^۲

۱. طباطبایی مومنی منوچهر، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۱۲.

۲. استوار سنگری و امامی، پیشین، صص ۲۸-۲۹.

گفتار پنجم: ارتباط حقوق اداری با سایر رشته‌های حقوقی

روابط بین مردم و سازمانهای دولتی که موضوع حقوق اداری است از قواعد خاصی پیروی می‌کند. به همین جهت این قواعد در چارچوب رشته‌ای مستقل بنام حقوق اداری مورد بحث و مطالعه قرار می‌گیرد. علیرغم متمایز بودن مقررات حقوق اداری، مقررات این رشته حقوقی پیوندهایی با دیگر رشته‌های حقوقی دارد که اجمالاً به آن اشاره می‌گردد:

بند اول: پیوند حقوق اداری و حقوق اساسی

حقوق اساسی از شاخه‌های علم حقوق و مادر کلیه رشته‌های حقوق عمومی محسوب می‌شود. و چون در آن به ساختار حکومت و روابط دولت با شهروندان پرداخته می‌شود و مشتمل بر کلیه قواعدی است که وضع و شکل حکومت یک ملت را معین نموده و ساختار قوای سه گانه و روابط متقابل قوای مزبور را بیان و حدود آنها را نسبت به افراد ملت معلوم می‌کند، از این رو جایگاه ویژه و متمایزی در بین سایر رشته‌های حقوق عمومی دارد. حقوق اساسی اختصاصاً به روابط سیاسی بین فرمانروایان و فرمانبران می‌پردازد. حقوق اساسی گرچه متمایز از سایر رشته‌های حقوق عمومی است با این حال پیوندی تنگاتنگ و ناگسستنی بین آن و حقوق اداری وجود داشته و موضوعات مطروحه در آنها با همدیگر قرابت بسیار دارند. چرا که هر دو رشته از شاخه‌های حقوق عمومی بوده و نقش دولت را در پی دارند. اصول و خط مشی‌های دولت در حقوق اساسی تعیین شده و اجرای آن به حقوق اداری محول شده است. و بسیاری از اصول حقوق اساسی توسط حقوق اداری حالت اجرایی و نمود عملی پیدا می‌کند.

الف: جایگاه حقوق اداری در ارتباط با حقوق اساسی

تفکیک بین شاخه‌های مختلف حقوق عمومی کار ساده ای نیست. خصوصاً حقوق اساسی و حقوق اداری رابطه‌ای بسیار نزدیک و تنگاتنگ با یکدیگر داشته و موضوعات مطروحه در آنها با یکدیگر قرابت فراوانی دارند. در حقوق اساسی نحوه تشکیل حکومت، اختیارات هیأت حاکمه، آزادی‌های مشروع، تفکیک قوا و وظایف قوای سه گانه و نظایر آن مورد مطالعه و پژوهش قرار می‌گیرد. و در حقوق اداری تشکیلات،

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۴۳

نهادهای و سازمانهای اداری هیأت حاکمه مورد بررسی و تحقیق قرار می‌گیرد. دستگاه اداری هر کشور تابع هیأت حاکمه و فرمانروایان آن کشور است و مطالعه سازمان و صلاحیت و وظایف این مقامات موضوع بحث حقوق اساسی را تشکیل می‌دهد. حقوق اساسی، از شکل دولت و سازمان قوای عالییه حکومتی (مقننه، مجریه و قضائیه) و صلاحیت و وظایف هر یک از آنها بحث می‌کند. در صورتی که حقوق اداری، سازمان، صلاحیت و وظایف سازمان‌هایی را که مجموع آنها عمل اجرایی را تشکیل می‌دهند مورد مطالعه و پژوهش قرار می‌دهد.

بند دوم: پیوند حقوق اداری و حقوق جزا

موضوع رشته حقوق اداری سازمانها و فعالیت دستگاه اداری شامل ادارات، سازمانها، مقامات و مأمورینی است که به انجام خدمات عمومی می‌پردازند. از اهداف حقوق اداری، انجام خدمات عمومی و تأمین احتیاجات دولت و اعمال حاکمیت دولت است. انجام این وظایف مستلزم حمایت قانونی کارمندان و مأمورین دولت است. تخطی از وظایف نیز در موارد مهم جنبه کیفری به خود می‌گیرد. به عنوان مثال تقصیرات مقامات و مأمورین دولتی و تجاوز مأمورین دولتی از حدود مأموریت خود، تقصیراتشان در ادای وظیفه موضوع مواد ۵۷۰ به بعد ق.م.ا. تعزیرات و جرائم اشخاص نسبت به مأمورین دولت و ترمّد آنان نسبت به مأمورین دولت موضوع ماده ۶۰۷ و تبصره مربوط و ماده ۶۰۹ قانون مزبور است.^۱

قوانین و مقررات کیفری متعددی ناظر بر اعمال مستخدمین دولت است. از آن جمله می‌توان به مقررات زیر اشاره کرد:

- ۱- قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی (ماده واحده مصوب ۱۳۴۸/۰۳/۱۹).
 - ۲- قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سرّی دولتی (مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹).
 - ۳- قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی (ماده واحد مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷).
- از مقررات فوق پیوند دو رشته حقوق جزا و حقوق اداری به خوبی آشکار می‌گردد.

۱. گلدوزیان ایرج، بایسته‌های حقوق جزای عمومی (۱-۲-۳)، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۲۲.

بند سوم: پیوند حقوق اداری و حقوق مالیه عمومی

حقوق مالیه عمومی، به بررسی قوانین و مقررات حاکم بر درآمدها و هزینه‌های اشخاص حقوقی حقوق عمومی و همچنین مسائل مربوط به بودجه عمومی کشور پرداخته و آثار هر یک از آنها را مورد مطالعه قرار می‌دهد. از این رو مالیه عمومی نیز جزء رشته‌های حقوق عمومی می‌باشد، چرا که در مالیه عمومی همواره یک طرف رابطه حقوقی را دولت تشکیل داده و از طرف دیگر قواعد و مقررات حاکم بر علم مالیه عمومی، همانند تکنیک‌های حقوقی است که در حقوق عمومی استفاده می‌شود. در گذشته حقوق مالیه را بخشی از حقوق اداری می‌دانستند. به این دلیل که نظام اداری کشور در کنار وظایف مختلفی که انجام آنها را بر عهده دارد، به امور مالیاتی نیز می‌پردازد. از این رو نمی‌توان حقوق مالیه را رشته‌ای مستقل برشمرد. اما باید اذعان داشت اگرچه ساختار اداری و تشکیلات سازمانی موضوع حقوق مالی همانند حقوق اداری است، ولی نایستی به دلیل این ارتباط ناگزیر، حقوق مالیه را بخشی فرعی از حقوق اداری بدانیم. لذا ارتباط بین شاخه حقوق اداری و حقوق مالیه عمومی به گونه‌ای است که نه می‌توان آنها را کاملاً بیگانه از یکدیگر دانست و نه حقوق مالی را بخشی فرعی از حقوق اداری محسوب کرد. علت این امر این است که مأموران اداری سازمان‌ها خود متصدی امور مالی آن سازمان محسوب می‌شوند، از سویی دیگر محدوده فعالیت دستگاه اداری وابسته به بودجه‌ای است که برای آن تعیین می‌شود. همین موضوع بیانگر ارتباط تنگاتنگ این دو رشته حقوقی است.

بند چهارم: پیوند حقوق اداری و حقوق کار

حقوق اداری پیوند ناگسستنی با حقوق کار دارد. مهمترین مواردی که این دو رشته را به هم پیوند می‌دهد به قرار زیر است:

- ۱- سازمانهای اداری عهده دار نظارت بر اجرای قانون کار هستند.
- ۲- حل و فصل اختلاف بین کارگر و کارفرما در یکی از نهادهای قوه مجریه یعنی وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد.
- ۳- دولت در حمایت از حقوق کارگران برخی شروط ترجیحی مانند پرداخت بدون تأخیر مزد کارگر، بیمه اجتماعی را علیه کارفرما و به نفع کارگر در قراردادهای اداری قرار می‌دهد.

۴- همکاری اتحادیه‌های کارگری با دولت و واگذاری بخشی از وظایف اداری به این اتحادیه‌ها در مسائل کارگری و دولتی می‌تواند بیانگر ارتباط حقوق اداری با حقوق کار باشد.^۱

فصل دوم: مبانی و منابع حقوق اداری

مبحث اول: مبانی حقوق اداری

در ارتباط با این موضوع که کدام یک از اعمال سازمانهای اداری تابع حقوق اداری است عمدتاً چهار نظریه مطرح شده است. این نظریه‌ها که در واقع پایه‌های حقوق اداری را تشکیل می‌دهند عبارتند از:

۱- خدمات عمومی ۲- منافع عمومی ۳- قدرت عمومی ۴- تعدد مبانی در حقوق اداری.

گفتار اول: نظریه خدمات عمومی

بند اول: مفهوم خدمات عمومی

نظریه خدمات عمومی از جمله تأثیرگذارترین نظریات در حوزه مباحث مربوط به حقوق اداری محسوب می‌شود. به اعتقاد برخی حقوق دانان، «مشروعیت دولت وابسته به میزان خدمات عمومی است که انجام می‌دهد و اگر دولتی قدرت انجام دادن این وظیفه را نداشته باشد شایستگی بقای خود را از دست می‌دهد. مشروعیت اعمال قدرت نیز از همان هدف خدمت مایه می‌گیرد». مشروعیت قدرت دولت نه تنها به خدماتی است که انجام می‌دهد، بلکه به چگونگی اجرای این خدمات یعنی «قانونمند بودن» آن نیز مربوط می‌شود.^۲ مفهوم خدمات عمومی که لازمه زندگی اجتماعی است با توسعه جوامع شهری، اقتصادی اهمیت خاص یافته است. فعالیتهای مربوط به «خدمات

۱. موسی زاده، پیشین، صص ۳۳-۳۴.

۲. رضایی زاده محمد جواد - کاظمی داود، مقاله بازشناسی نظریه خدمات عمومی و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه فقه و حقوق اسلامی دانشگاه تبریز، شماره ۵-۱۳۹۱.

۴۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

عمومی» دارای ویژگی است که بدون دخالت نیروی حکومتی (جهت الزام به عمل کردن) به سختی تحقق می‌یابد. لذا از این رو همچنان یک نظریه اساسی در حقوق عمومی محسوب شده و به عنوان روح و منبع الهام حقوق اداری مدرن باقی مانده است.^۱

اصول متعددی از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۰ قانون اساسی بیانگر این مطلب است که قانونگذار وظایف گوناگونی بر عهده دولت نهاده است که همگی بخشی از خدمات عمومی محسوب می‌شوند. خدماتی چون آموزش و پرورش رایگان، تربیت بدنی رایگان، تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و بیمه، تأمین نیازهای اساسی از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت از جمله این خدمات هستند. اصول مربوطه بیانگر این موضوع است که فلسفه وجودی دولت و به تبع آن دستگاههای دولتی در حقوق اداری ایران، ارائه خدمات عمومی است. بیان این نکته حائز اهمیت است که اجرای این خدمات خود مستلزم وجود قانون یا تصویب دولت است. در حال حاضر هم با توجه به امر خصوصی سازی، ارائه این خدمات باید زیر نظر دولت انجام پذیرد. و تنها در این صورت است که ارائه این گونه خدمات تحت شمول قوانین و مقررات حقوق اداری خواهد بود. لذا ارائه هر نوع خدمات عمومی از سوی اشخاص حقیقی و یا خصوصی (انجمن‌های خیریه و مردم نهاد) مشمول قوانین حقوق اداری نمی‌گردند.

بند دوم: انواع خدمات عمومی

خدمات عمومی به لحاظ موضوع و بر حسب نظام حقوقی حاکم بر آن به سه دسته تقسیم می‌گردد که عبارتند از:

۱- خدمات عمومی اداری ۲- خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی ۳- خدمات عمومی اجتماعی

الف: خدمات عمومی اداری

خدمات عمومی اداری از جمله خدمات عمومی سنتی می‌باشند که تعیین و تبیین آنها به دلیل تنوع زیادشان دشوار است. ولی می‌توان به طور سلبی و منفی تعریفی از آنها به عمل آورد: خدمات عمومی اداری خدماتی هستند که موضوع فعالیت آنها

۱. تقریرات حقوق اداری، دکتر اردشیر امیر ارجمند، ص ۳۷.

صنعتی و بازرگانی نمی‌باشد.^۱ آنها خدمات عمومی عمده ای را شامل می‌شوند که گاهی آنها را خدمات عمومی به معنی دقیق کلمه می‌نامیم و گاهی خدماتی که بالاترین درجه خصیصه خدمت عمومی را دارد. این خدمات توسط اداره ارائه می‌شوند. هدف از انجام آنها انتفاع و کسب سود و درآمد نیست. مانند خدمات آموزشی، بهداشتی، امور ثبتی از قبیل ثبت اسناد، املاک و ثبت احوال.

قوانین و مقررات حاکم بر این نوع از خدمات عمومی انعطاف چندانی ندارد. مانند قوانین استخدامی کشور، قوانین مالی و محاسباتی و مقررات مربوط به اداره اموال و منابع مالی دولت.

ب: خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی

ماهیت این نوع از خدمات به واسطه موضوعشان مشخص می‌گردد که انجام فعالیتی با ویژگی صنعتی و بازرگانی می‌باشد. این خدمات جنبه اقتصادی دارند و مربوط به تولید و مبادله کالا و خدمات هستند. در واقع آنها شرکت‌های تولیدی، پخش، حمل و نقل، اعتبار، بیمه و موارد مشابه را تشکیل می‌دهند.

اغلب این مشکل مطرح می‌شود که شناخت یک خدمت عمومی با ویژگی صنعتی و بازرگانی چگونه ممکن است. در برخی از موارد، یک متن ماهیت آنها را مشخص می‌کند و یا عمدتاً با استناد به عناصر مربوط به ماهیت عمل انجام شده، روش‌های سازماندهی و فعالیت باید به جستجو و تحقیق پرداخت. چنانچه به موجب مقررات مربوط، خدمتی پیرو حقوق خصوصی باشد، یا درآمدها و منابع آن از راه فروش تولیدات آن تأمین گردد، یا اگر در جستجوی توازن مالی یا حتی سود دهی آن باشیم آن خدمت جزء خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی می‌باشد.

معیارهای اصلی تشخیص این گونه از خدمات عموماً ظواهر آن خدمات یعنی موضوع فعالیت و نوع فعالیت آنهاست. خصوصیات یک فعالیت صنعتی و بازرگانی دو چیز است: تولید و مبادله. در نتیجه هرگاه فعالیت دولت متوجه تولید کالا و خدمات باشد و یا در جهت مبادله کالا و خدمات باشد آن فعالیت صنعتی و تجاری خواهد بود. همچنین نوع فعالیت آن سازمان دولتی که خدمات صنعتی و تجاری ارائه می‌دهد باید

۱. رضایی زاده، پیشین، ص ۲۳۸.

۴۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مشابه نوع فعالیت شرکت‌های خصوصی هم نوع باشد. در اینجا شرکت‌های دولتی را می‌توان مثال زد زیرا نوع فعالیت این نوع از شرکت‌ها مشابه شرکت‌های خصوصی است.^۱

معمولاً حقوق قابل اجرا برای این دسته از خدمات عمومی، حقوق خصوصی است ولی بخشی از آنها کم و بیش پیرو حقوق عمومی هستند. دلیل این مسأله این است که عدالت اجتماعی حکم می‌کند هرگاه دولت و سازمان‌های مربوطه مثل اشخاص خصوصی فعالیت می‌کنند در مقابل قانون یکسان و برابر اشخاص خصوصی باشند. اگر دولت هنگام فعالیت‌های صنعتی و تجاری از امتیازات حقوق عمومی برخوردار باشد می‌تواند از حق حاکمیت خود علیه افراد استفاده کند و موجبات تضییع حقوق اشخاص را فراهم آورد. ولی اگر دولت و اشخاص خصوصی هر دو از مقررات حقوق خصوصی پیروی کنند به اختلافات آنها در دادگاه‌های دادگستری رسیدگی می‌شود و یقیناً عدالت اجتماعی به نحوه مطلوب تری اجرا خواهد شد.^۲

ج: خدمات عمومی اجتماعی

خدمات یا امور اجتماعی، فعالیت‌های در راستای منفعت اجتماعی و کمک به افراد نیازمند، گروه‌های آسیب‌پذیر و یا آسیب‌دیده است. این خدمات ممکن است به صورت نقدی و جنسی باشد. در بخشی از تاریخ رشد دولت، شاهد گسترش عدالت اجتماعی هستیم. طرح اصلی عدالت اجتماعی به عنوان شعار اصلی سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی ایجاد و با توزیع ثروت، تأمین رفاه اجتماعی و اعمال سیاست‌های حمایتی بود. چنین دولتی در اندیشه منتقدان لیبرال‌ش، تحت عنوان دولت مشیتی (در مقابل دولت ژاندارم) یا دولت رفاه شناخته می‌شود.

در کشور ایران تأمین اجتماعی، امور جوانان، بهزیستی، امور مربوط به زنان و برخی نهادهای شبه عمومی هم چون کمیته امداد امام خمینی (ره) و برخی بخش‌ها نظیر بنیاد جانبازان از جمله سازمان‌هایی هستند که رسالت ارائه خدمات عمومی اجتماعی را برعهده دارند. بدین ترتیب، موضوع خدمات عمومی اجتماعی را می‌توان به ترتیب زیر دانست:

۱. همان، ص ۲۳۸.

۲. رمضان پور رحمان، خدمات عمومی، نشر مقالات حقوقی حق گستر.

۱- سیاست‌های حمایتی دولت؛ همچون ارائه خدمات به برخی از قشرهای اجتماعی آسیب پذیر مانند معلولین، جوانان، زنان، اقلیتها، بیماران، سالمندان و بیکاران یا بیمه فرهنگی و از کار افتادگی.

۲- سیاست‌های ارشادی و هدایت گرانه؛ همچون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تبلیغات اسلامی در ایران یا حمایت‌های مالی دولت از کلیساها و مراکز فرهنگی در کشورهای خارجی.

این فعالیتها شامل خدمات گوناگونی می‌شوند و مهمترین آنها تأمین اجتماعی و کمک‌های اجتماعی است. هدف این خدمات نفع اجتماعی است ولی بسیاری از آنها طبق همان شرایط نهادهای مشابه اشخاص خصوصی اداره می‌شوند.

خدمات عمومی اجتماعی گاهاً توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد که دارای اهداف اجتماعی و خیر خواهانه می‌باشند مانند فعالیت‌های انجمن‌های خیریه که تابع حقوق مختلط هستند. برای شکایت از این نهادها باید به دادگاه‌های عمومی دادگستری مراجعه کرد. و در مقابل آنها می‌توانند از برخی امتیازات و ترجیحات حقوق عمومی از قبیل کمک‌های فنی، تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و غیره برخوردار شوند. فعالیت‌های مذکور که با عنوان خدمات عمومی اجتماعی از آن یاد شد، اوج فعالیت دولت در سال‌های پس از جنگ دوم استعماری به شمار می‌رود. فرق اساسی بین انجمن‌های خیریه و سازمان‌های دولتی در این است که شمول عناصر حقوق عمومی در فعالیت‌های انجمن خیریه، استثنائی و با توجه به مورد متفاوت و متغیر است حال اینکه استفاده از امتیازات حقوق عمومی برای سازمان‌های دولتی یک قاعده کلی و یک اصل حقوقی است^۱.

گفتنی است که علاوه بر نهادهای دولت مرکزی، انجام و ارائه برخی از خدمات اجتماعی، به موجب مواد ۶۸ و ۷۱ قانون شوراها، به شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز سپرده شده است.

بند سوم: اصول حاکم بر خدمات عمومی

خدمات عمومی در راستای برآوردن نیازهای عام المنفعه و همگانی و به بیان دیگر

۱. طباطبایی منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، انتشارات سمت، ۱۳۸۵، ص ۱۳.

نفع عمومی است. فلسفه وجودی دولت نیز تأمین منافع عمومی و ارائه خدمات عمومی می‌باشد. همانگونه که بیان شد اداره امور و خدمات عمومی (همگانی) به عهده دولت، سازمانها و ادارات دولتی است. این امور از نظام و قواعد حقوق عمومی تبعیت می‌نمایند. ویژگی و خصوصیات این قواعد آمرانه و یکجانبه بودن آنهاست. بدین معنی که یکجانبه بودن و لازم الاجرا بودن اعمال حقوقی اداره یک اصل است و چون به واسطه همین قواعد عمومی، دولت از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است در وضعیت برتر و مناسب تری نسبت به طرف خصوصی خود (صاحب امتیاز، پیمانکار) قرار دارد. بنابراین به جهت اهمیت امور مذکور بخاطر مرتبط بودن آنها با منافع عمومی، در واگذاری آنها به اشخاص، رعایت اصولی (که از اصول مسلم حقوق اداری محسوب می‌شوند) ضرورت دارد. این اصول عبارت است از: اصل تداوم، اصل برابری، اصل انطباق و اصل تقدم.

الف: اصل تداوم

اصل تداوم خدمات عمومی ناشی از ضرورت‌های مربوط به اداره اجتماع است. هدف خدمات عمومی، نفع عمومی و تأمین نیازهای همگانی و عام المنفعه است. نفع عمومی مفهوم دایمی داشته و نمی‌تواند مقطعی و موقتی باشد و هرگونه توقف این خدمات ممکن است مشکلات جدی برای جامعه و اختلالات مهمی در زندگی مردم به بار آورد. بدین جهت خدمات عمومی باید بی وقفه و به شکل مداوم ارائه گردد.^۱ اصل مذکور مقامات عمومی و اداری را مکلف می‌کند تا به هنگام تنظیم قرارداد تداوم خدمات عمومی را به نحو مناسبی در قرارداد تضمین کنند. این اصل در هنگام تنظیم تمام قراردادهای ناظر بر خدمات عمومی (خدمات اداری، صنعتی یا تجاری) که مستلزم ارائه خدمات شبانه روزی است باید اعمال شود. مثل قراردادهای مربوط به خدمات بیمارستانی و خدمات آتش نشانی. براساس این اصل چون از خصوصیات امور و خدمات عمومی، استمرار و عدم تعطیلی آنهاست لذا صاحب امتیاز مکلف می‌باشد که بطور مستمر و بدون ایجاد وقفه فعالیت نماید و حق ایجاد اخلال و وقفه یا تعطیلی در مؤسسه امتیاز را ندارد و در صورت تخلف، مسئولیت خواهد داشت. برای مثال خدمات

۱. عباسی بیژن، حقوق اداری، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۸۹، ص ۱۷۱.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۵۱

روشنایی برق و تلفن، اگر در این امور وقفه ایجاد گردد حتی برای مدت کم، موجب اختلال در زندگی مردم و در کل حوزه امتیاز (مثلاً سراسر جامعه یا استان یا شهر و ...) می‌شود. لذا امور و خدمات عمومی از ویژگیهای مداومت و استمرار به عبارت دیگر عدم اخلال و تعطیل نمودن آنهاست. از این رو بایستی به طور مرتب و منظم دایر باشند.

ادارات و مؤسسات دولتی که خدماتی را از طریق قرارداد واگذار می‌کنند به موجب این اصل باید بلافاصله بعد از اتمام مدت قرارداد و چه بسا قبل از انقضای مدت قرارداد، برای استمرار و تداوم اینگونه خدمات، قرارداد جدید منعقد کنند و در قرارداد تصریح شود که در صورت انقضای مدت قرارداد و عدم انعقاد، طرف قرارداد برای جلوگیری از هر نوع وقفه ایی بایستی کماکان و تا معرفی طرف جدید قرارداد، موضوع قرارداد را انجام دهد. اصل تداوم خدمات عمومی باعث می‌شود که طرف قرارداد (پیمانکار، صاحب امتیاز) قادر باشد تعهدات خود را در مقابل اداره (مؤسسات عمومی) انجام دهد حتی اگر ارائه خدمات موجب افزایش هزینه (بر اثر امور غیر قابل پیش بینی) برای پیمانکار شود. بنابر این اگر شرایط کار برای طرف خصوصی قرارداد به نحوی تغییر یابد که نتواند تعهدات خود را انجام دهد، نمی‌تواند از ارائه خدمات خودداری کند بلکه می‌تواند در مقابل اداره تقاضای جبران خسارت یا غرامت و یا تعدیل قرارداد نماید.

ب: اصل برابری

اصل برابری از مناقشه برانگیزترین و پیچیده ترین اصول است. آنچه از منظر این اصل مهم می‌نماید، این امر است که انسان‌ها برابر متولد می‌شوند لذا حیات آنها از ارزش اخلاقی برابر برخوردار است^۱. با توجه به اصل کلی برابری شهروندان در مقابل قانون و مقامات عمومی و نیز از آنجایی که خدمات عمومی برای عموم افراد جامعه است، اصل برابری حکم می‌کند همه اشخاص به طور برابر و یکسان از منافع، مزایا و تکالیف ناشی از خدمات عمومی و هزینه‌های عمومی که به منظور تأمین منافع عموم ایجاد شده‌اند برخوردار گردند و نباید ملاک‌های نژادی، قومی، عقیدتی و سیاسی مبنای

۱. هداوند مهدی و مشهدی علی، اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۱۳۹.

۵۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

برخوررداری یا حق تقدم افراد در استفاده از این خدمات شود. دولت نمی‌تواند با این بهانه میان مردم تبعیض قائل شده و اشخاصی را از خدمات عمومی محروم سازد و یا برای برخی امتیازات ویژه‌ای در نظر بگیرد. این اصل هرگونه جانبداری را که منجر به ایجاد تبعیض در انجام خدمات عمومی گردد ممنوع و مخالف اصل برابری می‌داند. این اصل به «قاعده برابری افراد در مقابل تحمیلات ناشیه از اداره عمومی» مشهور است.

اصل برابری هم در مورد خدمات عمومی‌اداری و هم خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی اعمال می‌شود. هرچند که ممکن است گاهی تبعیض بین استفاده‌کنندگان خدمات صنعتی و بازرگانی وجود داشته باشد و این زمانی رخ می‌دهد که آن‌ها در یک موقعیت مشابه قرار نداشته باشند. زیرا تساوی رفتار برای موقعیت‌های مشابه است، بنابراین برای موقعیت‌های مختلف باید رفتار مختلف داشت و به روش دیگر رفتار نمود.

می‌توان بر اساس ماهیت خدمات مصرف شده یا حجم آنها یک سیاست قیمتی نسبت به مشتری و استفاده‌کنندگان مختلف برقرار نمود ولی در آن حالت تمام استفاده‌کنندگان که دارای یک موقعیت عینی مشابه هستند می‌توانند از امتیازات یکسان بهره‌مند شوند. اصل تساوی به هزینه‌های خدمت عمومی نیز مربوط می‌گردد. اجرای این اصل نسبت به هزینه‌ها، گاهی اوقات مسئولیت بدون تقصیر قدرت عمومی را به دنبال دارد که اجازه دادن ضرر و زیان به زیان دیده که نسبت به او این تساوی رعایت نشده را می‌دهد. مؤسسات و بنگاه‌های خصوصی می‌توانند برای هر دسته از مشتریان خود شرایط خاصی وضع کنند، ولی سازمان‌های دولتی چنین حقی ندارند و نمی‌توانند نسبت به ارباب رجوع خود تبعیض غیر قانونی قائل شوند.

در جمهوری اسلامی ایران در بند ۹ اصل سوم، اصول ۱۲، ۱۴، ۱۹ و ۲۰ و بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی، اصل برابری همگان در مقابل قانون و در نتیجه خدمات عمومی پذیرفته شده است. اصل اخیر درباره برخوررداری مردم از حقوق یکسان در استفاده از خدمات عمومی پذیرفته شده است. اثری که اصل برابری و منع تبعیض بر قراردادهای ناظر بر خدمات عمومی می‌گذارد در دو صورت بروز پیدا می‌کند:

۱- اصل تساوی و برابری بین اشخاص خصوصی قبل از انعقاد قرارداد

طبق اصل برابری و منع تبعیض، در مناقصه عمومی تمام افراد حق دارند در صورت

تمایل به معامله با دولت در آن شرکت کنند. زیرا تمام افراد در استفاده از مزایای خدمات عمومی برابرنند. هرگونه محروم کردن افراد از شرکت در مناقصه عمومی جزء در مورد مجبورین و ورشکستگان به تقصیر که قانوناً فاقد اهلیت معامله هستند، مجاز نیست و هر تصمیمی برخلاف این اصل گرفته شود لغو و باطل خواهد شد.

۲- اصل تساوی در ارائه خدمات توسط بخش خصوصی بعد از انعقاد قرارداد

به دلیل تعلق امور و خدمات عمومی به عموم افراد جامعه، در واقع هدف از ایجاد آنها تأمین منافع عموم مردم است و درحقیقت امر هزینه اداره این امور را به نحوی خود مردم می پردازند. لذا چون متعلق به همه مردم است بایستی همه بطور مساوی و بدون هیچ گونه تبعیض از آن بهره مند گردند. از این رو صاحبان امتیاز و پیمانکاران این امور موظف و مکلف به رعایت اصل تساوی و عدم تبعیض در میان مشتریان یا استفاده کنندگان امور مزبور می باشند. در غیر این صورت اگر عملکردشان طوری باشد که موجب تبعیض بین مردم (مشتریان) گردد و سبب محروم شدن عده ای از آنها در بهره مند شدن این امور و خدمات شود دولت حق خواهد داشت در صورت تخلف از این شرط قرارداد را بطور یکجانبه فسخ نماید. نکته قابل توجه اینکه گاهی اوقات رعایت این اصل مستلزم این است که مشتریان این امور واجد شرایط استفاده از آن نیز باشند. مثلاً بهره مند شدن از امکانات برق، تلفن مستلزم این امر است که طرف ساکن حوزه امتیاز باشد و شرایط لازم را طبق ضوابط داشته باشد. لذا صاحب امتیاز در این صورت مکلف است که برخلاف حق برای اشخاصی که واجد شرایط بهره مند شدن می باشد تبعیض قائل نشده و سبب محروم شدن عده ای از این امکانات و خدمات نگردد.^۱

ج: اصل انطباق

نفع عمومی امر تغییر ناپذیری نیست و با زمان تغییر می یابد. خدمات عمومی با توجه به الزامات و نیازهای خود باید بتواند همیشه با تحول و تغییرات و دگرگونی های ممکن منافع عمومی انطباق و سازگاری پیدا کند. به عبارت دیگر، اصل سازگاری بر این اندیشه استوار است که نیازهای زندگی اجتماعی همواره در حال تغییر و تحول

۱. رمضان پور رحمان، مقاله قراردادهای ناظر بر ارائه خدمات عمومی در ایران، مقالات حقوقی نشر حق گستر.

۵۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

است و ارائه این خدمات هم باید با نیازها منطبق باشد. مثلاً ادارات و مؤسسات دولتی نمی‌توانند برای ارائه خدماتی مانند حمل و نقل از درشکه و وسایل نقلیه ابتدایی استفاده کنند.

از نتایج این اصل این است که دولت حق دارد هر زمان که بخواهد شرایط انجام خدمات را با گرفتن تصمیماتی با توجه به مقررات، بدون در نظر گرفتن موانع حقوقی (حقوق مکتسب و یا تعهدات قراردادی) تغییر دهد و تحولات ضروری را ایجاد نماید و نه استفاده کنندگان از خدمات عمومی و نه مأموران به خدمت نمی‌توانند به حق مکتسب حفظ وضعیت حقوقی زمانی که ارتباط با اداره را آغاز کرده‌اند استناد کنند. اصل سازگاری یا انطباق به معنی خودسری و افسار گسیختگی اداره نیست. طرفین قرارداد با اداره، حق اجرای صحیح مقررات درباره وضعیت حقوقی خود را تا هنگامی که آنها تغییر نکرده‌اند خواهند داشت. براین اساس، صاحب امتیاز مکلف است با توجه به تحولات و نیازمندیها و ضروریات زندگی اجتماعی جامعه، مؤسسه امتیاز خود را با شرایط روز و با آخرین شیوه فنی روز تطبیق دهد و آن را اداره کند. چرا که امور و خدمات عمومی چون از امور اجتماعی هستند همواره در طول زمان متغیر و متحول می‌گردند. از این رو دولت براساس اصل انطباق می‌تواند هر وقت مقتضی دانست قواعد و مقرراتی وضع نماید و بواسطه آن، نحوه فعالیت سازمان و اداره امور مذکور را تغییر دهد. از این رو چه شرط انطباق دادن مؤسسه امتیاز با آخرین شیوه فنی در قرارداد امتیاز درج بشود و چه نشود، فرقی ندارد و صاحب امتیاز نمی‌تواند به بهانه عدم درج چنین شرطی در قرارداد امتیاز، از مطابقت آن با شرایط و اوضاع و احوال روز خودداری نماید. زیرا در صورت امتناع، دولت حق خواهد داشت قرارداد را بصورت یکجانبه فسخ نماید.^۱

البته اگر اجرای اصلاحات فنی مؤسسه، برای صاحب امتیاز مستلزم هزینه و مخارج فوق العاده باشد، دولت امتیاز دهنده بایستی به او مساعدت نماید. صاحب امتیاز هم حق دارد که تغییر شرایط مالی قرارداد را تقاضا نماید تا از این طریق بتواند هزینه‌ها و مخارج فوق العاده‌ای که متقبل شده دریافت دارد. البته اگر هزینه‌ها و مخارج ناشی از تغییرات و در نتیجه انطباق دادن با شرایط روز عادی باشد، صاحب امتیاز مستحق

۱. طباطبایی مومنی منوچهر، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۲۶۹.

دریافت آن نخواهد بود. زیرا این یک اصل است و صاحب امتیاز مطابق این اصل مکلف به رعایت آن در جریان اجرای قرارداد خواهد بود.

همچنین به موجب این اصل اداره می‌تواند تعرفه های استفاده کنندگان خدمات عمومی صنعتی و تجاری را به طور یکجانبه اصلاح نماید. برای نمونه به دلیل تورم؛ قیمت آب، برق، گاز و تلفن به تدریج می‌تواند توسط اداره افزایش یابد هر چند که این اشخاص با اداره مربوط از راه قرارداد آبونمان یا اشتراک ارتباط داشته باشند. طرفین قرارداد با اداره باید تابع قواعد مربوط به حق اصلاح یک جانبه شرایط قراردادها و تعهدات خود توسط اداره باشند و قرارداد آنها نمی‌تواند مانعی برای تغییر انجام تغییرات گردد. ولی در این موقع بنا به نظریه عمل حاکم اگر اقدامات دولت منتهی تحمیل زیان به آنها شد، آنها حق مطالبه ضرر و زیان را دارند و باید خسارتشان به طور عادلانه جبران گردد. برای نمونه برابر این اصل، اداره حق دارد در قراردادها بدون اینکه قبلاً شرط شده باشد بنا به مقتضیات اداری تعهدات جدیدی بر پیمانکار خود تحمیل کند (ماده ۲۶ آیین نامه معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۳۴) استفاده کنندگان هم بنا به این اصل حق ندارند که نسبت به تغییرات ایجاد شده اعتراض کنند^۱.

د: اصل تقدم

اصل تقدم بدین معنی است که چون خدمات عمومی به نفع عموم جامعه است و منافع و نیازهای عمومی افراد جامعه باید حفظ گردد، بنابراین اگر تعارضی میان منافع خصوصی و منافع عمومی در جهت ارائه خدمات عمومی رخ دهد حق تقدم با امور عمومی است و همین امر موجب می‌شود که دولت از امتیازات ناشی از اعمال حاکمیت جهت تأمین منافع عمومی یا جهت ارائه خدمات عمومی استفاده نماید. بدین ترتیب جهت تحقق این امر امتیازات ویژه‌ای به دولت داده شده است که هیچ شخصی جز او حق استفاده از این امتیاز را ندارد. امتیازات مزبور به «امتیازات حقوق عمومی» یا «امتیازات ناشی از قدرت عمومی» موسوم است.

در حقیقت هدف از وضع امتیازات این است که دولت قدرت لازم را برای پیشبرد اهداف عمومی داشته باشد و بتواند وظایف خود را که به وظایف همگانی مربوط است

۱. رمضان پور رحمان، مقاله قراردادهای ناظر بر ارائه خدمات عمومی در ایران، نشر مقالات حقوقی حق گستر.

۵۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

به گونه مطلوبی انجام دهد و سازمان‌های عمومی بتوانند به طور منظم به انجام وظایف خود ادامه دهند.^۱ درباره تأثیر این اصل بر قراردادهای ناظر بر خدمات عمومی می‌توان گفت که تمام اختیارات مانند اختیار نظارت و هدایت، حق تغییر یکجانبه قرارداد، حق فسخ یکجانبه قرارداد که دولت در قراردادها دارد همگی ناشی از اصل تقدم است.

چنین امتیازاتی ممکن است در قالب شروط صریح، در مفاد هر یک از این قراردادها گنجانده شوند یا اینکه به موجب قوانین به مقام صلاحیت دار عمومی اعطاء گردد.^۲ در هر دو صورت این امتیازات یکی از بارزترین خصیصه‌های قراردادهای ناظر بر خدمات عمومی است که در جهت تأمین منافع عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

بند چهارم: نقد نظریات خدمات عمومی

از جمله ایرادات وارده بر نظریه خدمات عمومی این است که مصادیق خدمات عمومی مشخص نیست. از طرفی بسیاری از فعالیت‌های دولت جنبه خدمات عمومی نداشته ولی مشمول قواعد حقوق اداری است. مثلاً فعالیت‌هایی چون اخذ مالیات و استقراض‌های داخلی و خارجی فی نفسه از اعمال خدمات عمومی به شمار نمی‌آیند و نیز خدماتی که دستگاه قضایی در جهت احقاق حق افراد جامعه ارائه می‌دهد و در واقع بزرگترین خدمت را در جهت نفع عموم اعمال می‌دارد و نیز اعمال قوه مقننه که در جهت تأمین مصالح اجتماعی است بر اساس این نظریه جزو خدمات عمومی محسوب نمی‌شوند.

اما با گذشت زمان مفهوم ماهوی و کاربردی خدمات عمومی تغییر کرده است. چون این امور ثابت و غیر متغیر نیستند و همواره دستخوش تغییرات و تحولات هستند. همان گونه که بسیاری از خدمات عمومی اجتماعی که در گذشته جنبه خصوصی داشته است امروزه جنبه عمومی پیدا کرده است مثلاً آموزش و پرورش و بهداشت عمومی. همچنین بعضی از خدمات نیز ممکن است به مرور زمان جنبه عمومی خود را از دست بدهند و جزء امور خصوصی قرار گیرند.

امروزه نهادهای خصوصی بیشماری وجود دارند که مشغول اداره خدمات عمومی به مفهوم کاربردی آن هستند. هنگامی که نهاد اداره کننده فعالیت عام المنفعه یک نهاد

۱. طباطبایی مومنی، حقوق اداری، پیشین، صص ۲۷۰-۲۷۱.

۲. هداوند مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، چاپ دوم، انتشارات سمت، ۱۳۹۰، ص ۴۵۵.

عمومی است فرض بر ویژگی خدمت عمومی آن فعالیت می‌گردد. در حالی که یک نهاد عمومی می‌تواند مبادرت به انجام یک فعالیت خصوصی (بازرگانی یا صنعتی) یا اعمال تصدی نماید و یک نهاد خصوصی نیز مبادرت به انجام یک فعالیت دارای خصیصه خدمت عمومی کند. اما برای اینکه فعالیت‌های عام المنفعه یک نهاد خصوصی در زمره خدمات عمومی قرار گیرد باید از نظام حقوقی خاصی مانند استفاده از قدرت عمومی، نظارت شخص عمومی بر شیوه‌های انجام فعالیت نهاد خصوصی پیروی کند.

گفتار دوم: نظریه منافع عمومی^۱

مفهوم منفعت عمومی در قالب یک نظریه برای نخستین بار توسط پروفیسور مارسل والین (Waline) رئیس دانشکده حقوق پاریس برای توجیه اعمال اداری و پوشاندن کاستی‌های نظریه خدمات عمومی مطرح شده است. وی که در ابتدا از طرفداران سرسخت نظریه خدمات عمومی بود به تدریج به این نتیجه رسید که مفهوم منفعت عمومی بهتر می‌تواند اعمال اداری دستگاه‌های دولتی را توجیه نماید.^۲ منفعت عمومی از حیث مرجع تأمین کننده آنها قرابت زیادی با خدمات عمومی پیدا می‌کند. به این نحو که می‌توان از سه شیوه ارائه منفعت عمومی سخن به میان آورد و به عبارتی، سه نوع منفعت عمومی را در نظر گرفت.

بند اول: منفعت عمومی ارائه شده توسط بخش دولتی

در این حالت متولی امور مربوط به منفعت عمومی، دولت است و بخش خصوصی به دلیل عدم توانایی یا عدم صرفه اقتصادی، به سراغ انجام کارهایی که حاوی منفعت

۱. حاج زاده هادی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی (بررسی مفهوم منفعت عمومی)، دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۶۲، ت. ن. ۱۳۹۳/۴/۳۱، صص ۱۰-۱۱.

۲. استاد والین، این نظریه را از رأی مورخ ۱۰/۶/۱۹۲۱ شورای دولتی فرانسه در خصوص قضیه شهرداری مانسجور اقتباس کرد. در این قضیه، سه دانش آموز بر اثر سقوط حوض آب مقدس در کنیسه مانسجور زخمی شدند و دادگاه محلی، شهرداری را به علت قصور در تعمیر کنیسه محکوم نمود. در مقابل، شهرداری تقاضای تجدیدنظر از این حکم دادگاه محلی را از شورای دولتی نمود با این توجیه که با توجه به قانون ۹/۹/۱۹۰۵ امور دینی از دولت مجزاست و لذا شهرداری مسئولیتی درخصوص اماکن مذهبی ندارد چراکه از زمان تصویب قانون فوق، این امور جزو خدمات عمومی محسوب نمی‌شوند. شورای دولتی فرانسه، این استدلال شهرداری محلی را نپذیرفت و بیان داشت هرچند از زمان تصویب قانون مذکور، خدمات دینی، دیگر خدمت عمومی محسوب نمی‌شوند اما این مسئله به دلیل «نفع عمومی» است که انفکاک امور دینی از دولت را در بر داشته (و لذا تا جایی این انفکاک، قابل استناد است که نفع عمومی را خدشه دار نکند) (راضی، بی تا: ۱۳۳).

عمومی است نمی‌رود. به عنوان مثال ایجاد شبکه حمل و نقل ریلی درون شهری (مترو) در اکثر کشورها به دلیل هزینه‌های بسیار بالا، مورد استقبال بخش خصوصی قرار نمی‌گیرد و لذا دولت‌ها ناچارند برای تأمین منافع عمومی شهروندان، خودشان مبادرت به سرمایه گذاری در این بخش نمایند.

بند دوم: منفعت عمومی ارائه شده با مشارکت بخش عمومی و خصوصی

در این فرض، دو حالت امکان دارد بروز کند: در برخی موارد پس از ایجاد امور حاوی منفعت عمومی توسط دولت، مدیریت و ارائه آنها به بخش خصوصی واگذار می‌شود.^۱ مانند ساخت یک بیمارستان یا نیروگاه توسط دولت و سپس واگذاری مدیریت آن به بخش غیردولتی. در برخی موارد دیگر، امور حاوی منفعت عمومی با حمایت مستقیم دولت توسط بخش خصوصی محقق می‌شود مانند انجام امور نظافت و جمع آوری زباله در معابر شهری. در هر دوی این موارد، لزوم نظارت دولت بر ارائه مطلوب این امور و وجود برخی امتیازات قدرت عمومی برای بخش خصوصی، لازم به نظر می‌رسد.

بند سوم: منفعت عمومی ارائه شده توسط بخش خصوصی (امور عام المنفعه)

فعالیت‌های خصوصی بسیاری هستند که به طور قابل ملاحظه‌ای نیازهای عام المنفعه مردم را برطرف می‌نمایند و دولت نقش مستقیم و قابل توجهی در آنها ایفا نمی‌کند. برای نمونه، احداث نانوایی و ارائه نان در یک شهر جزو منافع عمومی است، اما هدف نانوایان سیر کردن شکم گرسنگان نیست، بلکه هدف نخستین و مشروع او کسب درآمد و اداره زندگی خویش از راه فروش نان است هر چند که از این راه به نیاز جامعه نیز پاسخ می‌دهد.^۲

اساس این نظریه بر نفی تقسیم دوگانه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی است. این نظریه در واقع دو منفعت عمومی و خصوصی را به عنوان دو واقعیت مستقل به رسمیت می‌شناسد و لزوم جمع بین دو منفعت مذکور را مورد تأکید قرار می‌دهد. درخصوص همبستگی بین منفعت خصوصی و منفعت عمومی، بنا بر این گذاشته شده است که راه تأمین منافع فردی، تأمین منافع عمومی و راه تأمین منافع عمومی، تأمین

۱. عباسی بیژن، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵۴.

۲. گرجی علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، نشر جنگل، ۱۳۸۸، ص ۱۱۹.

منافع خصوصی افراد دانسته می‌شود. و در صورت تزامن منافع عمومی با منافع خصوصی، باید اولویت را به منافع عمومی داد و اصولاً وجود منافع یا مصالح عامه، ملاک تمیز و تشخیص حقوق خصوصی از حقوق عمومی است.

در بررسی حقوقی پیرامون منفعت عمومی، ضمن توجه به این نکته که اساساً کارکرد اولیه و اصلی همه قوانین، تأمین منافع عمومی جامعه است، علاوه بر جهت گیری تمامی قوانین به تأمین منافع عمومی، حضور نسبتاً صریح این مفهوم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و قانون مدیریت خدمات کشوری مشاهده می‌شود. در قوانین عمومی کشور در خصوص توجه به منفعت عمومی دو دسته از قوانین را می‌توان از هم تمیز داد: قوانینی که در جهت تأمین منافع عمومی، مالکیت خصوصی افراد را قابل تحدید و سلب می‌دانند و قوانینی که الزامات یا محدودیتهائی را بر افراد در جهت تأمین منافع عمومی تحمیل می‌نمایند.

بند چهارم: نقد نظریه منافع عمومی

با توجه به تعاریف دو مفهوم منفعت عمومی و خدمات عمومی، رابطه این دو عموم خصوص مطلق می‌باشد به عبارتی دایره شمول منافع عمومی گسترده تر از خدمات عمومی است. لذا مفهوم منافع عمومی را نمی‌توان به عنوان تنها پایه حقوق اداری به شمار آورد. چراکه از یک طرف همه چیزهائی که برای جامعه ضرورت دارد (خدمات عمومی)، در واقع حاوی نفعی برای جامعه است و از طرف دیگر امکان دارد امور برای جامعه دارای نفع باشد اما در مقطع زمانی خاصی و یا در همه زمان ها، نیاز ضروری جامعه تلقی نشود و لذا جزء خدمات عمومی نباشد. به عبارتی کلیه اعمال اداری و غیر اداری دولت و برخی از اعمال اشخاص خصوصی را نیز در بر می‌گیرد.

انتقاد دیگری که می‌توان بر این نظریه وارد ساخت بار سیاسی این نظریه و انتزاعی بودن آن است. مفهوم منافع عمومی نظر بر اموری کلی و مطلق دارد به طوری که می‌تواند مورد سوء استفاده قدرت حاکمه قرار گیرد. این نظریه می‌تواند کلیه فعالیت‌های دولت را به استناد این که منافع عمومی را در نظر دارند توجیه کند. حال آن که ممکن است آن فعالیت ها متضمن منافع ملی و عمومی کشور نباشند.^۱

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۵۸.

گفتار سوم: نظریه قدرت عمومی

نظریه قدرت عمومی در اواخر قرن ۱۹ از سوی «لئون دوگی» اعلام شد و اعمال اداری را به دو شق تقسیم کرد: شق اول اعمال حاکمیت که به موجب آن دولت و زمامداران به اقتضاء تشخیص خود، هر عملی را متضمن مصالح عمومی قلمداد کنند انجام می‌دهند و شق دوم اعمال تصدی که دولت می‌تواند در مواردی همچون بخش خصوصی به اعمالی چون تجارت بپردازد.

با استقرار نظام حکومتی دموکراتیک و رژیم‌های پارلمانی و با به کار بستن نظریه تفکیک قوا، قدرت عمومی به سه قدرت تقنینی، سیاسی و قضایی تقسیم گردید. و قدرت اداری به نوبه خود در شبکه سلسله مراتب اداری و بین مناطق جغرافیایی استقرار یافت. نقدی که بر این نظریه وارد می‌باشد این است که تقسیم امور عمومی به امر حاکمیت که به موجب آن دولت و زمامداران وقت به اقتضای تشخیص خود هر عملی را متضمن مصالح عمومی تلقی و قلمداد کنند می‌تواند به خودکامگی و استبداد اداری تبدیل شود. امر تصدی نیز که به موجب آن به امر تجارت و امور خصوصی و مدیریتی بپردازد تقسیم درستی نیست.^۱ چرا که امروزه فعالیت‌های دولت را به طور کلی می‌توان به فعالیت‌های مربوط به اعمال حاکمیت و اعمال تصدی تقسیم کرد.

گفتار چهارم: نظریه تعدد مبانی حقوق اداری

نظریه تعدد بر این پایه استوار است که ضرورتی ندارد حقوق اداری مبتنی بر یک پایه و اصل عقیدتی باشد بلکه جمع بین چند نظریه هم می‌تواند مورد پذیرش و عمل قرار گیرد.^۲

گاهی مقتضیات اداری ایجاب می‌کند که دستگاه حاکمه متوسل به قدرت شود و گاهی نیز لازم است به ارائه خدمات عمومی بپردازد؛ گاهی به کارکنان، اختیارات اداری خاصی را اعطاء می‌نماید و زمانی نیز قلمرو عمل آنان را با تشریفات و نظارت اداری، مقید و محدود می‌سازد. همچنین زمانی بر مشتریان و شهروندان الزاماتی را تحمیل می‌کند و یا برعکس آنها را مورد حمایت قرار داده و خسارتهای وارده را که به واسطه

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۷۶.

۲. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۷۸.

خطر و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی پیش آمده مورد جبران قرار می‌دهد. چنین است که محتوای حقوق اداری را مجموعه‌ای از احکام ترجیحی، تحمیلی، حمایتی و هدایتی تشکیل می‌دهد و همین وضعیت، حقوق اداری را در جایگاهی مستقل و متفاوت نشانده است.

مبحث دوم: منابع حقوق اداری

طرح بحث

منظور از منابع در این بحث، کیفیت و مظاهر ایجاد قواعد حقوق اداری است.^۱ منابع حقوق، یعنی خاستگاه حقوق و نیروهای سازنده قواعد حقوقی، نظیر شریعت و اراده خداوند، عرف و اراده مردم، و یا هر مقام و قدرتی که قواعد الزامی وضع می‌کند. بنابراین منظور از منابع حقوق اداری، خاستگاه اصلی و نیروهای سازنده قواعد و حقوق اداری است. و آنها مجموعه قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری هستند که در مقام عمل و اجرا می‌بایست نصب العین قرار داده شود. نظیر قانون اساسی، قوانین عادی، آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها، بخش نامه‌ها، اصول کلی حقوقی، معاهدات بین‌المللی و احکام محاکم قضایی و نظایر آنها. منابع حقوق اداری در طی دو مبحث جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- منابع مدون حقوق اداری: قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین عادی، مقررات دولتی.

۲- سایر منابع حقوق اداری: عرف و منابع معتبر اسلامی، معاهدات بین‌المللی، احکام دادگاه‌های دادگستری (رویه قضایی)، اصول کلی حقوق، آثار و عقاید و اندیشه‌های علمای حقوق.

اولین و مهمترین منبع حقوق، قانون است. قانون در اصطلاح هر نوع قاعده حقوقی است که مقام صلاحیت دار به صورت گزاره‌ای مکتوب انشاء کند. قانون به مفهوم اصطلاحی عام خود، بسته به مقام صلاحیت دارِ واضع آن، انواعی دارد از جمله قانون اساسی، قانون عادی، آیین نامه و بخشنامه. اما در مفهوم اصطلاحی خاص، به قواعدی

۱. کاتوزیان ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ سی ام، شرکت سهامی انتشارات، ص ۱۱۹.

۶۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

گفته می‌شود که قوه قانون گذاری با تشریفات خاصی آنها را وضع می‌کند.^۱ قانون از نظر سلسله مراتب به سه دسته اصلی تقسیم می‌شود:

۱- قانون اساسی

۲- قوانین عادی

۳- مقررات دولتی.

قانون اساسی مهم ترین و اساسی ترین منبع قوانین مدونی است که ناظر و حاکم بر اداره می‌باشد. در کنار قانون اساسی، قوانین عادی، آیین نامه ها، تصویب نامه‌ها و معاهدات که به موجب قانون مدنی هم شأن قانون هستند اهمیت به‌سزایی دارند.

گفتار اول: قانون اساسی^۲

قانون اساسی منبع مستقیم یا غیر مستقیم کلیه صلاحیت‌های اداری است. بسیاری از نهادهای مهم و اساسی، مشروعیت خود را از قانون اساسی کسب می‌نمایند. اما علاوه بر این، قانون اساسی حاوی برخی از اصول بنیادین در رابطه با اعمال اداره است که اداره ملزم به رعایت آنهاست و عدم رعایت این اصول، می‌تواند موجب ابطال این اعمال گردد.

این اصول بنیادین که از آن تحت عنوان مبانی و پایه‌های حقوق اداری در قانون اساسی یاد می‌شود عبارتند از:

۱- اصل اداره کشور به اتکاء آراء عمومی (دموکراسی کارکردی)، که اصول ۶ و ۱۷۷ قانون اساسی مؤید این امر است.

۲- اصل تفکیک قوا، که اصل ۵۷ قانون اساسی، این اصل را در ایران پذیرفته است و مقرر می‌دارد: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۳- نظارت سیاسی بر اعمال اداره، این شیوه نظارت بر اعمال اداره می‌تواند:

الف) از طریق نمایندگان مجلس که به سه صورت می‌باشد انجام گیرد:

۱. جعفری لنگرودی محمدجعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، جلد ۱، تهران ۱۳۷۶، ص ۹۵ و کاتوزیان ناصر، کلیات حقوق: نظریه عمومی، جلد ۱، تهران ۱۳۷۹، ص ۳۰۴-۳۰۵.
۲. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، صص ۴۲-۴۳.

۱- نظارت از طریق سوال (اصل ۸۸ قانون اساسی).

۲- نظارت از طریق تذکر؛ تذکر می‌تواند مقدمه‌ای برای استیضاح تلقی گردد. در قانون اساسی اشاره‌ای به تذکر وجود ندارد ولی در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان^۱ پیش‌بینی شده است.

۳- نظارت از طریق استیضاح (اصل ۸۹ قانون اساسی).

ب) دومین شیوه نظارت سیاسی بر اعمال اداره؛ نظارت از طریق خود مجلس است که به دو صورت انجام می‌گیرد:

۱- به ابتکار خود مجلس (تحقیق و تفحص، اصل ۷۶ قانون اساسی).

۲- به ابتکار شهروندان (اصل ۹۰ قانون اساسی).

ج) سومین شیوه نظارت سیاسی بر اعمال اداره؛ نظارت از طریق ریاست مجلس است.

به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

۴- نظارت قضائی بر اعمال اداری^۲: اصل نظارت قضائی بر اعمال اداره، یکی از مهمترین بحث‌های حقوق اداری است که به صورت مجزا در جای خود مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در اینجا به اختصار یادآوری می‌کنیم که این نظارت از سه طریق انجام می‌گیرد:

۱- نظارت از طریق دیوان عدالت اداری در مورد اقدامات و تصمیمات دستگاههای دولتی و مأمورین آنها به جهت انجام وظیفه و آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولتی (اصل ۱۷۳ قانون اساسی).

۲- نظارت از طریق قضات دادگاهها (اصل ۱۷۰ قانون اساسی).

۳- نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ قانون اساسی).

۱. ماده ۶ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱.

۲. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، صص ۵۰-۵۱.

۵- اصل پنجم؛ نظارت مالی بر اعمال اداره (به موجب اصول ۵۲ تا ۵۵ قانون اساسی).

۶- اصل ششم؛ کنترل از طریق سلسله مراتب (اصل ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی).

۷- اصل هفتم؛ ایجاد نظام اداری صحیح (تمرکز زدائی و تراکم زدائی)

۸- بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری) که یکی از شروط تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی است.

گفتار دوم: سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام راهکارهایی در جهت تحقق اهداف و آرمان‌های یک جامعه هستند که همه قوانین، مقررات و تصمیمات را در یک جامعه به سمت آن آرمان‌ها رهنمون می‌سازند. جایگاه رفیع سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سپردن تعیین و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها به بالاترین مقام کشور، بستر مناسبی برای انتظام بخشی به فرآیندهای اجرا و تقنین در جهت اهداف و آرمان‌هاست. سیاست‌های کلی نظام از لحاظ حقوقی سیاست‌های کلانی است که می‌توان آن‌ها را در قالب فرامین حاکمان جامعه معین نمود و از لحاظ فقهی نیز از مصادیق احکام حکومتی به شمار می‌رود. هر دو جنبه این ماهیت باعث می‌شود تا در الزامی بودن این سیاست‌ها تردیدی نتوان نمود. این سیاست‌ها از نظر سلسله مراتبی در جمهوری اسلامی ایران ذیل قانون اساسی و فراتر از همه قوانین و مقررات و تصمیمات قرار می‌گیرند و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها به موجب تفویض رهبری به عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دارد. شورای نگهبان نیز در صورت عدم اعلام نظر مجمع تشخیص مصلحت، می‌تواند مصوبات مجلس را علاوه بر انطباق با شرع و قانون اساسی از حیث انطباق با سیاست‌های کلی نظام در حوزه مربوطه بررسی نماید.

قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، یک خلأیی در نظام حکومت‌داری جمهوری اسلامی ایران وجود داشت و آن نبود همین چهارچوب‌ها و سیاست‌های کلی نظام با توجه به نقش ولی فقیه برای هدایت و اداره‌ی جامعه بود. این موضوع در بازنگری قانون اساسی مطرح و در بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی قرار گرفت. بر

اساس اصل یکصد و دهم قانون اساسی، یکی از وظایف و اختیارات رهبری «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است.

در این راستا استعلام شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۲-۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان از محضر مقام معظم رهبری و پاسخ ایشان تعیین کننده جایگاه سیاست‌های کلی نظام را در سلسله مراتب قواعد حقوقی در نظام حقوقی ایران می‌باشد:

محضر مبارک رهبر معظم انقلاب اسلامی آیت الله خامنه‌ای (مد ظله العالی)
سلام علیکم و رحمه الله

چنانچه مستحضرید حضرت عالی رسیدگی به مصوبات از جهت مخالفت با سیاست‌های کلی را به عهده مجمع تشخیص مصلحت گذاشتید، از این رو شورای نگهبان در این مورد اظهار نظر نکرده است، ولی به طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده اما مجمع هیچ اظهار نظری در مورد آن نکرده است. از جمله اینکه اخیراً در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ مواردی خلاف آن سیاست‌های کلی وجود داشت که از طرف مجمع نیز نظری به ما اعلام نشده بود. فقط در این اواخر نامه ای از آقای دکتر محسن رضائی به عنوان دبیر مجمع تشخیص راجع به یک مورد و نامه ای به امضای آقای دکتر دانش جعفری به عنوان کمیسیون نظارت مجمع راجع به چند مورد مخالفت با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم بر حسب وظیفه آنها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس به دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آنها ترتیب اثر نداد.

با این وضعیت لطفاً اقدامی فرمائید که سیاست‌های کلی مورد نقض و یا تخصیص از طرف مجلس واقع نشود. ضمناً احتمال می‌دهم که با مصوبات دولت هم چنین برخورد شده باشد.

والامر الیکم والسلام علیکم و رحمه الله و برکاته

احمد جنتی - دبیر شورای نگهبان

بسمه تعالی

با سلام و تحیت

در پاسخ به آنچه مرقوم فرمودید اعلام می‌دارد:

در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلان نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه‌ی ذاتی خود درباره‌ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.

و السلام علیکم و رحمه الله

سید علی خامنه‌ای - ۱۳۹۳/۳/۱۱

گفتار سوم: قوانین عادی

دومین منبع مدون حقوق اداری که بعد از قانون اساسی اهمیت فراوانی دارد قوانین عادی است. و می‌توان مهمترین و گسترده‌ترین منبع حقوق اداری محسوب کرد. قوانین عادی مجموعه قواعد عام الشمول و لازم الاجرا هستند که توسط قوه مقننه وضع می‌شود. بر خلاف حقوق مدنی و یا حقوق تجارت که می‌توان به قانون مشخصی به عنوان منبع استناد کرد قوانین عادی مستند حقوق اداری ایران بسیار متنوع و پراکنده است. اگرچه قوانین عادی از منابع مهم حقوق اداری به شمار می‌روند، لیکن همانگونه که گفته شد، حقوق اداری دارای دارای قانون عادی واحد و مدونی نیست که بتوان آن را محور و مبنای کشف قواعد و مقررات حقوق اداری قرار داد. 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 نظام اداری و پژوهشگران حقوق اداری فراهم ساخته است.

برخی قوانین عادی حاکم بر موضوعات حقوق اداری که بعداً به مناسبت از آنها

بهره خواهیم جست عبارت است از:

– 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.

گفتار چهارم: مقررات دولتی

مقررات دولتی، سومین منبع مدون حقوق اداری است. منظور از آن، مقرراتی است که به وسیله قوه مجریه وضع می‌شود و تحت عناوینی مانند آیین نامه، تصویب نامه، بخشنامه (متحد المال)، دستور العمل، مصوبه، اعلامیه یا حکم قرار دارند.^۱ در هر حال این گونه موازین که توسط مقامات صالح قوه مجریه وضع می‌شود نباید مخالف قانون اساسی یا قانون عادی و یا شرع باشد. در غیر این صورت می‌توان ابطال آنها را از دیوان عدالت اداری تقاضا نمود.

بند اول: دلایل وضع مقررات توسط قوه مجریه

با توجه به اینکه مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی، حق قانونگذاری در جمیع مسائل داخلی و خارجی، از اختیارات مطلق قوه مقننه است. با این حال قانونگذار در مواردی بخشی از حق قانونگذاری خود را به قوه مجریه تفویض کرده است. البته مقامات و مراجع اجرایی تنها اختیار وضع مقرراتی را که قانونگذار دستور داده است، کسب نکرده‌اند (مانند وضع آیین نامه‌های اجرایی)، بلکه قوه مجریه می‌تواند مستقلاً آیین نامه یا تصویب نامه‌هایی را که اصطلاحاً آیین نامه‌های مستقل نامیده می‌شوند، نیز وضع کند.

در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن، نص صریحی درباره حق قانونگذاری قوه مجریه وجود نداشت. بلکه به صورت تلویحی در اصل ۸۹ متمم قانون اساسی این حق را برای قوه مجریه شناخته بود. چنانچه مقرر می‌داشت: دیوانخانه عدلیه و محکمه‌ها، وقتی احکام و نظام نامه‌های عمومی و ایالتی و ولایتی و بلدی را مجری خواهند شد که آنها مطابق با قانون باشد.

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۳۰.

اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۳۸ ق.ا، صراحتاً حق وضع مقررات دولتی را اعم از آیین نامه‌های اجرایی، آیین نامه‌های مستقل، تصویب نامه و غیره را برای قوه مجریه شناخته است. به موجب این اصل: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قانون می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد. ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مغایر باشد...»^۱

الف: دلایل تفویض بخشی از اختیارات قانونگذاری به قوه مجریه

۱- **صلاحیت فنی قوه مجریه:** با توجه به اینکه قوه مجریه در تماس دائمی با مسائل اجرایی کشور است و از کارشناسان متعددی که در ارگانهای مختلف آن انجام وظیفه می‌کنند برخوردار است می‌تواند تصمیمات دقیق تر و مناسب‌تری را اتخاذ کند.^۲

۲- **ضیق وقت:** تعداد آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولت بسیار زیاد هستند و با توسعه سازمانهای اداری نیاز به وضع آیین نامه جدید روز به روز بیشتر می‌شود و از طرفی مجلس وقت کافی در اختیار ندارد تا در امور جزئی و محدود به وضع مقررات بپردازد.

۳- **وضع مقررات محلی:** هدف قانون عادی، وضع مقررات ملی است در حالی که برخی مقررات جنبه محلی داشته و در حدود مسائل محلی می‌باشند. مسئولان اداری به امور محلی بهتر واقفند و سریعتر مسائل آن را رفع می‌کنند.

۴- **اجرای آزمایشی قانون توسط آیین نامه:** در مورد بعضی از مقررات بهتر است که قبل از تصویب قطعی، به طور آزمایشی اجرا شود تا اگر نقص و اشکالی در عمل پیدا شد بتوان در مرحله تصویب قطعی آن اشکالات را اصلاح نمود و مسلماً این وظیفه را آیین نامه بهتر از قانون انجام می‌دهد چون دولت به طور مستقیم با اشکالات و موانع آن آشنا می‌شود.

۵- **استفاده از نظرات گروههای ذینفع:** در برخی از موارد بهتر است قبل از اینکه مجلس مقرراتی را وضع کند با گروههای ذی‌نفع مشورت نماید، مثلاً در تصویب قانون

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۱۴۸-۱۴۹.

۲. همان، ص ۱۵۰.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۶۹

کار بهتر است با خود کارگران یا نمایندگان قانونی آنها (مثل سندیکاها) مشورت شود، تا این مقررات مناسب اوضاع و احوال آنها باشد. مسلماً قوه مجریه این نظرخواهی را با توجه به امکانات خویش بهتر از قوه مقننه انجام می‌دهد.

۶- لمس مشکلات اداری و اجرایی توسط قوه مجریه: چون قوه مجریه در اجرای قوانین نقش داشته و به اداره کشور می‌پردازد و مسائل و مشکلات اداری و اجرایی را بهتر از قوه مقننه لمس می‌کند. لذا برای اینکه بتواند این مشکلات را مرتفع نماید حق وضع مقررات به آن اعطاء شده است.

بند دوم: انواع مقررات دولتی (مصوبات قوه مجریه)

منظور از مقررات دولتی، مجموع قواعدی است که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسئولیت اداری توسط مقامات صلاحیت‌دار (به غیر از قوه مقننه) وضع می‌شود. مقامات صلاحیت‌دار می‌تواند یک استاندار، وزیر، رئیس جمهور، شهردار و یا شورای شهر باشد. در این قسمت انواع مقررات دولتی را تحت عناوین زیر مورد مطالعه قرار خواهیم داد:

الف: آیین نامه‌ها

آیین نامه (نظام نامه) عبارتست از مقرراتی که از سوی مقامات مختلف قوه مجریه وضع می‌شود. آیین نامه همانند قانون و تصویب نامه یک دستور عام و کلی است که مراجع صلاحیت دار در مورد موضوعات معین و در حدود صلاحیت خود صادر می‌کند. با این تفاوت که قانون توسط قانونگذار وضع شده است ولی آیین نامه به وسیله یک مقام اداری و اجرایی وضع می‌شود. از طرفی نظام حقوقی این دو کاملاً با هم فرق دارد. قانون زمانی که انتشار پیدا کرد عملی غیر قابل اعتراض است و نمی‌توان علیه آن شکایت کرد و یا ابطال نمود در حالی که آیین نامه قابل اعتراض، شکایت و قابل ابطال می‌باشد. اعتبار آیین نامه منوط است به این که اولاً مغایر قانون عادی نباشد. ثانیاً تکالیف جدیدی برای مردم ایجاد نکند. هدف از وضع آیین نامه ممکن است تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد و یا در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. به این اعتبار به توضیح انواع آیین نامه ها می‌پردازیم:

۱- آیین نامه‌های اجرایی

این آیین نامه ها مقرراتی هستند که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار با هدف تسهیل و تکمیل اجرای قانون و بیان جزئیات آن وضع می‌شوند. و به علت عدم استقلال ذاتی، به آنها آیین نامه‌های غیر مستقل نیز می‌گویند. آیین نامه اجرایی قانون، از نظر ماهیت مکمل قانون هستند. لذا مادام که قانون مربوطه لازم الاجرا است و منسوخ نشده باشد آیین نامه اجرایی آن هم دارای اعتبار می‌باشد. همانطور که از مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی بر می‌آید دو نوع آئین نامه اجرایی وجود دارد:

دسته اول؛ آنهایی هستند که در خود قانون، دولت را مأمور به تدوین مقرراتی جهت اجرای قانون می‌نمایند که در این مورد گاهی ضرب الاجلی معین کرده و گاهی نیز فقط ذکر می‌شود که دولت آیین نامه اجرایی آن را وضع نماید که اصطلاحاً آیین نامه‌های تکمیلی اجرای قوانین می‌نامند. به عنوان مثال، قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۷ که در ماده ۱۷ قانون مذکور، وزارت مسکن و شهرسازی را مأمور اجرای این قانون می‌داند و موظف می‌کند که حداکثر ظرف مدت سه ماه آیین نامه اجرایی مواد این قانون را که به تصویب هیأت دولت خواهد رسید تهیه و به اجرا بگذارد.

دسته دوم؛ آنهایی هستند که قانونگذار فقط قانون را وضع می‌کند بدون آنکه ذکری از اجرای آن کرده باشد. ولی با توجه به اینکه دولت مأمور اجرای قانون است و خود را متعهد به اجرای قانون می‌داند به تدوین آیین نامه اقدام می‌نماید که اصطلاحاً آیین نامه‌های تکمیلی اجرایی خود جوش می‌گویند. گفتنی است اعتبار آیین نامه‌های اجرایی منوط به رعایت شرایط زیر از سوی قوه مجریه است:

- ۱- آیین نامه اجرایی نباید مغایر با قانون عادی باشد.
- ۲- آیین نامه اجرایی نباید تکالیف جدیدی علاوه بر تکالیف مندرج در قانون عادی برای مردم ایجاد کند.^۱

۲- آیین نامه‌های جایگزین قانون

این نوع از آیین نامه عبارت است از مقرراتی که با اذن صریح قانونگذار توسط قوه

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵۲.

مجریه تدوین می‌شوند اما ماهیتاً با قانون فرقی ندارند. و بایستی مثل قانون با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. گرچه قانون اساسی در اصل هفتاد و پنجم سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و واگذاری اختیار وضع قانون از طرف مجلس را ممنوع کرده است اما در مواقع ضرورت این امر امکان پذیر است. اصل مزبور در مورد واگذاری آن به دولت چنین می‌گوید: (... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذی ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد). این دسته از آیین نامه‌ها بر خلاف آیین نامه‌های اجرایی قانون که صرفاً برای اجرای قوانینی که قوه مقننه وضع کرده است ماهیتاً با قانون فرقی ندارند. با این اوصاف بعضی از لوایح قانونی نیز ممکن است در زمان فترت قانونگذاری توسط دولت (قوه مجریه) تصویب شوند که در ذیل تحت عنوان لوایح قانونی در زمان فترت، مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱-۲- لوایح قانونی در زمان فترت

لایحه قانونی، تعبیری است از وضع قانون در مواردی که در زمان فترت است. یعنی زمانی که مجلس منحل شده یا دوره قانونگذاری پایان یافته و مدت کم و بیش طولانی سپری شده است بدون اینکه مجلس جدیدی تشکیل شده باشد. یا ممکن است به دلایل جنگ، اغتشاشات داخلی و غیره باشد. اما با توجه به اینکه امور مملکت بایستی مداومت داشته و تعطیل بردار نیست و باید حل و فصل شود در چنین شرایطی ممکن است قوه مجریه جانشین قوه مقننه گردد و لوایحی را به نام قانون به تصویب رسانیده و اجرا نماید.^۱

۳- آیین نامه‌های مستقل

در این نوع آیین نامه‌ها مقامات اجرایی به موجب اصل ۱۳۸ و بدون اینکه مأموریت خاصی از طرف قانونگذار داشته باشند می‌توانند در حدود اختیاراتشان اقدام به وضع آن نمایند. به دیگر سخن، اداره بدون اینکه قانون خاصی را مد نظر داشته باشد مجبور به تدوین مقرراتی می‌شود که تحت عنوان آیین نامه‌های مستقل معرفی می‌گردند.

۱. رضایی زاده محمد جواد، حقوق اداری، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۸۵، ص ۶۷.

۷۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

گرچه مقررات تدوین شده به هیچ عنوان نمی‌تواند در صلاحیت انحصاری قانونگذار باشد. این نوع آیین نامه‌ها مستقل از قانون و برای انتظام روابط افراد به کار می‌روند و بسیار متنوع اند مانند آیین نامه‌های انتخاباتی، شهرداری، امور مالی. مقامات واضع آن نظیر هیأت وزیران، وزیر، استاندار، فرماندار می‌باشند. و با توجه به تنوع موضوعات به صورت ذیل تقسیم بندی می‌شوند:

۱-۳- آیین نامه‌های مستقل سازمان دهنده خدمات عمومی

در این مورد اصل ۱۳۸ ق.ا اعلام می‌دارد: (هیأت وزیران حق دارد برای تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد). این اصل به دولت این اجازه را می‌دهد به منظور تسریع در روند تحقق اهداف دولتی و تسهیل فعالیتهای دولت، در کلیه امور اجتماعی، اقتصادی برای تشکیلات داخلی سازمانهای تابعه، آیین نامه‌های مختلفی در زمینه‌های سازماندهی تشکیلات اداری، برقراری عدالت اجتماعی وضع بکند.

۲-۳- آیین نامه‌های مستقل انتظامی

مقرراتی هستند که به منظور حفظ نظم و امنیت عمومی در زمینه‌های مختلفی همچون راهنمایی و رانندگی، بهداشت و درمان به وجود می‌آیند و تمام افراد ساکن یک کشور می‌بایست از این آیین نامه‌ها پیروی نمایند.

۳-۳- آیین نامه‌های مستقل ضرورت

(در شرایط اضطراری تصویب می‌شوند): مطابق اصل ۷۹ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: (در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت‌های ضروری برقرار نماید. ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند). این اصل به دولت اجازه داده است در شرایط اضطراری تدابیر خاصی را در نظر گرفته و تصمیمات فوری اتخاذ نماید ولی برای جلوگیری از هرگونه سوء استفاده بایستی از مجلس نیز کسب تکلیف نماید و مجلس نیز اقدامات دولت را تصویب و تأیید نماید.^۱

۱. هاشمی سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، نشر مجتمع آموزش عالی قم، ص ۳۸۷.

ب: تصویب نامه‌ها

تصویب نامه به مجموعه مقررات کلی نوعی که توسط مراجع و مقامات اداری دولتی وضع می‌گردد گفته می‌شود. تصویب نامه مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص وضع می‌نمایند. مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب نامه، ناشی از مسئولیت است. بر خلاف آیین نامه که نوعاً مشتمل بر قواعد عام و کلی متعدد و مرتبط بوده و مفاد آن مانند قانون به صورت مواد جداگانه تنظیم می‌شود، تصویب نامه محتوی امری معین و محدود بوده و به صورت متن واحد تدوین می‌شود.^۱ اما سوابقی از تنظیم آن در مواد علیحده نظیر تصویب نامه هیأت وزیران، راجع به شورای عالی اقتصاد دیده می‌شود.

ج: سایر مقررات دولتی

۱- بخشنامه ۲- دستورالعمل ۳- مصوبه ۴- ابلاغیه و ...

۱- بخشنامه

بخشنامه به دستوراتی گفته می‌شود که وزیران، رؤسای دستگاهها و مقامات اداری خطاب به همکاران قلمرو مأموریت خود، در مقام بیان شیوه اجرای قوانین و مقررات و یا به منظور حسن اجراء و تنظیم امور داخلی صادر می‌نمایند. بخشنامه‌ها بر دو نوع است: بخشنامه‌های تکلیفی و بخشنامه‌های غیر تکلیفی.

دسته اول بخشنامه‌هایی هستند که برای همکاران ایجاد تکلیف می‌نماید و کارمندان به حکم انضباط مبتنی بر سلسله مراتب موظف به اطاعت از صدور دستور مقام مافوق می‌شوند و در صورت تخلف رسیدگی به آن در صلاحیت دادگاههای اداری است.

دسته دوم بخشنامه‌هایی هستند که در مقام خطاب به همکاران، کاربرد داخلی دارد و از زمره مقررات عمومی خارج است و اصولاً برای مردم ایجاد حق و تکلیف نمی‌نماید. فلذا اگر دستگاههای دولتی با استناد به یک بخشنامه اثر محدود کننده و یا بازدارنده بر حقوق مردم وارد نمایند، خسارت دیدگان حق دادخواهی در مراجع قضایی برای جبران خسارت وارده را خواهند داشت.^۲ مستند آن، بخشنامه‌های مقامات دولتی

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵۵.

۲. هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، صص ۴۱۷-۴۱۸.

۷۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که اشعار می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد».

بخشنامه‌ها به طور مستقل فاقد ضمانت اجرایی‌اند. اما با توجه به این که علی‌الاصول مفاد آن محتوی قانون است به عبارت دیگر محتوی آن تأکید حکم و یا مفهوم قانون است لذا نقض آن در واقع نقض قانون محسوب گردیده و به جهت فوق، تخلف محسوب می‌شود.

در موارد مغایرت بخشنامه با قانون این قانون است که حرف اول را می‌زند و در صورت تعارضی میان بخشنامه و قانون، اصل ۱۳۸ قانون اساسی تأکید بر آن دارد که بخشنامه همانند آیین نامه نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. بدین ترتیب، ممکن است کارکنان در مقابل دو الزام اطاعت از قانون و اطاعت از امر مافوق قرار گیرند و دچار سرگردانی شوند. ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری بدین صورت چاره‌گشایی نموده است که: «اگر مستخدم حکم یا امر مافوق را بر خلاف مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً دستور خود را تأکید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود».^۱ همچنین اصل ۱۷۰ قانون اساسی تکلیف قضات را در خصوص تصویب‌نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد، به طور صریح مشخص نموده است. مضافاً هر شخصی اعم از حقوقی یا غیر حقوقی می‌تواند ابطال بخشنامه‌ها و آیین نامه‌های خلاف قانون را از دیوان عدالت اداری بخواهد.^۲

۱. هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ص ۴۱۸.

۲. ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۶/۳/۹ مقرر می‌دارد: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آنها.»

۲- دستورالعمل

دستورالعمل راجع به تعیین راه و روشهایی است که به منظور سهولت در انجام وظایف محوله و اتخاذ رویه واحد در اجرای اموری که مستلزم در اختیار داشتن اطلاعات فنی و علمی است صادر می‌شود. در برخی مواقع تنظیم دستورالعمل به دستور آیین نامه یا تصویب نامه صورت می‌گیرد. چرا که در تشکیلات اداری، دستورالعمل در مرحله پایین تر از بخشنامه و آیین نامه قرار دارد.

۳- مصوبه

به مفهوم عام کلمه مصوبه به کلیه قوانین، آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها به جز تصمیمات قضایی گفته می‌شود. لیکن به مفهوم خاص کلمه منظور از مصوبه، تصمیمات شوراها و هیأت‌ها و کمیسیونهاست.^۱

۴- ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی

ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی یعنی هدایت ادارات و مأموران وزارتخانه در اختیار و تکلیف وزیر است. اگر مربوط به مورد خاص باشد دستور وزیر را ابلاغ وزارتی گویند و اگر به طور کلی باشد بخشنامه وزارتی می‌نامند.

گفتار پنجم: سایر منابع حقوق اداری

بند اول: اصول کلی حقوق

تساوی افراد در برابر امتیازات و تکالیف اجتماعی، تساوی افراد در استخدام دولتی، قاعده عطف به ماسبق نشدن تصمیمات مقامات اداری، اصل برائت، عدل و انصاف، کرامت انسانی، حقوق شهروندی و غیره از جمله اصولی هستند که در حکم قاعده حقوقی، قابل استناد می‌باشند.^۲

بند دوم: عرف و منابع معتبر اسلامی

اولین منبع غیر مدون در حقوق اداری عرف می‌باشد که کاربرد و استناد به آن در

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵۶.

۲. همان، ص ۱۵۷.

۷۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

حقوق اداری بسیار محدود و در حد رویه و رفتار اداری برای تشخیص چگونگی و شیوه اجرای قوانین قابل استناد است.

چون در حقوق اداری اصل بر حاکمیت مقررات موضوعه است لذا پذیرش عرف به عنوان یک منبع مستقل از مقررات موضوعه محل تردید است.^۱ به موجب اصل ۱۶۷ قانون اساسی، قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدون بیابد، در غیر این صورت با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال و یا تعارض قوانین مدون از رسیدگی به دعوی و صدور حکم امتناع کند.

بند سوم: معاهدات بین‌المللی

معاهده بین‌المللی به توافق بین‌المللی اطلاق می‌گردد که بین تابعان حقوق بین‌الملل به صورت مکتوب تنظیم و منعقد شده و مشمول حقوق بین‌الملل عمومی باشد. همانطوری که در حقوق داخلی منشأ تعهدات و الزامات افراد و کشور را قانون و قراردادهای تشکیل می‌دهد، در حقوق بین‌الملل نیز تعهدات دولتها عمدتاً ناشی از معاهدات منعقد شده بین آنها می‌باشد.

به دیگر سخن، معاهده در مفهوم موسع یک توافق کتبی مابین دو یا چند تابع حقوق بین‌الملل (کشورها و سازمان بین‌المللی) است که مشمول قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل می‌باشد. برای اینکه معاهده از نظر اجرایی، قدرت قانونی اجرا کسب نماید به دستور اصل ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باید تشریفات کامل در تصویب یک قانون را عیناً طی نماید. لذا مادامی که یک معاهده بین‌المللی در قوه قانونگذاری کشور (مجلس شورای اسلامی) تصویب نشده و در شورای نگهبان تأیید نگردیده و در روزنامه رسمی به چاپ نرسیده باشد از اعتبار قانونی برخوردار نخواهد بود.

بند چهارم: احکام دادگاههای دادگستری (رویه قضایی)

رویه قضایی عبارت است از مجموعه مبادی حقوقی مشترکی که از احکام دادگاههای مختلف در دعاوی مشابه استنتاج می‌شود و نیز آراء نوعی که دیوان عالی

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۳۱.

کشور به منظور ایجاد وحدت رویه صادر می‌کند. تا قبل از تشکیل دیوان عدالت اداری رویه قضایی در حقوق اداری ایران جایگاه چندانی نداشت. اما با تدوین قانون مذکور در سال ۱۳۶۰ و تشکیل دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۱ روز به روز بر محتوای رویه قضایی با صدور آراء متعدد از سوی هیأت عمومی دیوان افزوده می‌شود. زیرا دیوان در موضوعات مختلف حقوقی وارد رسیدگی شده و عملاً با مشکلات و تخلفات اداری برخورد می‌نماید. در تمامی زمینه‌های تخلفات اداری تا به حال از سوی این دیوان آراء بسیار با ارزشی صادر گردیده است که تمامی این آراء تحت عنوان رویه قضایی از منابع حقوق اداری در کشور ایران محسوب می‌شود. جایگاه رویه قضایی بعد از قانون و عرف قرار دارد.

بند پنجم: آثار و عقاید و اندیشه‌های علمای حقوق

مجموع عقایدی است که در باب توجیه، بیان و تفسیر قواعد حقوق از طرف دانایان فن اظهار شده است. این اندیشه‌ها به طرق گوناگون مثل نویسندگان در کتابها و مقالات و یادداشت‌های علمی ابراز می‌شود.

فصل سوم: پلیس اداری در حقوق ایران

مبحث اول: پلیس اداری

دولت در رأس فعالیتهای خود دو هدف اساسی را دنبال می‌کند که عبارتند از: خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی. مطابق مباحث پیشین، خدمت عمومی فعالیتی است که برای تامین منافع عمومی ضروری است و به عبارتی این خدمات در جهت تأمین خدمات و تهیه اموال است. بسیاری از نیازهای همگانی به وسیله اشخاص خصوصی اداره می‌شوند ولی بعضی از نیازهای عمومی به اندازه‌ای حائز اهمیت هستند که دخالت دولت را ایجاب می‌نمایند (مثل آموزش و پرورش). خدمات فوق خدماتی می‌باشند که به وسیله خود دولت یا زیر نظر آن برای برآوردن نیازمندی‌ها و منافع عمومی انجام می‌گیرد. یکی دیگر از فعالیتهای دولت حفظ نظم عمومی است. نظم

عمومی به مجموع شرایط عمومی و کلی اطلاق می‌شود که برای ایجاد امنیت آسایش و بهداشت عمومی ضروری می‌باشد. در حقوق اداری وظایف مزبور برعهده پلیس اداری است. اصطلاح پلیس اداری در مقابل پلیس قضایی به‌کار می‌رود. پلیس قضایی از سازمانهای قوه قضائیه می‌باشد و وظیفه تعقیب مجرمان و کشف جرم را برعهده دارد. در حالی که وظیفه پلیس اداری ایجاد و حفظ نظم عمومی است و اعمال آن جنبه پیشگیری داشته و زیر مجموعه قوه مجریه است. معنی لغوی پلیس، نظم و انتظام بخشیدن است و برخلاف آنچه که در اصطلاح رایج از پلیس اداری وجود اشخاص یا مأمورینی را که به جامعه نظم می‌بخشند در ذهن تداعی می‌گردد، در اصطلاح حقوقی پلیس اداری بیانگر فعالیتی است که دولت به منظور حفظ نظم عمومی انجام می‌دهد. پلیس اداری، یکی از وظایف سنتی و مهم دولت است. در این نظام، دولت در کار افراد دخالت نمی‌کند و تأمین نیازها و منافع عمومی به عهده خود آنهاست. دولت فقط ناظر بر این است که فعالیتهای افراد به تعدی و تجاوز ختم نشده و نظم عمومی یعنی نظم خواسته شده در جامعه به هم نخورد. برای این منظور، در صورت لزوم نظاماتی به صورت عام و عینی و یا به صورت انفرادی و موضوعی، وضع می‌کند تا فعالیتهای عمومی مورد نظر در چارچوب آن انجام گیرد. اساس و شالوده این نظام مبتنی بر این فکر است که فعالیتهای خصوصی، به خوبی قادر به تأمین نیازها و منافع عمومی است و دولت نباید در امور اجتماعی مداخله کند مگر آنجا که فعالیتهای مزبور از مسیر صحیح خود منحرف شود و یا رقابتهای مضر و نادرست، آزادی دیگران را تهدید کند و یا نظم عمومی را برهم بزند. مداخله دولت در این مورد نیز فقط به صورت وضع مقررات و نظامات مجاز است و از این حد هم نباید تجاوز کند، تا افراد بتواند آزادانه به فعالیتهای اجتماعی خود ادامه دهند. پلیس اداری فعالیت تنظیم مقررات را نشان می‌دهد و در عین حال کوشش می‌کند از عواملی که مخل نظم عمومی هستند پیشگیری کند. در مقابل پلیس قضایی نیز سعی دارد آن دسته را که مخل نظم عمومی هستند تعقیب کند و کیفر دهد. ابزارهای پلیس اداری به صورت منع، اجازه قبلی، اعلام قبلی، اخطار اداری و الزام اداری می‌باشد.^۱ در بحث پلیس اداری دو مفهوم پلیس اداری عمومی و پلیس اداری اختصاصی مطرح است که هر یک مستقلاً بررسی می‌گردد.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، صص ۲۵۰-۲۵۱.

گفتار اول: پلیس اداری عمومی

پلیس اداری عمومی وظیفه اش تأمین امنیت عمومی، آسایش عمومی و بهداشت عمومی است؛ که نهایتاً منجر به حفظ نظم عمومی می‌گردد. نظم عمومی به حالتی مخالف با بی‌نظمی گفته می‌شود و پلیس ملزم است هر آنچه که مغایر با نظم است را ممنوع و آنچه را که منجر به نظم می‌گردد محافظت نماید. تأمین امنیت عمومی در واقع شامل اقداماتی است که دولت به منظور حفظ تمامیت ارضی کشور، حفظ منافع شخصی افراد و حتی پیشگیری از جرایم انجام می‌دهد. امروزه آنچه که در چارچوب نظم می‌گنجد متأثر از زمان بوده و همراه با آن تغییر می‌یابد. لذا تأمین امنیت عمومی اقدامات بیشتری می‌طلبد. آسایش عمومی به وسیله ممانعت از ناهنجاریهای اجتماعی، بهداشت عمومی نیز به واسطه اقداماتی که دولت جهت بهبود کیفیت زندگی مردم بکار می‌برد تأمین می‌شود. جدا از سه مؤلفه فوق، مقامات پلیس اداری اختیار دارند از اعمال مخالف نظم اخلاقی نیز جلوگیری به عمل آورند. این اختیار می‌تواند برای پیشگیری از صدمه و آسیب به اخلاقیات به وسیله اعمال عمومی اقدام گردد.

گفتار دوم: پلیس اداری اختصاصی

پلیس اختصاصی به دلیل تبعیت از یک نظام حقوقی خاص از پلیس عمومی متمایز می‌شود و تابع مقررات خاصی است. پلیس به معنای خاص؛ به مجموعه مأموران، مقامات و سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که در جامعه عهده‌دار حفظ نظم عمومی‌اند و اختصاص به فعالیت‌هایی دارد که نیاز به آن فعالیت‌ها، در دهه‌های اخیر احساس شده است. مثل پلیس زیبائی شهر، پلیس شکار، پلیس راهنمایی و رانندگی. به عنوان مثال پلیس راهنمایی و رانندگی پلیس اختصاصی است که هدف آن برقراری نظم در رفت و آمد خودروهاست. و پلیس شکار که هدفش تأمین جان و امنیت شکارچیان است ولی هدف مهم‌تر آن حفظ محیط زیست می‌باشد. به عبارتی می‌توان گفت پلیس‌های خاص، مأمورین خاص هستند که در محلهای از قبل پیش‌بینی شده، یک عمل معین را انجام می‌دهند.

مبحث دوم: تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی و خدمات عمومی

گفتار اول: تفاوت پلیس اداری با پلیس قضایی

۱- پلیس اداری در معنای وسیع خود شامل هر نوع نظارت و مداخله‌ای است که دولت برای حفظ نظم عمومی و فعالیت افراد در جامعه به عمل می‌آورد. طریق دخالت و نظارت در حفظ نظم، وضع آیین نامه‌ها و مقررات و اجرای آنهاست. در این صورت کلیه مقامات دولتی در زمینه امور اداری کار پلیسی انجام می‌دهند. البته پلیس اداری در مفهوم محدود شامل کلیه اقداماتی است که به منظور جلوگیری از وقوع جرم یا بی‌نظمی‌ها و یا اغتشاشات به عمل می‌آید. پلیس قضایی فعالیتش ناظر به زمانی است که یک رفتار ضد اجتماعی (جرم) صورت گرفته باشد، در این صورت پلیس قضایی مبادرت به کشف جرایم و جمع‌آوری دلایل وقوع جرم و دستگیری مجرم می‌نماید. لذا از حیث اقدامات، پلیس اداری جنبه تأمینی و پلیس قضایی جنبه تعقیبی را بر عهده دارد.

۲- امور مربوط به پلیس اداری بر عهده مقامات اداری است در حالی که پلیس قضایی در اغلب کشورها بر عهده مقامات قضایی قرار دارد و به وسیله ضابطین دادگستری یعنی دادستان، بازپرس، مأموران انتظامی و برخی مأموران دیگر اجرا می‌شود. از اینرو پلیس اداری جزء عملیات اداری و پلیس قضایی جزء عملیات قضایی محسوب می‌شود.

باید دانست گاهی پلیس قضایی و پلیس اداری در دست مقامات واحدی هستند؛ چنانکه مأموران انتظامی در عین اینکه جزء ضابطین دادگستری هستند، مأمور پلیس اداری نیز محسوب می‌شوند. باید در نظر داشت اعمال پلیسی و نظارتی دولت که به منظور حفظ نظم عمومی در جامعه صورت می‌گیرد، تماماً به عهده قوه مجریه نیست. آن بخش از اختیارات پلیسی دولت که جنبه تأمینی و پیشگیری دارد به عهده قوه مجریه و بخش دیگر آن که جنبه کشف و تعقیب جرایم را دارد به عهده قوه قضائیه است که اولی در اصطلاح پلیس اداری، و دومی پلیس قضایی نامیده می‌شود.^۱

گفتار دوم: تفاوت پلیس اداری با خدمات عمومی

هدف اصلی پلیس اداری صدور و تجویز دستورات است لیکن رویه عادی خدمات

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، صص ۲۵۲-۲۵۳.

عمومی، تأمین نیازمندیهای همگانی مردم است. در مورد اول، سازمانهای اداری فعالیت‌های خصوصی افراد را نظم و انتظام می‌بخشد. ولی در مورد دوم، اداره راساً بر آوردن نیازها را بر عهده می‌گیرد.^۱ دلیل این نوع مداخله آن است که دولت گاهی چنین تشخیص می‌دهد که اقدام و ابتکار خصوصی برای رفع نیازها و منافع عمومی کافی نیست و یا دخالت خصوصی موجب بی‌نظمی می‌شود. برای مثال: برقراری نظم و امنیت در داخل کشور و دفاع از آن در مقابل تجاوز خارجی و رسیدگی به دعاوی اشخاص از جمله اموری هستند که از دیر باز، اداره آنها جزء وظایف و مسئولیت‌های انحصاری دولت شناخته شده است.

مبحث سوم: مقامات پلیس اداری

اعمال و وظایف پلیس اداری دولت به عهده مقامات مختلف است:

الف - مقامات محلی در معیت وزارت کشور (استانداران، فرمانداران، بخشداران و دهداران).

ب - مقامات محلی مستقل (شهرداریها، شوراهای اسلامی استان و شهرستان و ده).

الف - مقامات محلی در معیت وزارت کشور، عهده دار حفظ امنیت و نظم عمومی در استانها، شهرستانها و سایر واحدهای تقسیمات کشوری هستند. ماده یک قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۶۲/۶/۸ وظایفی را به عهده وزیر کشور به عنوان مسئول شورای امنیت کشور قرار می‌دهد که مهمترین آنها عبارتند از:

- برقراری ارتباط با شورای تأمین استانها و دریافت گزارشات نوبه ای از وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی هر استان.

- مشخص نمودن سیاستهای عام امنیت داخل کشور در چارچوب قوانین مصوبه.

به هر حال وزارت کشور با در اختیار داشتن نیروی انتظامی می‌تواند اقدامات لازم را در جهت تأمین نظم عمومی به عمل آورد.

لازم به ذکر است پس از بازنگری در قانون اساسی و تاسیس شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور (اصل ۱۷۶ قانون اساسی) شورای امنیت کشور یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی محسوب می‌گردد و وزیر کشور با حکم

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۶۳.

۸۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

رئیس جمهور به عنوان رئیس شورای امنیت کشور منصوب می‌شود.

ب - مقامات محلی مستقل مانند شهرداریها، شوراهای اسلامی استان و شهرستان و بخش، از برخی اختیارات پلیس اداری برخوردار گردیده و اقدامات نظارتی و پلیسی خود را در امور فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، صنعتی، کشاورزی و غیره به عمل می‌آورند.

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

مبحث چهارم: اقدامات پلیس اداری

اقدامات پلیس اداری معمولاً به صورت یکجانبه هستند و می‌تواند یکی از مراحل زیر باشد:

آیین نامه انتظامی، اخطار اداری، الزام اداری

گفتار اول: آیین نامه انتظامی

مقامات پلیسی علاوه بر تأمین نیازهای همگانی موظف است برای حفظ نظم و امنیت در زمینه‌های مختلف مقرراتی را (تحت عنوان آیین نامه انتظامی) وضع نماید و تمامی افراد ساکن در یک کشور اعم از داخلی و خارجی موظفند از مقررات مزبور تبعیت نمایند. این نوع آیین نامه ها متنوع و در امور مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرند.

آیین نامه؛ قواعد کلی لازم الاجرائی است که توسط مراجع اجرایی قانون به منظور اجرای وظایف اجرایی و تحقق بخشیدن آنها وضع شده باشد و شامل آیین نامه‌های مصوب پارلمان نمی‌باشد. در وضع آیین نامه لازم است احتیاط‌های لازم به عمل آید تا مقامات پلیسی نتوانند از این ابزار اجرایی برای مقاصد غیر قانونی استفاده کنند.^۱ قواعدی که در این باره وجود دارد عبارتند از:

۱- هیچ مقام اداری، حق وضع آیین نامه انتظامی را ندارد مگر آنکه به موجب قانون چنین صلاحیتی به او داده شده باشد.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۶۰.

- ۲- مقامات انتظامی فقط در حدودی که قانون معین کرده است حق وضع آیین نامه را دارند. بنابراین قوانین وضعی خارج از حدود اختیارات، فاقد اعتبار است.
- ۳- مقررات انتظامی نباید ناقض قوانین مافوق باشد و این قاعده نتیجه منطقی اصل سلسله مراتب قواعد حقوقی است.

گفتار دوم: اخطار اداری

وضع آیین نامه، برای حفظ و نظم عمومی کافی نیست بلکه باید مقررات را به دقت اجرا کرد. به همین جهت معمولاً اجرای مقررات به صدور اخطارهای اداری منجر می شود. اخطار اداری، دستور و تصمیم اداری معینی است که از طرف مقامات صلاحیتدار اداری در اجرای مقررات درباره شخص یا اشخاص معینی اتخاذ و صادر می گردد. اخطارهای اداری ممکن است متضمن امری مانند دستور رفع مواد آلوده از محلی، دستور جلوگیری از سیل و یا اطفای حریق باشد.^۱

بند سوم: الزام اداری

بنابر اصل کلی، اشخاصی که مقررات، دستورها و اخطارهای اداری را نقص کنند متخلف محسوب و به وسیله دادگاهها به مجازات قانونی محکوم می شوند. لیکن بعضاً مقتضیات نظم عمومی به گونه ای است که مقامات اداری نمی توانند تا صدور حکم دادگاه منتظر بنشینند، بلکه مجبورند قبل از مراجعه به محکمه، با استعمال قوه قهریه، شخص متخلف را به اطاعت از مقررات و اخطارهای اداری مجبور سازند و نظم عمومی را برقرار کنند.

اعمال قوه قهریه از طرف مقامات اداری، بدون اجازه قبلی دادگاه، یک ضرورت اجتماعی و اداری غیر قابل اجتناب است که از منظر حفظ نظم عمومی برای دولت شناخته شده می باشد. فلسفه آن هم این است که گاهی مقتضیات نظم عمومی عملیات شدید یا فوری را از طرف مقامات اداری ایجاب می کند و این امر به هیچ وجه با تشریفات آیین دادرسی قضایی سازگار نیست.

با توجه به اینکه استعمال قوه قهریه، آن هم بدون مراجعه قبلی به دادگاه، به

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۶۱.

۸۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

آزادی‌ها و مصونیت‌های فردی صدماتی وارد می‌آورد لذا علمای حقوق و رویه قضایی کشورهای پیشرفته، توسل به زور و قوه قهریه از طرف قوه مجریه را در صورتی مجاز می‌دانند که شرایط زیر موجود باشد:

- ۱- دستور و تصمیم پلیس، قانونی باشد.
 - ۲- افراد در مقابل آن از خود مقاومت نشان بدهند.
 - ۳- مقتضیات نظم عمومی، توسل به زور را ایجاب کند.
 - ۴- عملیات قهری متناسب با میزان تخلف و مقاومت افراد باشد.
- بدیهی است چنانچه شرایط فوق موجود نباشد، توسل به قوه قهریه از طرف مقامات اداری بر خلاف قانون و برای آنها مسئولیت آور است.^۱

مبحث پنجم: حدود اختیارات پلیس اداری در حالت اضطراری

در حالت عادی، مقامات پلیس اداری مکلفند وظایف و اختیارات خود را در حدود قوانین و مقررات اجرا و اعمال کنند و چنان‌که گفته شد تجاوز و تخطی از اختیارات خود، قانوناً موجب مسئولیت آنهاست و افراد حق دارند برای دفاع از حقوق خود در حدودی که مقرر است به محاکم صالح مراجعه کنند.^۲ اما در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن (شرایط فورس ماژور) مقامات پلیس اداری حق دارند با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیتهای ضروری را برقرار نمایند. ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند (اصل ۷۹ قانون اساسی).^۳ این اصل به دولت اجازه داده است در شرایط اضطراری نظیر جنگ، اغتشاشات و بلایای طبیعی (زلزله، سیل و ...) تدابیر خاصی را در نظر گرفته و تصمیمات فوری اتخاذ نماید و برای جلوگیری از هرگونه سوء استفاده، مقامات باید از مجلس شورای اسلامی کسب تکلیف کرده و مجلس نیز باید اقدامات دولت را تصویب و تأیید نماید.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۶۲.

۲. همان، ص ۲۶۳.

۳. اصل ۷۹: برقراری حکومت نظامی ممنوع است در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیتهای ضروری برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

فصل چهارم: پویای تاریخی ساختار حقوقی دولت در ایران

مبحث اول: ساختار حقوقی و اداری دولت قبل از مشروطیت

سیر تحول ساختار حقوقی دولت در ایران قبل از عصر مشروطه را می‌توان به دو مقطع تاریخی پیش از اسلام و بعد از اسلام تقسیم نمود. هر یک از مقاطع یاد شده، طی دو گفتار مطرح می‌گردد.

گفتار اول: قبل از اسلام

کشور ایران به دلیل دارا بودن تمدنی کهن یکی از معدود کشورهایی است که از تشکیلات و ساختار اداری با قدمت دیرینه برخوردار بوده است. تشکیلات سیاسی و اداری ایران به حکومت مادها بر می‌گردد. دولت ماد به رهبری فردی به نام (دیاکو) تشکیل شد. دیاکو توانست با جلب اعتماد مردم، اقوام ماد را که به طور پراکنده زندگی می‌کردند گرد خود جمع آورد و سپس با کمک آنها در هگمتانه یا اکباتان، دولت ماد را پایه ریزی کند. از سازمان حکومتی دولت ماد اطلاعات کافی در دست نیست؛ به همین دلیل در این گفتار حکومت‌های هخامنشیان، سلوکیان، اشکانیان و ساسانیان را بررسی می‌گردد.

بند اول: دوره هخامنشیان

در این دوران مانند اغلب حکومت‌های آن زمان، در رأس کشور پادشاه با اختیارات مطلقه قرار داشت و تقریباً حدودی برای اجرای اوامر پادشاه وجود نداشت. لکن برای تسهیل امور، پادشاه کشور را به کمک چند نفر از مشاوران نزدیک خود که در رأس آنها وزیر اعظم بود اداره می‌کرد.^۱ وزیر اعظم (hazarpat) به عنوان دومین شخص مملکت، وظیفه مَهرداری و فرماندهی گارد مخصوص شاه را به عهده داشت. بعد از به قدرت رسیدن داریوش سازمان اداری دولت هخامنشی دچار تحول شگرف ساختاری شد که مورد اقتباس ملل دیگر قرار گرفت. حکومت داریوش بر پایه نظام تمرکز قرار داشت. به همین منظور ضرب سکه طلا

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵.

به نام (داریک) به اتحاد و یکپارچگی حکومت وی کمک کرد و موجب تقویت حکومت مرکزی در مقابل حکمرانان محلی شد. علاوه بر این، داریوش امپراطوری خود را به بیست ساتراپی تقسیم کرد.^۱ در رأس هر ساتراپی یک نفر مأمور کشوری به نام ساتراپ قرار داد. ساتراپ‌ها را پادشاه به میل خود منصوب و معزول می‌کرد. در هر ساتراپی امور کشوری از امور لشکری جدا و امور کشوری با ساتراپ و امور لشکری با فرمانده سپاه بود. همچنین بازرسان مخصوصی وجود داشتند که آنها را چشم و گوش شاه می‌نامیدند. اینها مأموران بسیار مقتدری بودند که کارهای دولتی را بازرسی کرده نتیجه را مستقیماً به پادشاه گزارش می‌دادند.

با توجه به مراتب مذکور می‌توان گفت که در دوره هخامنشیان نظام اداری کشور بر اساس تمرکز بوده و حکمرانان محلی در قلمرو حکومت خود با اذن شاه فرمانروایی می‌کردند و در مقابل او نیز پاسخگو بودند. تمامی اقوام و ملل مکلف بودند که مطیع دولت مرکزی باشند، مالیات بپردازند و در مواقع لازم سپاه تهیه کنند.

بند دوم: دوره سلوکیان و اشکانیان

حمله اسکندر و کشور گشایی‌های وی پایان بخش پادشاهی هخامنشی بود. لذا تغییراتی در ساختار اداری آن دوران بوجود آمد. پس از مرگ وی کشور ایران تحت فرمانروایی یکی از سرداران او به نام (سلوکس) قرار گرفت. دلیل نامگذاری حکومت سلوکیان نیز برگرفته از نام این سردار می‌باشد. در دوره سلوکیان، حاکمان محلی که ایرانی بودند حکومت‌های محلی را اداره می‌کردند. به همین دلیل از اقتدار زیادی برخوردار بودند. حکومت‌های محلی واجد گونه‌ای از خود مختاری بودند که بعد از روی کار آمدن اشکانیان هم ادامه یافت.

دوره حکومت سلوکیان توسط اشکانیان که از اقوام اصیل ایرانی بودند خاتمه یافت. سلطنت گرچه موروثی نبود اما حق انحصاری خانواده اشکانی بود. یعنی پس از مرگ پادشاه شورای بزرگان جانشین او را بر می‌گزید و اگر شورای بزرگان موفق به انتخاب جانشین پادشاه نمی‌شد نزاع بین شاهزادگان اشکانی در می‌گرفت و در این صورت یکی از شاهزادگان طایفه پیروز به پادشاهی می‌رسید. در زمان اشکانیان، ایران مرکب از

شش یا هفت حکومت بزرگ محلی بود در رأس همه آنها پادشاهان کوچک قرار داشتند که از طرف پادشاه بزرگ اشکانی منصوب شده بودند. شاه بزرگ، از آنها جز اطاعت و انقیاد و دادن خراج و سپاه چیز دیگری نمی‌خواست. هر یک از حکومت‌های مزبور به نوبه خود مرکب از چند امیر نشین بودند.^۱

با توجه به آن چه گفته شد، می‌بینیم که در زمان اشکانیان حکومت‌های محلی یا ایالات توسط شاهزادگان اشکانی اداره می‌شد. و چون ولایات و کشورهای تابعه بیش از دولت مرکزی نفوذ و قدرت داشتند. به همین دلیل مورخان این شیوه کشورداری را ملوک الطوایفی خوانده‌اند. در مقایسه با نظام‌های حقوقی امروز حکومت اشکانیان در ردیف نظام‌های عدم تمرکز قرار می‌گیرد.

بند سوم: دوره ساسانیان

پیشتر گفته شد در دوره اشکانیان ایالات دارای خود مختاری بودند و به همین دلیل این دوره از تاریخ ایران را به دوره ملوک الطوایفی نامگذاری کرده‌اند. اما ساسانیان این شیوه کشورداری را تغییر داده و مرکزیت اداری و سیاسی ایجاد نمودند. در این دوران اختلافات نژادی، مذهبی و آداب و رسوم اقوام کنار گذاشته شد و تنها یک ملت قابل شناسایی بود. ساسانیان آیین زرتشت را مذهب رسمی خود اعلام نموده و لذا قوانین اوستا جزو قوانین رسمی دولت گردید. شاهان ساسانی خود را موظف به ترویج این دین می‌دانستند از همین رو پادشاهان ساسانی مشروعیت دینی نیز برای خود قائل بودند. در مقایسه با نظام‌های حقوقی، حکومت ساسانیان در زمره نظام‌های تمرکز قرار دارد. قدرت و نفوذ دولت در سراسر کشور جایگزین ملوک الطوایفی گردید.

در این دوره افراد جامعه به چهار طبقه تقسیم می‌شدند: طبقه اول روحانیون، که مشتمل بوده است بر قضات (دادوران) و علمای دینی «مغان، موبدان و هیزبدان» و دستوران و معلّمان «اندرزبدان»؛ طبقه دوم نجباء یا جنگیان؛ طبقه سوم دیبران یعنی مستخدمین ادارات دولتی (منشیان، محاسبان، نویسندگان احکام محاکم، نویسندگان اجاره نامه‌ها و قراردادهای و نیز مورخان و پزشکان و منجمان که جزء این طبقه محسوب می‌شدند)؛ طبقه چهارم کشاورزان و پیشه‌وران و بازرگانان که توده ملت را تشکیل

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۷.

۸۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

می‌دادند)^۱. طبقات اجتماعی در دوره ساسانیان بسیار برجسته و جابجایی از طبقه‌ای به طبقه دیگر بسیار دشوار بود.

در زمان انوشیروان تغییراتی در تقسیمات کشوری به وقوع پیوست. کشور ایران به چهار قسمت اداری تقسیم گردید و هر کدام بازگوست یا کوره نامیده شد. شمال به نام اواختر، شرق بنام خراسان، جنوب بنام نیم روز و غرب بنام خوروران. در داخل این چهار قسمت عده ای ایالات قرار داشتند هر کدام از شاهان محلی در یک ایالت فرمانروا بودند^۲. در رأس هر بازگوس یک نفر مأمور کشوری وجود داشت که آن را بازگوسبان می‌نامیدند. در معیت هر بازگوسبان یک نفر سپهبد بود که فرماندهی سپاه را به عهده داشت.^۳ در این دوران اداره شهرستان با مرزبان، اداره بخش با شهریک و اداره دهستان با دهیک بوده است. به جرأت می‌توان گفت بهترین سیستم اداری در ایران قبل از اسلام، در دوره سلسله ساسانیان دیده شده است که با ترکیبی از تمرکز و عدم تمرکز اداره امور کشور وسیع ایران را عهده دار بود.

گفتار دوم: پس از اسلام

وضع حقوق عمومی در ایران پس از اسلام تا مشروطیت، تلفیقی ناموزون از رسوم بازمانده از سلاطین پیشین و مقررات مدون دستگاه خلافت اسلامی بود. در دوره صفویه و قاجار نوعی دیوان‌سالاری متمرکز، نظام مالی و اداری را اداره می‌کرد. هیچ قانونی اختیارات سلطان را محدود نمی‌ساخت. صاحبان قدرت معمولاً به فکر حفظ موقعیت خود بودند و حفظ حق مردم تابع هیچ قاعده‌ای نبود. نهضت مشروطیت را می‌توان سرآغاز طرح مسائلی چون آزادی عقیده، تساوی حقوق افراد و حکومت مردم بر مردم دانست^۴. سازمان‌های اداری ایران تا انقلاب مشروطیت از کلیه امکانات جامعه، عوامل سازمانی و اداری جهت حفظ حکومت و حراست از آن بهره می‌گرفتند و به مقتضای زمان و سلیقه‌های حکام و اهداف آنان و با عناوین و تشکیلات مناسب و مورد نیاز حکومت وقت اداره امور مملکت را عهده دار بودند.

۱. همان، ص ۱۸.

۲. اختری محمدعلی، مقاله تاریخ حقوق ایران در زمان ساسانیان، بخش چهارم.

۳. مشکور محمد جواد، تاریخ زمین، انتشارات اشرافی، بهار ۱۳۷۲، ص ۱۰۵ و شهیدی حسین، چهارسو و نگرشی کوتاه بر تاریخ و جغرافیای تاریخی، چاپ اول، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۵، ص ۷۱.

۴. دانش پژوه مصطفی، مقاله حقوق عمومی در جهان اسلام.

اداره امور در دولت اسلامی بر مرکزیت محض بود. اصولاً تمام قوا و اختیارات از خلیفه ناشی می‌شد و تمامی مأمورین دولت و حکومت تابع او بودند و از طرف وی نصب و عزل می‌شدند. هیچ یک از کشورهای اسلامی مستقلاً حق اداره امور خود را نداشتند. اُمراء و والیان نیز در قلمرو حکومت خود دارای اختیارات فوق العاده بودند و غالب مأموران محلی از عامل و قاضی و محتسب و غیره را والی تعیین می‌کرد.^۱ سرزمین ایران تا زمانی که تحت حکومت خلفای اسلامی قرار داشت به این شکل اداره می‌شد.

با ضعف حکومت بنی عباس کشور ابتدا توسط برخی حکام محلی و سپس با ظهور سلسله‌های بزرگ پادشاهی مانند سامانیان، غزنویان و سلجوقیان، امور کشور به دست آنان افتاد. در زمان این حکومت‌ها مرکزیت نسبی در اداره امور کشور بوجود آمد و تقریباً همان تقسیمات دوره ساسانیان با تغییراتی در نامها و محدوده ایالات و در وسعتی کوچکتر از کشور مستقر شد. اما بعدها همین مرکزیت مختصری که بوسیله سلجوقیان و دولتهای بعد بوجود آمده بود با حمله چنگیز و تیمورخان از بین رفت و از دوره صفویه به بعد نفوذ مرکز و دولت ملی مجدداً در سراسر کشور توسعه یافت.^۲

بند اول: دوره صفویه

در دوره صفویه اگر چه وسعت ایران کمتر شد، اما تعداد ایالات بیشتر و وسعت آنها کمتر گردید. علاوه بر آن خود مختاری ایالات و قدرت و سلطه مرکزی بر آنها بیشتر شد. صفویه پیچیده ترین نظام اداری را به کار گرفته بود. از دستاوردهای مهم دوره صفویه اتحاد مجدد دولت و مذهب شیعه بود. تقسیمات و شیوه‌های اداره امور دولتهای بعد از صفویه تا زمان قاجاریه که تغییراتی جدید در آن حاصل شد کم و بیش متأثر از پیوستگی دولت و مذهب بود. در این زمان کشور به چهار ایالت به نامهای آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان تقسیم شد.^۳ در پایان این دوره، آشفتگی در تقسیمات کشوری زیاد شده بود. به گونه‌ای که در پایان این دوره و ابتدای حکومت پهلوی، ایران به ۲۷ ایالت بزرگ تقسیم شده بود. این ایالات تحت مدیریت مقامات

۱. سنجایی کریم، حقوق اداری ایران، چاپ سوم، تهران، چاپ مهر آیین، ص ۳۶.

۲. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۶۸.

۳. سنجایی، حقوق اداری ایران، پیشین، ص ۷۳.

۹۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

عالی قرار داشتند که از طرف دولت مرکزی تعیین شده و زیر نظر مستقیم شاه انجام وظیفه می‌کردند و هر ایالت نیز به حوزه‌های سرزمینی کوچک با مدیریت سیاسی خاص تقسیم شده بود که زیر نظر رئیس ایالت انجام وظیفه می‌کردند.

اداره امور شهرستان‌ها یا به اصطلاح ممالک با حُکامی بود که آنها را والی، بیگلربیگی، خان و سلطان می‌نامیدند. والی‌ها از حیث مرتبه و منصب، بالاتر از بیگلربیگیان بودند. رتبه و مقام بیگلربیگیان هم بالاتر از خوانین بود و به این نسبت خوانین محلی مافوق سلطان‌ها محسوب می‌شدند.^۱ با توجه به مطالب پیش گفته مسئولین یا مقامات امور شهرستان‌ها و ممالک ایران را در زمان صفویه به ترتیب ذیل می‌توان دسته بندی نمود: والی، بیگلربیگی، حاکم، خان و سلطان.

والی بالاترین مقام در امور کشوری بوده و حوزه مسئولیت وکالت سرحداتی مانند گرجستان، لرستان، کردستان و بختیاری بود. والی در عین حالی که تابع و منتخب دولت مرکزی بود اما از نظر اقتدار در سطح منطقه در بعضی امور مستقل از دولت مرکزی عمل می‌کرد. بیشتر وکالت از فرماندهان سپاه، شاهزادگان و منصوبین نزدیک خاندان صفوی برگزیده می‌شدند و به دلیل قرابت و خویشاوندی که با آنها داشتند اختیارات وسیعی به آنها تفویض شده بود. بنابراین وکالت از اشخاص کشور و از معتمدین شاه در امور داخلی محسوب می‌شدند. آنها ضمن این که اختیار تام در حوزه مأموریت خود داشتند ولی در همه شرایط موظف و متعهد به ارسال کمکهای مالی و نظامی به دولت مرکزی بودند.^۲ بیگلربیگی‌ها در مرتبه پایین تری نسبت به وکالت قرار داشتند. آنها مستقیماً از پایتخت انتخاب می‌شدند و به نواحی کوچکتری از محدوده وکالت اعزام می‌شدند. بیگلربیگی می‌توانست در قلمرو خود مدیران دیگری را انتخاب نماید و به نواحی تحت امر خود اعزام کند. حاکم، خان و سلطان مناصب پایین تری نسبت به مناصب و مقامات قبلی بود. حوزه ریاست و مدیریت آنها محدود بود و به تناسب شرایط زمانی و مکانی تغییر می‌کرد. این گروه از زمره مقامات سیاسی و داخلی محسوب می‌شدند و در حوزه قلمروشان از اختیارات کافی برخوردار بودند.^۳

۱. سنجابی، حقوق اداری ایران، پیشین، ص ۷۳.

۲. عبدی عادل، بررسی تحلیلی وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۷، ص ۲۹.

۳. همان، ص ۳۰.

همچنین در نقاطی که بیگلر بیگی نشین بود حکام آن نقاط، تابع بیگلر بیگی بودند و به وسیله او نصب و عزل می‌شدند و به این ترتیب سلطان‌های هر ناحیه تابع خان همان ناحیه بودند.^۱ لیکن اهمیت والیان در دوره صفوی نسبت به سایر مدیران و مقامات سیاسی نظیر بیگلر بیگی یا حاکم، خان و سلطان در این بود که معمولاً والی مسئولیت اداره مناطق مرزی را به عهده داشت و اهمیت سرحدات مرزی ایجاب می‌کرد که والی هم از نظر شخصی و هم از نظر اختیارات نسبت به سایر مقامات در مرتبه بالایی باشد و به همین دلیل والی از خاندان سلطانی همان منطقه منصوب می‌شد. این ویژگی‌ها موجب شد که والیان در برخورد با کشورهای همجوار از منافع ملی حمایت و دفاع کنند. در دوره صفویه نظام تمرکز با آمیزه‌ای از عدم تمرکز حاکم بوده است. اتخاذ این شیوه، امنیت ملی را تأمین کرده و انگیزه مردم را در سرحدات برای پاسداری از تمامیت ارضی و جلوگیری از تجاوز بیگانگان افزایش داده و علاوه بر این، ولات و بیگلر بیگی‌ها با توجه به اختیارات قضایی که داشتند نسبت به دعاوی حقوقی و جرایم حوزه خود نظارت عالیّه داشتند. و این امر موجب تسریع در صدور احکام قضایی در مناطق می‌شد.^۲

بند دوم: دوره قاجار

در دوره قاجار، نظام اداری ایران دچار رکود گردید و کوشش جدیدی برای تحوّل و انطباق آن با نیازهای جدید صورت نگرفت. سازمان‌های دولتی در این دوره، تقلیدی است. اولین هیأت دولت در دوره قاجار به ریاست صدر اعظم و حضور چهار وزارت جدید تشکیل شد. این چهار وزارت عبارت بودند از وزارت دول خارجه، وزارت داخله، وزارت مالیه و وزارت فواید عام. که به تدریج وزارت خانه‌های دیگری به آن ملحق شد. در این دوره خدمات عمومی در اروپا به دنبال انقلاب صنعتی و ایجاد دولت‌های مدرن توسعه چشمگیری یافته و نظام‌های اداری جدید ایجاد گردید.^۳ ارتباط با کشورهای خارجی در آغاز قرن نوزدهم در دوره قاجار موجب شد که سلاطین قاجار همانند ممالک اروپایی برای اداره مملکت دست به ایجاد وزارتخانه بزنند. اولین سازمان

۱. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۲.

۲. علی‌قلی جهرمی سیدمحمد، بررسی وظایف استانداران، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی ۱۳۷۵.

۳. تقریرات حقوق اداری ۱، دکتر اردشیر امیر ارجمند، ص ۲۴.

۹۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اداری ایران تحت عنوان وزارتخانه در دوره سلطنت فتحعلی شاه با نام وزارت دول خارجه حدود سال ۱۲۳۹ هجری قمری تأسیس گردید. در آن سال سه وزارتخانه دیگر به نام‌های وزارت مالیه - وزارت داخله - وزارت فواید به وجود آمدند. نخستین هیأت دولت در سال ۱۲۳۹ هجری قمری با ریاست صدر اعظم و چهار وزیر اداره امور کشور را در مرکز عهده دار شد.

گرچه هر وزارتخانه عهده دار انجام وظایف و تکالیف خاص بودند اما از نظر سازمانی دارای سیستم مشخصی نبودند. اموری از قبیل قشون و اداره دادگاه قضایی به ترتیب بر عهده پادشاه و حکام شرع بوده که در هیأت دولت انعکاس سازمانی نداشته‌اند. انقلاب صنعتی در غرب و تحولات و تغییرات ناشی از آن، که موجب افزایش آگاهی‌های مردم گردید و روند انتقال آن، حکومت‌های وقت را با مسائل تازه ای در اداره امور مملکت مواجه نمود به نوبه خود افزایش وظایف کمی و کیفی سازمان‌های دولتی را به دنبال داشت. این تحولات باعث پیچیدگی و گسترش تدریجی وظایف دولت‌ها گردید و ایجاد تشکیلات نوین اداری را ضروری ساخت و متعاقب آن تقسیم و تفکیک مسئولیت‌ها و اختیارات و تعیین حدود وظایف بین سازمان‌ها بیش از پیش احساس گردید.

در سال ۱۲۵۷ ناصرالدین شاه به تقلید از سیستم‌های اروپایی «شورای دولتی» را ایجاد و برای اداره کشور وزارتخانه تأسیس نمود. البته تعداد وزارتخانه‌ها به تصمیم شاه بستگی داشت. در این دوران وزارتخانه‌های داخله، خارجه، وظایف، جنگ، عدلیه و مالیه وجود داشتند. رشد سرمایه داری داخلی و گسترش بازار جهانی به منظور سر و سامان دادن به امور تجاری، به پیشنهاد میرزا حسین خان مشیرالدوله صدر اعظم ناصرالدین شاه «وزارت تجارت و فلاحت» تأسیس گردید. در سال ۱۲۹۸ وزارتخانه‌ها عبارت بودند از: وزارت صدراعظم، وزارت تجارت و زراعت، وزارت داخله، وزارت خارجه، وزارت جنگ، وزارت علوم، وزارت عدلیه، وزارت دربار، وزارت مالیه و وزارت فواید. در سال ۱۲۹۹ وزارتخانه‌های دیگری مثل وزارت وظایف، اوقاف و پست، وزارت دربار اعظم و خزانه و گمرکات، وزارت علوم و تلگراف و معادن و صنایع اضافه شدند. وزارتخانه‌ها اغلب مجموعه ای از وظایف نامتجانس را تشکیل می‌دادند که هیچ گونه ارتباط منطقی تشکیلاتی با یکدیگر نداشتند مثل وزارت علوم و

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۹۳

تلگراف و معادن. البته وزارتخانه هایی که اضافه شده اند گرچه ناشی از نیاز جامعه بودند ولی ترکیب سازمانی آنها سلیقه ای بوده است.

این دوره سر آغاز ارتباطات و تبادلات رسمی با سایر دُول به خصوص دولت های اروپایی بود. آشنایی با نظام های سیاسی و اداری کشورهای دیگر باعث شد تا در دوره ناصر الدین شاه تقسیمات کشوری دچار تحوّل شود و ایران به ۵ ایالت که عبارت بودند از آذربایجان، اصفهان، خراسان و سیستان، کرمان و بلوچستان و فارس و هشت ولایات و بندرات فارس تقسیم شد. ولایات به چند بلوک و بلاد و توابع و قصبات تقسیم می شدند و حکام آنها یا به طور مستقیم توسط شاه تعیین می شد و یا حاکم یا والی ایالتی که نقاط مزبور تابع او بود، افرادی را انتخاب نموده و به این مناطق اعزام می کردند. افرادی که تحت نظر والی و حاکم در بلاد یا قصبات به تمشیت امور می پرداختند عبارت بودند از:

۱- بیگلر بیگی ۲- نایب بیگلر بیگی ۳- قلعه بیگی ۴- وکیل ۵- امین دیوان (ولایات و ایالت) ۶- داروغه ۷- کلانتر ۸- کدخدا
کلانتر را می توان با شهردار امروزی مقایسه نمود که وظیفه او ساماندهی امور شهری بوده است.^۱

پس از مشروطیت که اوضاع حکومت تغییر کرد. سازمان اداری کشورهای غربی نمونه و سرمشق قرار گرفت. بر طبق متمم قانون اساسی منسوخ، مورخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ قمری و قوانین دیگر از قبیل قانون انجمن های ایالتی و ولایتی، مورخ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری و قانون بلدیّه مورخ ۱۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری^۲ که بلافاصله تدوین شد برای اداره امور شهرستانها سیستم عدم تمرکز تصویب و مقرر گردید که امور محلی به وسیله انجمن های ایالتی و ولایتی و بلدی که منتخب از طرف اهالی بودند اداره بشود.^۳ در زمان سلسله پهلوی، در سال ۱۳۱۶، به منظور هماهنگ کردن تقسیمات کشوری و ایجاد تغییرات بنیادین و اساسی، اولین قانون تقسیمات کشوری را تصویب کرد که تا زمان انقلاب و حتی الان بارها مورد اصلاح و تجدید نظر واقع شده است.

۱. عبدی، بررسی تحلیلی وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، پیشین، ص ۳۲.

۲. برای آگاهی بیشتر در باره تاریخچه انجمن های مزبور رجوع شود به: کسروی احمد، تاریخ مشروطه ایران و تاریخ ۱۸ ساله آذربایجان، ۱۳۴۹.

۳. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۸.

۹۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مطابق قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب آبان ماه ۱۳۱۶، کشور ایران مطابق نقشه و صورت ضمیمه به شش استان و پنجاه شهرستان تقسیم می‌شود. هر استان مرکب از چند شهرستان و هر شهرستان مرکب از چند بخش و هر بخش مرکب از چند دهستان و هر دهستان مرکب از چند قصبه و ده خواهد بود. مطابق ماده ۲ قانون مذکور استانهای کشور عبارتند از:

۱- استان شمالغرب ۲- استان غرب ۳- استان شمال ۴- استان جنوب ۵- استان شمال شرق ۶- استان مکران.

مطابق قانون فوق هر استان تحت اداره یک نفر به عنوان استاندار قرار داده می‌شود که در حدود مقررات این قانون به فرمانداران حوزه مأموریت خود دستور و تعلیم می‌دهد و با وزارت داخله رابطه مستقیم دارد. همچنین هر شهرستان را یک نفر فرماندار، هر بخش را یک نفر بخشدار، هر دهستان را یک دهدار و یک یا چند ده را یک کدخدا اداره خواهد نمود.

مبحث دوم: ساختار حقوقی و اداری دولت پس از مشروطیت

بعد از پیروزی نهضت مشروطه برای اولین بار در تاریخ ایران برای پادشاه حدودی معین شد و در مقابل، مردم نیز به عنوان شهروند شناخته شد. هرچند این حدود حقوق متقابل به طور کامل اجرا نشد اما موجب آگاهی مردم نسبت به حقوق خود و حدود حاکمان گشت. با انقلاب مشروطیت و صدور فرمان تشکیل مجلس شورا و تنظیم قانون اساسی وضعیت اداری کشور دچار تحول گردید؛ به نحوی که از حاکمیت مطلق شاه کاسته و به اداره آن با ریاست تشریفاتی شاه مشروطه تغییر یافت. بر طبق قانون اساسی مشروطه و متمم آن، اداره امور کشور تابع اصل حاکمیت قانون شد و برای اداره امور عمومی، وزارتخانه‌هایی با مقررات و تشکیلات جدید تأسیس و کلیه امور تحت نظارت مجلس مقننه قرار گرفت.

در این مبحث ساختار حقوقی دولت یا سازمان اداری ایران را در دو مقطع تاریخی پیش از انقلاب اسلامی و بعد از انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار می‌دهیم:

گفتار اول: از نهضت مشروطه تا انقلاب اسلامی

با انقلاب مشروطیت اداره امور کشور دست خوش تغییرات فراوانی گردیده است. مهمترین ره آورد مشروطیت قانون‌مند شدن امور بود. به تبع آن، امور مملکت از تصمیمات افراد خارج و مشمول نظامات و موازین قانونی گردید. یکی از وجوه مشخصه تأثیر انقلاب مشروطیت بر سازمانهای اداری، اعمال کنترل بر سازمان‌های دولتی و انجام امور به اعتبار و به استناد قانون است. این گفتار در دو زمینه عدم تمرکز و عدم تراکم با توجه به قوانینی که در این خصوص تصویب شده است بررسی می‌گردد.

بند اول: عدم تمرکز (قبل از انقلاب اسلامی)

با اقتباس از قوانین و نظام‌های کشورهای غربی اصول ۲۹ و ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی مشروطیت به نام انجمن‌های ایالتی و ولایتی به تصویب رسید. به موجب اصل ۹۰ متمم قانون اساسی مشروطیت (در تمام ممالک محروسه انجمن‌های ایالتی و ولایتی به موجب نظامنامه مخصوص مرتب می‌شود و اعضای این انجمن‌ها مستقیماً از طرف مردم انتخاب می‌شوند). انجمن‌های ایالتی و ولایتی اختیار تامه در خصوص منافع عامه داشتند و دخل و خرج ایالت نیز زیر نظر این انجمن‌ها بود. قوانین عادی دیگری هم در رابطه با عدم تمرکز تدوین شد، که از آن جمله می‌توان به قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی و قانون بلدیة اشاره نمود. قوانین مذکور بعد از تدوین قانون اساسی و متمم آن تصویب شد. در مرکز هر ایالت انجمنی به نام انجمن ایالتی و در کرسی هر ولایتی انجمنی به نام انجمن ولایتی تشکیل گردید. انجمن ایالتی مرکب بود از منتخبین کرسی ایالت به عده ۱۲ نفر و مبعوثین انجمن‌های ولایات تابعه از قرار هر انجمن یک نفر. عده اعضای انجمن‌های ولایتی عبارت است از ۶ نفر از منتخبین شهر حاکم نشین و نمایندگان بلوک‌های تابعه از قرار هر بلوک یک نفر. دوره هر انجمن چهار سال بود که در هر ۲ سال بایستی انتخابات نسبت به نصف آنها تجدید می‌شد. انتخاب کنندگان باید تبعه ایران و ۲۱ ساله باشند و در محل انتخاب دارای خانه یا علاقه ملک و یا مالیات مستقیم بپردازند.^۱

به موجب ماده ۷۸ این قانون عمده ترین وظایف انجمن‌های ایالتی و ولایتی عبارت

۱. سنجابی، حقوق اداری ایران، پیشین، صص ۷۶-۷۷.

بود از نظارت در اجرای قوانین و رسیدگی به امور خاصه ایالت و ولایت و صلاح اندیشی در اموری که مربوط به امنیت و آبادی محل است. همچنین وفق ماده ۸۹ قانون مذکور (انجمن‌های ایالتی می‌توانند در کلیه شکایاتی که از حکام ایالات و ولایات می‌رسد رسیدگی کرده و هرگاه رفتار حاکم بر خلاف قانون باشد نقض قوانین را به او اخطار نمایند و در صورت عدم ظهور نتیجه، مراتب را به ادارات مرکزی دولت اظهار داشته، احقاق حق متظلمین را بخواهند). همان‌طور که ملاحظه می‌شود انجمن‌های ایالتی و ولایتی با توجه به شرایط زمانی از اختیارات وسیعی برخوردار بوده است. یکی از استادان حقوق اداری علت عدم موفقیت آنها را چنین بیان می‌کند:

(قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی از قوانین خارجی اقتباس شده و چون در موقع وضع با احتیاجات و مقتضیات کشور تطبیق نمی‌کرد و مردم هم تا آن زمان عادت نکرده بودند که امور محلی را به وسیله نمایندگان خود اداره نمایند و حکام و مأمورین دولت نیز نوعاً به مقررات و سبک اداره جدید معتقد نبودند بنابراین انجمن‌های مزبور در همه شهرستان‌ها تشکیل نگردید و در نقاطی هم که تشکیل شد از لحاظ اداری نتایج خوبی نداد و به زودی منحل شد)^۱. به این ترتیب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی کم‌کم متروک و از دوره‌های اول قانونگذاری به بعد دیگر تشکیل نیافت و قانون بلدیة نیز به موجب قانون بلدیة ۳۰ اردیبهشت ۱۳۰۹ رسماً منسوخ گردید.^۲

اما پس از شهریور ماه ۱۳۲۰ دولت لوایحی را تهیه و تقدیم مجلس نمود که یکی از آنها، لایحه (قانون شهرداری‌ها) بود که در سال ۱۳۲۸ تصویب و به اجرا گذاشته شد. اما پس از مدتی به علت ناآرامی‌های سیاسی و اجتماعی اجرای آن متوقف شد.^۳ بعد از کودتای ۱۳۳۲ و سقوط دولت دکتر مصدق قوانین دیگری در جهت عدم تمرکز تصویب شد که عمده ترین آنها به شرح ذیل می‌باشد:

۱- قانون شهرداری‌ها، مورخ ۱۱ تیرماه ۱۳۳۴ و قانون اصلاحی آن مورخ بهمن ماه ۱۳۴۵.

۲- لایحه قانونی تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات مورخ ۱۳۴۲.

۱. همان، ص ۷۹.

۲. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۲.

۳. همان، ص ۹۲.

همچنین در تاریخ چهاردهم مهر ماه ۱۳۴۱ در زمان فترت، مجلس شورای ملی لایحه‌ای در ۹۲ ماده و ۱۷ تبصره تحت عنوان انجمن‌های ایالتی و ولایتی به تصویب هیأت وزیران رسید اما به دلیل اعتراض گسترده علماء و روحانیون به بعضی از مواد آن هیأت وزیران اعلام نمود که لایحه مزبور قابل اجرا نخواهد بود. بنابراین مسئله انجمن‌های ایالتی و ولایتی برای همیشه فراموش شد تا این که در مورخ بیست و هفتم اسفند ماه ۱۳۴۵ دولت لایحه‌ای را برای تشکیل انجمن‌های ده و شهر تقدیم مجلس نمود. آخر الامر این لایحه در خرداد ماه ۱۳۴۹ پس از اصلاحاتی در جلسه علنی مجلس سنا به تصویب نهایی رسید و تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی همین قانون لازم الاجرا بود.

بند دوم: عدم تراکم (قبل از انقلاب اسلامی)

منظور از عدم تراکم این است که دولت مرکزی مأمورانی را به سایر نواحی و مناطق کشور اعزام می‌کند تا به نمایندگی از طرف دولت تصمیمات لازم و قانونی را اتخاذ نمایند. بنابراین در این شیوه محل اجرای تصمیم از مرکز به محل انتقال می‌یابد. در اینجا موضوع بحث ما بررسی اجمالی وظایف مأمورانی است که از طرف دولت (از زمان مشروطه تا انقلاب اسلامی) به مناطق تقسیمات کشوری اعزام می‌شدند. بعد از مشروطه به موجب (قانون ایالات و ولایات و دستور العمل حکام)^۱ کشور ایران به ایالات و ولایات و بلوک و نواحی تقسیم شده بود. ایالت قسمتی از مملکت است که دارای یک شهر حاکم نشین و توابع باشد اعم از آن که حکومت آن مستقیماً مربوط به پایتخت باشد و یا تابع مرکز ایالتی. همچنین هر کدام از ولایاتی که جزء ایالت مذکور نبودند مستقیماً با مرکز ارتباط داشتند. هر ولایت نیز دارای چندین بلوک و هر بلوک از چندین نواحی تشکیل می‌شد.^۲ نماینده دولت در ایالت، حاکم یا حکمران بود و با پیشنهاد وزیر کشور و فرمان پادشاه منصوب می‌شد. همچنین امور ولایات بر عهده والی یا فرمان‌فرما بود که نحوه انتصاب وی به پیشنهاد والی و تصویب وزیر کشور صورت می‌گرفت. اداره هر بلوک با نایب الحکومه بود که به پیشنهاد حاکم و بر اساس حکم وزیر داخله منصوب می‌گردید. نایب الحکومه ریاست نظمیه و ضبطیه

۱. قانون مزبور در ۴۳۲ ماده به تاریخ ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۵ قمری به تصویب رسید.

۲. سنجابی، حقوق اداری ایران، پیشین، صص ۷۵ و ۷۶.

۹۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

محل و ضابط اداره امور نواحی را بر عهده داشت و شیوه انتصاب وی به پیشنهاد نایب الحکومه و حکم حاکم ولایت بود. در هر ولایت، مؤسسه یا مجلس مشاوره پیش‌بینی شده بود که اداره ولایتی نام داشت و مرکب از حاکم و معاون او و دو مستشار و یک مهندس و یک طبیب و یک مساح و یک معمار و یک عضو علی‌البدل به نام (مُعین‌الإدارة) بود. علاوه بر حکام که نماینده سیاسی دولت محسوب می‌شدند به تدریج ادارات دیگری برای امور عمومی مانند اداره فرهنگ و دارایی و دادگاههای دادگستری و قشونی و بهداری و غیره تشکیل شد. ادارات مزبور از طرف وزارتخانه‌های متبوع خود تأسیس شده و تابع آنها بودند. اما حکام ولایات نیز به موجب قانون بر آنها نظارت داشتند. همچنین امور نظمیه مرکزیت نداشت؛ یعنی نایب الحکومه در هر بلوک رئیس نظمیه و یا ضبطیه محسوب می‌شد و مأموران و افراد ضبطیه محل، تابع او بودند. در نهایت قانون تشکیل ایالات و ولایات و ضمایم آن با تصویب (قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران ۱۳۱۶) منسوخ شد.

هم‌زمان با تصویب این قانون، فرهنگستان ایران اسامی واحدهای تقسیمات کشوری و مأمورانی که اداره این واحدها را بر عهده داشتند تغییر داد. یعنی استان به جای ایالت، شهرستان به جای ولایت، دهستان به جای بلوک و بخش نیز به تقسیمات کشوری اضافه شد و در رأس مناطق مذکور به ترتیب استاندار، فرماندار، بخشدار و ده‌دار قرار گرفتند. به موجب ماده ۱ قانون مذکور کشور ایران به ۶ استان و ۵۰ شهرستان تقسیم شده بود که هر استان مرکب از چند شهرستان و هر شهرستان مرکب از چند بخش و هر بخش مرکب از چند دهستان و هر دهستان مرکب از چند قصبه و ده بود.

به تدریج که دخالت دولت در امور اجتماعی، سیاسی و فرهنگی افزایش می‌یافت مأموران دولتی مستقر در مناطق تقسیمات کشوری نیز از اختیارات بیشتری برخوردار می‌شدند و به وظایف آنها افزوده می‌شد. به موجب (تصویب نامه راجع به نظارت استانداران و فرمانداران بر ادارات) مدیران محلی در انجام اموری که با سیاست عمومی یا مسائل محلی ارتباط داشت می‌بایست با اطلاع و جلب نظر استاندار و فرماندار کل و فرماندار اقدام می‌کردند و شهربانی و ژاندارمری نیز گزارش مسائل مطروحه در محل را به اطلاع آنها می‌رساند. همچنین در ماده ۳ این قانون از فرمانداران مستقل نام برده شده بود که منظور از فرمانداری‌های مستقل، فرمانداری‌های درجه اول بودند که مستقیماً با

مرکز در ارتباط بوده و وابسته به استانداریها نبودند.

قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹ نیز، استانداران را به عنوان نماینده عالی دولت و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت شناخته بود که بر کلیه ادارات دولتی حوزه مأموریت خود به جز محاکم قضایی، ریاست عالیّه و حق نظارت داشتند. همچنین به موجب ماده چهار قانون مذکور هرگاه استاندار تغییر رؤسای ادارات مرکزی استان را لازم می‌دانست دلایل موجه خود را به اطلاع وزیر مربوطه ابلاغ می‌کرد. در صورتی که وزیر با نظر استاندار موافق نبود، مراتب به اطلاع نخست وزیر می‌رسید. نظر نخست وزیر در این خصوص قاطع بود. و در صورت موافقت با نظر استاندار ظرف ده روز نسبت به تعیین جانشین مربوطه اقدام می‌نمود. آخرین مصوبه‌ای که در این خصوص قبل از انقلاب به تصویب رسید (آیین نامه اجرایی استانداران و فرمانداران کل) بود که در سال ۱۳۴۱ توسط هیأت وزیران تصویب شد. در این آیین نامه تصریح شده بود که به منظور جلوگیری از تراکم امور و برای واگذاری امور به مقامات محلی و تسریع در انجام برنامه‌های عمرانی و اصلاحی استانها و شهرستانها، این مقررات تصویب شده است. وزیران هر کدام قسمتی از اختیاراتشان را به طور مشخص به استاندار واگذار کرده بودند، بنابراین حدود وظایف استانداران در رابطه با سایر وزارتخانه ها مشخص شده بود.^۱

گفتار دوم: از انقلاب اسلامی تا کنون

بعد از انقلاب اسلامی به لحاظ قانونی در زمینه عدم تمرکز و عدم تراکم تغییرات گسترده‌ای رخ داده است که هرکدام به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بند اول: عدم تمرکز (پس از انقلاب اسلامی)

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، رهبر انقلاب به دلیل نقش فراگیر مردم در کلیه مراحل مبارزات، مطالبات آحاد مردم برای مشارکت در امور اولیه و ضروری و حتی برقراری نظم، نهادهایی را تشکیل دادند. شورای انقلاب و دولت موقت برای سامان دادن به این حرکت‌های خودجوش و مردمی قوانینی را تصویب کردند. همچنین در پیش‌نویس قانون

۱. پیشین، صص ۱۴۸ تا ۱۵۵.

اساسی، تحت عنوان شوراهای منطقه ای در اصل ۷۴ چنین آمده بود: (برای تأمین هرچه سریعتر رفاه عمومی و پیشبرد اصلاحات بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و اقتصادی با توجه به مقتضیات بومی و جلب همکاری مردم در این مقاصد، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند صورت می‌گیرد. حدود اختیارات و عمل و نحوه نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول ملی و تمامیت ارضی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، قانون تعیین می‌کند).^۱ بعد از تشکیل مجلس خبرگان قانون اساسی، شوراهای یکی از موضوعات مهم و بحث انگیز در این مجلس بود. به علاوه تأکید مرحوم آیت الله طالقانی بر اصل شوراهای صحبت‌های ایشان در این خصوص، علاقه و اشتیاق عمومی را برای تشکیل شوراهای بالا برده بود. بعد از رحلت آیت الله طالقانی، پس از بحث و بررسی پیرامون موضوع شوراهای نهایتاً اصل هفتم و اصول صد تا صد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شوراهای اختصاص یافت. همان طور که اشاره شد قبل از اینکه شوراهای در اصول قانون اساسی گنجانده شوند، شورای انقلاب و دولت موقت قوانینی را در رابطه با شوراهای تصویب کردند و انتخابات محدودی هم در بعضی از شهرها برگزار شد.

بعد از همه پرسی قانون اساسی و تشکیل مجلس شورای اسلامی، اولین قانون در خصوص شوراهای در سال ۱۳۶۱ تصویب شد. بعد از آن تقریباً در همه دوره‌های قانونگذاری، مجلس به جرح و تعدیل قانون شوراهای پرداخته است. آخرین قانونی که راجع به شوراهای تصویب شد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران بود که در اوّل خرداد ماه ۱۳۷۵ از تصویب نهایی مجلس گذشت. قانون مزبور با همه کاستی‌ها در اسفند ۱۳۷۷ برای اولین بار در سراسر کشور اجرا شد و شوراهای در تمام کشور تشکیل گردید. شوراهای اسلامی نمونه‌ای از عدم تمرکز امور می‌باشد که دولت در زمینه امور محلی به آنها اختیار داده است؛ تا بدین طریق مردم محل برای پیشبرد امور رفاهی، آموزشی، بهداشتی و کلاً اموری که دارای منافع محلی می‌باشد فعالیت کنند. اعضاء شوراهای منتخب مردم همان محل هستند.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۴، انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸، ص ۱۲.

بند دوم: عدم تراکم (پس از انقلاب اسلامی)

در خصوص مفهوم عدم تراکم در قسمت‌های قبل توضیحات مبسوطی داده شد. لذا تنها به این نکته اشاره می‌کنیم که در مواقعی دولت مرکزی برای کاستن از حجم کار خود، انجام بعضی از امور را به مناطق واحدهای مختلف واگذار می‌کند و مأمورانی را در آن واحدها می‌گمارد تا مجری سیاست‌های دولت باشند. در چنین حالتی شیوه عدم تراکم اجرا شده است. بعد از انقلاب اسلامی قوانینی که وظایف و اختیارات این مقامات را ترسیم می‌کرد قوانینی بود که پیش از انقلاب تصویب شده بود و در بعضی مواقع با اصلاحات جزئی حاکم بر وظایف آنها بود.

در سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب (لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران) را تصویب نمود. این لایحه قانونی دارای ۶ ماده و ۴ تبصره بود که در آن چگونگی انتصاب استانداران و تعیین تکلیف در خصوص حل اختلاف بین استاندار و وزراء پیش بینی شده بود. مجلس شورای اسلامی، در سال ۱۳۶۲ (قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری) را تصویب نمود. قبل از تصویب این قانون، مهمترین قانون تقسیمات کشوری مربوط به قانون ۱۶ آبان ۱۳۱۶ بود که بعداً قانون تقسیمات کشوری سال ۱۳۶۲ جایگزین آن شد. نهایتاً شورای عالی اداری در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ بنابه پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور در اجرای مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به منظور متناسب کردن اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه نصب و عزل آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی قانون مزبور را تصویب نمود، که در قسمت‌های بعد به تشریح آن خواهیم پرداخت.

گفتار سوم: انقلاب و آثار آن بر اداره امور عمومی^۱

همانطور که در ابتدای بخش متذکر شدیم سازمان‌های اداری اجرا کننده خط مشی‌ها و سیاست‌های عمومی و عامل اجرای اهداف دولت هستند. بنابراین اداره تابعی از متغیر سیاست است و پیوسته تغییر می‌کند. پس از انقلاب تغییراتی در دو زمینه سازمانی و استخدامی به مجموعه نظام اداری کشور وارد شدند و در اداره امور کشور

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۶۴.

۱۰۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

وظایف جدیدی را عهده دار گردیدند.

پس از انقلاب تحولات سازمانی مهمی از جمله؛ ایجاد نهادهای انقلابی، ایجاد سازمانهای جدید، تغییر ساختار و وظایف سازمانهای اداری، اعمال وحدت خط مشی در سازمانهای اداری و افزایش اقتدار حاکمیت دولت رخ داده است.

نهادهای جدید برخی به صورت وزارتخانه و برخی در شرایط خاص و برای پاسخگویی به پاره ای از مشکلات تحمیلی ایجاد شده‌اند و یا در راستای اجرای بعضی از اصول قانون اساسی سازمان‌هایی به وجود آمده‌اند. تصریح قانون اساسی در تقسیم عادلانه ثروت و منابع ملی، تأسیس سازمانهای جدیدی را به عنوان عامل و ابزار اجرایی این اهداف امری ضروری می‌نمود. این گونه سازمان‌ها در کلیه بخش‌های دولت ایجاد شده‌اند و هر یک به نحوی در جهت انجام تکالیف قانونی و پوشش دادن به نیاز خاصی فعالیت‌هایی را عهده دار می‌باشند و از جمله این سازمان‌ها «سازمان زمین شهری» بود که به منظور وصول به اهداف مندرج در اصول ۳۱، ۴۳ و ۴۵ و ۴۷ قانون اساسی برای تأمین نیازمندی‌های عموم به مسکن و جلوگیری از بورس بازی زمین، به وجود آمده است. با افزایش دخالت دولت بعد از انقلاب تغییرات اساسی در اهداف بعضی از وزارتخانه‌های موجود به عمل آمد.

اقدام دیگری که در طول اجرای برنامه‌های پنج ساله دوم و سوم توسعه اقتصادی اجتماعی انجام پذیرفت، این بود که سازمان‌های دارای وظایف مشابه و موازی در هم ادغام شدند. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز بر ادغام دستگاه‌های مشابه تأکید شد و دولت مکلف شده است تا پایان سال اول برنامه چهارم پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادهای مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضروری را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند و بر ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی تأکید نموده و ایجاد وزارتخانه و مؤسسه دولتی در موارد استثناء به تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی موکول شده است. ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه در سطح استان، شهرستان و بخش و غیره در یک واحد سازمانی به طوری که واحدهای مربوطه در مرکز عهده دار راهبری و انجام امور ستادی باشند در دستور کار دولت قرار گرفته است. در برنامه پنجم توسعه، ساز و کار

اجرائی برای انجام برخی از وظایف فوق مشاهده گردید. تشکیل برخی شوراهای تخصصی (مثل شوراهای اشتغال و سرمایه گذاری و ...) در سطوح ملی، استانی و شهرستان مؤید این امر است.

فصل پنجم: سازمان اداری در ایران

مبحث اول: سازمان اداری متمرکز

از منظر حقوق اساسی، دولت ایران یک دولت بسیط محسوب می‌گردد. از ویژگیهای سیستم سیاسی بسیط نیز این است که این سیستم، بر واحد بودن و عدم تقسیم قدرت سیاسی در عرصه جغرافیایی کشور اشاره دارد. نظام سیاسی بسیط ویژگی‌های مطلوبی در عرصه جغرافیایی و انسانی دارد که اگر این ویژگی‌ها را کشورهای بسیط داشته باشند، همبستگی و بقای ملی بیشتر حفظ می‌شود.^۱ ویژگی مطلوب نظام سیاسی بسیط در جهت همبستگی ملی، زمانی آشکارتر می‌شود که کشور به لحاظ انسانی، جمعیتی و فرهنگی تقریباً یکدست باشد و فارغ از چندپارچگی سرزمین، از تنوع اقلیمی و طبیعی کمتری برخوردار باشد. با توجه به اینکه در بیشتر کشورها سیستم سیاسی بسیط، نظام سیاسی غالب بوده است برخی از کشورها با ساختار سیاسی بسیط، از ساختار فیزیکی و کالبدی یکپارچه‌ای برخوردار نیستند و حفظ و بقای همبستگی ملی موضوعیت بیشتری دارد. در ایران نیز به دلیل دارا بودن سیستم سیاسی بسیط، تنوع قومی و مذهبی، خصیصه‌های اکولوژیکی و جغرافیایی متنوع، نیاز به همبستگی ملی موضوعیت بیشتری دارد. بدین منظور در کشور ایران همانند سایر حکومت‌های تک ساخت، قدرت سیاسی معمولاً از مرکز اعمال می‌شود و قوه مرکزی تمام مدیریت‌های ملی و محلی را در کنترل خود دارد و تعیین کننده میزان قدرت مدیریت‌های محلی است.

۱. جهت مطالعه بیشتر رجوع شود به رابطه سیستم سیاسی بسیط با همبستگی ملی: بررسی موردی ایران، محمدرضا حافظ نیا - رضا الله وردی زاده

۱۰۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

در سازمان‌های اداری، مقامات و مأموران دولتی تحت عنوان مستخدمین دولتی مشغول به فعالیت هستند. در این بخش مقامات مورد بحث صرفاً از نقطه نظر شأن اجرایی‌شان که موضوع حقوق اداری است مورد توجه و مطالعه قرار می‌گیرند. و به تعبیری دیگر جایگاه و وظایف مقامات در سازمان اداری کشور از بُعد قوه مجریه بررسی می‌گردد. مقامات سازمان‌های اداری کشور دو دسته هستند؛ یکی مقامات عالی اداری کشور که در مرکز مستقر هستند و موضوع این بخش قرار گرفته‌اند و دیگری مقاماتی که از جانب مرکز برای اداره مناطق انتخاب می‌شوند که تحت عنوان نهادهای دولتی در محل در بخش دهم از این کتاب و همچنین در فصل دوم به تفصیل مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

مبحث دوم: مقامات عالی سازمان اداری

گفتار اول: رهبری

قانونگذار اساسی در اصل ۶۰ قانون اساسی، جایگاه رهبری را در قوه مجریه تعیین نموده است. در تفسیر اصل ۶۰ مشخص می‌گردد که حدود اختیارات و صلاحیت رهبر در اداره امور اجرایی محدود به مواردی است که قانونگذار مطابق با اصل ۱۱۰ ق.ا، آنها را رأساً بر عهده شخص رهبر نهاده است. در حالت کلی اداره قوه مجریه بر عهده رئیس جمهور و هیأت دولت می‌باشد و تنها در موارد استثنائی اداره برخی امور به رهبری واگذار گردیده است. لذا می‌توان چنین برداشت کرد که صلاحیت رئیس جمهور عام و صلاحیت رهبری در اداره قوه مجریه خاص می‌باشد. وظایف و اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ تعیین شده است که برخی از این وظایف جزو امور اجرایی هستند. مواردی چون فرمان همه پرسی، نصب و عزل و قبول استعفاء برخی مقامات اجرایی (رئیس سازمان صداوسیما، فرماندهی کل سپاه پاسداران) فرماندهی کل نیروهای مسلح و اعلان جنگ و صلح، که ماهیت اجرایی دارند قانونگذار آنها را بر عهده رهبری گذاشته است.

گفتار دوم: ریاست جمهور

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی،

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۰۵

عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری رئیس‌جمهوری است. رئیس‌جمهور پس از انتخاب مستقیم از سوی مردم و پیش از آغاز به کار باید در مجلس شورای اسلامی سوگند یاد کند. محتویات سوگند ریاست جمهوری بیان‌کننده نقش حساس و مهمی است که وی در پاسداری از قانون اساسی، حفظ نظام و دین، تضمین حقوق و آزادیهای مردم و حراست از استقلال و آزادی کشور باید داشته باشد. این تکالیف سنگین مستلزم اختیارات فراوانی است که رئیس‌جمهور نیازمند آن می‌باشد تا بتواند تکالیف فوق را انجام دهد. رئیس‌جمهور با داشتن شرایط ویژه (مذهبی، ملی، سیاسی، اخلاقی و اجتماعی) و با انتخاب مردمی و تأیید رهبری به مدت چهار سال ریاست قوه مجریه را بر عهده گرفته و موقعیت سیاسی و اجتماعی ممتازی داشته و در ایفای نقشهای سیاسی محوله دارای ابتکار عمل مؤثر می‌باشد. مطابق با اصل ۱۲۲ قانون اساسی رئیس‌جمهور در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر مردم و رهبر و نیز مجلس شورای اسلامی مسئول و پاسخگو می‌باشد. به دلیل موقعیت ویژه رئیس‌جمهور، در قانون اساسی بیش از چهل اصل به تبیین اعمال قوه مجریه از طرف رئیس‌جمهور مربوط می‌شود. همچنین اصولی از قانون اساسی شرایط انتخاب، چگونگی عزل و برکناری رئیس‌جمهور، تعیین جانشین وی در زمان فوت، استعفاء، غیبت مشخص نموده است.

بند اول: وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور

الف: مسئولیت اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان قانون مادر، ضمن بیان حقوق ملت و نظم زمامداری، یک قانون عام المنفعه و لازم‌الاجرا است. اجرای صحیح این قانون فراگیر و بنیادین را تنها از طریق نظارت منظم اصولی می‌توان تضمین نمود. قانونگذار برای پاسداری از این قانون، از نظر تقنینی و اجرایی قائل به تفکیک شده است. پاسداری تقنینی بر عهده شورای نگهبان است و پاسداری اجرایی، بر عهده رئیس‌جمهور قرار گرفته است. در اجرای مسئولیت، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد. یادآوری این نکته ضروری است که رئیس‌جمهور، علاوه بر آنکه مسئولیت نظارت

۱۰۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

بر اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد، خود نیز شخصاً مجری بسیاری از اصول قانون اساسی است. لذا موضوع مراقبت نسبت به اجرای آن اصول، از سوی شخص رئیس جمهور امری غیر ممکن می‌باشد. نظارت در این خصوص، حق قانونی دیوان عالی کشور نسبت به محاکمه و محکومیت رئیس جمهور، به خاطر تخلف وی از وظایف قانونی و نهایتاً عزل وی توسط مقام رهبری، ضمانت اجرای مطمئنی برای اجرای صحیح قانون اساسی به شمار می‌آید.

ب: امضاء عهدنامه ها، موافقت نامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و امضاء پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین المللی پس از تصویب مجلس (اصل ۱۲۵)

اعتبار بین‌المللی قراردادها وقتی محقق می‌شود که به امضاء سران کشورهای طرف قرارداد برسد. پس مصوبات بین‌المللی زمانی لازم الاجرا می‌شوند که رئیس جمهور رسماً آنرا امضاء و به مأموران اجرایی ابلاغ نماید. رئیس جمهور (به عنوان منتخب مردم)، در مقام مظهر حاکمیت و اقتدار ملی قرارداد بین‌المللی را امضاء می‌نماید، یا امضاء آن را به نماینده قانونی خود می‌سپارد. با توجه به صراحت اصل ۱۲۵ باید گفت در خصوص معاهدات بین‌المللی، ابتکار انعقاد با قوه مجریه است و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی در مقام نظارت استصوابی و صرفاً به منزله صدور مجوز انعقاد می‌باشد. بنابراین پس از تصویب مجلس، رئیس جمهور (یا نماینده قانونی وی) صلاحیت اختیاری امضاء یا عدم امضاء قرارداد را خواهد داشت و از این بابت دولت پاسخگوی مجلس نخواهد بود. رئیس جمهور حق ندارد از توشیح و ابلاغ مصوبات مجلس و نیز معاهدات بین‌المللی خودداری کند. امضاء و توشیح مصوبات و معاهدات بین‌المللی از سوی رئیس جمهور امری تشریفاتی است؛ وی نمی‌تواند با خودداری از امضاء و توشیح قوانین و نتیجه همه پرسی و یا عهدنامه‌ها، اجرای آنها را متوقف کند.^۱

ج: تعیین نهایی، اعزام و امضاء استوار نامه سفیران به خارج و پذیرش استوارنامه سفرای خارجه (اصل ۱۲۸ قانون اساسی)

سفیران به عنوان بالاترین مقام دیپلماتیک، به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین و برای کسب پذیرش به کشورهای پذیرنده معرفی می‌شوند. به

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۱.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۰۷

لحاظ نقش سفیران در روابط بین کشورها و اهمیت نقش اجرائی آنها در این خصوص، رئیس جمهور اعزام سفیران را با رعایت جهات و با در نظر گرفتن مصالح عالیه کشور، مورد تصویب قرار می‌دهد. صلاحیت رئیس جمهور در مورد تصویب اعزام سفیران از جمله صلاحیتهای اختیاری است. به این مفهوم که قبول یا رد سفیر پیشنهادی از اختیارات انحصاری وی می‌باشد. پس از اقدام مذکور، امضاء استوارنامه آن سفیر به عنوان یک امر تشریفاتی بر عهده این مقام است. همچنین پس از تحقیقات اولیه و با در نظر گرفتن مصالح ملی و اعلام پذیرش مقدماتی، استوارنامه سفیران خارجی را طی تشریفات خاص می‌پذیرد.

د: امضاء قوانین (مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی اصل ۱۲۳)

رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی، امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد. اقدام رئیس جمهور (به عنوان رئیس کشور) در این مورد یک تکلیف صرفاً تشریفاتی است و وی نقشی در ماهیت امر ندارد. پس از قطعیت قانون در قوه مقننه، برای مقام مذکور راهی جز تکلیف به امضاء قوانین وجود ندارد؛ چرا که برابر ماده ۱ قانون مدنی، در صورت استتکاف رئیس جمهور از امضاء، به دستور رئیس مجلس روزنامه رسمی موظف به انتشار آن مصوبات در ظرف ۷۲ ساعت می‌باشد.

ه: اعطای نشان‌های دولتی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۲۹ اعطای نشانهای دولتی را بر عهده رئیس جمهور نهاده است. به منظور اجرای اصل ۱۲۹ نشانهای کشوری به پیشنهاد وزیرای ذی ربط و تصویب هیأت دولت و نشانهای لشکری به پیشنهاد رئیس ستاد مشترک، تصویب فرمانده کل قوا یا مقام مجاز از طرف وی، به وسیله رئیس جمهور اعطاء می‌شود^۱.

و: ریاست شورای عالی امنیت ملی

۱. ماده ۷ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیتهای ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۵/۱۵.

۱۰۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

طبق اصل ۱۷۶ به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌گردد. تا سیاستهای دفاعی امنیتی کشور را تعیین نماید. شورا حق دارد کلیه فعالیتهای سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور را با سیاستهای مربوطه هماهنگ نموده و در صورت لزوم و در مواقع تهدیدهای محل امنیت و استقلال، نسبت به بهره‌گیری از همه امکانات مادی و معنوی کشور اتخاذ تصمیم نماید.

اعضاء شورا متشکل از سران قوای سه گانه، نمایندگان رهبری و برخی از مسئولین رده‌های بالای کشوری و لشکری است. وظیفه‌ای که بر عهده شورای امنیت ملی قرار دارد فی نفسه از امور قوه مجریه به شمار می‌رود. لذا ریاست شورای عالی امنیت ملی که بر عهده رئیس جمهور در مقام ریاست قوه مجریه است مناسب ترین گزینه می‌باشد.

ز: ریاست قوه مجریه (اصل ۱۱۳ قانون اساسی)

رئیس جمهور، ریاست قوه مجریه را بر عهده دارد. ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه اصولاً با ریاست سایر قوا تفاوت دارد. بدین صورت که ریاست رئیس جمهور بر قوه مجریه بر بنیاد سلسله مراتب اداری است. یعنی نسبت به مأمورین تحت امر خود حق امر و نهی و نصب و عزل دارد. در حالی که رئیس قوه قضاییه و رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به زیر مجموعه خود (قضات و نمایندگان) ریاست سلسله مراتبی ندارند و نمی‌توانند نسبت به وظایف ذاتی آنها (یعنی قضاوت برای قضات و وظایف نمایندگی برای نمایندگان مجلس) امر و نهی کنند.^۱

ح: انتخاب و عزل وزراء

وزراء توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. واضح است که تعیین وزراء در واقع فقط با همکاری و توافق رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر می‌شود. هر یک از وزیران مادامی که عزل نشده باشند و یا از سوی مجلس شورای اسلامی به آنها رأی عدم اعتماد داده نشده باشد همچنان در سمت خود باقی می‌مانند. این امر مبین آن است که با تغییر مجلس، برای وزراء نیازی به اخذ رأی اعتماد جدید نیست. همچنین رئیس جمهور می‌تواند وزراء را

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۱.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۰۹

عزل کند؛ در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیأت وزیران تغییر نماید باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند. استعفاء نامه هیأت وزیران یا هر یک از وزراء هم به رئیس جمهور تسلیم می‌شود همچنین رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند برابر اصل ۱۳۵ حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست انتخاب نماید.

ط: ریاست هیأت وزیران

به موجب بند ۲ از اصل ۱۳۴ اصلاحی قانون اساسی، ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است. وی بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

در نتیجه رئیس جمهور از لحاظ حقوقی مکلف به تبعیت از نظر اکثریت هیأت وزیران نیست. چون در قالب سلسله مراتب اداری قرار دارد. از آنجا که وزراء همکاران منتخب از ناحیه رئیس جمهور می‌باشد و ایجاد هماهنگی بین وزراء در صلاحیت ریاست جمهوری است اصولاً هیأت وزیران بعنوان شورای تصمیم گیرنده نباید تلقی گردد. لذا پس از تبادل نظر وزراء نسبت به امری اتخاذ تصمیم نهایی با رئیس جمهور است مگر اینکه در قانون خاص به تصویب هیأت وزیران تصریح شده باشد.^۱

ی: نظارت بر کار وزیران

وزیران منصوب رئیس جمهور و مورد تأیید مجلس می‌باشند و به اعتبار این انتصاب و تأیید، در مقابل آنها مسئول و موظفند. این وزیران چون منتخب رئیس جمهور هستند لذا با سیاست‌های رئیس جمهور همسو می‌باشند. بنابراین هر یک از وزیران در طول خدمت خود ضمن عمل و اجرای قوانین و مصوبات مجلس، موظف به همکاری با رئیس جمهور و متعهد به همیاری در اجرای برنامه‌های دولت وی است. ضرورت حسن خدمت و وظیفه از طرف وزیران، به رئیس جمهور حق می‌دهد که به موجب قانون اساسی بر تمامی مراحل و جزئیات کار وزیران نظارت نماید. با توجه به

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۲.

۱۱۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

حجم کار و تخصصی بودن موضوع، رئیس جمهور در اعمال نظارت خود بر اجرای صحیح برنامه‌های دولت از سوی وزیران، بایستی از ابزار متناسبی برخوردار باشد. اصل ۱۲۶ قانون اساسی، با تصریح به اینکه «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد...» قسمت قابل توجهی از ابزار نظارت را در اختیار وی قرار داده است. علاوه بر آن مطلق حق نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران، زمینه این امکان را برای وی فراهم می‌سازد تا به هر طریق مقتضی و ممکن اعمال نظارت نماید.

از لوازم اصلی نظارت، بررسی وضع وزارتخانه‌ها در اجرای صحیح برنامه و بودجه دولت و سیاستها و خط مشی‌های تعیین شده قبلی است. در این صورت رئیس جمهور با استفاده از امکانات قانونی خود، کار وزیران را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و در صورت مشاهده سستی در اجرای برنامه‌ها و یا هر امری که نظارت هماهنگ دولت را تضعیف و یا مختل نماید برای رئیس جمهور، حق مؤاخذة و ارائه تعلیمات لازم به وزیر، برای اصلاح مواضع و جلوگیری از انحرافات وجود خواهد داشت. ضمانت اجرای نظارت بر کار وزیران عزل آنان می‌باشد^۱ که قانون اساسی به عنوان حق رئیس جمهور مقرر داشته است.

ک: پیشنهاد توقف انتخابات مجلس

برابر اصل ۶۸ قانون اساسی، در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود. منظور قانونگذار از عبارت «پیشنهاد رئیس جمهور» در اصل مذکور این است که رئیس جمهور هم در مقام ریاست قوه مجریه و هم ریاست شورای عالی امنیت ملی، نسبت به اوضاع و احوال کشور و حالت جنگ و ناآرامیهای احتمالی که مخل برگزاری انتخابات باشد، اشراف و وقوف کامل دارد. لذا در صورت تشخیص عدم امکان برگزاری انتخاب در برخی حوزه‌ها، مراتب را کتباً به مجلس شورای اسلامی جهت اخذ تصمیم پیشنهاد می‌نماید.

ل: اختیار وضع آیین نامه

۱. هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ص ۳۵۷.

هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و قانونی و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد. هر یک از وزیران در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخشنامه را دارد مشروط بر اینکه مفاد این مقررات مغایر با متن و روح قوانین نباشد. لذا ریاست هیأت وزیران هم به طریق اولی این اختیار را دارا است.

م: حق شرکت در جلسات مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۰ قانون اساسی)

قانونگذار در اصل ۷۰ قانون اساسی اختیار شرکت در جلسات علنی مجلس را به رئیس جمهور و معاونان وی و نیز وزیران داده است. همچنین در صورتی که نمایندگان لازم بدانند وزراء مکلف به حضور در جلسات مجلس می‌باشند. و در صورت تقاضا مطالبشان استماع می‌شود.

به غیر از وظایف مذکور که صراحتاً در قانون اساسی ذکر شده است، بسیاری از قوانین عادی نیز در این زمینه وظایف و اختیاراتی را برای رئیس جمهور مقرر کرده است.

بند دوم: نهاد ریاست جمهوری

اداره خاص امور مربوط به ریاست جمهوری در «نهاد ریاست جمهوری» متمرکز است. این نهاد دارای شخصیت حقوقی بوده^۱ و سازمان و تشکیلات و امور استخدامی آن با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی و تأیید رئیس جمهور تهیه شده است. مجموعه‌ای از سازمانها، نهاد ریاست جمهوری را تشکیل می‌دهند که توسط رئیس جمهور نظارت می‌شوند. رؤسای آنها توسط رئیس جمهور انتخاب شده و هر یک از آنها مستقلاً به عنوان معاون رئیس جمهور شناخته می‌شوند.

این نهاد مشاور مخصوص رئیس جمهور است و او را در انجام وظایف و هماهنگ کردن عملیات وزارتخانه‌ها و نظارت بر آنها یاری می‌کند.^۲ وظایف نهاد ریاست جمهوری عبارت است از: رهبری سیاسی کل کشور، ایجاد هماهنگی بین دستگاههای دولتی، تهیه برنامه‌های عمرانی و اداری، تنظیم برنامه‌های تبلیغاتی دولت و رسیدگی به

۱. ماده ۱۷ قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵.

۲. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۵۰.

۱۱۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

شکایات ارسال شده به نهاد.

نهاد ریاست جمهوری در حقیقت نقش ستاد مرکزی دولت را دارد. جایگاه نهاد قابل تأمل است؛ چرا که نقش مؤثری در تنظیم روابط و هماهنگی بین دستگاهها و تعقیب سیاست واحد در کشور دارد. قانون اساسی و قوانین عادی برخی از سازمانها را که هر کدام دارای وظایف و اختیاراتی مشخص بوده و وابسته به نهاد ریاست جمهوری می‌باشند را اعلام داشته است:

سازمان برنامه و بودجه، سازمان انرژی اتمی، سازمان اداری و استخدامی کشور، مرکز آمار ایران، سازمان بازنشستگی کشوری و از جمله آن سازمانها هستند.

بند سوم: همکاران رئیس جمهور

الف: معاون اول

معاون اول رئیس جمهور، سابقاً نفر دوم قوه مجریه یا همان نخست وزیر بود. در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی، پست نخست وزیری حذف شد و به جای آن معاون اول رئیس جمهور با اختیارات کمتر (نسبت به نخست وزیر) روی کار آمد. وجود معاون اول در اصل ۱۲۴ قانون اساسی تصریح شده است. اداره و تشکیل جلسات هیأت وزیران می‌تواند از اختیارات معاون اول رئیس جمهور باشد؛ یعنی به جهت وظایف زیادی که بر عهده رئیس جمهور است، معاون اول وی اداره جلسات هیأت وزیران را با موافقت رئیس جمهور بر عهده دارد. همچنین مسئول هماهنگی سایر معاونتها است. از وظایف دیگر معاون اول کفالت رئیس جمهور می‌باشد. طبق اصل ۱۳۱ در صورت فوت و عزل، استعفاء، غیبت یا بیماری رئیس جمهور یا موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد.

ب: سایر معاونین

علاوه بر معاون اول، رئیس جمهور بموجب اصل ۱۲۴ قانون اساسی دارای معاونین دیگری نیز هست که برخی از آنها مانند معاون حقوقی، معاون در امور مجلس و معاون اجرایی، متصدی امور یک تشکیلات اجرایی مستقل نیستند. ولی اکثر آنها علاوه بر

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۱۳

اینکه عنوان معاون رئیس جمهور را دارا هستند مسئولیت و ریاست یکی از دستگاه‌های اجرایی را، طبق قانون اساسی یا قانون عادی اداره بر عهده دارند^۱ که عبارتند از:

- معاون رئیس جمهور و ریاست سازمان اداری و استخدامی کشور.
- معاون رئیس جمهور و ریاست سازمان انرژی اتمی.
- معاون رئیس جمهور و ریاست سازمان حفظ محیط زیست.
- معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه.

گفتار سوم: وزیر و وزارتخانه

هر یک از وزراء توسط رئیس جمهور انتخاب و به مجلس شورای اسلامی جهت اخذ رأی اعتماد معرفی می‌گردد و در صورت تأیید مجلس به مقام وزارت منصوب می‌گردد. وزارتخانه عنوان مشخصی است که توسط قانون ایجاد شده است و به وسیله وزیر اداره می‌شود. لذا حق هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه با قانونگذار است و به تعبیر دیگری می‌توان گفت که مجموع ادارات و دوائر دولتی که به منظور ارائه پاره‌ای خدمات عمومی تشکیل شده‌اند وزارتخانه نامیده می‌شوند. در تعریف جامع تر؛ به تمرکز خدمات عمومی مشابه و نزدیک به هم در یک سازمان دولتی بدون شخصیت حقوقی که بنام دولت عمل می‌کند وزارتخانه گفته می‌شود. لذا جمیع وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند. تقریباً اکثر خدمات عمومی به نحوی تقسیم شده‌اند که در زمره وظایف یکی از وزارتخانه‌ها جای می‌گیرند. برابر اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و حدود و اختیارات هر یک از آنها با مجلس شورا است.^۲ با این حال در عمل دولت به دلیل اینکه مسئول اداره و اجرای بهتر امور کشور است لذا هر نوع تغییر و تحولی را که در تعداد و در خود وزارتخانه‌ها لازم بداند می‌تواند اعمال نماید مشروط به اینکه موافقت مجلس شورای اسلامی را جلب نماید. هر یک از وزارتخانه‌ها به غیر از وظیفه اصلی و ذاتی که مسبب ایجاد آن وزارتخانه شده است (مثلاً وظیفه اصلی وزارت بهداشت و درمان، برنامه ریزی در جهت ارائه خدمات بهداشتی و تامین و سلامتی افراد جامعه است) یکسری وظایف

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۴.

۲. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۴.

۱۱۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

جانبی و فرعی را نیز (وظایف ستادی، اداری، کارگزینی و ...) برعهده دارند.

بند اول: وظایف و اختیارات وزراء

وزیر در رأس وزارتخانه قرار دارد و وظیفه رهبری و هدایت افراد تحت مجموعه خود و سازمان دادن به تشکیلات اداری وزارتخانه بر عهده وی می‌باشد. پاره‌ای از اختیارات اصلی وزیر به ترتیب ذیل است:

الف: اختیارات مربوط به سازمان دادن و استخدام نیروها در وزارتخانه (اختیارات

سازمانی و استخدامی)

بر مبنای این اختیارات به منظور حُسن اجرای امور و سازمان دادن به تشکیلات و نهادهای وزارتخانه، وزیر می‌تواند با توجه به صلاحیت‌هایی که قانونگذار، آیین نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که برای وی در نظر گرفته‌اند به تنظیم سازمان‌های اداری تحت مجموعه خویش بپردازد. بنابراین در یک وزارتخانه توزیع مشاغل و تعیین مسئولیت‌ها بر عهده وزیر است. هرگونه استخدام در یک وزارتخانه توسط وزیر و به نام وزیر انجام می‌شود. عزل و نصب نیروها و چگونگی ایجاد ارتباط وزارتخانه با سایر وزارتخانه‌ها جزو صلاحیت‌های وزیر می‌باشد. همچنین ایجاد هر نوع تشکیلات اداری از جمله اختیارات وزیر است. بنابراین وزیر حق انحلال سازمان‌های فرعی و یا ایجاد تشکیلات اداری جدیدی را دارا می‌باشد. البته وزیر در اجرای این اختیارات با پاره‌ای محدودیت‌ها مواجه است:

۱- محدودیت قانونی: ممکن است پاره‌ای از تشکیلات اداری وزارتخانه بنا به سلیقه قانونگذار ایجاد شده باشد؛ بنابراین وزیر نمی‌تواند در کار قانونگذار مداخله نماید.

۲- محدودیت بودجه: در خصوص اختیارات فوق، ممکن است کمبود بودجه وزارتخانه‌ای از دامنه اختیارات وزیر بکاهد. به نحوی که امکان ایجاد تغییرات عمده در سطح وزارتخانه مقدور نباشد. به عبارت دیگر بودجه وزارتخانه از جمله محدودیت‌های اختیار سازمانی است. وزراء از لحاظ قانونی نمی‌توانند از حدود اعتبارات مصوبه تجاوز کرده و ادارات جدیدی که مستلزم هزینه‌های مازادتر از پیش‌بینی اولیه است تأسیس نمایند.

۳- اخذ موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور در استخدام و ایجاد و انحلال پست‌های وزارتخانه.

ب: قدرت سلسله مراتب اداری وزیر

وزیر یکی از مقامات قدرت مرکزی است و در سیستم تمرکز اداری فعالیت می‌نماید. وزیر بر مبنای سیستم تمرکز اداری قدرت مرکزی، دستورات خویش را صادر و به مقامات پایین تر ارسال می‌دارد. آنگاه مقامات اداری پایین تر بصورت زنجیره وار از دستورات مقامات اداری بالاتر تبعیت می‌کنند که بدین اصل، اصل سلسله مراتب اداری نیز می‌گویند.

۱- اختیار تصمیم‌گیری

بر مبنای اختیارات تصمیم‌گیری تمامی اقدامات، دستورات و تصمیمات در وزارتخانه به نام وزیر اتخاذ می‌شود. بنابراین هرگونه نصب و عزل، ترفیع، استخدام و اقداماتی نظیر آن با نام وزیر گرفته می‌شود. با توجه به اینکه مقنن در قوانینی که وضع می‌کند نمی‌تواند تمامی جنبه‌های موضوع را پیش‌بینی نماید، لذا ناگزیر است جزئیات را حذف کند. اختیار اعلام جزئیات از جمله اختیاراتی است که در دست وزیر است و می‌تواند با صدور آیین‌نامه‌های اجرایی، جزئیات موضوع را به اطلاع زیردستان برساند. از طرف دیگر بر اساس ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری مستخدمین دولتی موظف و مکلفند از اوامر مقامات بالاتر تبعیت کنند و چنانچه دستوری را خلاف قانون بیابند آن را کتباً به اطلاع مقام بالاتر برسانند. اگر مجدداً دستور اجراء صادر گردید مستخدم مکلف است دستور را اجرا کند. بنابراین در یک وزارتخانه بر مبنای ماده ۵۴ و رعایت اصل سلسله مراتب اداری، وزیر اختیار هر نوع دستور یا تصمیم را دارا می‌باشد.

۲- اختیار نظارت

در بیان سازمان‌های اداری پاره‌ای از سازمان‌ها هستند که بصورت عدم تمرکز اداری اداره می‌شوند و این بدان معناست که این مؤسسات تحت نظارت مقامات مرکزی هستند، اما مستقیماً از آنها دستور نمی‌گیرند. معمولاً در درون هر وزارتخانه تعدادی مؤسسات غیر متمرکز وجود دارد که تحت نظارت وزیر است. این قدرت نظارتی وزیر به دو شکل زیر آشکار می‌گردد:

۲-۱- اختیار نظارت ارشادی: وزیر به منظور جلوگیری از انحراف وزارتخانه، کارمندان و مستخدمین تحت نظارت خویش را ارشاد و راهنمایی می‌کند. البته توصیه شده که نظارت ارشادی باید بی طرفانه، به موقع، فنی و تخصصی و همراه با ضمانت اجراء باشد. سه شیوه اعمال نظارت ارشادی از طریق صدور بخش نامه، صدور دستور یا حکم وزارتی و یا از طریق گزارش اداری صورت می‌گیرد.

۲-۲- قدرت نظارتی تعقیبی: این شیوه نظارتی بیشتر جنبه کشف و تحقیق را دارد. چنانچه مستخدمی در یک وزارتخانه مرتکب عملی شود که بر مبنای قانون رسیدگی به تخلفات اداری نوعی تخلف و یا با توجه به قانون مجازات اسلامی نوعی جرم محسوب می‌شود وزیر مکلف است این عمل مغایر با قانون را ابتدا کشف و سپس آن را به مراجع صلاحیت دار ارسال کند و در پاره ای موارد اعمال و اقدامات خلاف قانون را ابطال نماید. البته تنها استثنائی که وجود دارد آن است که قراردادهای اداری که معمولاً به لحاظ اینکه بر پایه عقود و با توجه به «اصل آزادی اراده» منعقد شده‌اند وزیر کمتر حق دخالت را برای خویش متصور است.

۳- اختیار مالی و قضایی

بودجه هر وزارتخانه جزئی از بودجه کل کشور و تابع قانون محاسبات عمومی است. به موجب قانون مزبور، اختیار امور مالی وزارتخانه با وزیران مربوطه است. وزیر مکلف است هزینه های وزارتخانه خود را طبق پیش بینی بودجه کل کشور تشخیص داده و حواله پرداخت آن را صادر کنند. مطابق قانون محاسبات عمومی، تشخیص هر هزینه و حواله پرداخت آن در وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی بر عهده وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است که جزئیات آن در قانون مزبور و آیین نامه های اجرایی آن معین و مقرر شده است.

قبول هر نوع تعهد مالی علیه وزارتخانه، اعم از قرارداد و مصارف دیگر از لحاظ قانونی فقط از اختیارات وزیر است. البته طی مقرراتی وزیر می‌تواند اختیار مالی خود را به برخی از مقامات اداری واگذار کند.^۱

۴- اختیار حقوقی

۱. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۶۰.

وزیر در درون وزارتخانه خود نماینده حقوقی دولت محسوب می‌شود. بنا به عدم وجود شخصیت مستقل حقوقی وزارتخانه‌ها نسبت به دولت، وزیر در وزارتخانه‌ها بنام دولت عمل می‌کند. بنابراین گرچه قراردادها به نام وزیر و با امضاء وی تنظیم می‌گردند اما این امضاء متعلق به دولت است.

وزیر به نمایندگی از سوی دولت اختیار حفظ و حراست از اموال و دارایی‌های وزارتخانه متبوع خویش را داراست و توانایی آن را دارد که به نام دولت طرح دعوی کند و به دعوی مطروحه علیه وزارتخانه نیز پاسخ گوید. وزیر می‌تواند مطالبات وزارتخانه را به نام دولت وصول کند و بطور کلی تمامی اختیارات حقوقی وزارتخانه به موجب قوانین و مقررات به وزیر واگذار شده است.

بند دوم: واگذاری اختیارات

واژه اختیار، قدرت تصمیم‌گیری برای هدایت فعالیتها و اعمال دیگران می‌باشد. اختیار با مقام و منصب سازمانی مرتبط است. اصل بر این است که هر مقام اداری وظایف و اختیاراتی که به وی محول شده است را شخصاً انجام دهد؛ چرا که هر مقام سازمانی دارای حقوق ویژه و لاینفکی است که شخص به هنگام احراز مقام بدان دست می‌یابد و با کناره‌گیری از مقام، آنها را از دست می‌دهد. بنابراین اختیار در سازمان و مدیریت از یک جایگاه رسمی و قانونی برخوردار است که از قانون اساسی، قوانین مجلس، اساسنامه ها و ... نشأت می‌گیرد. وزیر دستور می‌دهد چون قانون به او اختیار و حق دستور را داده است. البته اختیارات مقامات بالاتر در یک سازمان یک صلاحیت ذاتی و اصلی نیست.

از نقطه نظر حقوق اداری واگذاری اختیارات به دو شکل صورت می‌گیرد؛ یکی با تفویض اختیار که امری ارادی است و دیگری کفالت اداری که بصورت غیر ارادی صورت می‌گیرد.^۱ گفتنی است این اختیارات استثناء بر اصل می‌باشند. چرا که در حقوق عمومی مأموران دولت در انجام امور اداری خود، حق توکیل را ندارند. دلیل این امر آن است که استخدام جنبه شخصی داشته و هر یک از مأموران بر اساس شرایط خاص منصوب می‌شوند.

با توجه به اینکه بیشتر فعالیت وزیر صرف امور مهم وی در وزارتخانه می‌شود و

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۸.

۱۱۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اصولاً وزیر بیشتر جنبه‌های سیاسی وزارتخانه را مد نظر قرار می‌دهد، لذا به دلیل کثرت کار امکان اینکه وزیر بتواند تمامی امورات اداری و وظایفی خود را به تنهایی انجام دهد مشکل است. در کنار وزیر دفتر وزارتی وجود دارد که نزدیک ترین همکاران وزیر در این دفتر فعالیت می‌کنند. در دفتر وزارتی، معاونین و مشاورین وزیر بیشتر فعالیت های اداری وزارتخانه را انجام می‌دهند و اصولاً وزیر با توجه به «اصل حقوقی تفویض اختیار» قسمتی از اختیارات خود را به معتمدین زیر دست خویش واگذار می‌کند که در واقع از آن به عنوان «انتقال اختیارات» نیز یاد می‌شود.

الف: تفویض اختیار

تفویض اختیار فرآیندی است که توسط آن یک مقام اداری، بخشی از اختیار مشروع خود را بدون انتقال مسئولیت نهایی خود به مقام دیگر واگذار می‌کند. نکته مهم در تفویض اختیار این است که مقامات عالی رتبه را قادر می‌سازد تا بیشترین تمرکز خود را به وظایف اصلی معطوف داشته و گرفتار نظارت روزمره نشوند. تفویض اختیار با توسعه سازمان اهمیت بیشتری پیدا می‌کند تا حدی که ادامه حیات دستگاه بدون تفویض اختیار میسر نیست.

۱- شرایط صحت تفویض اختیار

تفویض اختیار از مافوق به زیر دست به منظور تحقق اهداف سازمان، مبتنی بر اصول و موازینی است به شرح زیر:

۱- تفویض اختیار نسبت به قسمتی از اختیارات ممکن است نه نسبت به تمام آن؛ چرا که صلاحیت اساسی و اصلی اخذ تصمیمات مختص مدیر دستگاه است. در غیر این صورت اگر تمامی اختیارات تفویض شوند به منزله خروج از دستگاه دولتی و به تعبیری استعفاء از مسئولیت اداری می‌باشد.

۲- انتقال اختیارات، مسئولیت تفویض کننده را سلب نمی‌کند.

۳- تناسب بین اختیار و مسئولیت باید حفظ شود. زیرا نمی‌توان کسی را مسئول نتایج عملی دانست که اختیارات کافی برای انجام آن نداشته باشد.

۴- تفویض اختیارات قابل فسخ است و تفویض کننده می‌تواند اختیارات تفویضی را بعضاً یا کلاً پس بگیرد.

- ۵- با توجه به عدم سلب مسئولیت تفویض کننده، در سطوح بالاتر مدیریت، مأموران عالی رتبه با کنترل و نظارت دقیق صحت جریان امور را تضمین می‌کنند تا از وقوع هر نوع انحراف (هزینه‌های اضافی، انجام نادرست امور و ...) جلوگیری شود. مسئولیتی که مدیر دستگاه در قبال تحقق هدفهای عالی سازمان دارد ایجاب می‌کند که نظارت مرکزی را برای خود همچنان محفوظ نگاه دارد. به نحوی که در صورت کاهش حجم کاری، انجام آن امور توسط مأمور اصلی مناسبتر و شایسته تر است.
- ۶- تفویض اختیار باید کتبی باشد. به طور کلی در امور اداری به جز در مسائل جزئی تصمیمات و احکام باید به صورت کتبی باشد.
- ۷- تفویض اختیار باید با رضایت تفویض کننده صورت گیرد؛ بنابراین مقام ارشد اجباری در واگذاری اختیارات ندارد.
- ۸- کسانی که به نفع و به نام آنها تفویض اختیار صورت می‌گیرد می‌بایستی در قوانین و مقررات مشخص و معین شده باشد.

۲- آثار تفویض اختیار

تفویض اختیار یک ضرورت و نیاز اساسی بوده و آثار و مزایای قابل توجهی را دارا می‌باشد که افزایش بازدهی، ازدیاد علاقه نسبت به انجام کار، تقویت همکاری دسته جمعی، تکامل انفرادی، جلوگیری از اتلاف وقت مدیران بخشی از آن می‌باشند. از سویی دیگر فرصت دادن به افراد برای این که ضمن کار، رشد و بلوغ حاصل کنند به آنان کمک می‌کند تا برای تحقق هدفهای سازمان قابلیت‌ها و توانائیهای بیشتری را صرف کنند. اگر چه همه کارکنان نمی‌خواهند مسئولیت بیشتری به آنها تفویض شود یا با مشکلات فزاینده‌ای که مسئولیت ضرورتاً به بار می‌آورد سر و کار داشته باشند اما با این وجود، شمار کارکنانی که انگیزش آنها را می‌توان با افزودن یا بالا بردن سطح مسئولیت‌هایشان متناسب با اختیار بهبود بخشید بسیار بیشتر از آن است که اغلب مدیران تصور می‌کنند.

تفویض چون در چارچوب داخلی سازمان اداری صورت می‌گیرد بنابراین یک رابطه حقوقی سازمانی است مختص به مقامات بالاتر که هر وقت بخواهد می‌تواند آن را پس بگیرد. تفویض از یک مقام اداری به یک مقام اداری دیگر انجام می‌گیرد. در واقع می‌توان گفت که در تفویض، مسئولیت دو چندان می‌شود (ایجاد مسئولیت

۱۲۰ ▣ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مضاعف)؛ به این معنا که از مقام اول و اصلی، سلب مسئولیت نمی‌شود؛ بلکه او مکلف است همواره پاسخگو باشد و بر اجرای صحیح امور نظارت کند. با برکناری فردی که اختیارات خود را تفویض کرده است اختیارات تفویض شده به دیگری نیز به خودی خود باطل می‌گردد. اما در خصوص فوت یا اتمام دوره خدمت تفویض کننده، اصل بر بقای اختیارات تفویض است چون فوت یک علت قهری است و ارتباطی به صلاحیت شخص ندارد. در خصوص اتمام دوره متصدی اصلی، مقام بعدی که به جای او انتخاب می‌شود تنها در صورتی که تفویض اختیار را نپذیرد به تبع آن تفویض اختیارات از بین می‌رود. اکثریت حقوقدانان در این نظریه اشتراک نظر دارند که تفویض اختیار از قواعد استثنائی حقوق است و دارای معایبی بوده و ضرر آن بیشتر از سود آن است. تفویض اختیار باعث گلو شدن (ایجاد شک و تردید در کارها) مسئولیت می‌شود و حتی المقدور نباید از تفویض اختیار استفاده نمود.

ب: کفالت اداری

کفالت اداری از دیگر ابزارهای حقوقی جهت واگذاری اختیارات یک مقام به دیگری است. و آن واگذاری اختیارات به فردی پایین تر یا مرجع اداری دیگر است. کفالت اداری امری اختیاری نیست بلکه در مواردی همچون بیماری، مسافرت، مرخصی و نظایر آن موضوعیت پیدا می‌کند. قانونگذار با در نظر گرفتن اصل مداومت امور عمومی و تعطیل بردار نبودن آن، کفالت اداری را پیش بینی کرده است. در این گونه موارد فرد دیگری به طور موقت امور اداری را انجام می‌دهد که به وی در اصلاح حقوق اداری کفیل می‌گویند. در واقع کفیل کارمند شغل پایین تر است که به طور موقت قائم مقام شغل بالاتر از خود می‌شود. به عنوان مثال در غیاب وزیر، معاون او کفیل وزارتخانه است. کفیل دارای تمامی اختیاراتی است که مقام بالاتر دارد به جز مواردی که استثناء شده است. در قانون اساسی نیز این امر پیش بینی شده است. مطابق با اصل ۱۳۱ قانون اساسی، معاون اول رئیس جمهور در غیاب رئیس جمهور وظایف و مسئولیتهای وی را برای حداکثر ۵۰ روز بر عهده خواهد داشت، که این امر نوعی کفالت اداری است.

کفالت اداری با تفویض اختیار متفاوت است:

اولاً: از نظر مبنای آنها، تعطیل ناپذیری و استمرار خدمات عمومی مبنای کفالت اداری است. در حالی که کاهش اختیارات و جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک

نفر مبنای تفویض اختیار بود.

ثانیاً: تفویض اختیار با اراده مقام اصلی (بالا تر) صورت می گیرد. در حالی که کفالت اداری به حکم قانونگذار است؛ یعنی فردی به عنوان کفیل اداره در مواردی منصوب یا تعیین می شود که قانون پیش بینی کرده باشد.

ثالثاً: در تفویض اختیار برخی از اختیارات قابل واگذاری بوده و واگذاری کل اختیارات باطل است. در حالی که در کفالت اداری اصل بر این است که کفیل اداری تمام وظایف و اختیارات متصدی اصلی را بر عهده دارد مگر اینکه قانون مواردی را استثناء کرده باشد.^۱

مبحث سوم: نهادهای شورایی در سازمان مرکزی اداره کشور

در نظام اداری کشور شوراهای تصمیم گیر متعددی وجود دارد که به موجب قوانین و مقررات حاکم عهده دار وظایفی هستند که از جمله آنها می توان به شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری - شورای عالی کار و غیره اشاره نمود. به جهت تنوع و کثرت این شوراها در سازمان اداری کشور مجال بررسی وضعیت حقوقی همگی در این مبحث وجود ندارد؛ لذا فقط به بررسی جایگاه حقوقی شورای عالی اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی پرداخته می شود.

گفتار اول: شورای عالی اداری

شورای عالی اداری بدو در قوانین برنامه های پنج ساله پیش بینی شده است که از جمله می توان به بند ۳ و ۴ پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و به ماده یک قانون برنامه سوم مصوب فروردین ۱۳۷۹ اشاره نمود. قوانین مذکور مدت دار بوده و در حال حاضر از درجه اعتبار ساقط شده است. در مصوبات اخیر در مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) ترکیب اعضا، اهداف و وظایف شورای عالی اداری مشخص شده است.^۲

بند اول: اهداف و ترکیب اعضای شورای عالی اداری

۱. استوارسنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۸۲.

۲- استوارسنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۷.

۱۲۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مطابق با ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، شورای عالی اداری به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقاء و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش افزا، پاسخگو و عاری از فساد و تبعیض، اثر بخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار تشکیل گردیده است. اعضاء شورای عالی اداری متشکل است از:

- ۱- رئیس جمهور و در غیاب او معاون اول وی به عنوان رئیس شورا.
 - ۲- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (عضو دبیر شورا).
 - ۳- وزیران آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی و سه نفر از وزراء از بخش‌های دیگر به انتخاب هیأت وزیران.
 - ۴- وزیر یا رئیس دستگاه مستقل ذی ربط حسب مورد.
 - ۵- دو نفر از استانداران به انتخاب استانداران کشور.
 - ۶- دو نفر صاحب نظر در رشته حقوق اداری و مدیریت به انتخاب رئیس جمهور.
 - ۷- دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.
- دبیرخانه شورای مزبور طبق مصوبه اخیر سازمان امور اداری و استخدامی کشور خواهد بود و معاونت مذکور مسئول نظارت بر حسن اجرای تصمیمات مربوط می‌باشد. همچنین لازم به ذکر است مصوبات شورای عالی اداری پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا می‌باشد. این قانون در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۱۳ از سوی معاون اول رئیس جمهور به دستگاههای اجرایی ابلاغ شده است.

از متن ماده ۱۱۴ قانون استنباط می‌شود که چون مصوبات شورای عالی اداری پس از تأیید رئیس جمهور، لازم‌الاجرا می‌شوند لذا تصمیمات شورا برای رئیس جمهور لازم‌الاتباع نبوده و به عنوان تصمیم گیرنده نهایی می‌تواند مصوبات را تأیید یا رد نماید. به عبارتی شورا یک نهاد مشورتی برای رئیس جمهور محسوب می‌شود. گرچه در ظاهر امر استقلال شورا در تصمیم گیری‌ها دیده می‌شود ولی باید گفت رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام اجرایی ملزم به پذیرش نظر اکثریت شورای عالی اداری نیست. چرا که تصمیم گیری نهایی در قوه مجریه تنها در صلاحیت وی می‌باشد. ولی در کل به لحاظ اخلاقی و عرفی نظر اکثریت شورا برای رئیس جمهور حائز اهمیت

می‌باشد.

بند دوم: وظایف و اختیارات شورای عالی اداری

ماده ۱۱۵ از جمله وظایف و اختیارات شورای عالی اداری را اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور، تجدید نظر در ساختار دستگاه‌های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری، اصلاح مهندسی سیستم‌ها با گرایش ساده سازی مراحل انجام کار، افزایش رضایت مراجعان، تصویب طرح‌های لازم برای ارتقاء بهره وری، کارآیی نیروی انسانی و ... عنوان می‌کند. می‌توان گفت که شورای عالی اداری در تعیین ضوابط برای اصلاح ساختار اداری کشور و ضوابط متحدالشکل برای هماهنگی امور کشور می‌تواند مفید و مؤثر باشد. به تعبیری دیگر وظایف و اختیارات شورای عالی اداری را باید در جهت نیل به اهداف این شورا تفسیر نمود. در ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف و اختیارات شورای عالی اداری بشرح زیر آمده است:

(۱) اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثناء دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.

(۲) تجدیدنظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرائی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.

(۳) تفکیک وظایف اجرایی از حوزه ستادی دستگاه اجرائی و محدود نمودن فعالیت‌های حوزه ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاست گذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.

(۴) تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه ها در یک واحد سازمانی.

(۵) بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوطه.

۱۲۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۶) بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی ربط مذکور در این قانون (به موجب تبصره ماده ۱۱۴ ایجاد هر گونه دستگاه اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود).

۷) بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقاء کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن، مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضروری حذف شوند.

۸) تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون.

۹) شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه اجرایی به شهرداری‌ها و بخش‌های غیر دولتی با هدف رهاسازی از تصدی‌های غیرضروری و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.

۱۰) اصلاح و مهندسی سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه اجرایی کشور با گرایش ساده سازی مراحل انجام کار، خودکار سازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها.

۱۱) تصویب طرح‌های لازم برای ارتقاء بهره‌وری، کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی.

۱۲) تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی.

۱۳) تصویب و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین و تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه‌ها منتقل می‌شود.

۱۴) تصویب دستورالعمل ناظر بر بهره برداری مطلوب از فضاها و تجهیزات و وسائط نقلیه اداری، جابجایی و تأمین ساختمان‌های اداری.

۱۵) پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرح‌های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.

شایان ذکر است مطابق با قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم

توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ حدود اختیارات شورای عالی اداری کاسته شد. و اجرای پاره ای از امور مستلزم تصویب مجلس شورای اسلامی است.^۱

گفتار دوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی

با استقرار نظام جمهوری اسلامی در سال ۱۳۵۷، نظام اداری کشور تغییر و تحول بنیادین در عرصه‌های گوناگون اجتماعی را ایجاب می‌کرد. چرا که تحول در نظام از طریق تحول در بنیادها و ساختارها امکان پذیر بود. در این راستا مقوله «فرهنگ» از جایگاه ویژه و پایگاه ممتازی برخوردار بود. فرهنگ حاکم بر نهادهای جامعه مخصوصاً نهادهای فراگیری مانند آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها، مسئله ساده‌ای نبود که بتوان در کوتاه مدت، تحولات لازم را در آنها به وجود آورد. همه این مسائل ضرورت تغییر بنیادین در برنامه‌ها و شیوه‌های تدریس و تربیت و اهداف آن را ایجاب می‌نمود. خصوصاً با توجه به جو حاکم بر دانشگاه‌ها، در سال ۱۳۵۹ برای مدتی تمام دانشگاه‌های کشور تعطیل شد و به فرمان امام خمینی ستاد انقلاب فرهنگی به منظور ساماندهی امور فرهنگی مدارس و دانشگاه‌ها تشکیل گردید. با بازگشایی مجدد دانشگاه‌ها، فعالیت ستاد انقلاب فرهنگی ادامه یافت و ضرورت توسعه و تعمیق کار این ستاد ایجاب کرد حضرت امام سران سه قوه و تعداد دیگری از اندیشمندان فرهنگی کشور را به اعضای آن بیفزایند و بدین شکل سال ۱۳۶۳ با حکم حضرت امام (ره) ستاد انقلاب فرهنگی با ترکیب جدید خود، تحت عنوان شورای عالی انقلاب فرهنگی فعالیت خود را آغاز نمود.

بند اول: اهداف شورای عالی انقلاب فرهنگی

۱. قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۵۳. از تاریخ تصویب این قانون، هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌های موجود و انتزاع و جابجایی و انحلال مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون، تأسیس آنها تصریح گردیده، متوقف می‌گردد. هرگونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه‌ها و نیز انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است. تبصره ۱- شورای عالی اداری مجاز به تغییرات خارج از چارچوب قوانین نیست.

۱۲۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اهداف اصلی شورای عالی انقلاب فرهنگی عبارتند از:

- گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شئون جامعه و تقویت انقلاب فرهنگی و اجرای فرهنگ عمومی.
- تزکیه محیط‌های علمی و فرهنگی از افکار مادی و نفی مظاهر و آثار غربزدگی از فضاها و فرهنگی جامعه.
- تحول دانشگاه‌ها، مدارس و محیط‌های فرهنگی، هنری براساس فرهنگ صحیح اسلامی، گسترش و تقویت هر چه بیشتر آنها برای تربیت متخصصان معتقد، اسلام‌شناسان متخصص، مغزهای متفکر و وطن‌خواه، نیروهای فعال و ماهر، استادان، مربیان و معلمان معتقد به اسلام و استقلال کشور.
- گفتنی است که به غیر از سه هدف عمده مزبور، این شورا اهداف دیگری نیز دارد که همگی در راستای نیل به اهداف اصلی است.^۱

بند دوم: وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی

بر اساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی وظایفی برای این شورا پیش‌بینی شده است که عبارتند از:

- تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور.
- تجزیه و تحلیل شرایط و جزئیات فرهنگی جهان و تبیین تأثیر کانون‌ها و ابزارهای مهم در این زمینه و انتخاب تدابیر مناسب.
- بررسی و تحلیل شرایط و جریان‌های فرهنگی - ورزشی - اجتماعی جامعه به منظور تعیین نقاط قوت و ضعف و ارائه برنامه‌های مناسب.
- بررسی الگوهای توسعه و تحلیل آثار پیامدهای فرهنگی سیاست‌ها، برنامه توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی کشور و ارائه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی‌ربط.
- تبیین و تعیین شاخص‌های کمی و کیفی برای ارزیابی وضع فرهنگی کشور.
- بررسی و ارزیابی وضع فرهنگی آموزش و تحقیقات کشور.
- تدوین و تصویب سیاستهای اسلامی تبلیغات کشور.

۱. استوار سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۰۲.

- تهیه و تدوین مبانی و شاخه‌های دانشگاه، متناسب با نظام اسلامی و طراحی راهکارهای تحول آن.

- تعیین سیاستهای نظام آموزشی و پرورشی و آموزش عالی کشور.

- تهیه و تصویب طرح‌های مناسب در جهت تقویت و ارتقاء تبلیغات دینی و حمایت از فعالیت‌های مردمی به ویژه احیاء و عمران مساجد.

- سیاست گذاری و تدوین کتب درسی و تعیین ضوابط نشر کتاب و تولیدات هنری و فرهنگی.

- سیاست گذاری و ساماندهی نظام اطلاع رسانی کشور و نحوه نظارت بر آن.

- تعیین ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی، دبیرستان‌ها، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تصویب اساسنامه هر یک و تجدیدنظر در اساسنامه‌های مؤسسات مشابه (عنداللزوم).

- تصویب ضوابط کلی گزینش مدیران، استادان، معلمان، دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی و فرهنگی و مدارس کشور و تعیین مرجعی برای گزینش آنها (ریاست دانشگاه‌ها را وزرای فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت و درمان آموزش پزشکی برای تأیید به شورا معرفی می‌نمایند).

- نظارت و پیگیری مستمر بر اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و ارزیابی نتایج و حمایت از آنها و نظارت بر فعالیت طرح‌ها و برنامه‌های آموزشی، پژوهشی و فرهنگی به اجرا در آمده توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها با اصول سیاست‌ها و خط مشی مصوب فرهنگی کشور.

بند سوم: جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی، محدوده وظایف و اختیارات آن^۱

در مورد جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی، حدود وظایف و اختیارات آن، قانونی بودن و اجرا نمودن مصوبات آن شورا تاکنون بحث‌های متعددی مطرح شده است. اما می‌توان گفت مراجع ذیصلاحی که در قانون اساسی پیش بینی شده‌اند هنوز یک تفسیر منجز و مشخصی از جایگاه این شوراها و مصوبات آن ارائه نکرده‌اند.

۱. استوارسنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، صص ۱۰۳-۱۰۸.

در مورد جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و حدود اختیارات و وظایف آن چند نکته قابل توجه است:

۱- کسانی که معتقدند شورای انقلاب فرهنگی واجد جایگاه حقوقی از لحاظ قانون اساسی است، به اختیارات ولایت مطلقه فقیه استناد می‌کنند و در مورد لازم الاجرا بودن تصمیمات این شورا به نظر امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ استناد می‌نمایند. که ایشان در پاسخ به رئیس جمهور وقت در مورد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی فرموده اند: «به ضوابط و قواعدی که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نماید، باید ترتیب اثر داده شود». اما با توجه به عدم پیش بینی شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی و عدم وجود قانون عادی در ایجاد و حدود اختیارات و وظایف این شورا، جهت رفع شبهه جایگاه قانونی این شورا مناسب است که به شکل طرح یا لایحه، تشکیل این شورا و حدود صلاحیت و اختیارات آن به مجلس پیشنهاد شود و به موجب قانون شبهات مزبور رفع گردد.

۲- صرف نظر از اشکالی که در بند یک ذکر شد، به هر حال شورای عالی انقلاب فرهنگی در زمینه مسائل فرهنگی آموزش عالی دارای صلاحیت است و می‌تواند در این موارد مصوباتی داشته باشد. اما ظاهراً شورای عالی انقلاب فرهنگی به این حد اختیارات و وظایف خود اکتفاء نکرده است و در مواردی تصویب می‌کند که کارکنان یک دستگاه از نظر مقررات استخدامی از شمول قوانین کشور مانند قانون کار خارج هستند. به طور طبیعی شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت وضع این گونه مقررات که خلاف قوانین عام کشور هستند را ندارد. بنابراین در حداکثر فرض جایگاه حقوقی و حدود اختیارات شورای انقلاب فرهنگی باز هم باید گفت این شورا صرفاً در محدوده مسائل فرهنگی و آموزش عالی حق وضع مقررات را دارد و نمی‌تواند قواعدی را که مربوط به مسائل اجتماعی مانند مقررات استخدامی است وضع نماید و مقررات وضع شده توسط این نهاد نمی‌تواند مقررات عمومی کشور را نسخ نماید. نکته جالب این است که این شورا از یک طرف تصویب می‌کند که کارکنان یک دستگاه از شمول قوانین عام در زمینه مسائل استخدامی خارج هستند، اما از طرف دیگر لایحه‌ای به مجلس تقدیم شده که در این لایحه نسبت به مقررات استخدامی کارکنان شورا تعیین تکلیف شده است. به طور طبیعی اگر این شورا صلاحیت وضع قاعده

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۲۹

عامی در زمینه مسائل استخدامی داشت بایستی به طریق اولی این اختیار را در مورد کارکنان خود اعمال نماید. قانون وضعیت استخدامی شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۷ مجلس شورای اسلامی است.

۳- نهادهای رسمی جمهوری اسلامی ایران مانند دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان نیز نظر هماهنگ و یکسانی در زمینه جایگاه این شورا ندارند. از یک طرف دیوان عدالت اداری، شکایت علیه شورای انقلاب فرهنگی را پذیرفته است و در مواردی رأی به ابطال مصوبات این شورا داده است؛ از جمله طبق دادنامه شماره ۱۱۷ مورخ ۱۳۸۱/۴/۲ بندهایی از مصوبه جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی را تحت عنوان سیاستهای فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به لحاظ خلاف قانون و خلاف شرع بودن ابطال نموده است، البته از فقهای شورای نگهبان نیز استعلام گردیده است. همچنین دیوان طبق دادنامه‌های شماره ۳۰۰/۲۹۹/۲۹۸/۲۹۷ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ مصوبه جلسه شماره ۴۲۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۲۵ در مورد قابل اعتراض نبودن آراء کمیته انضباطی دانشجویان نیز رأی به ابطال مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی داده است. بنابراین رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نشان دهنده این است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مادون قانون مصوبه مجلس است و در حد آیین نامه و تصویب نامه دارای ارزش می‌باشد.

از طرفی دیگر شورای نگهبان نیز آراء دیگری دارد. در سال ۱۳۶۱ نخست وزیر وقت، طی نامه ای از شورای نگهبان سؤال نموده است: با توجه به اینکه ستاد انقلاب فرهنگی بدون مشورت با دولت تصمیماتی را اتخاذ و برای اجرا به دولت ابلاغ می‌نماید، سؤالاتی در این رابطه برای دولت مطرح است که عبارتند از اینکه، آیا دولت الزامی به تبعیت از تصمیمات ستاد انقلاب فرهنگی دارد؟ آیا برای حفظ و حراست از این نهاد تا روشن شدن تکلیف در مجلس، دولت می‌تواند نتایج این تصمیمات را متوجه ستاد بداند و با دادن بودجه لازم، اجرا را نیز به ستاد بسپارد؟ پاسخگوی تصمیمات ستاد در مقابل مجلس شورای اسلامی کدام ارگان خواهد بود؟ دبیر شورای نگهبان به تاریخ ۱۳۶۲/۴/۸ طی نامه شماره ۲۹۶۱ پاسخ داده است:

«نظر به این که ستاد انقلاب فرهنگی به موجب فرمان امام تشکیل شده و قانونی درباره طرز تشکیل و وظایف آن تاکنون به تصویب قوه مقننه نرسیده است تا موضوع

۱۳۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

از جهت قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد، لذا مقتضی است در این باره از مقام معظم رهبری کسب تکلیف نماید.» در سال ۱۳۷۴ نیز دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی طی نامه شماره ۱۳۵۶ از شورای نگهبان سؤال نموده است: آیا مجلس شورای اسلامی حق وضع قانون درخصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی را دارد یا خیر؟! در اینجا نیز شورای نگهبان طبق نامه شماره ۸۸۹ به تاریخ ۱۳۷۴/۶/۲۶ پاسخ داده است: موضوع به تفسیر قانون عادی مربوط می‌شود و از طریق اصل ۷۳ قانون اساسی قابل اقدام است. و در صورت مصلحت از آن طریق اقدام فرمائید. از طرف دیگر فقهای شورای نگهبان در زمانی که هیأت عمومی دیوان عدالت به استناد ماده ۲۵ قانون سابق دیوان عدالت از آنها در مورد خلاف شرع بودن یا نبودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی سؤال نموده است، به هیأت عمومی پاسخ داده اند. مفهوم این عمل آن است که از نظر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و فقهای شورای نگهبان، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حد آیین نامه است و از نظر ارزش حقوقی نمی‌تواند برابر قانون مصوبه مجلس و به طریق اولی برابر قانون اساسی باشد. اگر فقهای شورای نگهبان معتقد بودند که شورای عالی انقلاب فرهنگی به استناد اختیارات رهبری ایجاد شده است به طور طبیعی بایست زمانی که هیأت عمومی دیوان از آنها استعلام می‌نمود خود را صالح برای اظهار نظر در این زمینه نمی‌دانستند. اما در مقابل شورای نگهبان در مواردی مصوبات مجلس ششم را به لحاظ مغایرت با صلاحیت و اختیارات شورای انقلاب فرهنگی رد نموده است. مفهوم این عمل، آن است که از این دیدگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و حدود و اختیاراتش جایگاهی در حد قانون اساسی دارند و در این اظهار نظرها تعارض وجود دارد.

۴- رأی هیأت عمومی شورای عالی مالیاتی به تاریخ ۷۲/۱۱/۱۵ به شماره ۱۲۷۴۰/۴/۳۰ از نظر جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و استدلال حقوقی که در این زمینه وجود دارد قابل توجه است. در رأی هیأت عمومی شورای عالی مالیاتی اعلام شده است که گزارش شماره ۳۶۰-۷۲/۱/۲۳ دفتر فنی مالیاتی به عنوان قائم مقام محترم معاونت مالیاتی وصول شده بدین مضمون که شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۰/۷/۳۰ مشتمل بر ماده واحده و ۲ تبصره عدم تعلق پرداخت هرگونه وجهی بابت مالیات از طرف دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی و مدارس غیرانتفاعی

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۳۱

یا اعضاء علمی و کادر اداری دانشگاه دولتی را تصویب نموده است. به انضمام اظهارنظر شماره ۶۰۹۶۶ مورخ ۷۱/۱۲/۱۲ معاونت حقوقی و امور مجلس وزارت متبوع مبنی بر این که فرمان مورخ ۱۳۶۴/۶/۱۲ حضرت امام خمینی، (ضوابط و قواعدی که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نماید، باید ترتیب اثر داده شود) به مفهوم جواز عبور شورای مذکور در موضوعات غیر فرهنگی و از جمله قوانین مالیاتی نمی‌باشد و از این حیث، مصوبه مذکور ناقض مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی نخواهد بود. چون این موضوع جنبه مالیاتی دارد اظهار نظر در موضوع طبق بند ۳ ماده ۲۵۵ قانون مالیات ها شورای عالی مالیاتی اصلاح است ... هیأت عمومی شورای عالی مالیاتی با مطالعه مرجوعه و منضمات آن و سوابق موجود و پس از بحث و بررسی و تبادل نظر به شرح آتی صدور رأی می‌نماید: نظر به مبانی تشکیل و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی و با توجه به اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اظهار نظر شماره ۶۰۹۹۶ معاون حقوقی و امور مجلس وزارت متبوع مبنی بر اینکه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ناقض مقررات مالیاتی مصوب مجلس شورای اسلامی نخواهد بود مورد تأیید است.

فصل ششم: اصول حاکم بر سازمان های اداری

منظور از اصول حاکم بر سازمان های اداری این است که سازمان های اداری بر چه مبنا و اساسی استوار هستند؟ به عبارت دیگر چه رابطه حقوقی میان سازمان های اداری برقرار است؟ نحوه شکل گیری و ساماندهی سازمان های اداری بر چه قواعدی حکم فرماست؟ رابطه دولت با سازمان های اداری زیر مجموعه خود و دیگر نهادهای تخصصی بر اساس اصول سازمان یافته حقوقی و فنی استوار است. در این مبحث طی دو گفتار، اصول حقوقی و اصول فنی به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرند.

مبحث اول: اصول حقوقی حاکم بر سازمان ها

گفتار اول: شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری

شخصیت عبارت است از نوعی وصف و شایستگی برخورداری از یک سلسله حقوق و تکالیف. این وصف که در فقه از آن به «اهلیت» تعبیر می‌شود، اگر ذاتی و همزاد و ملازم با شخص و جدایی ناپذیر از او باشد شخصیت حقیقی (یا طبیعی) و عادی نامیده می‌شود و دارنده آن اهلیت را «شخص حقیقی» گویند که تنها مصداق آن انسان برخورداری از حیات مستقل (نه جنینی) است؛ اما اگر این شایستگی وصف ذاتی شخص نباشد بلکه شارع یا عقلاء آن را برای موجود یا موضوعی اعتبار کرده باشند و در نتیجه قابلیت سلب از آن موجود یا موضوع را داشته باشد آنرا شخصیت حقوقی (یا معنوی و اخلاقی) و دارنده آن را «شخص حقوقی» می‌نامند.

همان طور که ذکر شد اشخاص به دو نوع حقیقی و حقوقی تقسیم می‌شوند. شخص حقیقی یا طبیعی هر انسان زنده ای است که صلاحیت دارا شدن و یا اجرای حق و تکلیف را پیدا می‌کند. در مقابل شخص حقوقی به ماهیت وجودی اعتباری اطلاق می‌شود که زنده نیست و انسان هم نیست که مستقلاً طرف حق واقع شود. اشخاص حقوقی به اجتماع اشخاص، اموال یا منافع برای دستیابی به اهداف مشترک اطلاق می‌گردد که به عنوان واحدی مستقل از عناصر تشکیل دهنده آن مورد شناسایی قرار می‌گیرند. این اشخاص به موجب قانون تابع حقوق، دارای حقوق و تکالیف و استقلال اداری و مالی، قدرت اراده و صلاحیت انجام کار، بستن قرارداد و تملک اموال هستند که در اصطلاح به آن شخصیت حقوقی اطلاق می‌گردد. پس شخص حقوقی به شرکتها و نهادها و مؤسساتی اطلاق می‌شود تا مستقلاً دارای حقوق و تکالیفی شوند و محدودیت‌ها و تشریفات بر آنها تحمیل شود تا در فرجام، مصلحت اشخاص حقیقی بهره‌برنده از این شخص حقوقی، مراعات گردد. پس وجود شخص حقوقی و شخصیت آن، به اعتباری است که ناشی از دیدگاه‌های فلسفه حقوقی می‌باشد. آنچه موضوع بحث حقوق عمومی و به تبع آن حقوق اداری است اشخاص حقوقی و شخصیت حقوقی آنهاست. چرا که مقامات عمومی و دستگاههای اداری به اعتبار داشتن شخصیت حقوقی موضوع حق و تکلیف قرار می‌گیرند.

لازم به یادآوری است که اشخاص حقوقی همچون اشخاص حقیقی یعنی انسان‌ها موضوع حق و تکلیف قرار می‌گیرند و به اصطلاح دارای شخصیت حقوقی اند و اصولاً

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۳۳

شخصیت حقوقی آنها مستقل از شخصیت حقوقی عناصر تشکیل دهنده آنها می‌باشد. برای مثال شرکت سهامی عام دارای شخصیتی مستقل از افراد مؤسس شرکت و یا سهامداران شرکت بوده و دارای کلیه حقوق و تکالیفی است که قانون برای انسانها قائل می‌شود؛ مگر حقوق و وظایفی که ذاتاً مربوط به انسانهاست مانند حق ارث، حق بنوت و احوال شخصیه. تصمیمات اشخاص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود. برای نمونه در شرکتهای سهامی عام مدیر عامل شرکت در محدوده اختیاراتی که هیأت مدیره در حدود اساسنامه به او می‌دهد نماینده شرکت محسوب شده و از طرف شرکت حق امضاء دارد.

بند اول: آثار شخصیت حقوقی

هر شخصیت حقوقی دارای آثار حقوقی است که عبارت است از:

- ۱- شخصیت حقوقی جدا از اشخاص و اموال تشکیل دهنده آن دارای حق و تکلیف بوده و مستقلاً می‌تواند طرف دعوی قرار بگیرد. به عبارتی می‌تواند علیه دیگران اقامه دعوا کند و هم می‌توان بر علیه آن طرح دعوی کرد.
- ۲- جمعیت یا مؤسسه به عنوان شخص حقوقی دارای مخصوص به خود، حقوق و تکالیف جدا و متمایز از دارایی و حقوق و تکالیف اعضا خود می‌باشد.
- ۳- شخص حقوقی به نام و برای خود و به نمایندگی از اعضا عمل کرده و به عبارتی نماینده تمام اعضا است.

بند دوم: انواع اشخاص حقوق عمومی

اشخاص حقوق عمومی را موارد زیر شامل می‌شوند:

- سازمان‌های مرکزی کشور (دولت به معنای خاص کلمه شامل وزارتخانه‌ها)
- مؤسسات دولتی (سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان انرژی اتمی، سازمان اداری و استخدامی)
- شرکت‌های دولتی (شرکتهای برق، نفت، گاز، شرکت دخانیات، مخابرات، پست و ...)

- شوراهای محلی (شهرداری ها و شوراهای اسلامی)
- نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی (کمیته امداد، هلال احمر، سازمان تأمین

۱۳۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اجتماعی، سازمان تبلیغات اسلامی و ...)

— اشخاص حقوق خصوصی برخوردار از امتیازات اشخاص حقوق عمومی (اتحادیه‌های صنفی، نظام پزشکی، کانون وکلاء و ...)

بند سوم: مشخصات و ویژگی‌های اشخاص حقوق عمومی^۱

***منشاء پیدایش:** ایجاد کنندگان اشخاص حقوق عمومی، قانون، نهادها یا مقامات عالی دولت است. به عنوان مثال در ایران برخی از اشخاص حقوق عمومی به فرمان رهبری (مانند هیأت عالی حل اختلاف میان قوا، قانون رایج تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب (۱۳۶۳/۱۰/۱۲)، برخی به موجب آیین نامه‌های هیأت وزیران (مانند آیین نامه راجع به اساسنامه جدید سازمان زمین شهری معیوب ۱۳۶۷/۴/۱۵) و حتی برخی به موجب مصوبات شوراها و شوراهای عالی کشور تأسیس شده‌اند (موسسه آموزش عالی باقر العلوم مصوب ۱۳۷۱/۷/۱۱).

لازم به ذکر است منشاء پیدایش اشخاص حقوق عمومی همیشه دولت نبوده، بلکه برخی از آنها ابتدا توسط اشخاص حقوق خصوصی ایجاد شده‌اند، سپس تبدیل شخصیت داده و جزو اشخاص حقوق عمومی در آمدند. به عنوان مثال منشاء پیدایش اکثر بانک‌ها در کشور، اشخاص حقوق خصوصی بودند؛ اما شورای انقلاب در ۱۳۵۸/۵/۱۷ با تصویب «قانون ملی شدن بانک‌ها» همه بانک‌های خصوصی را ملی اعلام کرد و از آن تاریخ بانک‌ها شخصیت حقوق عمومی یافتند.

***هدف:** اشخاص حقوق عمومی اصولاً به منظور انجام خدمات عمومی و فعالیت برای غیر انتفاع و عام المنفعه تشکیل می‌شوند و هدف اصلی آنها بر خلاف اشخاص حقوق خصوصی، کسب درآمد و سود جویی نیست. البته اشخاص حقوق عمومی فعالیت‌های انتفاعی (صنعتی و تجاری) نیز دارند که در این گونه فعالیت‌ها از مقررات حقوق خصوصی پیروی می‌کنند.

***عامل اراده:** عضویت افراد در اشخاص حقوق عمومی (دولت، نهادهای ملی و محلی) الزامی است. به عنوان مثال همه ساکنان ایران دارای تابعیت دولت ایران خواهند

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۷۶-۷۳.

بود و در نتیجه ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات داخلی کشور هستند.^۱

***مقررات حاکم:** اشخاص حقوق عمومی اصولاً از قواعد حقوق عمومی تبعیت می‌کنند و مقررات حاکم بر اموال دولتی و اشخاص دولتی کاملاً با مقررات حاکم بر اموال و اشخاص خصوصی متفاوت است. گرچه تمامی فعالیت‌های اشخاص حقوق عمومی تابع مقررات حقوق عمومی نیست بلکه در مواردی که این اشخاص مانند اشخاص حقوق خصوصی به فعالیت خصوصی (صنعتی و تجاری) می‌پردازند از قواعد حقوق خصوصی تبعیت می‌کنند.

گفتار دوم: اصل قانونی بودن

اصل قانونی بودن یکی از اصول مهم حقوق عمومی است. مطابق نظریه حاکمیت قانون استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی مردود است.^۲ غایت اهداف جنبش‌های دستورگرایی، تحدید قدرت و تعریف وضعیت حقوقی از پیش تعیین شده برای اعمال زمامداری و مدیریت سیاسی است. بدین مفهوم که در برابر پاسخ به خودکامگی و استبداد حکومتها هر گونه استفاده خودسرانه از قدرت را ممنوع سازد. چارچوب بندی حقوق و تکالیف زمامداران و شهروندان در قالب سندی رسمی و مدون (قانون اساسی) نیز در همین راستا قابل ارزیابی است. گفتمان یا به قولی پارادایم (paradigm) حاکم بر حقوق عمومی‌نویس مسئله دولت قانون مدار است. مطابق این گفتمان، تمامی مقامات و نهادهای سیاسی (از جمله پارلمان) باید تابع قواعد حقوقی به‌ویژه قواعد حامی حقوق بنیادین باشند. هیچ یک از مقامها و نهادهای سیاسی حق تحدید حقوق و آزادی‌های بنیادین را جز در چارچوب آیین‌های خاص و پیچیده پیش‌بینی شده در قوانین را ندارند.^۳ در دولت قانونی تمام مقامات و اشخاص تابع قواعد عمومی و کلی غیر فردی و از قبل مستقر (قانون) می‌باشند و مفهوم دولت قانونی متضمن اصل حاکمیت قانون بر اراده است.^۴ حقوق اداری به موضوع ترسیم قلمرو

۱. ماده ۵ قانون مدنی اشعار می‌دارد: کلیه سکنه ایران اعم از اتباع داخله و خارجه مطیع قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران هستند.

۲. زارعی محمدحسین، حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی، فصلنامه مفید، سال هفتم، شماره ۲۶، ص ۵.

۳. گرجی علی اکبر، چشم انداز کنونی حقوق اساسی، نشریه حقوق اساسی، ش ۱، ۱۳۸۲، ص ۲۵۷.

۴. امیر ارجمند اردشیر، تقریرات حقوق اداری ۱، ص ۱۳.

۱۳۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

صلاحیت دولت و سازمان‌های اداری توجهی خاص دارد. تأکید حقوق اداری بر مفاهیمی مانند تراکم زدایی و تمرکز زدایی مؤید همین امر است.^۱ اصل این است که استفاده از قدرت و اجرای وظایف توسط قوه مجریه و کارگزاران جامعه در سازمانهای اداری باید بر اساس قانون و در چارچوب تعیین شده در قانون صورت گیرد. حاکمیت قانون بر سازمان‌های اداری در قالب‌های گوناگونی چون؛ قانون اساسی، قوانین عادی و مصوبات دولتی از جمله آیین نامه، بخشنامه و ... با رعایت سلسه مراتب اعمال می‌شود.

بند اول: نتایج اصل قانونی بودن

اعمال اصل قانونی بودن نتایجی را در بردارد که عبارت است از:

- دولت و اداره در محاصره حقوق قرار دارند و به منظور رعایت قوانین و مقررات تحت نظارت قضایی می‌باشند. برابر اصل حاکمیت قانون، مقامات اداری موظفند هنگام تصمیم‌گیری و انجام وظایف خود، از قانون پیروی کنند. این سازمان‌ها تنها تا آنجا که قانون اجازه داده است صلاحیت تصمیم‌گیری و اعمال آن را دارند.
- با حاکمیت قانون می‌توان به عدالت اجتماعی دست یافت. آنچه که بعنوان عدالت عملی می‌توان بدان توجه کرد مطابقت اعمال مجریان قانون با قانون اساسی و دیگر قوانین است. ریشه فساد اداری در قانون شکنی مجریان قانون است.
- یکی از عوامل مهم در برقراری حاکمیت قانون در ادارات توجه به تکالیفی چون دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده رویی، انصاف، پیروی از قوانین و مقررات و رعایت بیطرفی در اعمال اداری و عدم سودجویی است.
- با توجه به این موضوع که اعمال اداری دارای ماهیت حقوقی می‌باشند و به تبع آن حقوق و تکالیفی برای ارگان‌های اداری و افراد خصوصی بار می‌کنند، ضمانت اجرای حقوقی آنرا قانونگذار با پیش‌بینی ارگانها و سازمان‌های نظارتی تأمین کرده است.

بند دوم: ضمانت اجرای اصل قانونی بودن

در مباحث پیشین گفته شد که مراد از حاکمیت قانون بر اداره امور، قانون اساسی و

۱. نویمان فرانتس، آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت الله فولادوند، تهران، خوارزمی، ۱۳۷۳، ص ۳۲۷.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۳۷

قانون عادی و مقررات دولتی است. در نظام حقوقی ایران مهم‌ترین ضمانت اجرای حاکمیت قانون، ضمانت اجرای اداری (با صدور فرمان و نظارت اداری) و قضایی (مسئولیت مدنی و کیفری در صورت عمل برخلاف قانون) است. نظم، امنیت و عدالت زمانی تحقق می‌یابد که اصل حاکمیت قانون شامل زمامداران نیز بشود.

الف: ضمانت اجرای اداری

نظارت جهت حسن اجرای وظایف، امری ضروری بوده و به ویژه در حقوق عمومی از مباحث بنیادین است. در قوانین گونه ای از نظارت در حقوق عمومی نظارت اداری است. به این معنی که مقامات بالاتر جهت اطمینان خاطر نسبت به عملکرد صحیح مقامات زیر دست و نیز رعایت و عدم رعایت قوانین از سوی آنها، به نحو مستمر و در خلال انجام وظایف، اقدامات مقامات زیر دست را بررسی و بازبینی می‌کنند. و چنانچه تصمیمات اتخاذ شده از سوی آنها را مغایر و مخالف با قانون یافتند آنرا تصحیح و در غیر این صورت ابطال می‌نمایند. برخی معتقدند مقصود از نظارت اداری همان نظارت انضباطی است.

ب: ضمانت اجرایی قضایی

قانونگذار با هدف اصل قانون‌مداری تصمیمات اداری و ضرورت رعایت حقوق و تکالیف که بدین منظور برای افراد خصوصی و اداری بار شده است مراجعی را برای رسیدگی به هر نوع شکایات و تخلفاتی که در سازمانهای اداری رخ می‌دهد پیش‌بینی کرده است که عبارتند از:

۱- **محاكم دادگستری** که مرجع رسیدگی و تظلم خواهی است و نسبت به آن جنبه از اعمال و رفتار دستگاههای اداری و مقامات اداری که قابل تعقیب جزایی است رسیدگی می‌کنند. و در حقیقت ضمانت اجرای اصل قانونی بودن در حقوق اداری هستند.

۲- **دیوان عدالت اداری** که می‌توان نسبت به آن دسته از تصمیمات و اقدامات مقامات و دستگاههای اداری که خلاف قانون است (مثلاً آیین نامه یا بخشنامه‌ای که خلاف قانون مصوب مجلس است) به دیوان شکایت کرد و تقاضای ابطال آن را نمود. همچنین در صورت عدم اجرای قانون از سوی ادارات که منجر به تضییع حقوق ذی نفع

می‌گردد می‌توان از طریق دیوان عدالت، سازمان مربوطه را ملزم به اجرای آن نمود.^۱

گفتار سوم: اصل سلسله مراتب اداری

اصل سلسله مراتب اداری سرچشمه مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود. از نظر عرف اداری و تشکیلاتی و کاربرد عملی آن باید گفت که اصل سلسله مراتب اداری را با کمک اصل اطاعت از اوامر مافوق در داخل اداره و اطاعت از قوانین تفسیر نمود. این اصل به معنای ارتباط زنجیر وار سلسله مراتب اختیارات از صدر تا ذیل با یکدیگر به صورت سلسله مراتب اداری است. هر یک از این سطوح نسبت به سطوح پایین‌تر خود دارای اختیار مرجعیت است. برای آنکه نظم در کار باشد لازم است مأمور مادون از مقام مافوق خود اطاعت نموده و دستورات او را به مورد اجراء گذارد. زیرا اگر قرار باشد هر مأموری به نحوی قانون را تغییر و تفسیر کند و بنا به میل و تشخیص خود در مورد اجرای قوانین اقدام نماید، سلسله مراتب اداری و هماهنگی در امور از بین می‌رود. نظام سلسله مراتب اداری که از آن تحت عنوان تبعیت یا پله‌ای نیز یاد می‌کنند، نخست ناظر بر حاکمان و مأمورین آنها بود اما این اصل در حقوق اداری ناظر بر سازمان‌های اداری کشور نیز هست. یعنی سازمان مرکزی بر کلیه اعمال حقوقی و اجرای واحدهای نظام متمرکز، ریاست و نظارت دارد. برای مثال اداره کل در استان تابع نهاد وزارتخانه در مرکز است دولت نیز به عنوان بالاترین واحد سازمان اداری کشور بر کلیه اجزای خود نظارت و حاکمیت سلسله مراتبی دارد و این مقتضای حاکمیت دولت است که هدف سلسله مراتب اداری را برقراری برتری مقامات سیاسی نسبت به اداره یا قوه مجریه بیان کرده است. بنابراین در بالاترین سطح نظام سلسله مراتب اداری کشور، رئیس کشور، رئیس دولت، هیأت دولت و وزراء قرار دارند.^۲ این اصل دارای محاسن و معایبی است که به برخی از آنها اشاره می‌گردد.

از محاسن سلسله مراتب اداری می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- برقراری فرماندهی یکسان؛ که به تبع آن منجر به پرهیز از تصمیم‌گیری‌های

۱. سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۷.

۲. سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۸.

متضاد و یگانگی میان تصمیم‌های اداری می‌گردد.

– ساده شدن فرماندهی و اجرای تصمیم‌های گرفته شده؛ به نحوی که فرمانها و دستورهای مقام مافوق به آسانی به وسیله مأمورانی که مستقیم و بی واسطه با او کار می‌کنند، به دیگر مستخدمان و حوزه‌های سازمانی می‌رسد. همین امر محاسن دیگری از جمله عدم نیاز به ارتباط مستقیم و همیشگی مقام بالاتر با مستخدمان سازمانهای پایین‌تر، جلوگیری از اتلاف وقت را در پی دارد.

معایب سلسله مراتب اداری نیز عبارت است از:

– کاهش حس مسئولیت؛ به دلیل عدم استقلال مستخدمان و نداشتن استقلال همراه با ضعف احساس مسئولیت است. لذا کارکنان می‌کوشند از گرفتن تصمیم خودداری کنند و منتظر تصمیم‌ها و فرمانهای بالاترند. در نتیجه این همه مسئولیتها متوجه فردی که در رأس سازمان است می‌شود و در عمل تصمیمات اغلب به کندی اجرا می‌شوند.

– بسیاری از دستورها و تصمیم‌ها هنگامی که از بالا به پایین می‌رسد تغییر سرشت می‌دهد و این از دیگر معایب سلسله مراتب اداری است.

گفتنی است که محاسن و معایب سلسله مراتب اداری نسبی است. اگر مقامها و مسئولان عالی سیاسی و اداری که انتخاب یا منصوب شده‌اند صلاحیت‌های علمی و فنی و مدیریت را داشته باشند بی گمان فرمانهایشان بدون دشواری از سوی فرمانبران پذیرفته شده و از ناخوشنودیهای که یک رئیس ناصالح می‌تواند پدید آورد کاسته خواهد شد.

مبحث دوم: اصول فنی حاکم بر سازمان‌های اداری

در حقوق اساسی، دولت — کشورها از لحاظ ساختار درونی به دو دسته چندپارچه (مرکب) و تک بافت (بسیط) تقسیم می‌شوند. دولت کشور تک بافت در ساختار سیاسی، در جمعیت و در سرزمین وحدت دارد. یعنی اجزای سه گانه دولت کشور واحد است: یک ملت در یک سرزمین تحت حاکمیت یک قدرت سیاسی قرار دارد. دولت‌های تک بافت به دو گروه دولت تک بافت ساده و دولت تک بافت پیچیده تقسیم بندی می‌شوند. در کشور تکبافت ساده، تمام نقاط کشور تابع یک مرکز است که فرماندهی و تصمیم‌گیری و اداره تمام امور ملی و محلی را بر عهده دارد. در این نوع

کشورها تمام منابع مالی، انسانی و طبیعی نقاط مختلف کشور توسط قوه مرکزی جمع شده و در کل کشور به مصرف می‌رسد. در این کشورها حتی در حوزه امور محلی و اداری و اجرایی نیز تمامی تصمیمات توسط مقامات مافوق مرکزی (رئیس جمهور و وزیران) اخذ می‌شود و توسط مقامات و مأموران مادون (استاندار، بخشدار) که منصوب از طرف قوه مرکزی هستند، اجرا می‌شود. در مقابل کشورهای تکبافت پیچیده برای تسهیل اداره کشور یا برای استفاده از ظرفیت‌های محلی یا بهتر اداره کردن یک کشور ناهمگون، اختیار تصمیم‌گیری در امور اداری و محلی را به مقامات مادون تفویض می‌کنند و یا اینکه تصمیمات اجرایی و محلی را به نهادهای محلی واگذار می‌نمایند. دولتهای بسیط به دو شیوه کشور را اداره می‌کنند: شیوه تمرکز اداری و شیوه عدم تمرکز اداری.

گفتار اول: نظام تمرکز اداری

بند اول: تعریف اصل تمرکز اداری

تمرکز، نظام و شیوه‌ای است که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور عمومی کشور اعم از ملی و محلی توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت قرار دارد اتخاذ و به موقع اجرا گذاشته می‌شود.^۱

در یک نظام متمرکز، ساز و کار اجرای وظایف بر مدیریت متمرکز است؛ یعنی تمام سازمان‌های اداری، حکم واحدی داشته و شبکه واحدی محسوب می‌گردند و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می‌دهند و تمام اعمال و تصمیمات به نام این شخصیت و برای او صورت می‌گیرد.

در این نظام، استانها و شهرستانها تقسیمات اداری ساده‌ای هستند که در چهارچوب آن مأموران مرکزی امور را اداره می‌کنند. این تقسیمات هیچ گونه شخصیت حقوقی و اختیاری از خود ندارند و همه تابع مرکز و دستور آن می‌باشند. چنانچه قوه مرکزی عهده دار تمام امور شهرستانها اعم از محلی و ملی باشد، تمرکز کلی است و اگر قوه مرکزی فقط مسئول اداره امور ملی باشد، تمرکز جزئی خواهد بود.^۲ به عنوان

۱- نبوی مصطفی، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، سازمان چاپ و توزیع، تهران، ۱۳۵۲، ص ۳۸.

۲. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۲.

مثال؛ در ایران تا کنون نظام اجرایی و اداری کشور بیشتر گرایش به تمرکز اداری داشته است و تمامی امور ملی و محلی از سوی وزارتخانه‌های مختلف در مرکز تصمیم‌گیری شده و توسط مأمورین سازمان مرکزی در محل به اجرا درآمده‌اند. البته عدم تمرکز فنی و تخصصی که نوعی از عدم تمرکز اداری می‌باشد و همچنین عدم تراکم اداری (تفویض اختیارات از سوی مقامات ارشد سازمان به مقامات پایین‌تر) در دهه‌های اخیر در نظام اجرایی و اداری ایران توسعه و گسترش یافته‌اند.

بعد از انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی، قوانین اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین، تأکید زیادی بر تمرکز زدایی داشته‌اند. که بر آن مبناء قوانین مختلفی در زمینه تمرکز زدایی از جمله قوانین انجمن‌های ایالتی و ولایتی و انجمن‌های شهرستان و استان در قبل از انقلاب و قوانین مربوط به شوراهای محلی در بعد از انقلاب به تصویب رسیده‌اند؛ ولی متأسفانه هیچ کدام به مرحله اجرا و عمل نرسیدند. تا اینکه در سال ۱۳۷۷ اولین تجربه شورای اسلامی کشور به مرحله اجرا درآمد.

بند دوم: خصوصیات و شاخصه‌های تمرکز اداری

الف: تمرکز اختیار تصمیم‌گیری در مرکز

در نظام متمرکز، حق تصمیم‌گیری در زمینه اموری که نتایج حاصل از آن مربوط به مردم یک محل یا یک منطقه از مناطق کشور باشد، تماماً به عهده حکومت مرکزی گذارده می‌شود. به عبارت دیگر، تمرکز اداری ترتیبی است که در آن مرکز سیاسی واحدی عهده دار و مسئول اداره کلیه امور عمومی، اعم از ملی و محلی است. دولت مرکزی تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها را دارد و قوانین از سوی پارلمان و سایر مقررات و دستورالعمل‌ها از سوی وزارتخانه‌ها در مرکز گرفته می‌شوند و مقامات محلی هیچ نقشی در اخذ تصمیمات ندارند.^۱

ب: تمرکز اجرای تصمیمات در مرکز

در نظام‌هایی که به شیوه تمرکز اداره می‌شوند نه تنها تصمیمات از سوی مقامات

۱. امینی دروله حمیدرضا، بررسی اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۷۷، ص ۲۶.

۱۴۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مرکزی اخذ می‌گردند بلکه اغلب اجرای تصمیمات هم از سوی مأمورین سازمان مرکزی که در محل مستقر می‌باشند صورت می‌گیرد. در رژیم‌های دیکتاتوری برای اجرای بی‌قید و شرط تصمیمات و عدم اعتراض از سوی مردم و پیشگیری از مشکلات احتمالی در اجرای تصمیمات، سعی بر این بود تا تصمیماتی که به صورت متمرکز از مرکز صادر می‌شود مستقیم از سوی مأمورین و مستخدمین سازمان مرکزی در محل و شهرستانها به اجرا در آیند و این امر ناشی از عدم اعتماد مقامات مرکزی به مردم و مقامات محلی بوده است که در عمل بوروکراسی عریض و طویلی را برای اجرای تصمیمات به وجود آورده و هزینه‌های هنگفتی را برای اجرای تصمیمات به همراه می‌آورد.^۱

ج: تمرکز اختیار استخدای

اداره و اجرای مستقیم امور ایجاب می‌کند که مأمورین و مستخدمین اداری کاملاً مطیع قوه مرکزی باشند و به وسیله قوه مرکزی نصب و عزل شوند. بدین منظور در نظام اداری متمرکز، مأموران دولتی بیشتر تابع دستور هستند و از سوی مقامات مرکزی منصوب شده و ساکنان و مقامات محلی برای انتخاب آنان نقشی ندارند.

د: تمرکز وجوه و اموال دولتی

در نظام اداری متمرکز، حساب اموال و دارائیه‌ها و وجوه عمومی در دستگاه مرکزی نگهداری می‌شود و تمامی درآمدها به حساب خزانه داری کل در مرکز واریز و تمامی هزینه‌ها به دستور مقامات مرکزی پرداخت می‌گردد. بررسی حساب درآمدها و هزینه‌های دستگاههای اداری یعنی حسابرسی و ممیزی کلیه اسناد و مدارک دخل و خرج، توسط یک دستگاه مستقر در مرکز به عمل می‌آید. مثلاً در ایران حساب درآمدها و هزینه‌های وزارتخانه‌های مختلف با سازمان برنامه و بودجه می‌باشد و این سازمان نیازهای مالی پیشنهادی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی را بررسی می‌کند و بودجه کل کشور را بر حسب نیازهای مالی آنها اولویت بندی می‌نماید.

ه: سلسله مراتب اداری

مقامات مافوق که در رأس هرم سازمانی قرار گرفته‌اند به این طریق دستورات خود

۱. امینی دروله، بررسی اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران، پیشین، ص ۲۷.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۴۳

را به وسیله مأمورانی که مستقیم و بی واسطه با آنها کار می‌کنند به دیگر مستخدمین و حوزه‌های سازمانی ابلاغ می‌کنند. به این ترتیب مقام مافوق به هیچ وجه نیازی ندارد که مستقیماً با مستخدمین سازمان‌های پایین تر در ارتباط باشد، از این جهت بی‌گمان از اتلاف وقت جلوگیری می‌شود. مستخدمین رده پایین‌تر باید رعایت سلسله مراتب را بکنند و حتی اگر تقاضا و خواسته‌ای داشته باشند باید به وسیله رئیس مستقیم خود اجرای آن کار را از مافوق درخواست کنند. اما معایب سلسله مراتب اداری عبارتند از:

اولاً؛ سلسله مراتب اداری حس مسئولیت را کم می‌کند. در نظام متمرکز که سلسله مراتب اداری شدیداً رعایت می‌شود، مستخدمین مطیع محض به شمار می‌روند و از خود استقلال فکری و اراده‌ای ندارند و هر دستوری که به ایشان داده شود عمل می‌کنند. این امر باعث می‌شود که مستخدمین از خود تصمیمی نمی‌گیرند و همیشه منتظر تصمیمات مقام مافوق هستند. لذا در عمل تصمیماتی که از رأس سازمان اداری صادر می‌گردد تا به اداره‌های پایین ابلاغ و نهایتاً اجرا گردد روند خیلی کند را می‌پیماید.

ثانیاً؛ بسیاری از دستورات و تصمیمات اداری هنگامی که از بالا به پایین می‌رسند تغییر سرشت می‌دهند و بدین ترتیب با توجه به تفسیری که مقامات پایین تر از آن دارند در عمل مشاهده می‌شود در بسیاری از موارد، ماهیت دستوری که از مقام مافوق صادر شده است با آنچه که به اجرا در می‌آید متفاوت است.

و: وحدت شخصیت حقوقی

از آنجایی که در نظام متمرکز واحدهای اداری مستقل از دولت و ارکان دولت وجود ندارد و تمامی تصمیمات راجع به امور عمومی اعم از سیاسی، اداری و قضایی توسط سازمان مرکزی دولت و ارکان آن گرفته شده و به اجرا در می‌آید؛ بنابراین ارکان دولت یعنی وزارتخانه‌ها و شعب آنها که در سرتاسر یک کشور وجود دارند جزئی از سازمان اداری دولت می‌باشند و خود شخصیت حقوقی مستقل ندارند. تمامی هزینه‌های آنها از سازمان مرکزی دولت تأمین می‌شود و تمامی درآمدهایشان نیز به حساب خزانه داری کل واریز می‌گردد و در این امر از خود استقلال مالی ندارند. دیگر اینکه هر گاه مورد حق و تکلیف واقع شوند دولت مسئول است. مثلاً اگر کارمندی در حین انجام وظیفه خسارتی به شخصی حقیقی یا حقوقی وارد آورد دولت در برابر آن شخص برای

جبران خسارت مسئول است و خسارت وارد شده از حساب عمومی دولت جبران می‌گردد. بنابراین شعب وزارتخانه‌ها که طرف قرارداد و دعوی قرار می‌گیرند این اعمال را به نمایندگی از طرف وزارتخانه‌های متبوع و در آخرین تحلیل به نمایندگی از طرف دولت انجام می‌دهند.

البته نه در قوانین ما و نه در قوانین دیگر کشورها، شخصیت حقوقی دولت اعلام نشده است. در قانون تجارت ایران در ماده ۵۸۷ مقرر شده است: (... مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند).^۱ یعنی اینکه مؤسسات عمومی و غیر انتفاعی و سایر سازمان‌هایی که هدف آنها تأمین منافع عمومی می‌باشد به محض تأسیس از طرف دولت دارای شخصیت حقوقی شده و برای دارا بودن شخصیت حقوقی احتیاج به رعایت تشریفات دیگر (مثلاً به ثبت رسانیدن نام و نوع فعالیت مؤسسه) ندارند، به این علت که قانون منشأ شخصیت آنها است. ولی در هیچ یک از قوانین ما تصریح نشده است که دولت دارای شخصیت حقوقی است؛ سکوت قانون مسلماً در این مورد عمدی است. بحث درباره دلایل این سکوت در صلاحیت فلسفه حقوق، حقوق اساسی و حقوق بین الملل عمومی است.^۲

به اجمال می‌توان این سکوت را این گونه تفسیر کرد که از نظر حقوقی دولت منشأ قانون و حقوق است و نه بر عکس. لذا اعلام شخصیت حقوقی دولت به وسیله قانونی که خود ایجاد نموده است خلاف منطق حقوقی است. نتیجه این که شخصیت دولت ناشی از ماهیت و ذات دولت است و هر وقت که یک دولت دارای استقلال و حاکمیت داخلی و بین‌المللی باشد و حاکمیت و موجودیتش رسماً به وسیله سایر دول شناخته شده باشد دارای شخصیت حقوقی کامل است.

بند سوم: محاسن و معایب تمرکز اداری

الف: محاسن و مزایای تمرکز اداری

۱- نظام تمرکز اداری و سیاسی باعث یگانگی و وحدت ملی می‌شود و از هرج و

۱. قانون تجارت ایران، مصوب ۱۳۱۱/۱۲/۱۳.

۲. امینی دروله، بررسی اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران، پیشین، ص ۳۰.

مرج طلبی و آشوب و اغتشاش در مملکت جلوگیری می‌نماید (فایده سیاسی)^۱:
در کشورهایی که از نظر سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مردم هنوز به رشد و بلوغ فکری کافی نرسیده‌اند واگذاری امور محلی به ایشان باعث هرج و مرج طلبی و آشوب و اغتشاش در کشور می‌شود و وحدت ملی و سیاسی را به خطر انداخته، در نتیجه تجزیه طلبی را به همراه می‌آورد؛ به ویژه هنگامی که قدرت مرکزی ضعیف باشد. در یک کشور قوم‌ها و نژادهای مختلف یا مردمی با مذاهب گوناگون زندگی می‌کنند، در این گونه مواقع خود مختاری محلی قطعاً خطراتی را برای دولت مرکزی در پی خواهد داشت و حداقل باعث ضعف دولت مرکزی خواهد شد.

پروفسور کورمن در این زمینه می‌گوید: «هر کس طالب حکومت قوی است خواهان حکومت متمرکز باشد»^۲. چرا که کشوری که هرج و مرج در آن حاکم بوده و فاقد وحدت سیاسی و ملی باشد آن کشور در همه زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حتی مذهبی دچار بحران خواهد شد و بحران، نابسامانی و عقب ماندگی و تشّت نظام را به همراه خواهد داشت. پیشرفت امور و تحولات و اصلاحات سیاسی و اجتماعی و اقتصادی در یک کشور نیاز به جوّ آرام، محیطی آماده و شرایط مساعد دارد و این در سایه یک حکومت مقتدر با سیستم متمرکز میسر خواهد بود. این کاستی بیشتر در کشورهای توسعه نیافته دیده می‌شود.

نظام‌های اجتماعی کشورهای در حال توسعه زمانی از حالت سستی خود خارج می‌شوند که قبل از رسیدن به دوره پیشرفت، دچار تشّت شده و این تشّت ناشی از گروههای جدیدی است که به وجود می‌آیند و خود را برای شرکت در اعمال قدرت سیاسی محق می‌دانند. اگر نظام رهبری حاکم نتواند گروههای جدید را در خود جذب یا به هر صورت متلاشی کند این گروهها برای نظام حاکم و حتی تمامیت ارضی کشور موجب خطر می‌شوند. مشروطه خواهان ایران در حدود یک صد سال قبل نمونه ضعیف و ابتدایی گروههای جدید بودند. در صورتی که نظام حزبی جامعه و افکار سیاسی مردم پیشرفت لازم را کرده باشد، برخوردهای گروهی و اجتماعی به نحوی مسالمت آمیز حل و فصل می‌شود و تشّت تخفیف می‌یابد و خطری از این بابت برای

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۳۵.

۲. نبوی، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، پیشین، ص ۳۹.

نظام حاکم به وجود نمی‌آید، در غیر این صورت چاره‌ای نیست که با توسل به تمرکز قدرت با تشنّت مبارزه کرد.^۱

۲- تمرکز اداری موجب یکنواخت شدن سازمان‌ها و مؤسسات و یکسان شدن مقررات و در نتیجه صرفه‌جویی در هزینه امور است.^۲ تمرکز اداری باعث می‌شود تا سازمان مرکزی که مرکب از چند وزارتخانه می‌باشد به گونه‌ای یکسان و یکنواخت در سراسر کشور شعبه‌ها و اداراتی همسان داشته باشد و هر وزارتخانه‌ای با نظارت بر کار شعب و مؤسسات عمومی وابسته به خود از نظر اداری و مالی نیازهای آنان را تأمین نماید و از این جهت سازمان مرکزی با تخصیص و دسته‌بندی بودجه و در آمد کل کشور و نظارت بر دخل و خرج ادارات جلوی اسراف و تبذیر را خواهد گرفت و در نتیجه اگر سازمان قضایی و اداری، نظارت دقیقی بر کار سازمان اداری و مأمورین و مستخدمین دولتی داشته باشد هزینه امور عمومی در مجموع کاهش خواهد یافت که این امور در عمل کمتر به وقوع پیوسته است. بنابراین ملاحظه می‌کنیم که در بسیاری از کشورها عدم نظارت بر کار سازمان‌های اداری باعث فساد اداری- مالی گردیده و نه تنها هزینه امور عمومی را کاهش نداده است بلکه عدم نظارت و آثار سوء مدیریت باعث چند برابر شدن هزینه امور و فلج شدن دستگاه اداری شده است.

۳- نظام تمرکز مانع اتخاذ تصمیمات ناهماهنگ و مختلف و احیاناً متضاد در نقاط مختلف کشور می‌گردد و لذا سبک مدیریت تمرکزی یک نوع هماهنگی به امور ملی می‌بخشد (فایده اداری).^۳

۴- تمرکز اداری بهترین وسیله برای اداره امور عمومی است: زیرا در این نظام هزینه اداره امور به طور عادلانه بین افراد کشور تقسیم و سر شکن می‌گردد. در صورتی که در نظام عدم تمرکز اداری چون هر بخش از کشور به طور مستقیم اداره می‌شود انجام یافتن کارهای مهم و اجرای طرح‌های عمرانی بزرگ که مستلزم مخارج زیاد است از حدود بودجه و توانائی آنها خارج می‌گردد.^۴

۵- طرفداران نظام تمرکز بویژه از نظر سیاسی تأکید بر فواید آن دارند و استدلال

۱. صادق‌پور ابوالفضل، نظریه تمرکز و عدم تمرکز، مجله مدیریت امروز، دوره پنجم، شماره دوم، تهران، ص ۸۲.

۲. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۴.

۳. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۳۵.

۴. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۴.

می‌کنند اگر تصمیمات سیاسی متمرکز شود در این صورت حداکثر مسئولیت متوجه رهبران سیاسی می‌گردد و چون غالب این مقامات در مقابل مردم مسئول هستند و اعضای قوه مجریه نیز در مقابل نمایندگان مردم مسئولیت دارند. لذا با امکان اعمال کنترل بر آنها، نتایج فعالیتها عاید جامعه می‌گردد (دلیل سیاسی).^۱

۶- برابری افراد در مقابل قانون و دولت که یکی از اصول مهم حقوق اساسی است در این سیستم تأمین و تقویت گردیده و از تبعیضات ناروا جلوگیری می‌شود (دلیل حقوقی محض).^۲

ب: معایب و زیان‌های تمرکز اداری

۱- تمرکز اداری، استقلال فکری و قدرت تصمیم‌گیری و ابتکار را از کارمندان سلب می‌کند. در کشورهایی که سازمان اداری وسیعی داشته باشند و تمرکز گرایی بر آنها حاکم باشد و تصمیمات و دستورالعمل‌های اداری از سوی عده‌ای محدود در رأس سازمان اداری اخذ شوند در عمل کارمندان اداری رده‌های پایین که اکثریت مأمورین آن سازمان وسیع را تشکیل می‌دهند همچون فرمانبرداری مطیع همیشه منتظر ابلاغ دستورات مقامات مافوق خود هستند و هیچ وقت به آنها این اختیار داده نمی‌شود که به مشکلات اداری و محلی خود فکر کرده و تصمیم بگیرند. در نتیجه به تدریج منفعل شده و این انفعال آنها را نسبت به کار در اداره بی‌علاقه می‌نماید. بی‌علاقگی موجبات کم‌کاری و فرار از کار کارمندان شده و کندی جریان امور را فراهم می‌سازد و در نهایت شهروندان را از سازمان اداری ناراضی می‌نماید.^۳

۲- تمرکز گرایی خود از عوامل استمرار حکومت دیکتاتوری در یک کشور می‌باشد و در نظام استبدادی، حکومت مرکزی سعی می‌کند حیطه فکری افراد محدود مانده و فقط یک نوع طرز فکر در میان جامعه رشد یابد. این طرز تفکر چیزی جز اراده هیأت حاکمه یا گروه دارای امتیازات خاص نیست. از این رو در هر حکومت استبدادی همیشه دو نکته جلب نظر می‌کند یکی اداره مملکت طبق اراده صاحبان اختیار و قدرت و دیگری تربیت مردمی بی‌اراده و آلت فعل.^۴

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۳۵.

۲. همان ص ۱۳۵.

۳. امینی دروله، بررسی اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران، پیشین، ص ۳۴.

۴. همان، ص ۳۵.

در نتیجه مردم همانند موجودی بی اراده فقط مطیع محض تصمیمات خود سرانه حاکمان خود خواهند بود هر چند که این تصمیمات ظالمانه باشد و هیچ نفعی برای منافع عمومی و مصالح اجتماع نداشته باشد. در این صورت استبداد و خودرأیی حاکمان و استمرار حکومت ایشان، جامعه را به ورطه فساد و نابودی خواهد کشاند و از طرفی مأموران و مستخدمان دولت را نیز که مجبورند کورکورانه تصمیمات و دستورات مقامات مرکز را اجرا کنند به تدریج مطیع محض بار می‌آورد و فکر ابتکار و قدرت تصمیم‌گیری را از آنان سلب می‌کند. کم‌کم جمود فکری و فرهنگی بر نظام اداری و جامعه حاکم می‌گردد و این امر نشانه وحدت سیاسی و ملی نمی‌باشد. وحدت سیاسی و ملی هنگامی است که گروه‌های مختلف با افکار متنوع و گوناگونی در جامعه باشند و ضمن این که در انجام امور محلی و مسایل جنبی و فرعی دولت مرکزی را کمک می‌نمایند در امور اساسی مهم که نفع تمام جامعه را در بر می‌گیرد و امور ملی نامیده می‌شود اخلاف ننمایند.

۳- تمرکز اداری، کاغذ بازی و بوروکراسی را رواج می‌دهد^۱ و در نتیجه جریان امور به کندی صورت می‌گیرد.

در نظام متمرکز، تمام امور ملی و محلی توسط سازمان مرکزی و وزارتخانه‌ها و شعب آنها انجام می‌گیرد و هر گاه کشور از جمعیت و وسعت زیادی برخوردار باشد دولت ناچار است تعداد وزارتخانه‌ها و شعبات آنها را برای انجام امور عمومی گسترش دهد. در نتیجه دولت بعد از مدتی گسترش وزارتخانه‌ها و شعبات آنها در سرتاسر کشور، یک سازمان وسیع اداری را ایجاد خواهد نمود که هر چند در اوایل تشکیل این سازمان وسیع اداری به نظر می‌رسد که در پیشرفت سریع امور عمومی و مسائل اجتماعی و اقتصادی برای جامعه مفید خواهد بود اما به تدریج که بوروکراسی رشد نماید و عمر آن طولانی شود، عملاً باعث تمرکز قدرت در دست عده معدودی که در رأس آن سازمان وسیع قرار گرفته‌اند خواهد شد. و بقیه مأمورین دولتی در آن سازمان مطیع محض خواهند بود و مردم آن کشور نیز که نقشی در انتخاب و عزل این مقامات ندارند از این که این بوروکراسی باعث کندی جریان امور آنها می‌گردد به ستوه خواهند آمد.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۴.

نظریه رابرت میشل که می‌گوید (سازمان‌های وسیع به مقتضای طبیعت خود به شیوه خود کامگی اداره می‌شوند و این روشی است که به وسیله آن افرادی معدود می‌توانند با دست آهین اعمال قدرت کنند) مؤید همین مطلب است.^۱ بوروکراسی‌ها خود به خود تمرکز قدرت را به دنبال می‌آورند و تمرکز قدرت در دست عده‌ای معدود موجب استبداد و خودرأیی می‌گردد. همین امر موجب گردیده است تا دانشمندان علوم سیاسی بوروکراسی را مغایر با رشد دموکراسی یا مردم سالاری می‌دانند.

تمرکز سازمانی به تدریج تمرکز اداری و سیاسی را به دنبال می‌آورد که مانع رشد سیاسی مردم می‌گردد. زیرا وقتی بوروکراسی حاکم بر جامعه شد هیچ عملی بر خلاف آن نمی‌تواند انجام گیرد. بنابراین برای مردم یک جامعه، فرصتی در زمینه ایفای نقش برای فعالیت‌های سیاسی باقی نمی‌ماند. خطر بزرگتر این است که وقتی بوروکراسی صاحب قدرت شد فوراً تغییر هدف می‌دهد و هدف اصلی آن که ارائه خدمات یکنواخت به جامعه است تبدیل به خدمت به خود، می‌گردد و اگر مهار نشود در طول زمان منجر به اضمحلال خود خواهد شد. یک بررسی نظری علت اضمحلال را چنین توضیح می‌دهد: وقتی که بوروکراسی حاکم شد هر کس که از نظر سلسله مراتب بالاتر باشد امکانات بیشتری خواهد یافت و چون منابع به صورت محدود است یک گروه معدود به صورت الیگارش یا یک گروه متحد از امکانات وسیع برخوردار می‌شوند و بقیه که اکثریت را تشکیل می‌دهند با امکانات محدود، بی تفاوت از کنترل خارج می‌شوند. این گروه بی تفاوت است که جامعه را علیه بوروکراسی می‌شوراند و نظام سیاسی هم برای حفظ خود با جامعه هماهنگ می‌شود.^۲ بنابراین در مواقعی که بوروکراسی باعث تمرکز بیش از حد قدرت می‌گردد و استبداد را به دنبال می‌آورد باید از گسترش آن جلوگیری نمود.^۳

۴- در نظام متمرکز، چون مأموران دولت در سراسر کشور از سوی مقامات مرکزی انتصاب می‌شوند و غالباً از اهالی محلی که خدمت می‌نمایند نیستند کمتر به امور محلی، آگاهی و بصیرت دارند. وضعیت فرهنگی و اجتماعی و آداب و سنن مردم محل را نمی‌شناسند و به شرایط محیط و نیازهای روزمره مردم محل آگاه نیستند. بنابراین

۱. صادق‌پور، نظریه تمرکز و عدم تمرکز، پیشین، ص ۸۱.

۲. همان، ص ۸۲.

۳. امینی دروله، بررسی اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران، پیشین، ص ۳۷.

۱۵۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اغلب اوقات تصمیماتی را که اخذ می‌نمایند با شرایط فرهنگی و اجتماعی مردم محل و اوضاع و احوال منطقه ناسازگار است و باعث دلسردی و جدایی مردم از مسئولین دولتی می‌گردد و به تدریج مردم را نسبت به نظام سیاسی بدبین می‌کند. و با از بین رفتن احساس مسئولیت و همکاری در بین مردم و مسئولین، باعث انزوای سیاسی و اجتماعی مردم می‌شود.^۱

۵- سیستم تمرکز با روح دموکراسی واقعی که به موجب آن مردم باید در اداره عمومی مربوط به محل خود شرکت نمایند ناسازگار است. مدافعان منافع خصوصی و حقوق فردی، جامعه را مجاز برای تحدید حدود فردی از طریق برقراری نظام تمرکزی نمی‌شناسند.^۲

گفتار دوم: بررسی مفهوم واگذاری اختیارات فوق العاده (عدم تراکم)

بند اول: تعریف واگذاری اختیارات فوق العاده

واگذاری اختیارات فوق العاده که اصولاً نوعی تمرکز اداری به شمار می‌رود یک نظام اداری است که در آن برخی از صلاحیت‌ها و اختیارات به مقامات مرکزی مستقر در مناطق مختلف کشور داده می‌شود. در این سیستم اختیار تصمیم‌گیری نه به نمایندگان مردم محل، بلکه به نمایندگان قوه مرکزی که در محل مستقر هستند تفویض می‌شود. انتصاب و عزل مأمورین از اختیارات مرکز بوده و اعمال آنها به طور مستمر و دائم تحت نظارت واحد مرکزی است. در حقیقت این نظام اداری از تشریفات زائد اداری جلوگیری کرده و از کندی امور و تراکم کار قوه مرکزی می‌کاهد.

بند دوم: محاسن و معایب نظام اختیارات فوق العاده

برخلاف نظام متمرکز اداری، تبعیت از این سیستم به دلایل زیر از یک طرف تراکم امور و مسائل عمومی در مرکز و از سوی دیگر کندی انجام آنها را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر به حسن اداره کشور کمک می‌کند:

– اختیارات مأموران دولت در شهرستانها افزایش و به همان نسبت از اختیارات قوه

۱. امیر ارجمند، تقریرات درس حقوق اداری، ۱۳۸۰-۱۳۸۱، دوره کارشناسی و کارشناسی ارشد حقوق عمومی.

۲. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۳۶.

مرکزی کاسته می‌شود.

- دقت و نظارت صحیح و محتاطانه از سوی قوه مرکزی باعث خواهد شد تا حد قابل ملاحظه‌ای از تراکم کارهای قوه مرکزی کاسته شود.

- مأموران در حدود اختیارات خود و در چارچوب قانون، حق تصمیم‌گیری و اجرای آن را دارند. لذا برای هر امری ملزم به کسب دستور از مقامات مرکزی نیستند.

- نیازها و مشکلات در محل ملموس‌تر بوده و شناسایی و درک آنها از نزدیک، بهتر و دقیق‌تر صورت می‌گیرد. همین موضوع بر حسن اداره کشور موثر خواهد بود.

البته این سیستم اداری با ایراداتی نیز مواجه است. از جمله؛ اگر دولت مرکزی در نظارت بر نحوه اجرای اختیارات و 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، به دلیل اعمال سلیقه شخصی، ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی بسیار دشوار بوده و نیازمند یک واحد مرکزی توانمند است. علت این امر آن است که در صورت ضعف نظارتی دولت مرکزی، مصالح و منافع ملی قربانی مصالح و منافع محلی خواهد شد.

گفتار سوم: نظام عدم تمرکز اداری

بند اول: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز اداری سبک یا نظامی از اداره کشور است که در آن مقامات مرکزی، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور را به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند تفویض می‌کنند. در انجام امور خاص مقامات مرکزی نظارت خفیفی بر واحدهای مذکور دارند. یعنی این نظام چهار مشخصه دارد. اولاً امور محلی یعنی اموری که مربوط است به نیازهای یک محل توسط شهرداریها یا شوراهای استان. ثانیاً امور فنی و اجرایی، یعنی نیازمند مدیریت خاصی است که توسط سازمانها و شرکتهای تخصصی انجام می‌شود. ثالثاً اعطای شخصیت حقوقی مستقل حقوقی و اجرایی. رابعاً نظارت خفیف دولت مرکزی بر واحدهای غیر متمرکز. عدم تمرکز اداری بر دو قسم است: عدم تمرکز محلی - عدم تمرکز فنی.^۱

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۸۶۸-۸۶۹.

الف: عدم تمرکز محلی

عدم تمرکز محلی یا سرزمینی عبارت است از اعطاء استقلال و خودسامانی اداری، یعنی اعطاء صلاحیت تصمیم‌گیری به یک ناحیه مانند ده یا شهر یا شهرستان و یا استان نسبت به اداره پاره‌ای از امور محلی. هدف از آن، این است که اهالی و یا ساکنان هر محل در اداره امور محلی خود سهیم شوند و به تبع آن کارها بهتر اداره شود.^۱

عدم تمرکز محلی در حقیقت نوعی مردم‌سالاری و شرکت دادن مردم در اداره امور محلی است. بدین ترتیب که قوه مرکزی به جای آنکه تمام امور شهرستانها را به عهده بگیرد اداره تمام یا بخشی از امور اداری محلی را به خود ساکنان محول می‌کند تا آنها امور مزبور را توسط شوراهایی که انتخاب می‌کنند اداره نمایند.^۲ در این نظام هر یک از شهرستانها، جدا از داشتن شخصیت حقوقی و بودجه جداگانه، سازمان و مأموران خاص خود را نیز دارند و سازمان‌ها و شوراهای محلی در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است حق تصمیم‌گیری دارند، ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند، دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می‌کند.^۳

عدم تمرکز اداری، وحدت حقوقی و شکل حکومت را تغییر نمی‌دهد و آن را نباید با فدرالیسم اشتباه گرفت. چرا که شاخصه اصلی در نظام فدرال پراکندگی (توزیع قدرت سیاسی و اداری بین اداره محلی و فدرال وجود دارد) و عدم قیمومت (هر گونه اقدام که در قوانین مملکت تصریح نشده باشد طبق حکم دادگاه قابل ابطال است) است. اما در عدم تمرکز اداری، استقلال واحدهای محلی مطلق و نامحدود نیست. قدرت سیاسی توزیع نشده و امور محوله به نهادهای محلی، تنها امور اجرایی و اداری می‌باشد و این نهادها حق مداخله در امور قضایی و قانونگذاری را ندارند و ملزم به تبعیت از قوانین واحد می‌باشند.

نوعی از عدم تمرکز اداری، منطقه‌گرایی است با این تفاوت که عدم تمرکز راه

۱. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۷.

۲. برای آگاهی بیشتر رجوع شود به: حکومت‌های محلی و عدم تمرکز؛ تألیف دکتر ابوالقاسم طاهری، نشر قومس، ۱۳۷۰.

۳. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۷۸.

۴. منظور از وحدت حقوقی تبعیت حقوقی تمام افراد کشور از قوانین واحد، مانند قوانین مدنی و جزایی و آیین دادرسی و... می‌باشد.

حلی برای تمرکز زدایی و سبک کردن بار دولت مرکزی است در صورتی که منطقه گرایی نوعی راه حل برای مدیریت امور مناطق ناهمگون در یک کشور است بدین ترتیب که معمولاً در کشورهایی که در آنها اختلافات جغرافیایی، اقتصادی یا قومی، مذهبی و زبانی وجود دارد کوشش می‌شود هر منطقه به صورت خودگردان، برطبق قوانین ویژه ای که از طرف دولت مرکزی وضع می‌شود اداره شود و ویژگی‌های هر منطقه که خاص اهالی آن است حفظ گردد. منطقه گرایی ممکن است اداری یا سیاسی باشد. در منطقه گرایی اداری، استقلال منطقه خودگردان از امور اداری فراتر نمی‌رود و وحدت حقوقی کشور محفوظ است. یعنی تمام کشور تابع قانون واحدی است و دولت مرکزی بر اجرای آن نظارت می‌کند. لکن در منطقه گرایی سیاسی، منطقه خودگردان تشکیلات قانونگذاری محلی دارد که در چارچوب قوانین دولت مرکزی قابل اجرا است و گاهی نیز ممکن است کارگزاران اجرایی ویژه ای داشته باشد. بطور کلی اصول خودگرانی در قانون اساسی کشور، معین و تضمین می‌گردد.^۱

ب: عدم تمرکز فنی

عدم تمرکز فنی عبارت از اعطاء استقلال و قدرت تصمیم گیری به یک مؤسسه یا سازمان است. که این قبیل مؤسسات و سازمان ها که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، را در اصطلاح مؤسسه عمومی می‌نامند.^۲ اگرچه ملاحظات فنی و علمی گاهی استقلال این مؤسسات را ایجاب می‌کند اما دامنه این استقلال محدود است و نباید منجر به بی نظمی و هرج و مرج گردد. لذا دولت نظارتی اصولی ولو خفیف بر این نوع مؤسسات اعمال می‌کند که بدان نظارت قیمومتی (حقوقی) اطلاق می‌گردد. نظارتی که به وسیله قوه مرکزی بر مؤسسات و سازمان‌های غیر متمرکز اعمال می‌شود نه به لحاظ مصالح و مقتضیات اداری، بلکه به لحاظ قانون می‌باشد.

بند دوم: خصوصیات عدم تمرکز اداری

در این سیستم هر یک از سازمانها یا تأسیسات محلی دارای شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی بوده، با بودجه و وسایل و ابزار کار مستقل و افراد خاص

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، صص ۷۸-۷۹.

۲. مدنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۲۰.

به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق هدفها مبادرت می‌ورزند. لزوم عدم تمرکز نیز استقلال در اداره امور محول شده است. گرچه برای اینکه از حدود اختیارات اعطایی تجاوز نشود و بی‌نظمی پیش نیاید حکومت مرکزی نسبت به اعمال سازمانهای محلی نظارت می‌کند.^۱

الف: شرایط تحقق عدم تمرکز اداری

۱- شخصیت حقوقی^۲

استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه، مستلزم آن است که آن مؤسسه دارای حقوق و تکالیف مشخص بوده و بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت داشته باشد. این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که آنرا به اصطلاح شخصیت حقوقی می‌نامند. اعطای شخصیت حقوقی به نتایج ذیل می‌انجامد:

- شخص حقوقی (ناحیه و یا مؤسسه غیر متمرکزی که دارای شخصیت حقوقی است) می‌تواند بطور مستقل تصمیم بگیرد و اعمال حقوقی انجام دهد.

- شخص حقوقی دارای بودجه مستقل، یعنی درآمد و هزینه جداگانه است و به همین جهت است که عدم تمرکز موجب تعدد بودجه‌های مستقل و مجزا از بودجه عمومی کشور است.

- شخص حقوقی، دارائی ویژه خود را دارد. دارائی مؤسسات و نواحی غیر متمرکز را نباید با دارایی دولت اشتباه کرد. به علاوه دارائی آنها ممکن است مانند دارائی دولت تابع قانون محاسبات عمومی نباشد.

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

- شخص حقوقی واحد سازمانی مستقل و جداگانه ای را تشکیل می‌دهد به همین جهت مأموران مؤسسات و نواحی غیر متمرکز از نظر سلسله مراتب تابع دولت مرکزی نیستند.

هر چند سلسله مراتب اداری یک اصل سازمانی است که در سازمان هر شخص حقوقی نیز وجود دارد، لیکن سلسله مراتب مزبور به شخص حقوقی مزبور ختم

۱. طاهری ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، نشر قومس، ۱۳۷۰، ص ۱۰۵.

۲. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، صص ۸۱-۸۰.

می‌شود و به همین جهت رؤسای واحدهای غیر متمرکز از نظر سلسله مراتب تابع مقامات مرکزی یعنی وزیران نیستند بلکه تنها تحت نظارت آنها قرار دارند. بنا به آنچه گفته شد نخستین وسیله برای تحقق عدم تمرکز اداری، شناختن شخصیت حقوقی مؤسسه یا ناحیه ای است که عدم تمرکز آن مد نظر است. به همین جهت عدم تمرکز اداری موجب افزایش اشخاص حقوقی می‌شود. زیرا در این نظام هر یک از نواحی و مؤسسات غیر متمرکز اشخاص حقوقی را تشکیل می‌دهند، در حالی که در نظام تمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است. وسیله دیگر برای تحقق عدم تمرکز اداری، انتخابی بودن مدیران واحدهای غیر متمرکز است.

۲- سیستم انتخاب

بر اساس اینکه مأمورین سازمان های غیرمتمرکز انتخابی یا انتصابی باشند، درجه عدم تمرکز اداری تشدید و یا تخفیف می‌یابد. در 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. و همین امر موجب ایجاد علقه خاص بین مأمور و مؤسسه ای که اداره آن را بر عهده دارد می‌گردد^۱. بنابراین اعطاء حق انتخاب مدیران به مؤسسات و نواحی، وسیله دیگری برای تشدید و یا تقویت نظام اداری غیرمتمرکز است. در عدم تمرکز محلی، برای اداره بهتر امور، مقام اداری علاوه بر اینکه باید ساکن آن محل و ناحیه باشد بایستی از طریق انتخابات آزاد و عمومی توسط مردم محل انتخاب شود. در عدم تمرکز فنی که نمونه دیگری از عدم تمرکز اداری است این انتخاب از طرف خود مؤسسه انجام می‌گیرد.

۳- داشتن صلاحیت تصمیم گیری و اداره امور

نهاد غیرمتمرکز باید اختیار و قدرت تصمیم گیری درباره امور عمومی و اداره آنها را دارا باشند. به نحوی که تصمیم گیری درباره این امور از اختیار مقامات و نهادهای قوه مرکزی خارج و در صلاحیت نهادهای غیر متمرکز باشد.

۱. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۸۱

بند سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری

الف: محاسن عدم تمرکز اداری

- از جهت مادی، امور هر ناحیه با توجه به امکانات و رعایت بخشی از مقتضیات محلی اداره یا مدیریت می‌شود و برنامه‌های پروژه‌ای یا سازندگی با در نظر گرفتن امکانات دولت در محل تنظیم می‌یابد.

- از جهت معنوی و روانشناختی، تمام طرفداران نظام غیر متمرکز استدلال می‌کنند که امور محلی با مشارکت فعال مردم محل بهتر انجام می‌شوند. هر نظام غیر متمرکز متضمن سلسله انگیزه‌ها و مزایا و ویژگیهای خاص است از جمله افکار عمومی و اجتماعی، مردم محل را به طور طبیعی و قهری پرورش می‌دهد.

- عدم تمرکز موافق تمایلات بشری است. یعنی بشر همان طور که مایل است در امور سیاسی و حکومتی شرکت کند علاقه دارد در سرنوشت اداری خویش نیز دست داشته یا حداقل موثر باشد.

- به اقتضای فرهنگی و مذهبی، در کشورهای متشکل از نژادها و فرهنگهای مختلف و با شرایط اقتصادی جوی متفاوت ولی در عین حال پیشرفته، نظام عدم تمرکز بهترین شیوه اداره امور است.

- افراد دستگاه اداری را از آن خود می‌دانند و همین امر موجب افزایش حس همکاری آنها نسبت به مقامات اداری می‌شود و از کمک به آن دریغ ندارند. در هر حال محسنات نظام غیرمتمرکز عبارتند از: ایجاد احساس مسئولیت در مردمان محلی، افزایش انگیزه مراقبت از امکانات اداره محلی، تلاش بی وقفه نیروها برای ابداع و ابتکار، اعتماد به نفس بزرگان محل، شناخت سریع و به هنگام نیازها.

ب: معایب عدم تمرکز اداری

از نظر سیاسی، عدم تمرکز می‌تواند باعث از هم گسیختگی کشورهای شود که از ثبات مستحکمی برخوردار نیستند در اینگونه کشورها عدم تمرکز باعث تقویت ادعاهای جدایی طلبانه و تزلزل نظام سیاسی خواهد شد. به لحاظ اقتصادی، عدم تمرکز می‌تواند باعث نابرابری اقتصادی در کشورهایی شود که از منابع طبیعی یکسانی در سراسر کشور برخوردار نیستند. در این حالت مناطق حاصلخیز، از امکانات اقتصادی

و رفاهی بیشتر برخوردار خواهد بود و دیگر مناطق دچار محرومیت خواهند شد. و در برخی از موارد، اغراض شخصی بر مصالح عمومی غلبه کرده و تحقق برنامه‌های عمومی کشور را دچار وقفه خواهد ساخت.^۱

بند چهارم: نظارت مرکز در سیستم عدم تمرکز اداری (قیمومت اداری)

در این سیستم استقلال واحدهای محلی مطلق و نامحدود نیست. در دولت‌های تکبافت، فعالیتهای اداری تحت نظارت و یا کنترل قدرت مرکزی انجام می‌پذیرد اما در واحدهایی که به صورت غیر متمرکز اداره می‌شوند قدرت مرکزی از اختیارات اعمال نظارت قیمومتی برخوردار است. در واقع سیستم عدم تمرکز محلی نوعی خودمختاری محدود است که توسط قانون به مقامات محلی اعطاء می‌شود تا با حفظ و احترام وحدت ملی به اداره امور محلی بپردازند. بدیهی است در این سیستم مقامات محلی و منطقه ای از استقلال مطلق و کامل برخوردار نیستند و از جمله موارد نسیبت و محدودیت اختیار و استقلال عمل واحدهای مذکور، نظارت قدرت مرکزی بر آنها می‌باشد که تحت عنوان «قیمومت اداری» و یا کنترل اداری اعمال می‌شود. قیمومت اداری در برگیرنده اختیارات محدودی است که توسط قانونی خاص برای مقامات بالاتر شناخته شده است تا دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی اعضای شوراهای محلی یا اعمال نواحی و واحدهای غیر متمرکز نظارت موثر داشته باشد. عدم وجود نظارت شایسته، موجب هرج و مرج و نابسامانی اداری می‌گردد. جلوگیری از افراط و تفریط واحدهای غیر متمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور برای دولت یک امر ضروری و حیاتی است و در حقیقت نظارت مزبور به منزله وثیقه و تأمینی است که دولتی مرکزی در مقابل آزادی واحدهای غیر متمرکز در دست دارد و مقصود از آن تأمین اجرای قوانین و مقررات در کشور است.^۲

الف: نظارت قوه مرکزی نسبت به اعمال شوراهای محلی و مؤسسات غیر متمرکز (اختیار اصلاح و یا ابطال آنها)

استقلال مؤسسات عمومی، سازمان‌های محلی و مقامات آنها مطلق نیست و دولت

۱. همان، ص ۹۰.

۲. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۸۳.

مرکزی نسبت به عملکرد و فعالیت آنها نظارت دارد. این نظارت به منزله وثیقه ای 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 قیومیت اداری نظارتی است که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اداری در حدود قانون اعمال می‌گردد. با این وصف، تفاوت «قیومیت اداری در نظام اداری غیرمتمرکز» با «نظارت سلسله مراتبی در سیستم متمرکز اداری» این است که نظارت در قیومیت اداری مشروط و محدود به قوانین و مقررات بوده، ولی نظارت سلسله مراتبی مطلق و بلاشرط می‌باشد.^۱ نظارت قوه مرکزی بر سازمان‌های غیرمتمرکز اداری به دو صورت نظارت مستقیم و نظارت غیر مستقیم می‌باشد. در هر دو نظارت چنانچه دولت مرکزی تشخیص دهد که عمل حقوقی ناشی از واحدهای غیر متمرکز، قانونی نبوده و یا برخلاف مقتضیات اداری است، حق دارد نسبت به ابطال آنها اقدام کند. نظارت مستقیم شامل تأیید یا موافقت قبلی مصوبات، ابطال و اخذ تصمیم توسط مقامات مرکزی به جای مقامات محلی (واحدهای غیر متمرکز) است. در نظارت غیر مستقیم، دولت مرکزی به طرق گوناگون بر اعمال واحدهای غیر متمرکز نظارت دارد. مانند حق حضور نمایندگان قدرت مرکزی (استاندار، فرماندار، بخشدار) در محل و شرکت آنها در جلسات شوراها و اعلام نظر در مذاکرات اعضای شورا، حق درخواست برگزاری جلسات فوق العاده از جانب آنها و مطلع نمودن ایشان از تصمیمات متخذه شورا و

۱- تأیید و موافقت قبلی مصوبات

در برخی موارد مقنن اجرای تصمیمات و اعمال واحدهای غیرمتمرکز را منوط به موافقت و تصویب قبلی دولت مرکزی دانسته است؛ به گونه ای که عدم تصویب قوه مرکزی به معنای عدم تنفیذ تصمیمات مزبور خواهد بود. و مادامی که موافقت قبلی حاصل نگردد تصمیمات اخذ شده توسط مقامات محلی غیر قابل اجرا می‌باشند. در خصوص اعلام موافقت یا عدم موافقت از سوی دولت مرکزی، مقنن مدت معینی را تعیین نموده است و چنانچه در مهلت تعیین شده مقامات مرکزی اعلام نظر نکنند قانونگذار فرض را بر این می‌گذارد که دولت با تصمیمات اخذ شده موافق می‌باشد. لذا

۱. رضایی رسول، درس نامه حقوق اداری.

پس از گذشت مهلت مقرر، تصمیمات متخذه، قابلیت اجرا دارند. گفتنی است که اعلام موافقت، رافع مسئولیت مقامات مرکز نمی باشد.

۲- ابطال

در مواردی قانونگذار این اختیار را به دولت مرکزی می دهد چنانچه اعمال مقامات غیر متمرکز، آشکارا بر خلاف قانون اساسی و قوانین عادی و یا بر خلاف مصالح ملی باشد وفق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای کشور: «... و یا در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد در جهت لغو و ابطال تصمیمات متخذه آنها اقدام نمایند.» می تواند رأساً آنها را ابطال نماید. این کار با ارجاع موضوع به هیأت حل اختلاف انجام می پذیرد. لذا مسئولان اجرایی به محض اطلاع از مغایرت اعمال و تصمیمات شوراها با قوانین مربوطه تا حداکثر ده روز از ابلاغ مصوبه، مکلف هستند مراتب اعتراض خود را به صورت مستند و مستدل و با ذکر مورد مغایرت، به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند. شورا نیز موظف است حداکثر تا یک هفته از تاریخ وصول اعتراض، اقدام به تشکیل جلسه و رسیدگی به موضوع و نهایتاً اعلام نظر نماید. چنانچه شورا در این جلسه (بررسی مجدد) به مورد اعتراض ترتیب اثر نداده و یا بر خلاف قانون عمل نماید موضوع از سوی فرماندار یا بخشدار حسب مورد به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می شود. هیأت مزبور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. چنانچه تصمیم هیأت حل اختلاف استان در جهت لغو مصوبات شورای اسلامی شهر باشد، این تصمیم باید به تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف برسد. و نهایتاً در صورت تأیید هیأت مرکزی، رأی قطعی و لازم الاجراست. بنابراین تصمیم هیأت های حل اختلاف استان در مورد لغو مصوبات شوراهای اسلامی شهر قطعی نیست و پس از تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف قطعیت پیدا می کند. با توجه به مطالب بیان شده می توان گفت این نوع نظارت موثرتر و شدیدتر از نظارت نوع اول است.

لازم به ذکر است مطابق ماده ۷۹ قانون شوراها، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیأت هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می شود:

۱- هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین

۱۶۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

رییس جمهور به انتخاب و معرفی رییس جمهور، معاون ذی‌ربط وزارت کشور، رییس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رییس این دیوان، 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 جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای عالی استانها و شورای شهر تهران تشکیل می‌شود. هیات در اولین جلسه یک رییس و یک نایب رییس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

۲- هیات حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رییس کل دادگستری استان، دو نفر از اعضای شورای استان به انتخاب شورا و یک نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود.

۳- هیات حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رییس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر به انتخاب هیات حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می‌شود. (اصلاحی مورخ ۱۳۸۲/۷/۶)

تبصره - دبیرخانه هیات‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می‌شود.

۳- تصمیم‌گیری به جای واحدهای غیر متمرکز

قانون در موارد معینی به دولت مرکزی اجازه می‌دهد اگر واحدهای غیر متمرکز به هر دلیلی تشکیل نشود و یا از انجام وظایف قانونی خود امتناع نمایند یا نتوانند به فعالیت خود ادامه دهند، خود جایگزین آنها شده و به جای آنها اقدام کند.^۱ نظارت جانشینی، چون آزادی‌های مقامات غیر متمرکز را کاملاً محدود می‌کند شدیدترین شیوه نظارتی است و تنها باید در موارد استثنائی و به موجب قانون صورت بگیرد. در حقوق ایران این نوع نظارت را در قانون شوراها داریم. وفق ماده ۸۵، در دو حالت استاندار جانشین شورای شهر خواهد بود:

۱. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۸۶.

۱- در صورت توقف شوراهای شهر

۲- انحلال شورا پس از تشکیل آن طبق مقررات قانونی.

تبصره: به ترتیب در خصوص شورای شهر تهران، وزیر کشور و در مورد شورای روستا، شورای بخش جانشین خواهند بود.

ب: نظارت دولت مرکزی بر اعضاء شوراهای محلی (نظارت انتظامی)^۱

اختیار دولت مرکزی در این باره مطلق نیست بلکه موارد آن کاملاً به وسیله قانون معین گردیده است. مطابق این اختیار، چنانچه دولت مرکزی تشخیص دهد که بقای شورای محلی و یا هیأت مدیره موسسه غیر متمرکز، مخالف مصالح عمومی است، می تواند نسبت به انحلال آن اقدام کند:

۱- در صورتی که اعضاء شوراهای محلی یا هیأت رئیسه موسسات مذکور فاقد شرایط قانونی عضویت شوند، از لحاظ قانونی مستعفی شناخته می شوند مطابق با ماده ۱۲ قانون اصلاحی شهرداریها مصوب ۱۳۴۵ در این باره چنین مقرر می دارد: «هر عضو انجمن شهر که فاقد یکی از شرایط انتخاب شود و یا یکی از مشاغل را که موجب محرومیت از عضویت انجمن شهر است قبول کند از همان موقع منحل شناخته می شود و فرماندار یا بخشدار موظف است به محض اطلاع مراتب را به عضو منحل و انجمن شهر اعلام نماید.» همچنین به موجب تبصره ۶ و ۷ از ماده ۲۱ قانون تشکیل شوراهای شهر مصوب ۱۳۶۱ و تبصره ماده ۲۴ قانون اصلاحی آن: «چنانچه هر یک از اعضای شوراهای اسلامی از وظایف قانونی خود تخلف نماید، به پیشنهاد سه چهارم مجموع اعضای شورا و با رأی دادگاه صالحه از عضویت شورا مستعفی می شود و نیز چنانچه عضوی از اعضای شوراها شرایط انتخاب شونده را از دست بدهد به تشخیص دادگاههای صالحه و حکم صادره از آن مستعفی خواهد شد».

چنان که ملاحظه می شود در قانون شهرداریها نظارت دولت در مورد اعضای انجمن شهر به وسیله بخشدار یا فرماندار اعمال می شد، ولی در اصل ۱۰۶ قانون اساسی و قانون تشکیل شوراهای شهر مصوب ۱۳۶۱ این اختیار به جای مقامات اداری به قوه قضائیه داده شده و استقلال شوراها از این نظر تضمین بیشتری پیدا کرده است.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، صص ۸۷-۸۹.

۱۶۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

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

مطابق ماده ۳۸ لایحه قانون انتخابات شوراهای شهر و طریقه اداره آن، مصوب ۱۳۵۸/۷/۴ که هم اکنون منسوخ شده است شورای شهر غیر قابل انحلال بود مگر آنکه اقداماتی بر خلاف مصالح کشور و مخالف وظایف و تکالیف شورا انجام می‌داد که در این صورت با تنظیم گزارش مستدل، توسط فرماندار یا بخشدار موضوع در شورای شهرستان بررسی و در صورت تائید با أخذ نظر شورای استان، انحلال شورای شهر از طرف شورای استان و شورای شهرستان به فرمانداری یا بخشداری اعلام می‌شد. در غیاب شورای استان و شورای شهرستان گزارش به وزارت کشور ارائه می‌شد و انحلال شورای شهر طبق حکم وزیر کشور اعلام می‌گردید. مادام که شورای شهر تشکیل نمی‌شد و یا تشکیل آن به عللی متوقف می‌ماند، وزیر کشور جانشین شورای شهر می‌شد.

در قانون شوراهای مصوب ۱۳۷۵ اختیارات وسیعی به دولت نسبت به اعمال شوراهای داده شده است و نیز به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات شوراهای و یا احیاناً اعتراضات مأموران وزارت کشور نسبت به عملکرد آنها هیأتی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات پیش بینی گردیده است (مواد ۷۹ تا ۸۲ قانون).

البته در نظام تمرکز هم، دولت نسبت به مأموران تابع خود، چنین اختیارات انتظامی دارد ولی در عدم تمرکز، این اختیارات بسیار محدود و موارد اعمال آن دقیقاً به موجب قانون تعیین گردیده است. بدیهی است چنانچه اختیار مرکز در این مورد نامحدود باشد عدم تمرکز اداری معنی و مفهوم خود را از دست خواهد داد. در نظام تمرکز دولت حق دارد مأمورین خود را عزل و به جای آنها اشخاص دیگری را تعیین کند. در هر حال تعیین جانشین آنها بسته به نظر اوست، در حالی که در عدم تمرکز، دولت که اعضای شورا را عزل و یا شورا را منحل می‌کند از لحاظ قانونی نمی‌تواند خود جانشین آنها را معین کند بلکه جانشین آنها به موجب قوانین خاص باید مستقیماً از طرف افراد انتخاب شود.

فصل هفتم: نهادها و مقامات عمومی محلی

سازماندهی اداری بر اساس محدوده جغرافیایی صورت می‌گیرد. طبق ماده یک از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، عناصر تقسیمات کشوری شامل؛ استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان و روستا می‌باشد؛ که متناسب به وسعت، جمعیت و سایر ضوابط مربوطه، اداره و نظارت بر سازمان‌های اداری را نهادهایی مثل استاندار، فرماندار، بخشدار و دهدار بر عهده دارند. همچنین سازمان‌های اداری غیر متمرکز تحت عنوان شوراهای محلی نیز مطابق با همان تقسیم بندی و در قالب شورای اسلامی شهر و روستا و ... تجلی یافته اند. مطابق با اصل یکصد قانون اساسی، شوراها برای پیشبرد سریعتر برنامه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و رفاهی شکل یافته‌اند. شوراها از ارکان اداره امور بوده و مکلف هستند به اداره امور منطقه خود رسیدگی کنند. انتخاب برخی از مقامات اجرایی منطقه نیز توسط شوراها صورت می‌گیرد. این بخش در مبحث اول تنها به معرفی اجمالی مقامات عالی محلی و در مبحث دوم به طور کامل به نهادهای عمومی محلی پرداخته است. گفتنی است شرح وظایف، اختیارات و مسئولیت مقامات عالی محلی بصورت جداگانه و به تفصیل در فصل دوم نگاشته شده است.

مبحث اول: مقامات تصمیم گیرنده محلی دولت

همان گونه که در ابتدای بخش بیان شد سازماندهی اداری بر اساس محدوده جغرافیایی صورت می‌گیرد. در سطح استان بالاترین مقام دولتی، اداری و سیاسی محل، استاندار است که از طرف مقامات مرکزی برای اداره استان برگزیده می‌شود. استاندار بعنوان مقام سیاسی و نماینده عالی دولت در محدوده استان می‌باشد. عزل و نصب وی تابع ضوابط استخدامی نبوده و دولت می‌تواند حتی افرادی را که مستخدم دولت نیستند به عنوان استاندار برگزیند. استاندار نماینده دولت محسوب می‌گردد. وی مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، نهادهای انقلابی، شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را در استان بر عهده دارد.

پس از استاندار در سطح پایین‌تر، فرماندار به عنوان بالاترین مقام سیاسی و حکومتی یک منطقه محسوب می‌شود. محدوده فعالیت فرماندار، شهرستان می‌باشد. نصب و عزل وی با پیشنهاد استاندار و تأیید و حکم وزارت کشور صورت می‌گیرد. فرماندار کلیه وظایف و اختیاراتی که به استاندار در سطح استان محول گردیده است در شهرستان محل مأموریتش دارا است.

در محدوده جغرافیایی بخش هم، بخشدار بعنوان بالاترین مقام اداری فعالیت می‌کند. حوزه محل مأموریت بخشدار، بخش بوده و نصب و عزل وی نیز با پیشنهاد فرماندار، تأیید استاندار و حکم وزیر کشور می‌باشد. وظایف بخشدار در محدوده بخش به تناسب جایگاه همان وظایف فرماندار و استاندار است که بخشی از آن به نمایندگی از دولت و وزارت کشور و بخشی دیگر ناظر به امور اجرایی بخش است.^۱

بعد از بخش، محدوده جغرافیایی کوچکتری تحت عنوان روستا وجود دارد. روستا اولین عنصر تقسیمات کشوری و واحد اساسی آن را تشکیل می‌دهد. روستا توسط دهیار اداره می‌شود. دهیارها جزء مقامات مرکزی نیستند؛ به عبارتی از جانب مرکز به این سمت منصوب نمی‌شوند و توسط شورای روستاها انتخاب می‌گردند. در واقع جزء مقامات محلی در قالب سیستم عدم تمرکز محسوب می‌شود.

مبحث دوم: نهادهای عمومی محلی و نظارت دولت بر این نهادها

گفتار اول: فلسفه وجودی شوراهای و اصول حاکم بر شوراهای اسلامی

فلسفه وجودی شورا عبارت است از آگاهی یافتن از نظرات گوناگون برای رسیدن به بهترین رأی و نظر. در این راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که اصول و ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران را ترسیم کرده است در فصل هفتم خود به شوراهای پرداخته است. بر همین اساس در اصول ششم و هفتم قانون اساسی، شوراهای از ارکان مهم تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد شده که با اتکاء به آراء عمومی از راه انتخابات یا از راه همه‌پرسی به نقش‌آفرینی در بخشهای گوناگون تصمیم‌گیری، نظارتی و مدیریتی پرداخته‌اند شورا به عنوان یک نهاد مردمی با بهره‌گیری از آراء

۱. سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۵.

صاحب نظران و نخبگان فکری در عرصه های متنوع امتیازات و تأثیرات اجتماعی مثبتی مانند پرکردن خلاء مدیریتی، انتقال تصدی دولت به مردم، اجرای سیاست عدم تمرکز، تسریع در جریان کارها و امور مردم، رفع تبعیض، نظارت اجتماعی، آگاهی بخش عمومی، ارتقاء مشارکت، نیرو سازی و رشد استعداد های مردمی را به همراه خواهد داشت. ضمن آنکه در تعامل با سایر نهادها، اتکاء به قانون گرایی، عرصه تجربه آموزی در مدیریت شهری و محلی، حسن اعتماد و وفاق و همدلی بین اقشار مردم و اجرای پروژه های فرهنگی و اجتماعی می تواند تأثیرگذار باشد.

به غیر از اصول یاد شده، قانون اساسی در اصول دیگر به تشکیل شورای عالی استانها (اصول ۱۰۱ و ۱۰۲) و موظف بودن استانداران و فرمانداران و بخشداران و سایر مقامات کشوری در حدود اختیارات شورا، به رعایت تصمیمات شورا (اصل ۱۰۳) و لزوم عدم مغایرت تصمیمات شورا با موازین اسلامی و قوانین کشوری (اصل ۱۰۵) و انحلال شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی با حق آنها در اعتراض به انحلال در دادگاه صالح (اصل ۱۰۶) اشاره نموده است.^۱

برگزاری و انتخابات شوراهای اسلامی بر عهده وزارت کشور می باشد. در هر شورا، اعضاء علی البدل نیز انتخاب می شوند؛ عضو علی البدل در صوت استعفاء و خروج هر عضو اصلی جانشین وی خواهد شد. مطابق قانون هر فرد تنها می تواند عضو یک شورا باشد. جلسات شورا با حضور دو سوم مجموع اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات شورا با اکثریت مطلق آراء اعضای حاضر در جلسه معتبر می باشد.

تعداد اعضای اصلی شورا، ارتباط مستقیم با جمعیت هر محل دارد که این تعداد در مواد قانونی ۴ و ۷ قانون شوراهای مشخص شده است. تعداد اعضای علی البدل هم بر اساس ماده ۸ قانون مزبور و ماده ۴ آیین نامه اجرائی انتخابات شوراهای اسلامی مصوب هیأت وزیران، به تناسب تعداد اعضای اصلی هر شورا تعیین می گردد، که با اولویت از لحاظ تعداد آراء بعد از حائزین اکثریت قرار می گیرند. مطابق قانون مدت اعتبار شوراهای چهار سال است. آیین نامه داخلی تمامی شوراهای توسط شورای عالی استانها تنظیم و بعد از تایید وزیر کشور به اجرا در می آید.

۱. رضایی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۶۷.

بند اول: انواع شوراها

شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که طبق قوانین و مقررات مربوط به نام ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان و استان شناخته شده باشد. به موجب قانون، اجرای انتخابات شوراها بر عهده وزارت کشور می‌باشد و برابر اصل ۱۰۰ قانون اساسی توسط آراء مستقیم و مخفی مردم و با اکثریت نسبی انتخاب می‌گردند. لذا درخصوص شوراها اصل با انتخابات مستقیم مردمی است اما در عمل، انتخاب اعضاء شورای بخش و شورای عالی استان‌ها بصورت غیر مستقیم و به ترتیب از میان اعضاء شوراهای روستاهای تابع و نمایندگان شوراهای عالی استان‌ها است که به نظر استثناء بر اصل مزبور می‌باشد. اما با تعمق در بطن امر در می‌یابیم که هر کدام از اعضاء این شوراها نیز بصورت غیر مستقیم منتخب خود مردم می‌باشند. در توجیح این مطلب می‌توان اصل ۱۰۰ قانون اساسی را که انتخاب توسط مردم را بیان نموده و چنین تفسیر کرد که این مفهوم کلی بوده و شامل هر دو انتخاب مستقیم و غیر مستقیم می‌گردد.^۱

الف: شورای اسلامی روستا

این شورا در واحدی از تقسیمات کشوری که تحت عنوان روستا شناخته می‌شوند تشکیل می‌گردد. انتخاب اعضاء شورا بصورت مستقیم و با رأی مخفی مردم روستا صورت می‌پذیرد. تعداد اعضاء بر اساس جمعیت روستا ملحوظ می‌گردد به نحوی که تا جمعیت ۱۵۰۰ نفر، هر شورا دارای سه عضو و بالاتر از این تعداد جمعیت، دارای پنج عضو می‌باشد.^۲ چنانچه در طول دوره، یک یا چند روستا به شهر تبدیل شود شورای شهر از میان اعضاء شوراهای آن روستاها به ترتیب آراء در انتخابات و به نسبت جمعیت روستاها تشکیل می‌گردد. اما در شهرهای جدید التاسیس (به تشخیص وزارت کشور) انتخابات شورای شهر برای بقیه دوره چهارساله برگزار می‌شود.

شوراهای اسلامی در عمران و آبادانی روستاها نقش مهمی دارد. ورود افراد کارآمد و بومی به این نهاد در صورت آشنایی آنان با قوانین و مقررات و وظایف شوراها می‌تواند این نقش را بیش از پیش بهبود بخشد. چرا که توسعه بخش کشاورزی از محورهای

۱. رضائی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۷۵.

۲. ماده ۴ قانون شوراها.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۶۷

مهم برنامه‌ریزی‌های اقتصاد کشور به شمار می‌رود و عمران و آبادانی روستاها با هدف جلوگیری از مهاجرت‌های بی رویه روستائینان به شهرها و فعالیتهای روزافزون آنان در بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی این بخش، امری مهم و حائز اهمیت به شمار می‌رود.

ب: شورای اسلامی بخش

در هر بخش شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود و در صورتی که عضو معرفی شده از شورای روستا به عضویت اصلی و علی‌البدل شورای بخش انتخاب شود از عضویت شورای روستا خارج نخواهد شد. برابر ماده ۴ قانون، تعداد اعضای آن پنج نفر است. شورای بخش پس از تشکیل حداقل سه چهارم شوراهای روستاهای تابع بخش تشکیل می‌گردد. 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 و نهایتاً باید از هر روستا حداقل یک نفر انتخاب گردد.

پ: شورای اسلامی شهر

این شورا در واحدی از تقسیمات کشوری که تحت عنوان شهر نامیده می‌شوند تشکیل می‌گردد. تعداد اعضای آن به تناسب جمعیت آن شهر متفاوت بوده و با انتخاب مستقیم مردم شهر صورت می‌پذیرد. برابر ماده ۷ قانون، تعداد اعضای اصلی شورای شهر در شهرهای تا پنجاه هزار جمعیت ۵ نفر، پنجاه هزار تا دویست هزار نفر جمعیت ۷ نفر، بیش از دویست هزار تا یک میلیون نفر جمعیت ۹ نفر، شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت ۱۱ نفر، و برای شهر تهران ۱۵ نفر است. و تعداد اعضای علی‌البدل نیز متناسب با آن، حداقل ۲ و حداکثر ۶ نفر می‌باشد. جهت افزایش میزان مشارکت مردم در اداره امور خود، طی اصلاحیه قانون در سال ۱۳۸۲ تعداد اعضای شورای شهر افزایش یافت.

اعضاء شورای شهر بر اساس اصلاحیه ماده ۷ قانون شوراهای سال ۱۳۸۲	
شهرهای با بیست هزار نفر جمعیت	۵ نفر
تا پنجاه هزار نفر جمعیت	۷ نفر
تا صد هزار نفر جمعیت	۹ نفر
تا دویست هزار نفر جمعیت	۱۱ نفر
تا پانصد هزار نفر جمعیت	۱۳ نفر
تا یک میلیون	۱۵ نفر
بیش از یک میلیون تا دو میلیون نفر	۲۱ نفر
بیش از دو میلیون نفر	۲۵ نفر
تهران	۳۱ نفر

اما مجدداً طی مصوبه مجلس در تاریخ ۸۵/۵/۴، بار دیگر تعداد اعضاء شوراهای شهرها به تعداد متن اولیه قانون کاهش یافت.

شوراهای شهر بعنوان تبلور و نمود مشارکت اصیل مردمی در عرصه تصمیم‌گیری‌های اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی، به نوعی مشارکت جمعی و تصمیم‌گیری‌های مربوط به امور مردم هستند. شوراهای اسلامی شهر و شهرداری بعنوان دو بازوی نظارتی و اجرایی نظام مدیریت شهری نقش مؤثر و اساسی در روند اداره شهر ایفا می‌کنند با توجه به اینکه شوراهای اسلامی شهر کارآمدترین ابزار حکومت محلی برای مدیریت شهری و در راستای نهادینه شدن مشارکت مردم در ساختارهای تصمیم‌گیری محلی هستند توسعه نقش آنها در امور مدیریت شهری و شهرداری ضرورت غیر قابل انکاری دارد. از جمله مسائلی که شوراها می‌توانند در آن نقش داشته باشند نظارت بر اجرای طرحها و پروژه‌های عمرانی - بهداشتی - اجتماعی - فرهنگی - اقتصادی و رفاهی شهر و سرعت بخشیدن بر اجرای این پروژه‌ها است که در اصل ۱۱۰ قانون اساسی به آن اشاره شده است. مدیریت شهری یکی از مسائل نوین علوم سیاسی و مدیریت در چارچوب مفاهیمی نظیر تمرکززدایی و حکومت‌های محلی است.

ج: شورای اسلامی شهرستان

مطابق ماده ۱۰ مکرر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۶۹

و انتخاب شهرداران مصوب ۱/ ۳/ ۱۳۷۵، شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخشهای واقع در محدوده آن شهرستان که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز رأی، در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی هر یک از شوراهای مزبور انتخاب و معرفی شده‌اند تشکیل می‌گردد.

در شورای شهرستان، از شورای هر بخش یک نفر و از شورای هر یک از شهرهای تا پانصد هزار نفر جمعیت یک نفر و بیش از پانصد هزار نفر جمعیت دو نفر و شهر تهران سه نفر عضویت خواهند داشت. تعداد اعضاء شورای شهرستان حداقل پنج نفر می‌باشد. 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 تأمین می‌شود. در هر صورت هر بخش یا شهر نباید بیش از دو نفر نماینده در شورای شهرستان داشته باشد. شهرستانهایی که فقط یک بخش و یک شهر داشته باشند از محدودیت داشتن دو نفر نماینده در شورا مستثنی می‌باشند.

د: شورای اسلامی استان

شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستانهای تابعه که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی از بین اعضاء شورای شهرستان انتخاب و معرفی شده‌اند تشکیل می‌شود. تعداد اعضای شورای استان حداقل پنج نفر است. چنانچه یک استان کمتر از پنج شهرستان داشته باشد کسری تعداد اعضاء شورای استان تا پنج نفر به نسبت جمعیت از شوراهای شهرستانهای ذی ربط تأمین می‌شود.^۱ در هر صورت هر شهرستان نباید بیش از دو نماینده در شورای استان داشته باشد و در صورتی که استان فقط یک شهرستان داشته باشد، اعضای شورای استان همان اعضای شورای شهرستان خواهند بود.

ه: شورای عالی استانها

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. در استانهای تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و

۱. ماده ۱۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.

۱۷۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

استانهای دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در شورای عالی استانها عضویت دارند.^۱ اعضاء شورای عالی استانها، رابط بین شورای خود و شوراهای مادون هستند.^۲ شورای عالی استانها با درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده می‌باشد. و در صورت تشخیص ضرورت و درخواست شورای عالی استانها هر یک از وزیران، رؤسای مؤسسات و سازمانهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مکلف به شرکت در جلسات مزبور می‌باشند. البته این درخواست باید مکتوب و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه به هر کدام از مقامات فوق‌الذکر ابلاغ شده باشد.

بند دوم: وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی

وظایف و اختیارات هر یک از شوراهای اسلامی در مواد قانونی ۶۸ الی ۷۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ به تفصیل بیان شده است. که در ذیل به شرح وظایف هر یک پرداخته می‌شود.

الف: وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا

ماده ۶۸ از قانون مذکور، اهم وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا به شرح ذیل اعلام کرده است:

- نظارت و پیگیری بر حسن اجرای مصوبات شورای اسلامی روستا.
- ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط و پیگیری آن.
- 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.
- تبیین و توجیه سیاستهای دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاستهای مذکور و نظارت و پیگیری اجرای طرحها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا.
- همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از

۱. ماده ۱۴ قانون.

۲. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۳۶.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۷۱

- تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.
- تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آنها و پیگیری شکایات اهالی روستا از ادارات حوزه مربوط از طریق مقامات مسئول.
 - همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی حسب درخواست بخشدار.
 - فراهم نمودن زمینه مشارکت و جلب همکاری مردم در جهت ایجاد و توسعه نهادهای مدنی، کتابخانه و مراکز فرهنگی، بهبود و ارتقای فرهنگی اقشار مختلف به ویژه جوانان و بانوان و برنامه ریزی در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، سوادآموزی و سایر امور با موافقت و هماهنگی مراجع ذی ربط.
 - انتخاب فردی ذی صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال بر اساس آیین نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم و نیز دارا بودن حق عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا مطابق با آیین نامه و اعلام به بخشدار جهت صدور حکم عزل.
 - ایجاد زمینه مناسب برای توسعه اشتغال و جلب مشارکتهای عمومی در جهت گسترش فعالیتهای تولیدی.
 - مشارکت در تهیه طرحهای هادی روستایی و بهسازی بافتهای فرسوده و ضوابط و مقررات ساخت و ساز.
 - نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست روستا و بهره برداری از منابع طبیعی و جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ عمران مزارع، باغها، مراتع، جنگلها، محدوده های زیست محیطی، احیاء و لایروبی قنوت و نهادهای متروکه و ارائه طرح و پیشنهاد در این زمینه ها به شورای بخش.
 - بررسی برنامه های پیشنهادی ارگانهای اجرائی در زمینه های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی ها به شورای مافوق و مراجع اجرائی ذی ربط.
 - نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی های روستا.

۱۷۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

ب: وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش

ماده ۷۰ اهم وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش بیان داشته است که عبارت است از:

- ارائه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولین اجرایی منطقه جهت رفع کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و پیگیری آنها.
- نظارت بر شوراهای روستاها به منظور رعایت وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی لازم بین شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش.
- حل و فصل مشکلات و اختلافات میان دو یا چند روستا یا شوراهای روستایی واقع در محدوده بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضائی نیست.
- ایفای وظایف شورای روستا در آبادیهایی که به هر دلیل فاقد شورای روستا می‌باشند و همچنین رسیدگی به امور عمرانی بخش که خارج از حیطه اختیارات و وظایف شورای روستا است.
- تشویق مردم به همکاری و سرمایه‌گذاری در امور و برنامه‌های عمرانی، کشاورزی، حمل و نقل، بهداشت، صنایع روستایی و دستی، امور فرهنگی و مذهبی بخش.
- بررسی و تأیید طرحهای هادی روستاهای واقع در محدوده بخش و ارسال به مراجع ذی‌ربط جهت تصویب نهایی.
- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای اسلامی بخش و نیز نظارت و پیگیری اجرای طرحها و پروژه‌های عمرانی بخش.

پ: وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر

- مواد ۷۱ تا ۷۷ قانون مزبور در خصوص وظایف شورای اسلامی شهر مقرر می‌دارد:
- شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید. طول دوره خدمت شهردار چهار سال می‌باشد.
- شورای شهر بر اساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون، شهردار موردنظر خود را به استاندار معرفی می‌نماید تا از طریق استاندار و وزیر کشور حکم انتصابی وی صادر گردد.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۷۳

- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائیهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حلهای کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط.

- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرحهای مصوب در امور شهرداری و سایر سازمانهای خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.

- همکاری با مسئولین اجرائی و نهادها و سازمانهای مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.

- برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاههای ذی‌ربط.

- تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز گردشگری و تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاههای ذی‌ربط.

- اقدام در خصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونیهای تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاههای ذی‌ربط.

- 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 یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.

- همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرحهای هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.

- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و

۱۷۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداریها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.

- تصویب وامهای پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد و تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاری که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.

- تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور. و نیز 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 و نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.

- نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.

- تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.

- وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.

- نظارت بر اجرای طرحهای مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابانها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.

- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداریها با رعایت مقررات مربوط.

- وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاههای ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاههای کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات مربوط.

- نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمانها، مؤسسات، شرکتهای

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۷۵

وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهرداری و پیگیریهای لازم براساس مقررات قانونی.

– شورا موظف است در پایان هر سال مالی صورت بودجه و هزینه خود را جهت اطلاع عموم منتشر نماید و نسخه ای از آن را جهت بررسی به شورای شهرستان و استان ارسال کند.

– واحدهای شهرستانی کلیه سازمانها و مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را به عهده دارند موظفند برنامه سالانه خود را درخصوص خدمات شهری، که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه نمایند.

– همکاری با شورای تأمین شهرستان در حدود قوانین و مقررات.

– بررسی و تأیید طرحهای هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی ربط قانونی جهت تصویب نهایی.

– شورای اسلامی شهر می تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نماید.

ج: وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهرستان

ماده ۷۸ قانون مزبور اهم وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهرستان را به شرح زیر مقرر می دارد:

– ارائه پیشنهادات لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاههای اجرایی ذی ربط و کمیته برنامه ریزی شهرستان و شورای استان.

– نظارت بر حسن اجراء تصمیمات شورای شهرستان.

– تصویب، اصلاح، تمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای شهرستان و شوراهای شهر در شهرستان به استثناء شورای شهر مرکز استان.

۱۷۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- هماهنگی و رسیدگی به مسائل و حل و فصل مشکلات فی‌مابین شوراهای شهر و بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضائی نیست.
- نظارت بر عملکرد و فعالیتهای شوراهای بخش و شهر.

د: وظایف و اختیارات شورای اسلامی استان

مطابق ماده ۷۸ مکرر ۱ از قانون وظایف و اختیارات شورای اسلامی استان عبارت است از:

- بررسی مسائل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادهای لازم به منظور رفع تبعیض و توزیع عادلانه امکانات و منابع و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان به شورای عالی استانها.
- 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 قضائی نیست.
- همکاری با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظارت بر حسن اجرای طرحهای عمرانی استانی و ملی در محدوده استان و ارائه گزارش و پیشنهاد در جهت بهبود امور به رئیس شورای برنامه‌ریزی و شورای عالی استانها و دستگاههای ذی‌ربط.
- تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای استان.
- نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستانها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجراء مصوبات شورای استان.
- عضویت رئیس شورای استان در جلسات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بدون حق رأی.
- نظارت بر حساب درآمد و هزینه‌های مشترک شهرداریهای استان با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به مرجع ذی‌ربط و انجام پیگیریهای لازم بر اساس مقررات قانونی، یک نسخه از حسابرسی مذکور جهت هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال می‌گردد.
- نظارت بر حساب درآمد و هزینه سازمان همیاری شهرداریها با انتخاب حسابرس رسمی که هزینه آن توسط سازمان همیاری شهرداریها تأمین می‌شود. این شورا موظف

است یک نسخه از گزارش حسابرس رسمی را جهت بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.

ه: وظایف و اختیارات شورای عالی استانها

ماده ۷۸ مکرر ۲ از قانون وظایف و اختیارات شورای عالی استانها را چنین بیان نموده است:

- پیشنهادهای واصله از طرف شوراهای استانها را بررسی و با تعیین اولویت هر یک به مقامات اجرائی ذی ربط ارجاع نماید.
- اعلام نارساییها و اشکالات نهادها و سازمانهای اجرائی در حدود اختیارات ووظایف شوراها به مسئولین مربوطه اعلام و پیگیری نماید.
- بررسی پیشنهادها و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت.
- تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای عالی استانها.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش نویس لوایح برنامه های توسعه و بودجه عمومی کشور و استانها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استانها قرار دهد. شورای عالی استانها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اعلام خواهد کرد.
- تهیه آیین نامه نحوه هزینه بودجه شوراها و ابلاغ آن پس از تصویب هیأت وزیران به شوراها.
- برنامه ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضاء شوراها با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره های کوتاه مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور با همکاری وزارت کشور و سایر وزارتخانه ها و سازمانهای اجرائی ذی ربط.
- جلسات عادی شورای عالی استانها هر دو ماه یک بار و حداکثر به مدت سه روز تشکیل می گردد. در موارد ضروری شورا می تواند جلسات فوق العاده تشکیل دهد.
- آیین نامه سازمانی تشکیلات و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراها و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استانها تهیه و به تصویب هیأت وزیران می رسد.
- به کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین نامه ممنوع می باشد.
- شورای عالی استانها موظف است ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که

۱۷۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

توسط وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداریها می‌باشد طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداریها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

بند سوم: شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان

الف: شرایط انتخاب کنندگان

ماده ۲۵ قانون شوراهای، شرایطی را برای انتخاب کنندگان پیش‌بینی کرده است که به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- حداقل سن ۱۵ سال تمام در روز اخذ رأی .
- ۳- سکونت حداقل یک سال در محل اخذ رأی، به استثنای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت.

تبصره ذیل ماده نیز چنین آورده است: «کسانی که محل کار آنان خارج از محدوده حوزه انتخابیه باشد ولی 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.» همین امر بیانگر تفاوت بین انتخابات شوراهای اسلامی با دیگر انتخابات می‌باشد. به عنوان مثال در انتخابات ریاست جمهوری، واجدین شرایط برای رأی دادن در هر نقطه از کشور که تمایل داشته باشند می‌توانند رأی بدهند. در حالی که در خصوص شوراهای (شهرهایی که کمتر از یکصد هزار نفر جمعیت دارند) رأی دهنده بایستی حداقل یکسال تمام در آن شهر اقامت داشته باشد تا واجد رأی دادن گردد.

ب: شرایط انتخاب شوندگان

مطابق ماده ۲۶ قانون، شرایط انتخاب شوندگان هنگام ثبت نام به قرار ذیل می‌باشد:

- ۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران
- ۲- حداقل سن ۲۵ سال تمام
- ۳- اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه.
- ۴- ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۵- 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 فوق دیپلم 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.

۶- دارا بودن کارت پایان خدمت نظام وظیفه یا کارت معافیت دائم از خدمت برای مردان.

ج: محرومین از انتخاب شدن

۱- محرومین به واسطه مقام و شغل

در ماده ۲۸ قانون هر یک از رؤسای سه قوه، رؤساء و مدیران کل مؤسسات دولتی، معاونین، وزراء و رئیس جمهور و هریک از سرپرستان ادارات کل وزارتخانه‌ها و مدیران کل حوزه وزارتی و رؤسای دفاتر وزراء، به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن محروم شده‌اند. مگر اینکه این افراد حداقل دو ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفاء نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند.

۲- محرومین به واسطه سوء سابقه

ماده ۲۹ قانون شوراها، اشخاص زیر از داوطلب شدن برای عضویت در شوراها به دلیل داشتن سابقه محروم ساخته است که عبارتند از:

الف - کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند به تشخیص مراجع ذیصلاح.

ب - کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند.

ج - وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمانها و گروهک‌هایی که غیر قانونی بودن آنها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد.

د - کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند.

هـ - محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضائی.

و - محکومین به حدود شرعی.

ز - محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضائی.

۱۸۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

ح - مشهوران به فساد و متجاهران به فسق.

ط - قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد.

ی - وابستگان به رژیم گذشته از قبیل (اعضای انجمنهای ده، شهر، شهرستان و استان، رؤسای کانونهای حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلسهای سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته).

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

مراد از واژه محجورین در بند فوق افرادی هستند که در اصطلاح حقوق مدنی و حقوق تجارت فاقد اهلیت می‌باشند و شامل مجنون، سفیه و صغیر (بر اساس حقوق مدنی) و ورشکسته (بر اساس حقوق تجارت) می‌گردد. مفهوم مخالف این بند عبارتست از اینکه، کلیه افراد عاقل، بالغ، رشید و خالی از ورشکستگی و اعسار چنانچه شرایط دیگر را دارا باشند می‌توانند داوطلب عضویت در شوراها گردند. ناگفته نماند که در خصوص حکم ورشکسته و اعسار نباید افرادی که بدون هیچ گونه تقصیر یا اهمالی در ردیف محجورین قرار گرفته‌اند را جزو محرومین قلمداد نمود.

گفتار دوم: نهادهای محلی عمومی (غیر دولتی) تحت نظارت شوراهای شهر و روستا

در گفتار قبل اشاره کردیم که شهرداری و انتخاب شهردار و وظایف و اختیارات وی تحت نظارت شورای شهر می‌باشد. همچنین شورای اسلامی روستا وظیفه انتخاب دهیار و نظارت بر عملکرد وی را بر عهده دارد. در ذیل هر یک جداگانه بررسی می‌گردد.

بند اول: شهرداری (وظایف و اختیارات) و نظارت شورا بر عملکرد شهرداری

شهرداری، سازمان محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری و به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه ساکنان آن شهر تأسیس می‌شود. شهرداری نوعی نظام اداره شهر است که از دو واحد بنام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده است.^۱

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۳۹.

اجرای تصمیمات شورای شهر به عهده اداره شهرداری است که در رأس آن شهردار قرار دارد. شهردار عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است و به وسیله شورای شهر انتخاب، و در صورت تشکیل نشدن شورا، توسط وزیر کشور انتخاب می شود. در هر حال، تشکیل شهرداری منوط به تشخیص و تصمیم وزارت کشور است. شهردار مقام واسطه بین دولت و مردم می باشد، لذا ایجاد هماهنگی بین نهادهای دولتی و نهادهای محلی از اهم وظایف وی به شمار می آید. انتخاب شهردار به مدت ۴ سال و معرفی او به وزیر کشور و عزل وی از اختیارات شورای شهر می باشد.^۱ شهردار نمی تواند صاحب مؤسساتی باشد که تمام یا بخشی از نیازهای عمومی حوزه عمل شهرداری را تأمین می کند و همچنین در زمان تصدی شهرداری، نباید عضو هیأت مدیره یا مدیر عامل مؤسسات مذکور باشد.

الف: وظایف اداره شهرداری و شهردار

- طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، اهم وظایف اداره شهرداری به شرح ذیل است:
- (۱) احداث خیابان ها و کوچه ها و میدان ها، باغ های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین وضع شده.
 - (۲) تنظیف، نگاهداری معابر و انهار (نهرها) عمومی و مجاری آب ها و فاضلاب و قنوات و تأمین آب و روشنائی.
 - (۳) برآورد و تنظیم بودجه و تنظیم پیشنهاد برنامه های ساختمانی و اجرای آنها پس از تصویب شورای شهر.
 - (۴) ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام آنها.
 - (۵) احداث بناهای مورد نیاز عمومی مثل پارک ها و سرویس های بهداشتی عمومی.
 - (۶) پیشنهاد برقراری یا تغییر عوارض شهر.
 - (۷) ساختمان و آسفالت کردن کوچه ها و معابر عمومی.

ب: وظایف دیگر شهردار

وظایف دیگری که در قانون برای شهرداری مقرر شده، عبارت است از اینکه شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگوی عملیات اداره شهرداری می باشد و

۱. طباطبایی، حقوق اداری، همان، ص ۱۴۱.

۱۸۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

شورای شهر در صورت تخلف یا قصور از وظایف، شهردار را برکنار می‌کند. این شورای شهر است که نبض کارهای شهر را در دست دارد و به دخل و خرج و امور شهر نظارت کامل دارد. همچنین شهردار به دلیل رابط بودن بین دولت و مردم، از یک سو باید کلیه مصوبات شورا را منتشر و از سوی دیگر مسائل مهم و آنچه را که جنبه عمومی دارد به وزارت کشور اعلام دارد. یکی دیگر از وظایف مهم شهردار تهیه و تنظیم بودجه شهرداری است. بودجه شهرداری که متضمن پیش بینی میزان هزینه‌ها و درآمدهای شهرداری در سال مالی آتی است بایستی بر اساس تعیین هدفهای کوتاه مدت و بلند مدت و برنامه ریزی و هدایت مقامات دولتی و نیازمندیهای منطقه ای و شهری تهیه و جهت بررسی و تصویب به شورای شهر تقدیم کند. پس از تصویب بودجه، شهردار مکلف به اجرای صحیح آن می‌باشد.

بند دوم: دهیاری (وظایف و اختیارات) و نظارت شورا بر عملکرد دهیاری

دهیاری به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی، متولی اداره امور روستا و تحقق بخش توسعه پایدار روستایی دارای وظایف متعدد گسترده‌ای می‌باشد. دهیاری دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و به صورت خودکفاء اداره می‌شود. هر دهیاری دارای درجه‌ای خواهد بود که با توجه به حجم کار، درآمد، جمعیت و وسعت روستا تعیین و پس از کسب نظر از وزارت جهاد کشاورزی از طریق وزارت کشور ابلاغ می‌شود. یکی از وظایف اصلی شورای اسلامی روستا انتخاب فردی ذی صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال و معرفی وی به بخشدار جهت صدور حکم می‌باشد.^۱ دهیار در حقیقت، در نقش شهردار روستا می‌باشد. عزل دهیار نیز با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا بر اساس آیین نامه مربوط انجام شده و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.

الف: وظایف دهیار

وظایف دهیار در قانون شوراها، اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها، قانون مدیریت پسماندها و آیین نامه اجرایی و برخی از قوانین دیگر تصریح شده است. لیکن عمده وظایف دهیار برابر ماده ۶۹ قانون شوراها به شرح ذیل می‌باشد:

۱. بند م از ماده ۶۸ قانون شوراها.

- ۱- اجرای مصوبات شورای روستا.
- ۲- همکاری با نیروی انتظامی درخصوص اعلام وقوع جرائم، اجرای مقررات خدمت وظیفه عمومی، حفظ نظم عمومی و سعی در حل اختلافات محلی.
- ۳- اعلان فرامین و قوانین و مقررات عمومی.
- ۴- همکاری در حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا.
- ۵- همکاری با سازمانها و نهادهای دولتی و ایجاد تسهیلات لازم در جهت ایفای وظایف آنان.
- ۶- مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تأمین بهداشت محیط.
- ۷- همکاری با سازمانهای ثبت احوال و اسناد در جهت ثبت وقایع چهارگانه سجلی و اسناد و املاک.
- ۸- همکاری با مسئولین ذی ربط در جهت حفظ، نگهداری و بهره‌برداری منابع طبیعی و میراث فرهنگی واقع در روستا.
- ۹- اجرای طرحهای عمرانی و خدماتی در محدوده روستا در صورت آمادگی با تأیید کمیته برنامه‌ریزی شهرستان.
- ۱۰- تشکیل پرونده برای ایجاد بناها، تأسیسات و تفکیک اراضی در محدوده قانونی روستا و ارجاع به بخشداری جهت صدور مجوز. درآمد حاصل از وصول عوارض مربوط به اجرای این بند در امور عمومی روستا و زیر نظر شورای روستا هزینه می‌شود.
- ۱۱- تشکیل پرونده صدور پروانه ساختمان برای ایجاد بناها و تأسیسات واقع در محدوده قانونی روستا، پس از هماهنگی با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و اخذ نظرات فنی نهاد مذکور در چارچوب ضوابط و مقررات طرحهای هادی مصوب روستا.

فصل هشتم: نظارت بر عملکرد سازمان‌های اداری

مبحث اول: مفهوم نظارت

نظارت در لغت به معنای خلاقیت، مهارت و در اصطلاح حقوقی به معنای ارزیابی و سنجش و بازرسی اقدامات مقامات اجرایی کشور است. نظارت بر اداره و امور اداری در هر دولت قانونمندی از ضروریات می‌باشد. لذا به منظور جلوگیری از هر نوع خطاهای احتمالی و نقص‌های موجود در تصمیمات و اعمال سازمانهای اداری کشور، وجود نهادهای متعددی برای کنترل و نظارت کامل بر این تصمیمات پیش‌بینی گردیده است. تا به این طریق سیر حرکت سازمانها به‌سوی تکامل و تحول را سریعتر سازد. در خصوص سازمان‌های اداری، نهادهای نظارتی در دو قالب نهادهای کنترل‌کننده حکومتی (نهادهایی مثل مجلس، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری) و نهادهای کنترل‌کننده غیر حکومتی (نهادهای احزاب و تشکلهای و...) می‌باشد. نظارت نهادهای کنترل‌کننده حکومتی به سه دسته تقسیم می‌گردد: نظارت اداری، نظارت سیاسی (پارلمانی) و نظارت قضایی.

مبحث دوم: انواع نظارت

گفتار اول: نظارت اداری

نظارت اداری عبارتست از نظارتی که از طریق خود اداره یا مقامات مافوق یا هیأت‌های ویژه (ادارات بازرسی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و ...) بر فعالیت سازمانهای داخلی و مستخدمین مربوطه اعمال می‌شود. به نحوی که اعمال حقوقی ادارات باید در جهت قانون و متناسب با مصلحت عمومی بوده و هیچ سازمان و مأمور اداری نباید از حدود صلاحيتها و اختیارات اعطائی خارج گردد. کنترل اداری به نحو شایسته موجب کارآمدی و بهره‌وری سازمان نیز خواهد شد. در این شیوه نظارتی، سازمان اعمالی را که اداره انجام داده چنانچه برخلاف قانون یا مصلحت اداره باشد اصلاح و یا بی‌اثر می‌سازد. هدف اصلی در نظارت اداری، جلوگیری از وقوع تخلفات مقامات اجرایی در

دستگاه‌های اجرایی کشور می‌باشد و باعث می‌شود تا اداره هر چه بهتر بتواند نیازهای جامعه را برطرف کرده و بدین ترتیب مانع از اتلاف وقت و عیوب موجود در اداره شود. در باب نظارت اداری، نظارت دولت مرکزی بر سازمان‌های اداری به دو صورت انجام می‌پذیرد: نظارت سلسله مراتبی و نظارت قانونی.

نظارت سلسله مراتبی یک نظارت داخلی و درون سازمانی می‌باشد و چون توسط خود مقامات اداری و با اطلاعات و دقت بیشتری صورت می‌گیرد می‌توان گفت یک نوع نظارت دقیق و مفید بوده و بر مبنای نظام تبعیت و اطاعت استوار است. این شیوه نظارتی یک نظارت عام و کلی است و نظارت بر همه اعمال حقوقی و اداری را شامل می‌شود. بدین نحو که اگر واحد متمرکز فعالیتی مغایر موازین قانونی انجام دهد مقامات مرکزی اقدام به ابطال آن خواهند کرد و چنانچه آن اقدام نیاز به اصلاح داشته باشد، دستور مقتضی در این خصوص صادر خواهند کرد و در صورت نیاز ممکن است مقامات مرکزی اقدامی را در شرایط جاری مناسب ندانسته و دستور تعلیق آن را صادر کنند. در خصوص کارکنان مرئوس نیز به روشهای مختلف از جمله؛ حق عزل و نصب کارکنان، حق صدور دستورات اداری و تعیین وظایف کارکنان مرئوس و اعمال مجازات اداری بر آنها نظارت دارد.^۱ هر چند که این شیوه نظارت هم دارای کاستی‌ها و عیوبی می‌باشد. نظارت قانونی (نهادهای حکومتی غیر متمرکز) از سوی هیأت‌های ویژه انجام می‌پذیرد. در این نوع از نظارت، مقامات مافوق و هیأت‌های ویژه زمانی صلاحیت لازم را دارند که قانون اجازه این نوع نظارت را به هیأت مربوطه داده باشد. این نوع نظارت را که در اصطلاح حقوق اداری بدان قیومیت اداری نیز گفته می‌شود مستند به قانون بوده و بر مبنای نظام هماهنگ و تعادل می‌باشد و تنها اعمال و اقدامات اداری را شامل می‌گردد. در این شیوه نظارتی سازمان مرکزی حق ابطال تصمیمات و یا انحلال نهاد و حتی حق سلب عضویت اعضاء نهاد را دارا است.

گفتار دوم: نظارت سیاسی

نظارت سیاسی یا پارلمانی نظارتی است که از طریق مجلس شورای اسلامی بر دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور صورت می‌گیرد. هدف از نظارت پارلمانی این است

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۳.

۱۸۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

که؛ برای نهادی که نماد اجرای حاکمیت مردم و وضع کننده قوانین الزام آور می‌باشد محرز گردد که این قوانین به همان نحوی که تدوین شده است به اجرا گذاشته می‌شود. قوه مقننه از طرق مختلف بر عملکرد سازمان‌های اداری کشور اعمال نظارت می‌کند. دسته ای از این شیوه‌های کنترلی عبارتند از:

بند اول: نظارت از طریق سوال، تذکر و یا استیضاح

طبق اصل ۸۸ قانون اساسی هر کدام از نمایندگان مجلس می‌تواند از وزراء و حتی رئیس جمهور نسبت به وظایف آنها پرسش نموده و مقامات یاد شده ملزم هستند ظرف موعد مقرر در قانون در مجلس حاضر و پاسخگو به سوالات مربوطه باشند. تذکر، شیوه دیگری است که طبق رویه نمایندگان از آن استفاده می‌نمایند. استیضاح نیز که یک نوع نظارت دسته جمعی است و بر اساس آن رئیس جمهور و وزراء به نحو شدید مورد خطاب قرار می‌گیرند و در مواردی حتی منجر به عزل وزیر و رئیس جمهور می‌گردد.

بند دوم: نظارت موضوع کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی

این نوع نظارت در قالب رسیدگی به شکایات اشخاص از طرز کار هر یک از قوای سه گانه می‌باشد. اصل مزبور، مجلس را مکلف نموده به شکایات واصله رسیدگی کرده و پاسخ کافی بدهد. نظارت یاده شده، بیشتر ضمانت اجرای روانی دارد تا حقوقی و معمولاً چندان مؤثر نیست.^۱ اما در سالهای اخیر کمیسیون اصل ۹۰ پرونده هائی که به تشخیص کمیسیون در آن قصور یا تقصیری صورت گرفته باشد را برای رسیدگی به قوه قضائیه ارسال می‌نماید.

بند سوم: نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت

مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی بررسی و اعلام عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین عادی بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد و از حیث عدم مغایرت با اصول و احکام شرعی، بررسی و نظارت بر عهده شورای نگهبان می‌باشد.

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵۱.

بند چهارم: نظارت از طریق بررسی گزارشات دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)

دیوان محاسبات کشور که یک مرجع ناظر مالی است مطابق اصل ۵۴ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار دارد. همچنین طبق اصل ۵۵ قانون، دیوان محاسبات کشور که وظیفه نظارت مالی بر دستگاههای اداری کشور را به نمایندگی از مجلس شورای اسلامی بر عهده دارد حساب ها، اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع آوری کرده و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

مهم ترین وظیفه دیوان محاسبات کشور در زمینه نظارت بر دستگاه های اداری و اجرایی کشور نظارت بر اجرای صحیح بودجه و همچنین نظارت دقیق در زمینه مصرف بودجه به صورت صحیح و عادلانه در دستگاه های اجرایی کشور می باشد.

دیوان محاسبات کشور به حسابهای کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکت های دولتی، دستگاه های دولتی و سایر دستگاه هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کنند نظارت کرده و رسیدگی لازم را انجام داده و اقدامات لازم را مبذول می کند تا هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. لذا هدف اصلی دیوان محاسبات کشور از نظارت بر ادارات و دستگاه های اجرایی کشور را پاسداری و حمایت از بیت المال می دانند.

گفتار سوم: نظارت قضایی

نظارت قضایی بر اعمال اداری توسط نهادهای وابسته به قوه قضائیه که در قانون اساسی پیش بینی شده است انجام می گیرد. با توجه به این امر که قوه قضائیه در خصوص این نوع نظارت احکام لازم الاجرا صادر می کند لذا نسبت به انواع دیگر از نظارت ها، از ضمانت اجرایی بالاتری برخوردار است. ابزارهای نظارتی قوه قضائیه بر اعمال اداری عبارتند از:

بند اول: دادگستری و محاکم بعنوان مرجع رسمی برای رسیدگی به شکایات (اصل ۱۵۹).

بند دوم: نظارت از طریق اصل ۱۷۰: که بر اساس آن قضات مکلفند از اجرایی شدن مصوبات دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری نمایند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

بند سوم: نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند. قانون تأسیس سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

بر اساس ماده ۴ قانون اصلاحی تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان شخصی است که از بین قضات شرع و یا قضات دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شود و به عنوان بالاترین مقام سازمان محسوب می‌گردد و می‌تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد.

الف: وظایف سازمان بازرسی کل کشور

وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور طبق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، عبارتند از:

- ۱- بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمانها و دستگاههای تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی، موسسات و شرکت‌های دولتی، شهر داری‌ها؛ مؤسسات وابسته به آنها، دفاتر اسناد رسمی، موسسات عام المنفعه، نهادهای انقلابی و سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید. و کلیه سازمانهایی که شمول این قانون مستلزم ذکر نام آنهاست انجام می‌گیرد.
- ۲- انجام بازرسی‌های فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور

رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاههای اجرایی ذی ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود صورت می گیرد.

۳- اعلام موارد تخلف، نارسائیهها، سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه ها، نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت های دولتی وابسته به دولت به وزیر ذی ربط و در مورد شهرداری ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص سوء جریانات اداری و مالی مراجع قضایی و واحد های تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

۴- ارسال گزارش های مربوط به سوء جریانات مالی و اداری و با دلایل و مدارک به مرجع قضایی و اداری و انضباطی مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکبین تخلفات و پیگیری آنها تا حصول نتیجه نهایی.

۵- شکایت به دیوان عدالت اداری و درخواست ابطال آیین نامه ها، تصویب نامه، بخشنامه و دستور العمل هایی که منشأ تخلفات دستگاه قرار گرفته است و از نظر سازمان خلاف قانون یا شرع است.^۱

ب: نحوه بازرسی سازمان و مأمورین آن

مطابق ماده ۲ قانون و همچنین مواد ۶ و ۳۱ آیین نامه سازمانی وظایف و صلاحیت های سازمان شامل سه نوع بازرسی می باشد که به شرح ذیل انجام می پذیرد:

بازرسی مستمر: به موجب بند الف از ماده ۲ قانون و ماده ۲ آیین نامه، بازرسی مستمر یا همیشگی به دستور رئیس سازمان و حداقل سالی یک بار توسط هیأت های بازرسی صورت می پذیرد. در این بازرسی ها هیأت بازرسی از تعداد لازم اعضای واجد صلاحیت تشکیل می گردد که تحت ریاست یک قاضی و یا یکی از متخصصین و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد انجام وظیفه می نمایند.^۲ رئیس هیأت بازرسی مکلف است ورود خود را به هر شهرستان قبلاً به استاندار یا فرماندار محل اطلاع دهد.^۳ بازرسان به وزارتخانه ها، سازمانها

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، صص ۱۴۸-۱۴۹.

۲. ماده ۳ آیین نامه سازمانی بازرسی کل کشور.

۳. ماده ۲۴ آیین نامه.

۱۹۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

و مؤسسات مورد نظر در تهران و شهرستانها اعزام می‌شوند و ضمن استقرار در دستگاهها ، عملکرد آنها را در قسمت‌های مختلف مورد بررسی قرار می‌دهند.

بازرسی فوق العاده: این نوع بازرسی ها بر حسب دستور مقام معظم رهبری و یا رئیس قوه قضاییه و یا به درخواست کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر و یا مسئول دستگاههای اجرایی ذی ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود انجام می‌پذیرد.

بازرسی موردی: مطابق ماده ۹ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، هر کس می‌تواند از سازمان و مؤسسات مشمول بازرسی سازمان بازرسی کل کشور شکایت نماید. به دنبال شکایت کتبی و اطلاعات مدلل، رئیس سازمان می‌تواند بازرسی یا هیأت بازرسی را جهت رسیدگی اعزام و یا مأمور نماید. همچنین در مواردی که سازمان تشخیص دهد که موضوع جنبه فوری دارد و یا نیاز به مکاتبه و اعزام بازرسی نیست توضیحات لازم را از طریق تلفن یا تلکس از مقام مربوطه می‌خواهد و سپس اخذ تصمیم می‌نماید.

ج: وظایف بازرسی و یا هیأت‌های بازرسی در بازرسی‌های مستمر

مطابق ماده ۶ آیین نامه وظیفه بازرسی و هیأت‌های بازرسی‌های مستمر عبارتند از:

۱- بررسی وضع سازمانها و مؤسسات مورد بازرسی از حیث جریان امور اداری و نحوه انجام وظیفه و اجرای قوانین و طرح ها و برنامه‌های مربوط و تناسب سازمان هر یک با احتیاجات عمومی و نقایص هر یک از آنها و غیر آن.

۲- بررسی طرز رفتار رؤسا و کارمندان از حیث اخلاق، ایمان، روحیه و معلومات، نحوه انجام وظیفه، صحت عمل، استعداد، لیاقت و شجاعت در انجام وظیفه و طرز رفتار با مردم ، آگاهی و تخصص در رشته مربوط و غیره.

نکته قابل توجه در خصوص این بند این است که تشخیص موارد بر شمرده بسیار مشکل است و بسیاری از آنها در قوانین تعریف نشده است. با این حال در صورت نداشتن صفات اخلاقی مورد نظر، می‌توان آنها را مصداقی از بند ۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری) دانست.

۳- بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی اعم از آن که مربوط به تمام کشور یا یک منطقه باشد از قبیل: روحیه عمومی، امور اقتصادی، کشاورزی و محصولات، تولیدات

صنعتی، فرهنگ، بهداشت، ارتباطات و راهها، امور انتظامی و مایحتاج عمومی در حدود اختیارات قانونی سازمان^۱.

این بند به سازمان این اختیار را می‌دهد که نتایج اقدامات و اعمال ادارات را در یک منطقه و یا در تمام کشور مورد بررسی قرار دهد. در صورتی که سازمان بتواند با واقع بینی و با استفاده از متخصصین صاحب نظر و خبره به این بررسی بپردازد می‌تواند کمک شایانی به توسعه کشور و بهبود روشهای اداری و پیدا کردن عوامل اصلی و ریشه‌ای معضلات اجتماعی و اقتصادی فرهنگی کشور نماید.

در صورتی که هیأت بازرسی وقوع جرم یا تخلفی را تشخیص دهند پرونده را به مراجع ذی صلاح اداری یا قضایی ارسال می‌نمایند. اما برای موردی که وقوع جرمی را تشخیص می‌دهند باید حتماً بر طبق تبصره ۱ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به تائید بازرسی قضایی رسیده باشد که مطابق با ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، گزارشهای سازمان در مراجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی، خارج از نوبت و حداکثر ظرف مدت ۳ ماه رسیدگی خواهد شد. چنانچه رسیدگی به پرونده ها بیش از مدت معین نیاز به وقت داشته باشد، مراجع مذکور باید جهات و دلایل آن را در پرونده درج و تصریح نمایند.

د: اختیارات قضایی بازرسی یا هیأت بازرسی^۲

بازرسان به هنگام انجام وظیفه از وزارتخانه ها و ادارات و سازمانهای مورد بازرسی حق دارند اسناد، اطلاعات و مدارک مورد لزوم را بخواهند و مسئولان ذی ربط و دستگاهها مکلفند بدون فوت وقت آنها را در اختیار بازرس یا بازرسان قرار دهند. اسناد سرّی دولتی نیاز به درخواست رئیس سازمان بازرسی و موافقت رئیس قوه قضاییه دارد. بازرس و یا هیأت بازرسی در مورد کارکنان واحدی که مورد بازرسی قرار گرفته‌اند از سه اختیار ویژه برخوردار هستند:

۱- درخواست تعلیق

مطابق ماده ۹ قانون در مواردی که بازرس یا هیأت‌های بازرسی به منظور حسن

۱. امامی و سنگری، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۵۱.

۲. امامی و سنگری، حقوق اداری، پیشین، صص ۱۵۱-۱۵۳.

۱۹۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

جریان امور تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحدی که مورد بازرسی قرار گرفته‌اند را تا پایان بازرسی ضروری تشخیص دهند باید مراتب را فوراً و مستدل به وزیر یا رئیس دستگاه مربوط اطلاع داده و تعلیق کارمند یا کارمندان مورد نظر را تقاضا نمایند. وزیر یا رئیس دستگاه مربوط مکلف به اجرای تقاضای هیأت بازرسی است و موظف‌اند ظرف ده روز نسبت به تعلیق آن کارمند اقدام نمایند. در غیر این صورت شخصاً مسئول عواقب امر خواهد بود و سازمان مراتب را جهت اتخاذ تصمیم لازم به قوه قضائیه گزارش خواهد نمود.

۲- صدور قرار تأمین

طبق تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان رئیس هیأت بازرسی و یا بازرس در صورتی که دارای پایه قضایی و ابلاغ خاص از رئیس قوه قضائیه باشد چنانچه در ضمن بازرسی به اموری برخورد نماید که بیم تبانی یا فرار متهم و یا از بین بردن دلایل و مدارک برود می‌تواند تا پایان بازرسی برابر مقررات قانون آیین دادرسی نسبت به صدور قرار تأمین غیر از قرار بازداشت تصمیم اتخاذ نماید و چنانچه قرار بازداشت موقت را ضروری تشخیص دهد. باید با پیشنهاد رئیس هیأت و موافقت رئیس دادگستری محل اقدام نماید. قرارهای تأمین صادره ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر مرکز استان مربوطه می‌باشد.

۳- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها به مقامات و مراجع ذی صلاح

بطور کلی اعلام موارد تخلف و نارسایی را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:
موارد تخلف و نارسایی و سوء جریان‌ات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به شخص رئیس قوه قضائیه اعلام می‌شود. موارد تخلف و نارسایی ارجاعی کمیسیون اصل ۹۰ به کمیسیون مزبور، و موارد تخلف و نارسایی نهادهای انقلاب اسلامی و بیشتر بنیادها که زیر نظر رهبری هستند حسب مورد به رهبری یا رئیس جمهور اعلام می‌شوند.

در خصوص تخلفات نیروهای نظامی و انتظامی، مرجعی برای اعلام تخلفات پیش‌بینی نشده است، اما به لحاظ منطقی باید گفت اعلام تخلف به بالاترین مقام مسئول این نیروها صورت بگیرد. ضمناً هرگاه بازرسی که دارای پایه قضایی است

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۹۳

ضمن بازرسی در حدود مقررات قانونی به حکمی برخورد نماید که آن را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهد گزارش مستدل آن را از طریق رئیس سازمان برای اطلاع دادستان کل کشور تهیه و ارسال می‌دارد. دادستان کل در صورتی که آن را از مصادیق ماده ۴۷۷ قانون آئین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ تشخیص دهد اقدام قانونی را معمول می‌دارد.

در نهایت پس از پایان بازرسی، بازرس یا هیأت بازرسی گزارش خود را که شامل بررسی آنچه انجام گرفته و آنچه باید انجام می‌گرفت، تجزیه و تحلیل عملکرد گذشته و حال، تشخیص و تعیین موارد اختلاف و انحراف، ارائه پیشنهادهای لازم به منظور اصلاح امور و رفع نقایص، بهینه کردن رفتار کارکنان، عملکرد دستگاه‌ها و نیز اجرای سیاست‌های تشویق و تنبیه می‌باشد مستقیماً به سازمان بازرسی کل کشور تسلیم می‌کنند. گزارش سازمان برحسب مورد:

۱- به مقامات و مسئولین مندرج در بند ج ماده ۲ اعلام. ۲- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مرجع ذی ربط منعکس و پیگیری لازم را به عمل آورند. (اصلاحیه بند د ماده ۲ در تیر ماه سال ۱۳۸۷). ۳- در مورد آیین نامه‌ها و بخشنامه‌ها به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد.

بند چهارم: دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از نظارت‌های قضایی بر اعمال اداری توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد. این دیوان زیر نظر رئیس قوه قضائیه فعالیت می‌کند. حدود و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین کرده است. نظارت قضایی توسط شعب و هیات عمومی دیوان صورت می‌گیرد؛ لذا چون خارج از سازمان‌های اداری است یک نوع نظارت خارجی محسوب می‌گردد و بدین سبب که به ارزیابی اعمال اداری و مطابقت آنها با قوانین می‌پردازد قابلیت انعطاف پذیری چندانی ندارد. دیوان عدالت زمانی اقدام

می‌کند که مردم نسبت به مأمورین یا واحدها و یا آیین نامه‌های دولتی معترض و شاکی باشند. دیوان در جهت احقاق حقوق مردم مکلف به رسیدگی شکایات واصله است. طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان مورخ ۸۳/۱۰/۲۱ دیوان عدالت اداری که وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات را بر عهده دارد این نظارت فقط و صرفاً شامل صلاحیت رسیدگی به مقررات قوه مجریه می‌باشد. دیوان و شیوه‌های نظارتی آن بر فعالیت سازمانهای اداری به دلیل اهمیت موضوع در فصل نهم به تفصیل بررسی می‌گردد.

فصل نهم: تشکیلات دیوان عدالت اداری

مبحث اول: ساختار و جایگاه دیوان عدالت اداری

در فصل قبلی شیوه‌های نظارتی بر دستگاههای اداری به تفصیل بیان شد. و یکی از طرق نظارتی، نظارت قضایی ذکر و دیوان عدالت اداری بعنوان مرجعی برای نظارت قضایی معرفی گردید. دیوان عدالت اداری، دادگاهی مخصوص در ساختار قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم از دستگاههای اداری و نیز اعتراض به آراء مراجع شبه قضایی مثل هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف وزارت کار را بر عهده دارد. هدف از تشکیل دیوان احقاق حقوق مردم و برقراری عدالت اداری است. بدین منظور اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، هدف از تشکیل دیوان عدالت را «رسیدگی به شکایات مردم و احقاق حقوق آنان» دانسته است.^۱ هر یک از شهروندان وقتی بر عدم رعایت حقوق خود از سوی دستگاه اداری معترض باشد، دیوان عدالت برای رسیدگی به اعتراض و شکایت او صالح خواهد بود. از سویی دیگر همان گونه که بیان گردید دیوان یک مرجع قضایی مخصوص است و طبیعتاً چنین مرجعی با توجه به تخصص قضات، شکایات واصله در خصوص اقدامات دستگاههای اداری را سریعتر، با دقت بیشتر و تخصصی تر رسیدگی و رأی صادر

۱. اصل ۱۷۳ ق.ا: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می گردد. حدود و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.

خواهد کرد که این مطلب خود مؤید رعایت اصل انصاف و عدالت خواهد بود.

از آنجا که دیوان یک مرجع قضایی محسوب می‌شود لذا رئیس کل دیوان، رؤسای شعب، اعضای علی‌البدل و مشاوران دیوان همگی با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند طبق ماده ۳ قانون دیوان هر شعبه بدوی از یک رئیس یا دادرس علی‌البدل و هر شعبه تجدیدنظر از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می‌شود. شعب تجدیدنظر با حضور دو عضو رسمیت می‌یابد و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت است و آراء شعب تجدیدنظر دیوان قطعی است. لذا چنانچه جلسه شعبه تجدیدنظر با حضور دو عضو رسمیت یابد و هنگام صدور رأی اختلاف نظر حاصل شود یک عضو مستشار توسط رئیس دیوان به آنان اضافه می‌شود. رئیس دیوان، رئیس شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز می‌باشد و به تعداد مورد نیاز، معاون و مشاور خواهد داشت. وی می‌تواند برخی اختیارات خود را به معاونان تفویض نماید همچنین کلیه شعب دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد که تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.

مطابق ماده ۴ قانون دیوان عدالت اداری، قضات دیوان با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند و باید دارای ده سال سابقه کار قضایی باشند. در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدارک حوزوی همتراز، داشتن پنج سال سابقه کار قضایی کافی است. علاوه بر قضات، تعدادی کارشناس از رشته‌های مورد نیاز دیوان که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدارک کارشناسی یا بالاتر باشند به عنوان مشاور پیش‌بینی شده است.

مبحث دوم: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان با توجه به اهداف تشکیل آن (احقاق حق و برقراری عدالت) به تفصیل در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری به شرح ذیل پیش‌بینی شده است:

- ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:
الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و

۱۹۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها

ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی

گفتار اول: اختلاف نظر در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری

با تأمل در آنچه که به عنوان صلاحیتها و اختیارات دیوان در ماده ۱۰ قانون جدید دیوان ذکر شده، بررسی چند نکته در ماده مذکور ضروری است که با توجه به موارد مطروحه هر یک جداگانه بررسی می‌گردد:

بکارگیری واژه اشخاص در ماده مذکور جای ابهام است از این حیث که اشخاص اعم است از اشخاص حقیقی و حقوقی. و این موضوع که مراد قانونگذار از به کارگیری آن چه بوده است خود جای بحث و بررسی دارد.

اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، دیوان را مرجع رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی و مأمورین آن معرفی کرده است. در مقابل ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری لفظ اشخاص حقیقی و حقوقی را به کار برده است. مراد از اشخاص حقیقی، مردم هستند اما در خصوص اشخاص حقوقی این ماده مجدد ایجاد ابهام کرده است. چرا که هم می‌تواند شامل اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و هم اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشد. قانونگذار در اصل یکصد و هفتاد و سوم، به صراحت دیوان را مرجعی جهت رسیدگی و جلوگیری از تجاوزات دولت به حقوق مردم معرفی کرده است. لذا محرز است که مراد از اشخاص در قانون دیوان عدالت

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۱۹۷

اداری نمی تواند شامل اشخاص حقوقی حقوق عمومی گردد. چرا که هرگاه دو طرف دعوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشند رسیدگی به چنین دعوایی از صلاحیت دیوان خارج است. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت در ۶۸/۷/۱۰ مؤید همین برداشت است. این رأی می گوید: «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده، و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می شود...»^۱.

حال با توجه به موارد مذکور، می توان اذعان داشت که مقصود از عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» اشخاص حقیقی و نیز حقوقی حقوق خصوصی است. و لفظ مردم در اصل ۱۷۳ نیز شامل اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می گردد. از سویی دیگر برابر با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی طرف دعوای مطرح شده در دیوان «مأمور دولتی» و «واحد دولتی» است. حال اینکه مراد از واژه مأمور دولتی، صرفاً مأمورین و واحدهای قوه مجریه است یا خیر؟ جای بررسی مجدد دارد. برای پاسخ به این مسأله، اگر دریابیم که مقصود از «آیین نامه های دولتی» در اصل مذکور چیست می توان به تبع آن، مفهوم مأمورین و واحدهای دولتی را نیز مشخص نمود.

مقصود از آیین نامه های دولتی در اصل یکصد و هفتاد و سوم، به قرینه اصول یکصد و سی و هشتم^۲ و یکصد و هفتادم^۳، همان مصوبات قوه مجریه است. و چون عبارت

۱. نصیری سعید، مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ اول، مؤسسه انتشارات سکه، ۱۳۷۷، ص ۱۱۴.

۲. اصل ۱۳۸ ق.ا: علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری، به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین، پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل، برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.

۳. اصل ۱۷۰ ق.ا: قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

۱۹۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

فوق، عطف به عبارت «مأمورین یا واحدها» شده است بنابراین منظور از مأمورین یا واحدهای دولتی نیز، مأمورین و واحدهای قوه مجریه می‌باشند. همچنین شواهد و قراین موجود در قانون دیوان عدالت اداری خود مؤید این مطلب می‌باشد که مقصود از «دولت» همان قوه مجریه است. از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- بکارگیری واژه دولت معادل قوه مجریه در ماده ۲۵ قانون سابق دیوان عدالت اداری.

۲- تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، تصمیمات و آراء دادگاه ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

۳- دستگاه های تقنینی و قضایی، عرفاً در مفهوم دولت نمی‌گنجند.^۱ بنابراین، از نظر قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی مردم علیه تصمیمات و اقدامات قضایی و تقنینی را ندارد و تنها تصمیمات اداری و اجرایی داخل در صلاحیت دیوان می‌باشد. گرچه دولت در قانون اساسی در چند معنی به کار رفته است. اما دولت در معنی اخص یادآور قوه مجریه و در معنی اعم خود، همه قوای کشور را در برمی‌گیرد. در موضوع وظیفه دیوان عدالت اداری همه سازمان های دولت به معنی اعم را در برمی‌گیرد. این موضوع به طبیعت و ماهیت امور سه قوه بازگشت دارد و تمامی احکام و قرارهای قوه قضائیه و تمامی مصوبات مجلس که صورت قانون را پیدا می‌کند، تحت کنترل دیوان عدالت قرار نمی‌گیرد.

بنابراین، با توجه به ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم از دستگاه های اجرایی، قضایی و تقنینی را دارا می‌باشد. در خصوص آراء صادره از مراجع شبه قضایی، اصل بر قابل اعتراض بودن آراء مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری است مگر اینکه در قانون به طور صریح مرجع دیگر اعلام شده باشد. در این گونه موارد دیوان عدالت اداری به عنوان عالی ترین مرجع قضایی ناظر بر مراجع شبه قضایی بوده و دارای صلاحیت ذاتی می‌باشد. در دعاوی مطروحه در دیوان، خواسته در قالب دو موضوع می‌باشد: الف - تصمیمات و اقدامات ناقض حقوق مردم و توقف آن، ب - آیین نامه‌های مغایر شرع و قانون و ابطال آن.

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۹۲.

الف: تصمیمات و اقدامات

برابر با ماده ۱۰ قانون، هرگاه نهادهای دولتی یا مؤسسات وابسته به دولت از طریق نقض قوانین و مقررات موجود، حقوق مردم را نادیده بگیرند یا حقوق استخدامی کارکنان دولت را ضایع کنند، ذی نفع می‌تواند در دیوان عدالت اداری طرح دعوی کند. دیوان عدالت اداری موظف است به دعوی آنها رسیدگی کرده و برای احقاق حقوق آنان احکام مقتضی را صادر کند.

ب: آیین‌نامه‌ها

برابر با ماده ۱۰ قانون دیوان، رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی در زمره صلاحیت دیوان می‌باشد. حال اگر موضوع دعوی مطروحه، مغایرت آیین‌نامه‌ای با شرع مقدس داشته باشد، دیوان نخست از شورای نگهبان استعلام می‌کند. اگر شورای نگهبان به عنوان مرجع نظارت شرعی بر قوانین و مقررات، مغایرت آیین‌نامه فوق را با شرع مقدس تأیید نماید دیوان حکم ابطال آن را صادر می‌کند. بنابراین در مورد آیین‌نامه‌های مغایر با شرع، فقهای شورای نگهبان مرجع تشخیص مغایرت و دیوان عدالت اداری مرجع ابطال است.^۱ اما در مورد مغایرت آیین‌نامه با قوانین، تشخیص خود دیوان ملاک ابطال خواهد بود.

گفتار دوم: نظریه شورای نگهبان در خصوص محدوده اختیارات دیوان^۲

نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص تعیین محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در مورد آیین‌نامه‌ها (در متن اصل ۱۷۰ قانون اساسی) و اینکه آیا شامل تمامی آیین‌نامه‌ها می‌گردد یا صرفاً اختصاص به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت دارد یا خیر؟ نکات ذیل قابل توجه است:

۱- محور اصلی استعلام رئیس قوه قضائیه محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری است و تفسیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی به صورت مجرد مورد نظر نبوده است. در حالی که شورای نگهبان در پاسخ تفسیری خود صرفاً اصل ۱۷۰ را در نظر گرفته است. در

۱. هدایت نیا و کاویانی، بررسی فقهی - حقوقی شورای نگهبان، چاپ اول، مرکز نشر پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۱۱۱.

۲. سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۷۳.

۲۰۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اینجا تفسیر ارائه شده با سوال مطرح شده تناسب و تطابق ندارد.

۲- شورای نگهبان در تفسیر خود، اصل ۱۷۰ قانون اساسی را به صورت مجرد و بدون توجه به اصول دیگر به ویژه اصل ۱۷۳ قانون اساسی که مبنای اصلی صلاحیت دیوان عدالت اداری است در نظر داشته است. لذا این تفسیر با روح کل قانون اساسی و اصول دیگر تعارض دارد.

۳- اصل ۱۷۰ قانون اساسی در مقام بیان محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست بلکه تکلیف قضات را در مورد آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولتی بیان کرده است. در حالی که اصل ۱۷۳ در مقام بیان صلاحیت دیوان عدالت اداری است در اصل ۱۷۳، دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها، آیین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها پیش بینی شده است.

از بطن ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری محرز است که اصولاً دعاوی کیفری و دعاوی حقوقی (از نقطه نظر مسئولیت مدنی یا دعاوی مالی علیه دستگاههای دولتی) قابل طرح در دیوان نیستند^۱. دولت مصدر دو نوع اعمال است که نوع اول آن اعمال حاکمیت و نوع دوم اعمال تصدی دولت نامیده شده اند. رسیدگی به اختلافات ناشی از اعمال تصدی دولت توسط دادگاههای عمومی دادگستری امکان پذیر می‌باشد. در خصوص دعاوی علیه اعمال اداری دستگاههای دولتی و مؤسسات عمومی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی که مربوط به اعمال حاکمیت بوده و واجد صلاحیت حقوق عمومی هستند، همچنین آراء مراجع شبه قضایی هر دو قابل طرح در دیوان عدالت اداری است. اعم از اینکه این اعمال در قالب تصمیمات عام الشمول و یا اینکه ناظر بر افراد خاص باشد.

مبحث سوم: انواع اعمال اداری خلاف قانون و صلاحیت دیوان در رسیدگی به آنها

ابهام و گستردگی واژه‌هایی چون «تصمیمات» و «اقدامات»، این پرسش را مطرح می‌سازد که آیا دیوان صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی علیه سازمان‌ها و واحدهای

۱. سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۷۶.

دولتی را دارد یا خیر؟ به عبارتی آیا رسیدگی به برخی از دعاوی را می‌توان از صلاحیت دیوان خارج نمود؟ در این رابطه، سه نظریه متفاوت وجود دارد.

گفتار اول: نظریه صلاحیت دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی بر ضد دولت و مأمورین آن

طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که دیوان دارای صلاحیت عام و مطلق در رسیدگی به کلیه دعاوی علیه واحدهای دولتی است مگر در مواردی که قانون‌گذار مستثنی کرده باشد. دلایلی که این گروه بدان استناد می‌کنند، به قرار زیر است:

۱. هدف تدوین کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ایجاد دیوان عدالت اداری، ایجاد یک مرجع اداری اختصاصی نبوده است، بلکه دیوان را شعبه‌ای از شعب دادگستری که مرجع رسیدگی به کلیه شکایات علیه دولت باشد می‌دانستند.

۲. به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

علاوه بر این، اصل ۱۷۳ قانون اساسی بیان می‌دارد: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.^۱

با مقایسه این دو اصل در می‌یابیم که الفاظ «شکایات» و «تظلمات» در هر دو اصل به کار رفته است که این خود گویای تشابه نوع دعاوی در صلاحیت محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری است و آنچه موجب مرزبندی صلاحیت بین محاکم دادگستری و دیوان می‌گردد، همانا موقعیت حقوقی طرفین دعواست. به عبارت دیگر، چنان‌که رسیدگی به دعاوی و شکایات مردم از مردم به طور مطلق و عام به دادگاه‌های دادگستری مربوط می‌شود، رسیدگی به دعاوی مردم از واحدهای دولتی و مأمورین آنها در هر زمینه و هر مورد به دیوان عدالت اداری مربوط می‌شود.^۲

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۹۴.

۲. صدرالحفاظی سیدنصرالله، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، ص ۱۶۴.

گفتار دوم: نظریه حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی

طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که دیوان عدالت اداری از صلاحیت مطلق و عام در رسیدگی به کلیه دعاوی برخوردار نیست و صرفاً مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات از اقداماتی است که واحدهای دولتی و مأمورین آنها طبق قواعد حقوق عمومی انجام می‌دهند و به طور کلی دعاوی مدنی خارج از صلاحیت دیوان است. این گروه برای اثبات نظریه خود دلایل زیر را عنوان می‌کنند:

۱. دیوان عدالت اداری به حکم اصل ۱۷۳ قانون اساسی یک مرجع قضایی مخصوص است و طبقاً صلاحیت آن محدود به مواردی است که قانون تعیین کرده است. در حالی که، دادگاه‌های دادگستری دارای صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی هستند. با نگاهی گذرا به سابقه دادگاه‌های دادگستری ملاحظه می‌شود که مراجع مزبور همواره مرجع رسیدگی به کلیه دعاوی مدنی بوده‌اند و نمی‌توان تأسیس دیوان عدالت اداری را به عنوان مرجعی که به دعاوی مدنی نیز می‌پردازد تلقی کرد. در واقع قصد و نیت تدوین کنندگان قانون اساسی ایجاد مرجعی بوده است که بتواند به شکایات از اقدامات و تصمیمات اداری و اجرایی دولت و مأمورین آن بپردازد.

۲. هرگاه دولت در رفع نیازمندی‌های عمومی مانند بازرگانان و یا صاحبان مشاغل آزاد رفتار کند، تفاوتی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نخواهد داشت. در این حالت دولت مانند اشخاص خصوصی قرارداد منعقد می‌کند و اختلافات مربوط به این گونه قراردادهای تابع حقوق خصوصی است و در دادگاه‌های دادگستری حل و فصل می‌شوند. رسیدگی به اختلافات ناشی از عقود و قراردادهای اعم از اینکه دولت خواهان یا خوانده باشد در محاکم عمومی صورت می‌گیرد و رسیدگی در دو مرجع متفاوت برای یک دعوی مدنی که بین اشخاص خصوصی و دولت وجود دارد، قابل تصور نیست.^۱

با توجه به آرای وحدت رویه شماره ۳۳ و ۱۳۰ در سال‌های ۷۵ و ۷۷ دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای دولت و نیز اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقدشده با دولت، خود را دارای صلاحیت نمی‌داند. قراردادهای اداری دولت، اعم از قراردادهای حقوق خصوصی یا قراردادهای اداری او، خارج از

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۹۵.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۲۰۳

اختیار دیوان است؛ چون قرارداد یک عمل اداری محض نیست بلکه از توافق دو اراده ناشی می‌شود که رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای قراردادهای دولت و سازمان‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. لکن تصمیمات اداری جدا از قراردادهای دیوان قابل طرح و شکایت اند؛ مثلاً تصمیم شورای شهر مبنی بر اجازه انعقاد قرارداد و تصمیمات کمیسیون مزایده و مناقصه در دیوان قابل طرح اند.^۱

اصل ۱۵۹ قانون اساسی و ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی مؤید مطلب پیش است؛ زیرا طبق مقررات مذکور، دادگاه‌های دادگستری مرجع عام رسیدگی به همه دعاوی اند، حتی اگر خواهان یا خوانده یا احتمالاً هر دو طرف دعوا واحدهای دولتی باشند. مگر در مواردی که قانون گذار رسیدگی به دعوی مدنی خاصی را به مرجع قضایی دیگری محول کرده باشد.

۳. رسیدگی به دعاوی مدنی تابع تشریفات است که در آیین دادرسی مدنی آمده است. چنانچه دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی را نیز دارا بود ضرورتی برای تدوین آیین‌نامه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری وجود نداشت یا حداقل آیین‌نامه مذکور، این نوع دعاوی طرح شده در دیوان را تابع آیین دادرسی مدنی می‌کرد.^۲

گفتار سوم: نظریه صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به مطلق دعاوی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی

طرفداران این نظریه با رد تئوری حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه دولت و قبول مرجعیت عام دادگاه‌های دادگستری در حل و فصل دعاوی مدنی جز در موارد استثنائی، معتقدند که صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مطلق اختلافات ناشی از اعمال حقوق عمومی، فی حد ذاته از نوع صلاحیت عام و مطلق است که تخصیص آن احتیاج به نص صریح قانونی دارد.^۳ این نظریه بر این امر تأکید دارد که دیوان در رسیدگی به کلیه دعاوی ناشی از اعمال اقتدارات و حقوق عمومی صالح و مکلف است همه حقوق تضییع شده اشخاص را حتی اگر آن حقوق جنبه مالی داشته باشد، احیاء کند.^۴

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۳۰.

۲. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۹۵.

۳. صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، پیشین، ص ۱۶۶.

۴. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۲۹۶.

۲۰۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

در حقیقت ویژگی روابط نابرابر بین مردم و اداره که مشخصه حقوق عمومی از جمله حقوق اداری است در تشخیص صلاحیت مراجع اداری از جمله دیوان عدالت اداری همواره باید به عنوان عامل تعیین کننده شمرده شود. بنابراین تظلمات نسبت به آن دسته از اعمال واحدهای مزبور در ماده ۱۰ در صلاحیت دیوان است که این واحدها به عنوان «اداره کننده» علیه مردم یعنی «اداره شونده» معمول داشته‌اند. توجه به اعمال حاکمیت و اعمال تصدی و معیارهای هریک و تفاوت بین این دو دسته اعمال نیز باید در این خصوص لحاظ شود.^۱

در توجیه این نظریه دلایل زیر بیان شده است:

۱. برخی ایقاعات و اقدامات یک جانبه دولت از نظر کیفیت و ماهیت مادی با اعمال اشخاص خصوصی شباهت بسیار دارد و عموماً نیز ناظر به اموال و حقوق مالی اشخاص است. به عقیده طرفداران این نظریه، اختلافات ناشی از این گونه اقدامات دولت را نمی‌توان به لحاظ اینکه بر حقوق مالی نظر دارد، از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج ساخت و در صلاحیت محاکم دادگستری قرار داد. به عنوان مثال، اقدامات شهرداری در تعریض خیابان‌ها را که مستلزم تملک و تصرف و تخریب منازل می‌باشد، باید در زمره تکالیف قانونی و اعمال حقوق عمومی دانست و شکایت نسبت به این اقدامات که حکایت از منافع خصوصی افراد می‌کند را نمی‌توان در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری دانست. زیرا اطلاق دعوی مدنی به اختلافاتی که منشأ آن نه قصد و رضای طرفین و نه قواعد خصوصی است صحیح نیست.

۲. دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ موظف به رسیدگی به شکایات مردم نسبت به اقدامات و مقررات دولتی خلاف قانون و «احقاق حقوق تضییع شده» اشخاص است. مفهوم (حق) معانی و مصادیق مختلفی می‌تواند داشته باشد و حقوق تضییع شده اشخاص نیز می‌تواند مالی و یا غیرمالی باشد. به موجب این نظریه، دیوان صلاحیت احیای کلیه حقوق تضییع شده اشخاص را دارد. به عبارت دیگر، چنانچه اقدامات شهرداری در خصوص تملک و تصرف املاک اشخاص و تخریب بناهای آنان، خلاف موازین قانونی تشخیص داده شود، دیوان به حکم قانون مکلف است تمام حقوق

۱. شمس عبدالله، آیین دادرسی مدنی، انتشارات آداک، ص ۱۲۷.

تضییع شده اشخاص را اعم از حق مالکیت، حق بهره برداری و سایر حقوق مادی، احیاء کند. در این موارد نمی توان دیوان عدالت اداری را غیر صالح دانست و رسیدگی به این حقوق را به دادگاه های دادگستری سپرد.^۱

از نتایج این نظریه آن است که حتی قراردادی که یک سوی آن دولت است اگر اراده طرفین در آن قرارداد به طور برابر لحاظ نشده و قواعد حقوق عمومی بر آن قرارداد حاکم باشد، شکایت از آن در صلاحیت دیوان خواهد بود.

مبحث چهارم: انواع دعاوی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری^۲

در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، در بحث بیان حدود صلاحیت و اختیارات دو نوع دعوی پیش بینی شده است: یکی دعوی ابطال و دیگری دعوی خسارت که در ذیل به تشریح هر یک می پردازیم.

گفتار اول: دعاوی ابطال

دعوی ابطال، بهترین وسیله تضمین حاکمیت قانون در دستگاه اداری است. برطبق قانون دیوان، اعمال اداری خلاف قانون که قابل اعتراض و شکایت و ابطال اند تصمیمات اداری، اقدامات اداری و آیین نامه های اداری را شامل می شوند. منظور از تصمیمات اداری، اعمال یک جانبه اداری خاص مانند احکام استخدامی، گواهی ها و جوازها و تصمیمات دیگر است که از ادارات و سازمان ها صادر می شود و برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می کند.

اقدامات اداری قابل طرح و شکایت در دیوان، هرگونه عمل مادی و اجرایی است که به منظور تهیه مقدمات تصمیمات اداری و یا اجرای آنها صورت می گیرد. قانون دیوان این دسته از اعمال اداری را که مبنای تصمیم گیری های اداری قرار می گیرند و به طور غیرمستقیم آثار حقوقی بر آنها مترتب می شود، قابل اعتراض و شکایت می داند. در این نوع دعاوی شاکی مدعی است که تصمیم یا عمل اداری برخلاف قانون بوده و درخواست لغو و ابطال آنرا می نماید. دیوان پس از رسیدگی به دعوی مطرح شده

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۲۹۶ و ۲۹۷.

۲. میرداماد نجف آبادی، مقاله صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، معرفت حقوقی، سال اول، شماره اول، ۱۳۹۰.

۲۰۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

چنانچه حق را به شاکی بدهد تصمیم و عمل اداری خلاف قانون را باطل می‌سازد. ابطال تصمیمات و اقدامات اداری توسط شعب دیوان و ابطال آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی توسط هیأت عمومی انجام می‌شود.^۱ لازم به ذکر است که اثر حکم ابطال جنبه کلی داشته و عموم را شامل می‌شود.

گفتار دوم: دعوای خسارت (رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن)

یکی از موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری رسیدگی به دعوای مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین آن نسبت به زیان‌های ناشی از اعمال و تصمیمات اداری است. مسئولیت مدنی رابطه‌ای حقوقی است که به موجب آن، یکی در برابر دیگری مکلف است خسارات وارد گشته را جبران کند. بر همین اساس در مسئولیت مدنی رابطه ویژه‌ای بین زیان‌دیده و مسئول به وجود می‌آید که طبق آن زیان‌دیده طلبکار و مسئول بدهکار می‌شود و موضوع بدهی جبران خسارت است.^۲

فعالیت اشخاص حقوق عمومی می‌تواند همچون عمل اشخاص حقوق خصوصی به ایراد خسارت به اشخاص منجر شود. مسئولیت مدنی اشخاص و آثار آن در حقوق خصوصی دارای قواعد شناخته شده و با سابقه زیاد است، اما سابقه ظهور بحث مسئولیت مدنی در حقوق عمومی و قبول این مسئولیت برای اشخاص حقوق عمومی زیاد نیست. در حقوق ایران پذیرفتن مسئولیت مدنی دولت سابقه طولانی ندارد. با تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ آشکارا مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌های وارد شده به اشخاص به سبب اعمال تصدی دستگاه‌های اداری پذیرفته شد، ولی زیان‌های وارد شده به لحاظ اعمال حاکمیت پذیرفته نشد. اما با استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، به استناد قوانینی مانند اصل ۱۷۱ قانون اساسی و موادی از قانون مجازات اسلامی که در ارتباط با آن تصویب شده است و همچنین قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای مسلح در موارد ضروری مصوب ۱۳۷۳، مسئولیت مدنی دولت در جبران زیان وارد شده به اشخاص در موارد اعمال حاکمیت

۱. همان، ص ۴۳۱.

۲. کاتوزیان ناصر، حقوق مدنی، ضمان قهری، مسئولیت مدنی، انتشارات بنیاد حقوقی کاتوزیان، ص ۱۱.

تحت شرایطی پذیرفته شده است.^۱

در مورد مسئولیت مدنی ناشی از اعمال قوه مجریه باید گفت: این قوه بیشترین ارتباط را با مردم دارد، به همین لحاظ امکان ورود خسارت به افراد از جانب قوه مجریه و کارکنان آن بیش از سایر قواست. اعمال و تصمیمات قوه مجریه در یک دسته بندی کلی در دو قالب صورت می گیرد: یکی اعمال و تصمیمات انفرادی که منظور از آنها اعمال و تصمیماتی است که ناظر بر افراد خاص و موارد معین است. مانند زمانی که اداره در مورد تملک زمینی خاص و متعلق به اشخاص معین تصمیم می گیرد و اقدام می کند و دیگری، تصمیمات فراگیر که به شکل کتبی در قالب آیین نامه و تصویب نامه و بخشنامه اتخاذ می شود و متوجه گروه زیادی از افراد یا عموم مردم است. اصولاً هرگونه خسارت ناشی از اعمال و اقدامات و تصمیمات اداری دولت و مستخدمین او قابل مطالبه است و چنانچه اعمال ادارات و سازمان های اجرایی و اداری موجب زیان و ضرر افراد شود، آنها می توانند به دیوان مراجعه و جبران زیان وارد شده را مطالبه کنند^۲ که در این راستا طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مرجع تشخیص صحیح یا قانونی بودن اقدامات و تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی، دیوان عدالت اداری است.

مستفاد از بند ۲ ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به دعاوی راجع به اقدامات اداری به معنی عام، محدود به آن دسته از اعمال و اقداماتی است که به علت نقض قوانین یا عدم صلاحیت مقام تصمیم گیرنده یا عامل و یا سوء استفاده از اختیارات قانونی صورت پذیرفته و بدین جهت به اشخاص خصوصی زیان رسیده باشد. به عبارت دیگر، رسیدگی دیوان محدود است به اعمال تقصیرآمیز دولت یا آنچه «خطای اداری دولت» به طور اعم نامیده می شود.

تبصره ۱ ماده ۱۰ بیان می دارد: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور... پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.» از اینرو، وظیفه دیوان در دعاوی مسئولیت علیه دولت تنها بررسی این نکته است که آیا عمل زیانبار «تقصیرآمیز» بوده یا خیر؟ از آن پس صدور حکم مبنی بر محکومیت دولت به جبران

۱. امامی و سنگری، حقوق اداری، پیشین، ص ۳۵۰.

۲. طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۳۶.

۲۰۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

خسارت، بعد از تصدیق خطای اداری دولت توسط دیوان، بر عهده دادگاه عمومی است. پس با توجه به مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، نقش دیوان در دعاوی مسئولیت مدنی تنها بررسی و احراز رکن « نامشروع و غیرقانونی بودن عمل زیانبار از حیث خطاکارانه بودن آن » است. برای مثال، رسیدگی به این امر که آیا خودداری از صدور پروانه احداث ساختمان از سوی شهرداری برخلاف قانون است یا خیر؟ در صلاحیت دیوان است؛ زیرا چنین امری در صورت احراز، یک خطای اداری به شمار می‌رود.^۱ اما اگر زبانی از این امر به شخص متقاضی وارد آمده باشد، تعیین میزان آن با دادگاههای دادگستری است. بنابراین اگر اشخاصی مدعی‌اند از تصمیم یا اقدام یا آیین‌نامه و یا بخش‌نامه‌های خلاف شرع یا قانون زبانی متوجه آنها شده است، باید نخست دادخواستی به خواسته ابطال اقدامات یا تصمیمات مذکور به دیوان عدالت اداری تقدیم کنند. چنانچه دیوان عدالت اداری به ابطال اقدامات یا تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی حکم صادر کرد، اشخاص ذی‌نفع می‌توانند خسارات وارد شده به خود را نخست از نهادهای ذی‌ربط مطالبه کنند و در فرض استنکاف آنها، برای احقاق حقوق خود به دادگاه عمومی رجوع نمایند. البته مطالبه خسارت از طریق دادگاه عمومی مستلزم آن است که دیوان عدالت تصدیق نماید تصمیمات یا اقدامات یا مقررات دولتی به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از اجرای وظایف قانونی موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت مستقیم و بی‌واسطه به زیان دیده شده است.

در اینجا باید به نوعی تلفیقی از ماده ۱۰ و تبصره ۱ آن و همچنین ماده ۱۱ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری صورت بگیرد تا دیوان عدالت خسارات وارد شده از ناحیه مؤسسات و سازمان‌های دولتی را تصدیق نماید و زیان‌دیده طبق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری برای تعیین میزان خسارت وارد شده، به دادگاه عمومی مراجعه کند. بنابراین، صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی مسئولیت دولت مطلق نیست. در مواردی که مبنای مسئولیت دولت تقصیر نباشد، دیوان عدالت اداری نقشی در رسیدگی به دعا ندارد. برای مثال، هرگاه مأمور نظامی یا انتظامی در ادای وظیفه خود و بدون آنکه خطایی مرتکب شود شخصی را هدف قرار دهد و او را مجروح سازد زیان‌دیده برای جبران

۱. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، ش ۵۵۶، مورخ ۷۰/۲/۱۰.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۲۰۹

خسارت خود می‌تواند در مراجع عمومی بر ضد دولت طرح دعوا کند بی‌آنکه ابتدا الزامی به طرح دعوا در دیوان عدالت اداری داشته باشد. رسیدگی به مسئولیت قراردادی دولت نیز در صلاحیت انحصاری مراجع عمومی دادگستری است؛ زیرا شمول ماده ۱۰ محدود به ضمان قهری یا مسئولیت مدنی به معنای خاص است. از سوی دیگر، در این گونه موارد زیان دیده از اثبات تقصیر قراردادی دولت معاف است. چراکه انجام ندادن تعهد قراردادی به خودی خود تقصیر محسوب می‌شود. همچنین رسیدگی به دعاوی ناشی از لطمات وارده به حقوق عینی اشخاص توسط دولت در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است؛ زیرا در این گونه دعاوی نیز اثبات خطای اداری ضرورتی ندارد. برای مثال، هرگاه اداره دولتی به تصرف عدوانی یا مزاحمت یا ممانعت از استیفای حق مالکیت یا انتفاع یک شخص مبادرت کند، طرح دعوا مستقیماً در برابر دادگاه عمومی امکان‌پذیر خواهد بود. در این موارد مهم اثبات سابقه تصرف خواهان و لحوق تصرف یا مزاحمت عدوانی با خوانده است و به اثبات خطا نیازی نیست.^۱

مبحث پنجم: صلاحیت و اختیارات شعب دیوان^۲

گفتار اول: شعب بدوی دیوان

کار اصلی و رسیدگی ماهیتی دیوان در شعبه انجام می‌گیرد. هر شعبه بدوی دیوان از یک رئیس یا دادرس علی‌البدل تشکیل شده و تمام موارد شکایات موضوع ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در صلاحیت شعب عادی دیوان است. موارد ذکر شده در این ماده عبارتند از: اول؛ شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادهای انقلابی و تشکیلات و مؤسسات وابسته و تابع آنها. دوم؛ رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات مأموران این واحدها در طریق اجرای وظایف اداری مربوط یا خودداری آنان از اجرای وظایف خود. سوم؛ رسیدگی به شکایات استخدامی قضات دادگستری و سایر کارکنان دولت اعم از کشوری و لشکری، از حیث تضييع حقوق استخدامی. رسیدگی

۱. کاتوزیان، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۴، ص ۷۷۵.

۲. میرداماد نجف آبادی، مقاله صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، معرفت حقوقی، سال اول، شماره اول، ۱۳۹۰.

۲۱۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

شعب دیوان در موارد سه گانه، رسیدگی ماهوی است و دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه عالی ماهیتاً با تمام اختیارات و قواعد و ضوابط مربوط به یک مرجع قضایی که رسیدگی ماهوی انجام می‌دهد، به شکایات مردم رسیدگی می‌کند. چهارم؛ رسیدگی به اعتراض به تصمیمات و آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری نظیر هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، کمیسیون‌های موضوع ماده ۱۰۰، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف مستقر در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، هیأت‌های مستقر در گمرک و غیره منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

چنانچه شعبه دیوان، رأی قطعی هیأت‌ها یا کمیسیون‌های مزبور را خلاف قانون تشخیص دهد و آن را نقض کند، رسیدگی مجدد را به شعبه دیگری از همان هیأت‌ها یا کمیسیون‌ها محول می‌کند و خود درباره اصل و ماهیت دعوی رأی نمی‌دهد. به هر حال، نظر قانونگذار این است که صلاحیت دیوان تعمیم یابد و شامل تمام کمیسیون‌ها و هیأت‌ها و مراجعی شود که به گونه‌ای به موجب قانون درباره روابط افراد و دستگاه‌های اداری قضاوت می‌کنند و سرانجام دیوان به یک مرجع رسمی و واقعی برای تظلمات و شکایات اداری از دولت و کارکنان او مبدل شود تا حقوق افراد تضمین اساسی یابد. البته دیوان شکایات و اعتراضات درباره آرای برخی مراجع اداری مانند هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، هیأت‌های انتظامی کانون و کلاء و هیأت‌های انتظامی نظام پزشکی را نمی‌پذیرد. در هر حال شعب دیوان در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌کنند.

الف) آرائی که از شعب بدوی دیوان در قالب قرار صادر می‌شود:

۱- قرار امتناع از رسیدگی: چنانچه یکی از موارد رد دادرس وجود داشته باشد و امتناع کننده دادرس شعبه بدوی باشد، پرونده جهت اقدام مقتضی نزد رئیس کل دیوان فرستاده می‌شود.

۲- قرار عدم صلاحیت: برابر ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری در صورتی که شعبه بدوی دیوان تشخیص دهد که رسیدگی به شکایات از صلاحیت دیوان خارج است، با صدور قرار عدم صلاحیت و قطعیت آن،

پرونده را به مرجع صالح ارسال می‌نماید.

۳- قرار رد دادخواست: شکایات متعددی را که منشأ و مبنای آنها مختلف است صرف نظر از این که شاکی یک یا چند نفر باشد نمی‌توان به موجب یک دادخواست مطرح نمود؛ مگر آن که دیوان بتواند به تمام آنها ضمن یک دادرسی رسیدگی نماید. در صورت عدم رعایت این امر، دادخواست، مستفاد از ماده ۲۷ آیین نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب اصلاحی ۱۳۸۱، به موجب قراری که شعبه بدوی صادر می‌نماید، رد می‌شود.

۴- قرار ابطال دادخواست: در صورتی که شاکی دادخواست خود را تا قبل از تاریخ وصول پاسخ طرف شکایت یا انقضای مهلت آن استرداد نماید، قرار ابطال دادخواست صادر می‌گردد.

۵- قرار رد شکایت: در صورتی که سمت شخصی که به عنوان نماینده از قبیل وکالت، ولایت طرح شکایت نموده است محرز نباشد و یا شاکی اهلیت قانونی برای طرح شکایت نداشته باشد از قبیل صغیر و مجنون و... و یا شکایت طرح شده متوجه مشتکی عنه نباشد و یا قبلاً بین همان اشخاص یا اشخاصی که طرفین شکایت قائم مقام آنها هستند رسیدگی و نسبت به آن حکم قطعی صادر شده باشد، شعبه بدوی دیوان قرار رد شکایت صادر می‌نماید.

۶- قرار اسقاط شکایت: شاکی می‌تواند تا قبل از اعلام پایان رسیدگی دیوان در مرحله بدوی و تجدیدنظر از شکایت خود به کلی صرف نظر نماید. در این صورت دیوان قرار اسقاط شکایت را صادر می‌نماید و تجدید شکایت امکان پذیر نمی‌باشد.

۷- صدور دستور موقت: هرگاه شاکی ضمن طرح شکایت مدعی گردد که اجرای تصمیمات یا اقدامات مراجع مصرح در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری موجب ورود خسارتی خواهد شد که جبران آن در آتی متعسر است، می‌تواند با اجازه حاصله از ماده ۳۴ قانون دیوان عدالت اداری درخواست صدور دستور موقت مبنی بر توقف عملیات و اقدامات را تا تعیین تکلیف قطعی تقاضا نماید.

ب: آرائی که توسط شعب بدوی در قالب حکم صادر می‌شود؛ توضیح این که شعب دیوان پس از انجام رسیدگی و تکمیل تحقیقات، اقدام به صدور حکم می‌نماید. تنها در ۴ مورد است که امکان تجدیدنظر نسبت به آرای شعب بدوی اعم از حکم

۲۱۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

یا قرار پیش بینی شده است که عبارتند از:

۱- اشتباه قاضی: چنانچه قاضی شعبه بدوی صادرکننده رأی پی به اشتباه خود ببرد و پرونده به هر علتی به شعبه تجدیدنظر نرفته باشد، با ذکر دلیل پرونده را از طریق رئیس دیوان به شعبه تجدید نظر ارسال می‌کند. شعبه یاد شده با توجه به دلیل ابرازی و در صورت وارد دانستن اشتباه، رأی صادر شده را نقض می‌نماید و هرگاه رأی صادره به صورت قرار باشد پرونده را جهت ادامه رسیدگی به شعبه بدوی اعاده و در غیر این صورت اقدام به رسیدگی ماهوی می‌کند. همچنین چنانچه حداقل یک قاضی از دو قاضی و یا دو قاضی از سه قاضی صادرکننده رأی در شعبه تجدیدنظر، پی به اشتباه شکلی یا ماهوی خود ببرند، مراتب را با ذکر دلیل به رئیس دیوان اعلام می‌دارند. رئیس دیوان پرونده را جهت رسیدگی و صدور رأی به شعبه هم عرض ارجاع می‌دهد. شایان ذکر است صدور حکم اصلاحی در مورد سهو قلم یا اشتباه محاسبه و یا رفع ابهام که توسط شعبه صادرکننده رأی انجام می‌شود، مشمول موارد مذکور نمی‌شود.

۲- در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان رأی قطعی شعب دیوان را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهند، رئیس دیوان فقط برای یک بار با ذکر دلیل پرونده را برای رسیدگی ماهوی و صدور رأی به شعبه هم عرض ارجاع می‌نماید. رأی صادرشده قطعی است. و چنانچه رأی قطعی مزبور از شعبه بدوی صادر شده باشد، در این صورت پرونده برای صدور رأی به شعبه تجدیدنظر ارجاع می‌گردد.

۳- در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی استنکاف نماید، با رأی شعبه صادرکننده حکم به انفصال موقت از خدمات دولتی تا ۵ سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود.

گفتار دوم: شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری

بر اساس ماده ۶۵ قانون دیوان عدالت اداری، کلیه آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آنها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر است. مهلت تجدیدنظرخواهی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران دو ماه از تاریخ ابلاغ است لذا تجدیدنظرخواهی با تقدیم دادخواست به دفتر شعبه صادرکننده رأی یا دبیرخانه یا

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۲۱۳

دفاتر اداری دیوان انجام می‌گیرد و دادخواست تجدیدنظر توسط رئیس دیوان به یکی از شعب تجدیدنظر ارجاع می‌شود. دادخواست تجدیدنظر باید روی برگه‌های مخصوص نوشته شود و رعایت مواد ۲۰ تا ۲۳ این قانون در تقدیم دادخواست تجدیدنظر ضروری بوده و می‌بایست حاوی نکات زیر باشد:

الف - مشخصات و اقامتگاه تجدیدنظرخواه

ب - شماره و تاریخ رأی تجدیدنظرخواسته

پ - شعبه صادرکننده رأی تجدیدنظرخواسته

ت - تاریخ ابلاغ رأی تجدیدنظرخواسته

ث - دلایل و جهات تجدیدنظرخواهی

لذا چنانچه دادخواست تجدیدنظر، فاقد مشخصات تجدیدنظرخواه یا اقامتگاه او باشد، پس از انقضای مهلت تجدیدنظرخواهی، دادخواست به موجب قرار مدیر دفتر شعبه تجدیدنظر، رد می‌شود. این قرار قطعی است. در سایر موارد نقص دادخواست تجدیدنظر، وفق ماده (۲۸) این قانون اقدام می‌گردد. اگر دادخواست تجدیدنظر، خارج از مهلت مقرر تسلیم شده باشد، شعبه تجدیدنظر قرار رد دادخواست را صادر می‌کند. عدم رعایت شرایط قانونی دادخواست و یا عدم رفع نقص آن در موعد مقرر قانونی در مرحله بدوی، موجب نقض رأی در مرحله تجدیدنظر نیست. در این موارد شعبه تجدیدنظر به دادخواست دهنده بدوی اخطار می‌کند که ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ نسبت به رفع نقص اقدام نماید. در صورت عدم اقدام و همچنین در صورتی که سمت دادخواست دهنده محرز نباشد رأی صادرشده نقض و قرار رد دعوی صادر می‌شود.

بر اساس ماده ۷۲ قانون دیوان، شعبه تجدیدنظر در صورتی که قرار مورد تجدیدنظرخواهی را مطابق با موازین قانونی تشخیص دهد، آن را تأیید می‌کند. در غیر این صورت پس از نقض قرار، پرونده را برای رسیدگی ماهوی به شعبه صادرکننده قرار عودت می‌نماید.

هرگاه در مرحله تجدیدنظر تقاضای صدور دستور موقت شود، اتخاذ تصمیم با شعبه تجدیدنظر است. اجرای دستور موقت مستلزم تأیید رئیس دیوان است. دستور موقت صادرشده از شعبه بدوی مادام که توسط مرجع تجدیدنظر لغو نگردد، به قوت خود باقی است.

۲۱۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

نکته حائز اهمیت اینکه، مقرراتی که در مرحله بدوی رعایت می‌شود در مرحله تجدیدنظر نیز جاری است مگر این که به موجب قانون ترتیب دیگری مقرر شده باشد. و از همه مهمتر، در صورتی که رأی بر مبنای اتفاق نظر نباشد، نظر اقلیت نیز در پیش نویس رأی درج می‌شود و به امضای آنان می‌رسد و در پرونده بایگانی می‌گردد.

مبحث ششم: صلاحیت و حدود اختیارات هیأت عمومی دیوان

برابر ماده ۸ قانون دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضایی دیوان تشکیل می‌شود و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر است. مشاوران و کارشناسان موضوع ماده ۷ قانون می‌توانند با دعوت رئیس دیوان یا معاون قضایی دیوان بدون داشتن حق رأی، در جلسات هیأت عمومی شرکت کنند و در صورت لزوم نظرات کارشناسی خود را ارائه نمایند. هیأت عمومی دارای یک منشی از کارکنان اداری خواهد بود که زیر نظر اداره کل هیأت عمومی انجام وظیفه می‌کند. هیأت عمومی دیوان دو وظیفه اصلی یعنی رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات عام الشمول و صدور رأی وحدت رویه را بر عهده دارد. مطابق ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون 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.

با توجه به قید «موجب تضییع حقوق اشخاص شود» در بند مذکور ابتدا به نظر می‌آید که در این مورد دیوان عدالت اداری در صورتی رسیدگی می‌کند که حقوق شاکی یا معترض از اجرای این مقررات مخالف قانون یا شرع تضییع شده باشد. اما با عنایت به جمله اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی که «هر کس می‌تواند ابطال این مقررات را از دیوان درخواست نماید» و در هر حال، حق هر کسی می‌تواند بالفعل یا بالقوه از اجرای این مقررات تضییع گردد، رسیدگی دیوان در این امور مستلزم تضییع بالفعل

حقوق معترض نیست.^۱

وظیفه هیأت عمومی حمایت از کیان قانون در برابر مصوبات دولتی، مشابه نقشی است که شورای نگهبان در مورد قوانین عادی به عهده دارد. بر اساس ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری هرگاه اعتراضی مبنی بر مغایرت برخی از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی با احکام اسلامی مطرح شود، موضوع عیناً به فقهای شورای نگهبان ارجاع داده می‌شود و چنانچه فقهای محترم شورای نگهبان مخالفت مصوبات مورد اعتراض را با احکام شرع تأیید کنند، دیوان عدالت اداری آن مصوبات را ابطال خواهد کرد.

همچنین هرگاه اعتراض مبنی بر مغایرت مصوبات و نظامات دولتی با قوانین، یا خارج بودن این مصوبات از حدود اختیارات قوه مجریه طرح گردد موضوع در هیأت عمومی دیوان بررسی خواهد شد و چنانچه مغایرت این مصوبات با قوانین یا خارج بودن آنها از قلمرو اختیارات قوه مجریه محرز گردد، مصوبه ابطال خواهد شد. اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است، مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

اصل بر این است که شعب دیوان در موارد مشابه، آراء یکسانی داشته باشند و رعایت اصل تساوی افراد در برابر قانون و اجرای عدالت ایجاب می‌کند که نظر شعب نسبت به مسائل مطروحه یکی باشد. غالباً هم چنین است، اما مواردی هم پیش می‌آید که قضات دیوان در شعب مختلف استنباط یکسانی از مواد قانون ندارند. در این صورت لازم است آراء متضاد در هیأت عمومی تبدیل به رأی وحدت رویه گردد.

لذا هیأت عمومی دیوان در دو مورد اقدام به صدور رأی وحدت رویه می‌نماید یکی در مورد آراء متناقض و دیگری در مواردی که نسبت به موضوع واحد آراء مشابه متعدد صادر شده باشد:

۱. شمس، آیین دادرسی مدنی، پیشین، ص ۱۲۸.

گفتار اول: صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض

مطابق ماده ۸۹ قانون: هرگاه در موارد مشابه، آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید. هیأت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. اثر آراء وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمی‌شود لکن در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذی نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.

گفتار دوم: صدور رأی وحدت رویه در صورت وجود آراء مشابه متعدد

برابر ماده ۹۰ قانون دیوان، هرگاه در موضوع واحد حداقل پنج رأی مشابه از دو یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان می‌تواند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید. در صورتی که هیأت عمومی آراء صادر شده را صحیح تشخیص دهد، آن را برای ایجاد رویه تصویب می‌نماید. این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است. و پس از صدور رأی ایجاد رویه، رسیدگی به شکایات موضوع این ماده در شعب دیوان به صورت خارج از نوبت و بدون نیاز به ارسال نسخه‌ای از دادخواست و ضمائم آن برای طرف شکایت، انجام می‌گیرد.

مبحث هفتم: موارد خارج از صلاحیت دیوان

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را مشخص ساخته و در تبصره ۲ این ماده مقرر می‌دارد: «تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.» در واقع این تبصره استثنائی است بر بند

الف ماده ۱۰ که انواع سازمان ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری و نهادهای انقلابی را در بر گرفته است. با این ترتیب قاضی محکوم نمی تواند از حکم دادگاه انتظامی قضات به دیوان عدالت شکایت نماید، کسانی که در مراجع قضایی اعم از دادگاه بدوی یا تجدیدنظر محکوم شده اند از این محکومیت هر چند که خلاف قانون باشد، نمی توانند به دیوان شکایت کنند. همچنین ماده ۵ قانون دیوان محاسبات می گوید: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخص هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می شوند. و به موجب تبصره این ماده فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوطه از جانب دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید». در بعضی موارد ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری تعیین تکلیف کرده و می گوید: «مرجع حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان و سایر مراجع قضایی، شعب دیوان عالی کشور است». بنابراین چه اختلاف در صلاحیت جنبه مثبت داشته باشد و چه جنبه منفی داشته باشد (هر دو خود را صالح ندانند) پرونده به دیوان عالی کشور ارسال می گردد و نظر دیوان عالی قاطع خواهد شد.^۱

هیأت عمومی در هیچ شرایطی دستور موقت صادر نمی کند. حتی اگر موضوعی به همراه تقاضای دستور موقت در دستور کار رسیدگی هیأت عمومی باشد، هیأت مستقیماً به مسئله دستور موقت رسیدگی نمی کند، بلکه برای تعیین تکلیف در مورد تقاضای دستور موقت، آن را به شعبه ارجاع می دهد. اگر شعبه مرجوع الیه قرار دستور موقت صادر کرده باشد، هیأت عمومی خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می نماید.

مبحث هشتم: دادرسی دیوان

دادرسی دیوان غیرعلنی و کتبی است. غیرعلنی به این معنی که دادرسی بدون حضور تماشاچی صورت می گیرد و پیش از رسیدگی کامل و ثبوت تخلف اعلام شده هیچ شخصی یا مقامی حق افشای آن را ندارد و مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی نیز قبل از ثبوت تخلف حق درج و نشر آن را ندارد.^۲ کتبی به این معنی که دادرسی به

۱. مدنی، دیوان عدالت اداری، پیشین، ص ۶۵-۶۸.

۲. تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری.

۲۱۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

طریقه عادی است نه اختصاصی و لذا اصحاب دعوی مکلفند نظرها و دلایل خود را کتباً به صورت دادخواست و لوایح تقدیم کنند. دیوان عدالت اداری برای کشف و احراز حقیقت از اختیارات نسبتاً گسترده‌ای برخوردار است و به اصطلاح حقوقی، رسیدگی دیوان جنبه تفتیشی دارد و او می‌تواند در حدود قانون برای کشف حقیقت هر گونه تحقیقی را که لازم بداند انجام دهد و نیز می‌تواند سوابق و اسناد و مدرکی را که در واحدهای دولتی، مؤسسات و سازمانها است مطالبه و بررسی کند.^۱

گفتار اول: تعلیق عملیات اجرایی تصمیمات و اقدامات اداری مورد

شکایت

طرح شکایت در دیوان موجب تعلیق اجرا یا تعویق تصمیمات و اقدامات مورد شکایت نیست. لکن به موجب ماده ۳۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در مواردی که اجرای تصمیمات و اقدامات مراجع مصرح در ماده ۱۰ این قانون بنا به اعلام شاکی ضمن تقدیم دادخواست تقدیمی موجب ورود خسارت گردد، در صورت احراز موضوع، شعبه می‌تواند دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اقدامات، تصمیمات و آراء مزبور یا انجام وظیفه تا تعیین تکلیف قطعی شکایت صادر نماید. مهمتر آنکه حکم و رأی دیوان باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است و ضمناً در حکم دیوان باید شرح شکایت و دفاع خواننده و خلاصه اقدامات انجام شده و نظرات مشاور شعبه منعکس شود. ابلاغ اوراق و احکام و تصمیمات دیوان طبق آئین دادرسی مدنی توسط مأموران ابلاغ و اجرای احکام دادگستری بموجب مقررات آئین دادرسی مدنی انجام می‌شود.^۲

گفتار دوم: نکات خاص در دادرسی دیوان عدالت

بند اول: صدور دستور موقت

دستور موقت در دیوان عدالت اداری نوعی «قرار» تلقی می‌شود که قبل از رسیدگی ماهوی به اصل شکایت و جهت جلوگیری از ورود خسارت به شاکی، با شرایطی از

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، صص ۴۹۷-۴۹۸.

۲. همان، ص ۴۹۹.

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۲۱۹

سوی شعبه صادر می‌شود. قانون دیوان عدالت اداری، صدور دستور موقت را تنها در مادتين ۳۴ و ۳۵ تجویز کرده است. دستور موقت، قرار است چرا که تأثیری در ماهیت دعوا نداشته و شعبه دیوان قبل از ورود به ماهیت دعوا، صرفاً با در نظر گرفتن ضرورت و فوریت امر و با توجه به مدارک و مستندات شاکی در صورت احراز ضرورت موضوع، طبق ماده ۳۵ قانون دیوان مبادرت به صدور دستور موقت جهت جلوگیری از ورود خسارت به شاکی می‌کند. و لذا در صورت رد شکایت یا صدور قرار اسقاط یا ابطال یا رد دادخواست اصلی ملغی الاثر می‌گردد.^۱ همچنین قاطع دعوا نیست و صرف صدور دستور موقت از سوی شعبه را نمی‌توان الزاماً دلیل بر حقانیت شاکی دانست؛ زیرا هنوز دفاعیات دستگاه طرف شکایت در خصوص شکایت مطروحه واصل نشده و اصل تقابل (یکی از قواعد آیین دادرسی مدنی) بین طرفین شکایت رعایت نگردیده است. این که مفهوم تصمیم در این ماده صرفاً تصمیم مقامات اداری است یا آراء تصمیمات مراجع شبه قضایی مقرر در ماده ۱۰ قانون دیوان را نیز شامل می‌شود یا خیر؟ رأی هیأت عمومی دیوان مبتنی بر این است که موضوع دستور موقت، اعم از تصمیمات مقامات اداری و تصمیمات مراجع شبه قضایی است. با وجود این و علیرغم مقررات آیین دادرسی مدنی^۲، این تصمیم قابل اعتراض نیست و تجویز یا رد آن منحصرأ منوط به تشخیص شعبه رسیدگی کننده به اصل دعوا است. تشخیص شعبه دیوان نیز بر مبنای احراز دو عنصر «فوریت» و «ضرورت» و بر اساس مدارک و مستندات شاکی صورت می‌گیرد و وابسته به استنباط نوعی و ارزیابی مستقل قضات است. بدین توضیح که ممکن است اوضاع و احوال خاصی از نظر قاضی شعبه‌ای

۱. تبصره ماده ۳۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۲. ماده ۳۲۶ قانون آیین دادرسی مدنی، در احصای احکام و قرارهای قابل نقض در دادگاه تجدیدنظر، احکام یا قرارهای زیر را قابل تجدیدنظر دانسته است:

الف - قاضی صادر کننده رای متوجه اشتباه خود شود.

قاضی دیگری پی به اشتباه رای صادره ببرد، به نحوی که اگر به قاضی صادرکننده رای تذکر دهد، متنبه شود. دادگاه صادر کننده رای یا قاضی، صلاحیت رسیدگی را نداشته اند و یا بعداً کشف شود که قاضی فاقد صلاحیت برای رسیدگی بوده است.

تبصره ۱- منظور از قاضی دیگر مذکور در بند «ب» عبارت است از رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، رئیس حوزه قضایی و یا هر قاضی دیگری که طبق مقررات قانونی پرونده تحت نظر او قرار دارد.

تبصره ۲- در صورتی که دادگاه انتظامی قضات تخلف قاضی را مؤثر در حکم صادره تشخیص دهد، مراتب را به دادستان کل کشور اعلام می‌کند تا به اعمال مقررات این ماده اقدام نماید.

از سوی دیگر، به صراحت ماده ۳۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی، قرارهای رد دعوا و یا عدم استماع دعوا، قرار سقوط دعوا و قرار عدم اهلیت قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر است.

۲۲۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

نشانگر فوریت و ضرورت صدور دستور موقت باشد، درحالی که از نظر قاضی شعبه دیگر ضرورت و فوریت فوق‌احراز نشود.^۱

در دستور موقت، موضوع مورد اهمیت این است که شاکی قبل از طرح شکایت نمی‌تواند دستور موقت درخواست کند. چرا که مغایر با ماده ۳۴ قانون دیوان است. مرجع رسیدگی به تقاضای دستور موقت شعبه‌ای است که به اصل دعوا رسیدگی می‌کند اما در مواردی که ضمن درخواست ابطال مصوبات هیأت عمومی، تقاضای دستور موقت شده باشد ابتدا پرونده جهت رسیدگی به تقاضای مزبور به یکی از شعب ارجاع شده و در صورت صدور دستور موقت در شعبه مرجوع‌الیه، پرونده در هیأت عمومی خارج از نوبت رسیدگی خواهد شد. شعب دیوان مکلف هستند در صورت صدور دستور موقت نسبت به اصل دعوا خارج از نوبت رسیدگی و رأی مقتضی را صادر نمایند.

مطابق ماده ۳۹ قانون دیوان، در صورت استنکاف طرف شکایت از اجرای دستور موقت، شعبه صادرکننده دستور موقت، متخلف را به انفصال موقت از شغل به مدت شش ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌نماید.

اعتبار دستور موقت صادره از سوی شعبه دیوان به جهات مختلف زائل می‌گردد^۲:

۱- جهات مُنتسب به دستگاه طرف شکایت

ممکن است پس از صدور دستور موقت و اجرای آن، دستگاه طرف شکایت دلایلی ارائه کند که نشانگر عدم ضرورت ادامه دستور موقت باشد. شعبه صادرکننده دستور موقت، پس از حصول دلایل جدید و بررسی آنها، چنانچه ادامه دستور موقت را بی‌مورد تشخیص دهد، حکم به لغو دستور موقت می‌دهد. واضح است که حصول دلایل جدید در این خصوص معمولاً از سوی دستگاه طرف شکایت و در برخی موارد وارد ثالث صورت می‌گیرد، زیرا شاکی، ذینفع دستور موقت است و به ندرت حاضر به لغو آن خواهد بود. ماده ۴۰ قانون دیوان، در این خصوص به شکل زیر انشاء شده است: «در صورت حصول دلایلی مبنی عدم ضرورت ادامه اجرای دستور موقت، شعبه رسیدگی‌کننده نسبت به لغو آن اقدام می‌نماید.»

۱. در قانون آیین دادرسی مدنی کشور فرانسه، به موجب بند ۱ ماده ۸۰۹، صدور دستور موقت به منظور جلوگیری از ورود خسارت قریب الوقوع و یا پرهیز از بی‌نظمی آشکار صورت می‌گیرد.

رک. علی‌هاشمی‌سید احمد، آیین دادرسی مدنی فرانسه، چاپ اول، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۹۱، ص ۶۸.

۲. آریامنش بشیر و قربانی احمد، مقاله دستور موقت در آیین قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۲- جهات مُنتسب به شخص شاکی

به صراحت تبصره ذیل ماده ۳۵ قانون دیوان، دستور موقت صادره از سوی شعبه، در صورت رد شکایت یا صدور قرار اسقاط یا ابطال یا رد دادخواست اصلی لغو می‌گردد. بر این اساس، چنانچه شاکی از دعوای خود صرف نظر کند و یا دادخواست خود را قبل از تبادل لوایح با دستگاه طرف شکایت مسترد کند، به ترتیب قرار سقوط دعوا یا قرار ابطال دادخواست از سوی شعبه صادر می‌شود و به تبع آن، دستور موقت صادره نیز لغو می‌شود.

۳- جهات مربوط به دادرسی و مُنتسب به شعبه

ممکن است شعبه صادر کننده دستور موقت، پس از طی تبادل لوایح بین طرفین و ضمن رسیدگی ماهوی به دعوا، به دلایلی قرار رد دادخواست را صادر کند. در چنین فرضی، به صراحت تبصره ذیل ماده ۳۵ قانون دیوان، دستور موقت صادره از سوی شعبه، به تبع صدور قرار رد دادخواست، خود به خود لغو می‌گردد، مگر اینکه شاکی اقدام به تجدیدنظرخواهی از قرار صادره نماید که در این صورت، اعتبار دستور موقت صادره تا صدور حکم قطعی از سوی مرجع تجدیدنظر به قوت خود باقی خواهد بود.

بند دوم: صدور قرار اناطه

هر گاه رسیدگی دیوان منوط به ثبوت امری در مرجع صلاحیتدار دیگری باشد قرار اناطه صادر یعنی رسیدگی تا اعلام نتیجه قطعی رسیدگی از طرف مرجع مزبور، متوقف و مراتب به طرفین ابلاغ می‌شود. ذی نفع باید ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ اختاریه دیوان به مرجع صلاحیتدار مراجعه و گواهی دفتر مرجع مزبور را مبنی بر طرح موضوع به دیوان تسلیم نماید وگرنه در مورد شاکی قرار ابطال دادخواست صادر و در مورد مشتکی عنه ادعای وی در آن قسمت بلا اثر تلقی خواهد شد.^۱

بند سوم: دعاوی مربوط به شخص ثالث

مطابق ماده ۵۴ قانون دیوان، هرگاه شاکی، جلب شخص حقیقی یا حقوقی دیگری غیر از طرف شکایت را به دادرسی لازم بداند، می‌تواند ضمن دادخواست تقدیمی یا دادخواست جداگانه، حداکثر ظرف سی روز پس از ثبت دادخواست اصلی، تقاضای

۱. سنگری و امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۸۰.

۲۲۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

خود را تسلیم کند. همچنین در صورتی که طرف شکایت، جلب شخص حقیقی یا حقوقی دیگری به دادرسی را ضروری بداند، می‌تواند ضمن پاسخ کتبی، دادخواست خود را تقدیم نماید. در این صورت، شعبه دیوان تصویری از دادخواست، لوایح و مستندات طرفین را برای شخص ثالث ارسال می‌کند.

همچنین هرگاه شخص ثالثی در موضوع پرونده مطروحه در شعبه دیوان، برای خود حقی قائل باشد یا خود را در محق شدن یکی از طرفین ذی نفع بداند، می‌تواند با تقدیم دادخواست، وارد دعوی شود. در صورتی که دادخواست مذکور قبل از صدور رأی واصل شود، شعبه پس از ارسال دادخواست، برای طرفین دعوی و وصول پاسخ آنان با ملاحظه پاسخ هر سه طرف، مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

مضافاً اینکه مطابق ماده ۵۷ قانون دیوان، هرگاه آراء شعب دیوان که بدون دخالت فرد ثالث ذی نفع در مرحله دادرسی، صادر شده در صورتی که به حقوق شخص ثالث، خلل وارد نموده باشد، ظرف دو ماه از تاریخ اطلاع از حکم، قابل اعتراض است. این اعتراض در شعبه رسیدگی کننده به پرونده، مطرح می‌شود و شعبه مزبور با بررسی دلایل ارائه شده، مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

بند چهارم: اعاده دادرسی

مطابق ۹۸ قانون دیوان عدالت اداری، درمورد احکام قطعی به جهات ذیل می‌توان دادخواست اعاده دادرسی تقدیم نمود:

الف - حکم، خارج از موضوع شکایت صادر شده باشد.

ب - حکم به میزان بیشتر از خواسته صادر شده باشد.

پ - در مفاد حکم، تضاد وجود داشته باشد.

ت - حکم صادر شده با حکم دیگری درخصوص همان دعوی و اصحاب آن، که قبلاً توسط همان شعبه یا شعبه دیگر صادر شده است متعارض بوده بدون آن که سبب قانونی موجب این تعارض باشد.

ث - حکم، مستند به اسنادی باشد که پس از صدور، جعلی بودن و یا عدم اعتبار آنها به موجب حکم مراجع صالح قانونی ثابت شده باشد.

ج - پس از صدور حکم، اسناد و دلایلی به دست آید که دلیل حقانیت درخواست

مبانی و کلیات حقوق اداری □ ۲۲۳

کننده اعاده دادرسی باشد و ثابت شود اسناد و دلایل یاد شده در جریان دادرسی در اختیار وی نبوده است.

در ماده ۹۹ قانون دیوان مهلت تقدیم دادخواست اعاده دادرسی به شرح زیر است:

۱- در مورد بندهای «الف» تا «پ» ماده (۹۸) این قانون، بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی شعبه

۲- درخصوص بندهای «ت» تا «ج» ماده (۹۸) این قانون، بیست روز از زمان حصول سبب اعاده دادرسی

دادخواست اعاده دادرسی با رعایت مواد مربوط به دادخواست مندرج در این قانون با ذکر جهتی که موجب اعاده دادرسی شده است، به شعبه صادرکننده رأی تقدیم می‌شود. در اعاده دادرسی به هیچ عنوان شخص دیگری غیر از طرفین دعوی، وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آنان، نمی‌تواند وارد دعوی شود.

رسیدگی به دادخواست اعاده دادرسی در صلاحیت شعبه صادرکننده حکم قطعی است. شعبه مذکور در ابتداء در مورد قبول یا رد این دادخواست قرار لازم را صادر می‌نماید و در صورت قبول دادخواست مبادرت به رسیدگی ماهوی می‌کند.

شعبه رسیدگی کننده به اعاده دادرسی می‌تواند در صورت احراز ضرورت، دستور توقف اجرای حکم مورد تقاضای اعاده دادرسی را صادر نماید. و هرگاه شعبه دادخواست اعاده دادرسی را وارد تشخیص دهد، حکم مورد تقاضای اعاده دادرسی را نقض و حکم مقتضی صادر می‌نماید. در صورتی که دادخواست اعاده دادرسی راجع به قسمتی از حکم باشد، فقط همان قسمت نقض یا اصلاح می‌گردد. چنانچه جهت دادخواست اعاده دادرسی، مغایرت دو حکم باشد، شعبه رسیدگی کننده پس از قبول اعاده دادرسی، حکم دوم را نقض می‌نماید و حکم اول به قوت خود باقی می‌ماند. حکمی که پس از اعاده دادرسی صادر می‌گردد، قابل اعاده دادرسی مجدد از همان جهت نیست.

مبحث نهم: آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

گفتار اول: شروع به رسیدگی

برای رسیدگی در دیوان همانند دعاوی حقوقی، نیاز به تنظیم دادخواست می‌باشد.

۲۲۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اوراق دادخواست بصورت چاپی و به زبان فارسی است که به تعداد طرف شکایت به همراه یک نسخه اضافی تنظیم می‌گردد و به امضاء یا اثر انگشت شاکی یا نماینده قانونی او برسد. امضاء یا اثر انگشت شاکی یا نماینده قانونی او به وسیله دفتر شعب دیوان یا دفتر یکی از دادگاه‌ها یا دفاتر اسناد رسمی یا شورای محل یا یکی از ادارات یا نهادهای انقلابی و در مورد افراد مقیم خارج از کشور به وسیله مأمورین کنسولی ایران گواهی می‌شود. هزینه دادرسی نیز باید پرداخت شود. باید توجه داشت که در مورد پرونده‌هایی که با قرار عدم صلاحیت از مراجع قضایی دیگر به دیوان ارسال می‌شود نیاز به تقدیم دادخواست و پرداخت هزینه دادرسی نیست.

شکایات متعدد که منشاء و مبنای آنها مختلف است را نمی‌توان به موجب یک دادخواست اقامه کرد مگر آن که دیوان بتواند به تمام آنها ضمن یک دادرسی رسیدگی نماید و نسبت به آنچه که صلاحیت ندارد قرار عدم صلاحیت صادر می‌کند و موجب رد دادخواست از طرف دیوان می‌شود.

بند اول: دادخواست تقدیمی به دیوان چگونه باید تنظیم شود.

برای رسیدگی در دیوان، مطابق ماده ۱۸ قانون دیوان، دادخواست باید حاوی نکات زیر باشد:

الف - مشخصات شاکی

۱- نام و نام خانوادگی، نام پدر، تاریخ تولد، کد ملی، شغل، تابعیت و اقامتگاه برای اشخاص حقیقی

۲- نام، شماره ثبت، اقامتگاه اصلی و شماره تلفن تماس برای اشخاص حقوقی

ب - مشخصات طرف شکایت

۱- نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت در صورت امکان

۲- نام کامل دستگاه‌های موضوع ماده (۱۰) این قانون

پ - نام و نام خانوادگی و اقامتگاه وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی شاکی، در

صورت تقدیم دادخواست توسط آنان

ت - موضوع شکایت و خواسته

ث - شرح شکایت

ج - مدارک و دلایل مورد استناد

چ - امضاء یا اثر انگشت شاکی یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی وی و یا امضاء و مهر شخص حقوقی ذیل دادخواست

ح - مدرک اثبات کننده سمت برای اشخاص حقوقی و نمایندگان قانونی

تبصره - شاکی می‌تواند علاوه بر نشانی پستی، نشانی پست الکترونیکی یا شماره تلفن همراه یا نمابر خود را به منظور ابلاغ اوراق اعلام نماید که در این صورت امر ابلاغ به یکی از طرق مزبور کافی است. هرگاه دادخواست فاقد امضاء و شرایط مذکور باشد، از طرف مدیر دفتر دیوان رد می‌شود و شاکی چنانچه بخواهد باید دوباره دادخواست دهد. موضوع شکایت و خواسته باید منجز و بدون ابهام باشد در دادخواست باید مشخصات تصمیم یا اقدام اداری مورد شکایت و دلایل خلاف قانون بودن آن با ذکر مستندات قانونی قید شود.

بند دوم: موارد رد شکایت

در موارد زیر شعبه رسیدگی کننده به شکایت می‌تواند قرار رد شکایت را صادر کند.

۱. چنانچه کسی به عنوان وکیل یا ولی یا قیم در دیوان شکایتی طرح کرده باشد و سمت او ثابت و محرز نباشد.

۲. در صورتی که شاکی اهلیت قانونی برای طرح شکایت نداشته باشد؛ مانند صغیر و غیررشید و مجنون یا کسی که در نتیجه حکم ورشکستگی از تصرف در اموال خود منع شده و یا شکایت مخالف ضوابط ورشکستگی باشد.

۳. وقتی که شکایت مطروحه بین همان اشخاص یا اشخاصی که طرفین شکایت قائم مقام آنها هستند رسیدگی و نسبت به آن حکم قطعی صادر شده باشد.

بند سوم: رد دادخواست به علت عدم صلاحیت دیوان

چنانچه دیوان تشخیص دهد که رسیدگی به شکایت در صلاحیت دیوان نیست با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده را به مرجع صلاحیتدار ارسال خواهد کرد. دیوان حق رد دادخواست را ندارد او فقط می‌تواند دادخواست را به نزد مرجع صالح ارسال

کند تا مورد رسیدگی قرار گیرد.^۱

بند چهارم: شیوه رسیدگی به شکایات نسبت به آیین نامه ها و تصویب نامه‌ها

در مورد شکایات اشخاص نسبت به تصمیمات عام الشمول (آیین نامه ها، تصویب نامه ها، بخشنامه ها و ...) دادخواست نیز باید به همان صورت که گفته شد تنظیم شود. علاوه بر آن طبق ماده ۸۶ در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

در دادخواست مربوط به درخواست ابطال مصوبات، ذکر علل درخواست، موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که مصوبه با آن مغایر اعلام شده است ضروری می‌باشد. طبق ماده ۱۳ اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.»

گفتار دوم: نوع تصمیم‌گیری دیوان عدالت اداری در برابر شکایت شاکی

قاضی اداری نمی‌تواند به جای اداره یا سازمان اداری تصمیم بگیرد؛ زیرا وظیفه او قضاوت و داوری است نه مداخله در کار اداری و اجرایی.^۲ قاضی اداری چنانچه تشخیص دهد که حق با شاکی است می‌تواند بر حسب اینکه موضوع شکایت ابطال یک تصمیم اداری باشد و یا در مورد مطالبه یک خسارت، اقدامات زیر را انجام دهد.

الف: چنانچه قاضی اداری تصمیم و یا عمل اداری را برخلاف قانون تشخیص دهد، بر لغو تصمیم یا عمل اداری مورد شکایت رأی صادر خواهد کرد.

ب: اگر موضوع شکایت مطالبه خسارت از اداره است، چنانچه دیوان به آن رسیدگی کند و آن را مورد تأیید قرار دهد، تعیین میزان خسارت با دادگاههای عمومی دادگستری خواهد بود.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۴۹۶.

۲. همان، ص ۴۹۱.

بخش دوم:

**بررسی کاربردی وظایف و حدود اختیارات مقامات محلی
دولت (استانداران، فرمانداران و بخشداران)**

فصل اول: آشنایی با وظایف و اختیارات استاندار

(نماینده عالی دولت در استان)

طرح بحث

بررسی و دسته‌بندی وظایف و اختیارات استانداران به دلیل وجود قوانین، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های متعدد در این خصوص، امری مشکل و پیچیده می‌نماید. پس از مشروطیت با تغییر اوضاع حکومت، سازمان اداری کشورهای غربی نمونه و سرمشق قرار گرفته و بر طبق متمم قانون اساسی منسوخ مورخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ قمری و قوانین دیگر از قبیل قانون تشکیلات انجمنهای ایالتی و ولایتی مورخ ذیقعدة ۱۳۲۵ قمری و قانون بلدیه مورخ ۱۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری که بلافاصله تدوین شد، برای اداره امور شهرستانها سیستم عدم تمرکز تصویب گشت و مقرر گردید که امور محلی به وسیله انجمنهای ایالتی و ولایتی و بلدیه که منتخب از طرف اهالی بودند اداره شود. سپس از زمان سلسله پهلوی تا کنون قوانین متعددی در این خصوص به تصویب رسیده است که همگی استانداران و فرمانداران را به ترتیب بعنوان نمایندگان عالی دولت در استان و شهرستان محسوب و بدان تصریح نموده‌اند. به دنبال آن می‌توان قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۶ آبان ماه ۱۳۱۶، قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۲۸ فروردین ماه ۱۳۳۹، لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ شورای انقلاب، قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵، شرح وظایف استانداران و فرمانداران (مصوب شورای عالی اداری ۱۳۷۷) و نهایتاً رأی شماره ۵۰۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بندهای ۱۷ و ۲۹ ماده ۲ مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری شماره هـ/۸۲/۴۸۰ را نام برد. هر یک از قوانین مزبور بخشی از وظایف استانداران و فرمانداران را بیان داشته‌اند که به تدریج با تحول ساختار اداری کشور به تعداد وظایف محوله اضافه گردید. به عنوان مثال وظایف امنیتی و انتظامی استاندار در شق ۳ ماده ۴۱ قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی و ماده ۸ قانون اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹ تحت عناوینی چون وقایع امنیت و یا مراقبت در نظم عمومی و آرامش در حوزه امنیت ملحوظ شده است. که در واقع بیان‌کننده اختیار پلیس اداری استاندار در تمام استان هستند.

در حال حاضر مناط اعتبار در خصوص تشریح وظایف و اختیارات استانداران، مصوبه ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری است. چرا که این مصوبه تا حدود زیادی توانسته است وظایف مربوطه را سازمان یافته تر کند.

مبحث اول: جایگاه استاندار و فلسفه پیش بینی این جایگاه

ایجاد سازمانهای اداری جدید بر اساس تقسیمات کشوری به دوران پس از انقلاب مشروطه باز می گردد. متمم قانون اساسی مورخ ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ قمری (اصول ۲۹ و ۹۰ تا ۹۳) و قانون انجمن های ایالتی و ولایتی، مورخ ربیع الثانی ۱۳۲۵ قمری و قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع الثانی ۱۳۲۵، امور محلی را به مقاماتی که از سوی مردم انتخاب خواهند شد، می سپارند. لیکن به دلیل فساد دستگاه دولت مرکزی فعالیت انجمن های ایالتی و ولایتی عقیم مانده و قانون بلدیة نیز در ۱۳۰۹/۲/۳۰ رسماً منسوخ می گردد.^۱ در ارتباط با تقسیمات کشوری، قانون تشکیل ایالات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذی قعدة ۱۳۲۵ قمری، کشور ایران را به ۴ ایالت بزرگ تقسیم می کند: آذربایجان، فارس، خراسان و کرمان - بلوچستان.

پس از چندی قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ که بخشی از قانون پیشین را نیز نسخ می کند، کشور ایران را به ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان تقسیم می کرد. هر شهرستان نیز به چند بخش و هر بخش به چند دهستان و بالاخره هر دهستان به چند قصبه و ده تقسیم می شد. لازم به یاد آوری است که قانون اساسی مشروطیت نامی از استان نبرده است. مع الوصف، قانون تقسیمات کشوری مورخ ۱۶ آبان ۱۳۱۶، کشور را به ۱۰ استان تقسیم می نماید. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۵ تیرماه ۱۳۶۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری را تصویب و جایگزین قانون ۱۶ آبان ۱۳۱۶ می کند. گفتنی است قانون سابق رسماً توسط قانون تیر ماه ۱۳۶۲ نسخ نگردیده است لذا آن قانون می تواند در قسمتهایی که مغایر قانون جدید نیست به اجرا در آید. این قانون تیر ماه ۱۳۶۲ که مشتمل بر ۱۸ ماده است در تاریخ ۱۳۶۲/۴/۲۰ به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است.^۲

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۱۰۸-۱۰۹.

۲. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، صص ۱۰۹.

۲۳۰ ▣ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

بر اساس تبصره ۱ ماده ۹ قانون تقسیمات کشوری، استان بزرگ‌ترین واحد تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند شهرستان همجوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و طبیعی تشکیل می‌شود. مرکز استان یکی از شهرهای همان استان است که علاوه بر دارا بودن شرایط مناسب‌ترین کانون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی، اجتماعی محل استقرار ستاد اداری و هماهنگی بوده که اجرای هدفها و برنامه‌های دولت و تصمیم‌گیری در محل را تسهیل می‌نماید.

به موجب قانون تقسیمات کشوری، وزارت کشور بنا به ضرورت می‌تواند با تصویب هیأت وزیران با انتزاع و الحاق روستاها، بخش‌ها یا شهرستان‌های مجاور، استانها را تعدیل نماید. ایجاد استان جدید بایستی با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید هیأت وزیران با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد. برای ایجاد استان جدید لازم است یک میلیون نفر جمعیت در استان جدید وجود داشته باشد.

در ساختار سازمان نظام متمرکز اداری ایران، استاندار بالاترین مقام اداری و سیاسی محلی است که از طرف مقامات مرکزی برای اداره استان برگزیده می‌شود. از لحاظ نظام اداری، دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود.^۱

هر استان تحت اداره یک نفر مأمور بلند پایه کشوری بنام استاندار قرار دارد که در حدود مقررات بر فرمانداران حوزه مأموریت خود نظارت می‌کند و با مقامات عالی رتبه کشوری رابطه مستقیم دارد. در هر استان امور لشکری و کشوری از هم جدا است، لذا در برابر استاندار معمولاً یک نفر مأمور عالی رتبه نظامی وجود دارد که عهده دار امور لشکری است و استاندار در این امور حق مداخله ندارد.

مبحث دوم: سازمان و تشکیلات استانداری

ساختار و تشکیلات استانداری‌ها متشکل از مجموعه‌ای از دفاتر و معاونت‌ها می‌باشد که در قالب دو گفتار به ترتیب شامل حوزه دفتر استاندار و حوزه معاونت‌های استانداری مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱. ماده ۱۲ قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲.

گفتار اول: حوزه دفتر استاندار

بعضی از واحدها در استانداری مستقیماً زیر نظر استاندار انجام وظیفه می‌کنند که اصطلاحاً حوزه استاندار نامیده می‌شود.

مطابق با مصوبات شورای عالی اداری، در استانداری واحدهایی مستقیماً تحت نظر استاندار انجام وظیفه می‌کنند این واحدها شامل دفتر استاندار، اداره کل روابط عمومی و امور بین الملل، دفتر مدیریت عملکرد، بازرسی و امور حقوقی، اداره کل حراست، دفتر امور بانوان و خانواده و هسته گزینش می‌باشد که حوزه استاندار محسوب شده و بسته به ساختار و نیازهای هر استان ممکن است دفاتر دیگری همچون اداره کل تشریفات و ... به حوزه دفاتر استانداری‌ها اضافه گردد.

بند اول: اداره کل حوزه استاندار

الف: اهداف و وظایف

- تقویت جایگاه استانداری به عنوان نماینده عالی دولت و انجام امور مربوط به برقراری ارتباط با واحدهای استانی دستگاه‌های دولتی در جهت تسریع در وظایف و مأموریت‌های محوله و ایجاد زمینه‌های لازم برای انجام برنامه ریزی، هماهنگی و نظارت بر وظایف و فعالیت‌هایی که بر اساس تشکیلات استانداری‌ها لازم است در حوزه استاندار انجام می‌پذیرد و اعمال مدیریت و هماهنگی در فعالیت‌های واحدهای زیر مجموعه استاندار و انجام پشتیبانی حوزه استاندار و برقراری ارتباط با حوزه مدیریت داخلی استانداری و سایر دستگاههای اجرایی و سازمان‌ها و نهادهای استان از وظایف اداره کل حوزه استاندار می‌باشد. همچنین انجام وظایف و امور مربوط به تشریفات و استقبال از مقامات کشوری و لشکری و مهمانان خارجی، و برنامه ریزی و انجام هماهنگی‌های لازم در رابطه با فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، شهرداری‌ها و دهیاری‌های استان را نیز برعهده دارد.

ب: وظایف دفتر استاندار

۱- ایجاد هماهنگی

- شامل هماهنگی و تنظیم اوقات ملاقات مراجعه کنندگان با استاندار و هماهنگی و

۲۳۲ ▣ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

تنظیم برنامه‌های بازدید استاندار از شهرستانها و طرحهای عمرانی، اقتصادی و... و همچنین تنظیم برنامه ملاقات رؤسای ادارات استان و مقامات غیر استانی و هماهنگ نمودن اوقات جلسات و سمینارها و کنفرانس های استاندار به نحوی که تداخل صورت نپذیرد از وظایف این دفتر می‌باشد.

۲- ابلاغ دستورات

ابلاغ دستورات استاندار به اشخاص و مؤسسات ذی ربط و یا ادارات تابعه برحسب خط مشی تعیین شده و انجام اقدامات لازم در زمینه برقراری ارتباط تلفنی مقام مربوطه، همچنین کنترل و توزیع برنامه‌های وارده به دفتر و ارجاع آنها به واحدهای ذی ربط و پیگیری آنها تا حصول نتیجه و مهیا نمودن سوابق و یا پرونده‌های مربوط به کمیسیونها، سمینارها و جلسات استاندار از وظایف این دفتر می‌باشد.

۳- راهنمایی و پاسخگویی

از وظایف این دفتر راهنمایی و در صورت لزوم فراهم آوردن و یا انجام درخواست های متقاضیان و مراجعه کنندگان و پیگیری و رفع مشکلات مراجعه کنندگان از طریق تلفن و یا انجام مکاتبه می‌باشد.

۴- انعکاس وقایع

تهیه و تنظیم گزارشات لازم پیرامون مکاتبات و وقایع مهم روزانه جهت ارائه به استاندار و انجام اقدامات لازم در زمینه دریافت و ثبت و نگهداری پرونده ها و اسناد و مدارک مورد نیاز و نیز تهیه پیش نویس برخی از نامه ها، گزارشات و تلگرافها و انجام سایر امور مربوطه طبق دستور.

بند دوم: اداره کل بازرسی، مدیریت عملکرد و امور حقوقی

- اهداف و وظایف

- نظارت و ارزشیابی وظایف، فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها در دستگاه‌های اجرایی به منظور تشخیص موانع و مشکلات موجود و شناخت عوامل مؤثر در پیشبرد اهداف و انعکاس به وزارتخانه ها و سازمان‌های مرکزی جهت بهره گیری بیشتر در انجام وظایف محوله.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۳۳

- اجرای ارزیابی فعالیت ها و عملکرد مدیریت دستگاههای اجرایی استان.
- نظارت بر حسن اجرای برنامه های ارزشیابی ادارات و مدیران کل و ملحوظ داشتن دستورالعمل ها و ضوابط تعیین شده.
- هماهنگی با واحدهای بازرسی و پاسخگویی به شکایات دستگاههای دولتی مستقر در استان به منظور تبادل اطلاعات و ایجاد وحدت رویه و ایجاد همکاری های لازم با گروههای بازرسی و نهادهای قانونی کشور به منظور حسن انجام وظایف محوله و ایجاد هماهنگی در این زمینه.
- تهیه گزارش متضمن تجزیه و تحلیل ارزشیابی های به عمل آمده و نتیجه گیری از آنها و ارائه پیشنهادهاى اصلاحی.
- برقراری ارتباط مستمر با اداره ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات حوزه ستاد وزارت کشور.
- اجرای خط مشی ها، سیاست ها و دستورالعمل های ابلاغی و ارائه گزارش های لازم در چارچوب وظایف محوله.
- ارتباط مستمر با دفتر ارزشیابی وزارت کشور و معاونت ذیربط در ریاست جمهوری به منظور هماهنگی در نحوه اجرای برنامه های ارزشیابی و ارزشیابی در دستگاه های اجرایی استان.
- نظارت بر حسن اجرای ضوابط و مقررات ارزشیابی کارکنان دولت در دستگاه های اجرایی و مدیران استان بر اساس قوانین و مقررات مربوط و ضوابط تعیین شده.
- تهیه برنامه ها و اجرای ارزشیابی نوبه ای کارکنان دولت و برگزاری دوره های آموزشی لازم و توجیه ارزشیابی کنندگان در رابطه با اهداف و برنامه های ارزشیابی.
- تهیه و تنظیم و نگهداری شناسنامه ارزشیابی مدیران و کارشناسان، محققین و متخصصین و کارکنانی که خدمات آنان برجسته تشخیص داده می شود.
- نظارت و ارزشیابی وظایف فعالیت ها و مسئولیتهای دفاتر و ادارات استانداری به منظور تشخیص موانع و مشکلات موجود و شناخت عوامل مؤثر در پیشبرد اهداف و انعکاس به سایر واحدها جهت بهره گیری در انجام وظایف محوله و ارائه گزارش به استاندار.

۲۳۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- تهیه برنامه ها و اجرای ارزشیابی سالانه کارکنان استانداری و واحدهای تابعه و ارائه آن به استاندار جهت اتخاذ تصمیم نهایی.
- بررسی فعالیتهای واحدهای استانداری، فرمانداری ها، بخشداری ها و شهرداری ها به منظور ارزشیابی میزان کارایی و عملکرد آنها و ارائه گزارش به استاندار.
- آموزش و توجیه ارزشیابی کنندگان در رابطه با اهداف و برنامه‌های ارزشیابی.
- نظارت بر حسن اجرای برنامه های ارزشیابی ادارات و مدیران کل و ملحوظ داشتن دستورالعمل ها و ضوابط تعیین شده.
- جمع آوری و تقدیم اسامی کارکنانی که خدمتشان برجسته تشخیص داده می‌شود همراه با شرح فعالیت ها و خدمات برجسته آنان به منظور فراهم آوردن امکانات تشویق آنان بر اساس آیین نامه و ضوابط مربوط.
- بازرسی و رسیدگی به امور ارجاعی از طرف استاندار.
- تنظیم برنامه بازرسی موردی و دوره ای و اجرای آن از طریق بازرسی های مالی و اداری.
- انجام همکاری های لازم با گروههای بازرسی و نهادهای قانونی کشور به منظور حسن انجام وظایف محوله و ایجاد هماهنگی در این زمینه.
- تنظیم گزارش از نتایج بازرسی های انجام شده و ارسال آن برای مراجع ذیربط.
- رسیدگی به شکایات ارزشیابی شوندگان و تهیه گزارش جهت ارائه به شورای ارزشیابی به منظور صدور رأی قطعی در موارد اختلاف.
- دریافت و بررسی شکایات کتبی مراجعین از کارکنان و واحدهای استانداری و دیگر ادارات و تهیه گزارش جهت مقامات مافوق.
- بررسی پیرامون صحت و سقم موارد مورد شکایات و پیگیری در این زمینه جهت احقاق حق شاکی و صدور پاسخ کتبی به منظور اطلاع شاکی از نتیجه رسیدگی به شکایات.
- بررسی و پاسخگویی به مراجعات نهاد ریاست جمهوری، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت کشور و دیگر ارگان های مسئول در باب شکایات و خواسته های مردم.
- دریافت شکایات واصله از اشخاص حقیقی و حقوقی و بررسی پیرامون صحت و سقم موارد و شکایات و پیگیری موضوع تا اخذ نتیجه نهائی و پاسخگویی به شاکی.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۳۵

- رسیدگی به شکایات مندرج در مطبوعات در زمینه‌های مربوط، پس از حصول اطمینان از صحت مفاد آن و پاسخگویی از طریق روابط عمومی.
- نظارت و ارزیابی وظایف، فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها در دستگاه‌های اجرایی به منظور تشخیص موانع و مشکلات موجود و شناخت عوامل موثر در پیشرفت اهداف و انعکاس به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی جهت بهره‌گیری بیشتر در انجام وظایف محوله.
- ارتباط و هماهنگی با واحدهای بازرسی و پاسخگویی به شکایات دستگاه‌های دولتی مستقر در استان به منظور تبادل اطلاعات و ایجاد وحدت رویه و انجام همکاری‌های لازم با گروه‌های بازرسی و نهادهای قانونی کشور به منظور حسن انجام وظایف محوله و ایجاد هماهنگی در این زمینه.
- تهیه گزارش متضمن تجزیه و تحلیل ارزیابی‌های به عمل آمده و نتیجه‌گیری از آنها و ارائه پیشنهادها اصلاحی.
- تهیه و تنظیم برنامه‌های بازرسی مستمر، دوره‌ای و یا موردی و اعزام بازرس یا هیأت‌های بازرسی به سازمان‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی جهت بازرسی و ارزیابی عملکرد آنها و تهیه گزارش لازم و ارائه پیشنهادها و راه‌حل‌های مناسب به منظور رفع نواقص و مشکلات به مراجع مربوطه.
- ارتباط مستمر با دفتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات وزارت کشور به منظور اجرای خط مشی‌ها و سیاست‌ها و هماهنگی لازم در نحوه اجرای برنامه‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی استان.
- نظارت و ارزیابی وظایف، فعالیت‌ها و مسئولیت‌های دفاتر و ادارات تابعه استانداری به منظور تشخیص موانع و مشکلات موجود و شناخت عوامل مؤثر در پیشرفت اهداف و انعکاس به سایر واحدها جهت بهره‌گیری در انجام وظایف محوله و ارائه گزارش به استاندار.
- نظارت بر حسن اجرای برنامه ارزشیابی مدیران و رؤسای ادارات با ملحوظ داشتن دستور العمل‌ها و انجام امورات دبیرخانه‌ای با توجه به وظایف استانداری و فرمانداران.
- بازرسی و رسیدگی به امور ارجاعی از طرف استاندار.

۲۳۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- اعلام موارد تخلف اداری مشهود کارکنان و مسئولین دولتی در حین بررسی شکایات یا بازرسی‌های انجام شده به هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری ذیربط، پس از هماهنگی با بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط در امر رسیدگی به تخلفات اداری و دریافت نتیجه اقدام هیأت جهت انعکاس به شاکی.
- ارجاع پرونده به محاکم قضایی در مواردی که تخلف عنوان جرم عمومی نیز داشته باشد.
- بررسی و پاسخگویی به مراجعات و مکاتبات نهاد ریاست جمهوری، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت کشور و دیگر ارگانهای مسئول در باب شکایات و خواسته‌های مردم.
- انجام اقدامات لازم به منظور استقرار سیستم‌های مکانیزه و پیشرفته جهت افزایش دقت، سرعت و کیفیت گزارش‌گیری و گزارش‌دهی.
- نظارت بر تحقق و حسن اجرای نظامنامه، مدیریت پاسخگویی به شکایات مردم موضوع تصویب نامه مورخ ۸۵/۵/۴ به منظور ارتقاء سطح پاسخگویی دستگاههای اجرایی به شکایات.
- عضویت در ستاد ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد و ستاد مقابله با رشوه.

بند سوم: اداره کل حراست

دستگاه حراست براساس ماده واحده قانون مصوب ۶۸/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام با اهداف و تشکیلات سازمانی خاص به عنوان یک مجموعه اجرایی و نظارتی از مصادیق بارز و حیطة شمول اصول و قواعد مذکور بوده و به لحاظ ویژگیها، وظایف و جایگاه سازمانی، بعنوان یکی از زیر مجموعه‌های تشکیلاتی، مستقیماً یا به صورت غیر مستقیم و نامحسوس وظایف خطیری در ارتباط با سالم سازی محیط کار و کنترل کیفی و کمی کارکنان، بررسی و احراز تخلفات اداری مالی، حفاظت از تأسیسات و اماکن، اسناد و مدارک را عهده دار بوده و بر اساس دستورالعمل صادره از طرف وزارت کشور مجری دوره‌های آموزشی مربوط به حراست نیز می‌باشد. اهم وظایف اداره حراست که مستقیماً زیر نظر استاندار انجام وظیفه می‌کند به شرح ذیل می‌باشد:

– اهداف و وظایف

– اظهار نظر در مورد پذیرش یا عدم پذیرش داوطلبان ورود به خدمت به استانداری، فرمانداری و بخشداری و شهرداری ها و سازمان های تابعه (سازمان همیاری شهرداری ، اتوبوسرانی و ...) مطابق قوانین و مقررات و ضوابط مصوب و رسیدگی به شکایات واصله در مورد آنها.

– برنامه ریزی، سازماندهی و نظارت و هدایت کلیه فعالیت ها و اقدامات تأمینی جهت جلوگیری از دسترسی عوامل غیر مجاز به پرسنل، تأسیسات و اسناد و مدارک و تجهیزات و مخابرات استانداری و فرمانداری ها و بخشداری ها و شهرداری های استان.

– جمع آوری اخبار و اطلاعات پیرامون پرسنل استانداری و واحدهای تابعه و حفاظت از آنها و ارائه گزارش های نوبه ای و موردی به استاندار.

– بررسی و تعیین رده حراستی پرسنل جهت دسترسی به اسناد طبقه بندی شده.

– اعلام صلاحیت پرسنل جهت تصدی مشاغل و داوطلبان به اشتغال، انتقال و مأموریت به استانداری و واحدهای تابعه.

– بررسی در مورد متقاضیان دریافت سلاح با همکاری دستگاه های ذیصلاح.

– صدور کارت شناسایی کارکنان و انجام طبقه بندی کلیه امور و اسناد دارای طبقه بندی.

– نظارت و مراقبت بر اجرای امور مربوطه به حراست اخبار ، اسناد ، پرسنل و تأسیسات واحدهای تابعه و وابسته به استانداری.

– اجرای طرح های آموزشی مربوط به حراست بر اساس دستورالعمل های صادره از طرف وزارت کشور.

– تهیه و کشف رمز و ثبت و صدور نامه ها و دریافت و ارسال نامه های طبقه بندی شده.

– ارتباط مستمر با واحد حراست وزارت کشور به منظور ایجاد هماهنگی در امور مربوط و اخذ خط مشی ها و دستورالعمل های لازم.

– پیشنهاد طرح های حراستی و حفاظتی متناسب با موقعیت استان به واحد وزارت کشور.

– انجام امور مربوط به بی سیم و تلکس استانداری.

۲۳۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- ایجاد سازماندهی، گسترش و هدایت شبکه جمع آوری خبر در سطح محیط طبق ضوابط و تهیه و تنظیم شناسنامه محیط.
- کشف و شناسایی عوامل ایجاد نارضایتی و نابسامانی در سطح محیط و انجام پیگیری‌های لازم طبق خط مشی مشخص شده.
- انتقال سریع کلیه اخبار، رویدادها و گزارشات محیط به مراجع ذی ربط از جمله استاندار و تشکیلات اطلاعاتی و دفتر مرکزی حراست وزارت کشور.
- صدور هر گونه کارت تردد و شناسایی جهت پرسنل محیط و ... و انجام کلیه امورات مربوط به اسناد و مدارک طبقه بندی شده.
- کنترل مستمر پرسنل مظنون محیط از بُعد اطلاعاتی، امنیتی و سرخ یابی و جمع آوری از فعالیت ضد انقلاب و کنترل از فعالیت اتباع بیگانه در سطح محیط طبق ضوابط.
- تهیه و ارسال اطلاعات مورد نیاز دفتر مرکزی حراست وزارت کشور در خصوص مأمورین اعزامی به خارج از کشور و کاندیداهای مشاغل حساس به منظور تعیین صلاحیت.
- تعیین رده حفاظتی پرسنل شاغل در محیط، دسترسی به اسناد طبقه بندی شده و تردد به اماکن حفاظت شونده.
- همکاری در زمینه طرح های حفاظتی و انتقال خطوط اطلاعاتی ارائه شده از طرف دفتر مرکزی حراست و توجیه و آموزش حفاظتی مسئولین و پرسنل ذیربط.
- تأیید و تعیین مسئولین و متصدیان حراست فرمانداری‌ها، بخشداری‌ها، شهرداری‌ها، سازمان همیاری شهرداری‌ها، سازمان اتوبوسرانی و ...، هماهنگی و همکاری لازم در خصوص انجام امور مربوط با وزارت اطلاعات.
- انجام امورات مربوط به تسلیح مسئولین و افرادی که طبق مقررات جاری نیاز به تسلیح دارند.

بند چهارم: دفتر امور خانواده و بانوان

- اهداف و وظایف

- انجام مطالعات و تحقیقات لازم در خصوص وضعیّت مسائل و مشکلات امور

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۳۹

خانواده و بانوان در ابعاد زندگی فردی، خانوادگی و اجتماعی در جهت دهی به سوی سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران.

- ارتباط مستمر با دفتر امور بانوان حوزه وزارت کشور و اجرای خط مشی‌ها، سیاست‌ها و دستور العمل‌های ابلاغی و ارائه گزارش‌های لازم در چارچوب وظایف محوله.

- مطالعه و شناخت امکانات و تسهیلات مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی استان و برنامه ریزی جهت استفاده و بهره برداری امکانات مذکور.

- مطالعه و بررسی قوانین و مقررات مربوط به زنان به منظور یافتن راه حل‌های مناسب برای رفع تنگناهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی زنان.

- مطالعه، بررسی و برنامه ریزی مناسب جهت فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای آموزش و بالا بردن سطح کارایی و دانش عمومی خانواده‌ها و بانوان با توجه به مطالعه و بررسی و تدوین شیوه‌های سازماندهی خانواده‌ها و بانوان جهت مشارکت در فعالیتهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و تعقیب آنها.

- برقراری ارتباط مستمر با دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و نهادهای ذی ربط استان در امور بانوان به منظور تبادل نظر و آگاهی از طرح‌ها، برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در جهت رفع مسائل و مشکلات زنان در استان.

- پیگیری در زمینه نیازهای اعتباری برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به امور خانواده و زنان در استان با همکاری دستگاه‌های ذی ربط.

- فراهم آوردن موجبات اجرای وظایف وزارت کشور در ارتباط با مسائل خانواده و بانوان سراسر کشور از طریق استاندار و فرمانداران و سایر دستگاه‌های ذی ربط استان.

- تعیین مسائل و مشکلات اجرایی برنامه‌های اجتماعی و رفاهی خانواده‌ها و بانوان و پیگیری از طریق مسئولین ذی ربط تا رفع مشکلات.

- نظارت و پیگیری در زمینه تشکیل و تأسیس و نحوه فعالیت کانون‌های فرهنگی اجتماعی خانواده و بانوان به منظور توسعه مشارکت زنان در عرصه‌های مختلف.

بند پنجم: اداره کل روابط عمومی و امور بین الملل

– اهداف و وظایف

– تهیه و تنظیم برنامه‌های مربوط به مصاحبه‌های مطبوعاتی، رادیویی و تلویزیونی و سخنرانی‌های استاندار و دیگر مقامات استانداری با توجه به خط و مشی‌های تعیین شده.

– تهیه و تنظیم برنامه‌های مراسم و بازدیدها با همکاری واحدهای مربوط.

– ایجاد حسن روابط بین کارکنان و مسئولین استانداری از طریق تشکیل جلسات و برپایی سخنرانی‌ها با همکاری واحدهای ذیربط.

– برقراری و ارتباط مستمر با واحد روابط عمومی ریاست جمهوری و وزارت کشور بمنظور ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست‌ها و خط و مشی‌های کاری دولت در استان. - برقراری و ارتباط مستمر با روابط عمومی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای انقلاب اسلامی در استان به منظور ایجاد هماهنگی و ابلاغ سیاست‌ها و خط و مشی‌های ابلاغی در زمینه وظایف مربوط.

– تماس مستمر و مداوم با ائمه جمعه و نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی بمنظور کسب نظرات مشورتی در رابطه با مسائل مختلف استان و همچنین مشکلات مبتلا به مردم در حوزه انتخابیه و انعکاس آن به مقامات اجرایی استان. - بررسی جراید و ارائه اخبار و مطالب مهم به دفتر استاندار.

– برنامه ریزی به منظور ایجاد و تأسیس و نگهداری کتابخانه‌ای متناسب با نیاز فعالیت‌های واحدهای مختلف استانداری.

بند ششم: هسته گزینش

– اهداف و وظایف

– برقراری ارتباط با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی به منظور اطلاع از آخرین نظریه‌ها و روشهای علمی در زمینه فنون تحقیق و مصاحبه.

– هماهنگی و نظارت بر اجرای دستورالعمل‌ها و بخش نامه‌های ارسالی از هیأت عالی گزینش وزارت کشور.

– هماهنگی و ارتباط با هیأت عالی گزینش وزارت کشور به منظور تبادل نظر در

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۴۱

- مورد خط مشی و سیاستهای حاکم بر امر گزینش نیروی انسانی.
- بررسی و تعیین صلاحیت عقیدتی، سیاسی و اخلاقی متقاضیان ورود به خدمت در استانداری، فرمانداریها، بخشداریه‌ها و شهرداریهای تابعه.
 - تهیه و تنظیم سؤالات و تست‌های عقیدتی، سیاسی و اخلاقی مورد نیاز برای استفاده در امتحانات یا مصاحبه‌های کتبی.
 - نظارت بر فرآیند جذب کارکنان در بدو استخدام شامل: اجرای امتحانات، تصحیح اوراق، انجام مصاحبه و تحقیق و اعلام نتایج، برابر قوانین و مقررات.
 - هماهنگی و نظارت بر فرآیند گزینش و ارائه راهنمایی‌های لازم به کارکنان تحت سرپرستی در نحوه انجام وظایف محوله.
 - اظهار نظر در مورد پذیرش و یا عدم پذیرش داوطلبان، براساس نتایج حاصله از امتحان کتبی، مصاحبه و تحقیق، برابر قوانین و مقررات.
 - نظارت بر حفظ و نگهداری پرونده‌ها و اطلاعات محرمانه جمع‌آوری شده در رابطه با گزینش افراد.
 - فراهم آوردن تمهیداتی به منظور محرمانه ماندن اسامی افراد گزینش شده مورد تأیید و یا مردودی، قبل از انتشار رسمی.
 - نظارت بر تشکیل و بایگانی پرونده‌های گزینش کارکنان استانداری و واحدهای تابعه و نگهداری آنها بصورت محرمانه.
 - اعلام نیازهای آموزشی افراد گزینش شده به واحدهای ذیربط.
 - مطالعه و بررسی طرح‌های پیشنهادی به منظور پیشبرد امور مربوط به هسته گزینش.
 - تنظیم برنامه تحقیقات و مصاحبه‌ها و تعیین افراد تحقیق‌گر و مصاحبه‌گر جهت انجام وظایف محوله.
 - بررسی و اظهار نظر بدوی در مورد اعتراض‌ها و شکایات واصله از نحوه گزینش و سایر مسائل مربوط به آن.
 - اظهار نظر در مورد پذیرش و یا عدم پذیرش داوطلبان ورود به خدمت استانداری، فرمانداریها، بخشداریه‌ها و شهرداریهای تابعه با رعایت ضوابط مصوب و براساس نتایج امتحان کتبی، مصاحبه و تحقیق.

۲۴۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- هماهنگی و ارتباط با هیئت مرکزی گزینش وزارت کشور و اخذ ضوابط خط مشی ها و سیاستهای حاکم بر امر گزینش نیروی انسانی.
- اجرای دستورالعمل و بخشنامه‌های سازمان امور اداری و استخدامی کشور، هیئت عالی گزینش و هیئت مرکزی گزینش وزارت کشور.
- تشکیل بایگانی پرونده‌های گزینش و نگهداری آن بصورت محرمانه.

گفتار دوم: حوزه معاونت‌های استانداری

ساختار سازمانی استانداری ها در تشکیلات جدید شامل سه معاونت سیاسی، امنیتی و اجتماعی، معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع و معاونت هماهنگی امور عمرانی است. اما ماهیت استان ها موجب ایجاد تغییراتی در ساختار تشکیلاتی استانداری‌ها در حوزه معاونت شده است:

در استانداری‌های تهران، سیستان و بلوچستان و خوزستان چهار معاونت وجود دارد که شامل معاونت امنیتی و انتظامی، معاونت سیاسی و اجتماعی، معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع و معاونت هماهنگی امور عمرانی است.

در استانداری‌های فارس، خراسان رضوی و قم به دلیل وجود اماکن زیارتی، علاوه بر سه معاونت موجود در سایر استان ها، معاونت هماهنگی و مدیریت امور زائرین وجود دارد.

بند اول: حوزه معاونت سیاسی، امنیتی و اجتماعی

در زیر مجموعه معاونت سیاسی، امنیتی و اجتماعی استانداریها، دفتر امور سیاسی و انتخابات، دفتر امور اجتماعی و شوراها، دفتر امور امنیتی و انتظامی، دفتر امور اجتماعی و فرهنگی، دفتر امور اتباع و مهاجرین خارجی و دفتر پدافند غیرعامل فعالیت می‌کنند. از عمده ترین وظایف این معاونت موارد ذیل را می‌توان نام برد:

- تلاش در جهت تحقق برنامه‌های سیاسی، اجتماعی دولت و ارتقاء مشارکت در حضور مؤثر مردم استان در فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی.
- زمینه سازی برای فعالیت‌های مطلوب احزاب و تشکلهای سیاسی استان و نظارت بر فعالیت آنها.
- حمایت از شوراهای اسلامی و نظارت بر فعالیت آنها مطابق قوانین و مقررات.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۴۳

- برنامه ریزی و برگزاری انتخابات عمومی و نظارت بر اجرای سایر انتخاباتی که به موجب قوانین و مقررات زیر نظر استانداری یا فرمانداری‌ها برگزار می‌شوند مطابق زمانبندی ابلاغی.
- ارائه پیشنهادات لازم برای تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری در محدوده استان.
- پیگیری ثبت و نگهداری امور سجلی و احوال چهار گانه (موالید، فوت، ازدواج و طلاق) مردم استان.
- هماهنگی و هدایت فرمانداران برای تحقق سیاست‌های عمومی و برنامه‌های دولت.
- برنامه ریزی در جهت حفظ دستاوردهای انقلاب اسلامی با مشارکت ادارت ذی‌ربط و مشارکت‌های عمومی و فرمانداران و بخشداران.
- مراقبت دائم نسبت به رویدادهای سیاسی و فراهم کردن موجبات گسترش آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در چارچوب قانون اساسی و قوانین مربوط به فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی شناخته شده و نظارت بر حسن انجام امور مذکور.
- بررسی و مطالعه پدیده‌های فرهنگی و اجتماعی و آسیب‌های جامعه.
- گردآوری و تجزیه و تحلیل رویدادهای خبری و گزارشات سیاسی و اجتماعی و... استان و انعکاس به وزارت کشور.
- برنامه ریزی و تلاش در جهت توسعه تشکلهای غیر دولتی و امور عام المنفعه و ایجاد فضای روانی سالم برای مردم و جمع‌آوری متکدیان و معتادان و کودکان خیابانی و آسیب دیدگان اجتماعی با همکاری دستگاههای مسئول.
- برنامه ریزی برای اوقات فراغت جوانان (اعم از دختران و پسران).
- تلاش و برنامه ریزی در جهت تأمین و افزایش سلامت و بهداشت جامعه و مردم و پیشگیری از بیماری‌های واگیردار.
- برنامه ریزی در جهت توسعه ورزش همگانی و فراهم نمودن امکانات ورزشی برای بانوان.
- پیگیری و اقدام در جهت انطباق وضعیّت ادارات و سازمان‌ها و نهادها با واحدهای تقسیمات کشوری در استان.

۲۴۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- برنامه ریزی و انجام نشست‌های نوبه‌ای و مستمر با نخبگان و شخصیت‌های ذی نفوذ مذهبی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به منظور آگاهی از دیدگاه‌های آنها و تبادل نظر در رابطه با امور مربوط به استان.
- پیگیری برگزاری همایش‌های علمی مربوط به مسائل و مشکلات فرهنگی و اجتماعی و بزرگداشت نخبگان و مشاهیر استان.
- تکمیل پرونده تشکّل‌های صنفی و سیاسی و پیگیری صدور مجوز مربوط به آنها و بررسی درخواست‌های اقشار و گروهها در رابطه با برپایی اجتماعات و راهپیمایی‌ها مطابق دستور العمل‌های قانونی.
- تجزیه و تحلیل جرائم و تخلفات سیاسی و مقایسه با استان‌های دیگر و بررسی سنواتی و اتخاذ تدابیر برای کاهش آنها.
- پیگیری در جهت استقرار واحدهای انتظامی و پست‌های ایست و بازرسی موقت و دائم.
- ساماندهی امور اتباع بیگانه و تردد اتباع ایرانی و بیگانه و امور مربوط به مبادلات در استان‌های مرزی و بررسی مسائل امنیتی با کشورهای همسایه.
- برنامه ریزی و هدایت اقدامات مربوط به کنترل قاچاق کالا، اسلحه و مواد مخدر در استان.
- انجام امور مربوط به اقدامات تردد، اشتغال و ازدواج اتباع بیگانه و ثبت و نگهداری اطلاعات.
- اتخاذ تدابیر لازم با همکاری اعضای شورای تأمین استان در هنگام بروز حوادث و بلایای طبیعی و معضلات سیاسی امنیتی و اجتماعی.
- برنامه ریزی و حفاظت مستمر از اماکن و تأسیسات دارای طبقه بندی، به ویژه نقاط و تأسیسات حسّاس و حیاتی و نظارت دایم بر حمل و استفاده از مواد ناریه.
- پیگیری و اجرای قوانین و مقررات که در مورد ورود و خروج و اقامت و اشتغال اتباع بیگانه بر عهده دستگاههای مختلف نهاده شده است.

الف: دفتر امور سیاسی و انتخابات

مسئولیت دفتر سیاسی و انتخابات به عهده مدیر کل این دفتر می‌باشد که زیر نظر معاون سیاسی و امنیتی اجتماعی استاندار انجام وظیفه می‌کند و خلاصه وظایف و

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۴۵

اختیارات آن به شرح زیر است:

- بررسی گزارشات و مدارک واصله در مورد متقاضیان تأسیس حزب، جمعیت، انجمن سیاسی و صنفی و انجمن اسلامی و یا اقلیت‌های دینی شناخته شده در حوزه استان و انجام تحقیقات و اعلام نظر در این زمینه به وزارت کشور.
- نظارت و مراقبت مستمر از نحوه فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های اسلامی و ارسال گزارشات در این مورد به وزارت کشور و سایر مراجع ذی‌ربط.
- پیگیری و تشکیل پرونده تشکّل‌های صنفی و سیاسی جهت صدور مجوزهای لازم.
- دریافت و پیگیری درخواست‌های اقشار و گروه‌ها در رابطه با برپایی اجتماعات و راهپیمایی‌ها مطابق دستور العمل‌های قانونی.
- تهیه و تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی دولت و ابلاغ به فرمانداران و بخشداران در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه.
- جمع‌آوری و جمع‌بندی اخبار و گزارشات سیاسی استان و تجزیه و تحلیل آن و انعکاس به وزارت کشور.
- پیگیری و اجرای برنامه‌های مربوط به نشست‌های مستمر با نخبگان و شخصیت‌های ذی نفوذ سیاسی و اجتماعی و فرهنگی به منظور آگاهی از دیدگاه‌های آنها و تبادل نظر در رابطه با امور مربوط به استان.
- انجام امور مربوط به کلیه انتخابات در سطح استان طبق مقررات و قوانین مربوط و نظارت بر حسن اجرای آنها.
- تهیه و تنظیم آمارهای مورد نیاز انتخابات و نتیجه‌گیری از پیشرفت کار.
- بررسی و انجام مطالعه لازم در مورد ایجاد، انتزاع، الحاق و یا تبدیل نقاط مختلف استان به روستاها، دهستان، شهر، بخش، شهرستان در سطح استان در چارچوب ضوابط و تعاریف تقسیمات کشوری و ارائه نظرات و پیشنهادات مناسب به وزارت کشور.

ب: دفتر امور اجتماعی و شوراها

دفتر امور اجتماعی و شوراها در استانداری، به منظور رسیدگی به مشکلات و مسائل بهداشتی، فرهنگی و اجتماعی سطح استان و فراهم سازی بستر مناسب آموزشی

۲۴۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

و ارتقاء سطح دانش شوراهای اسلامی در خصوص آشنایی با وظایف و مسئولیت‌های قانونی خود و فعالیت می‌کند. وظایف دفتر مذکور به شرح ذیل است:

- بررسی و شناسائی خصوصیات فرهنگی، اجتماعی و رفاهی استان.
- تحقیق پیرامون مسائل و مشکلات و آسیب‌های اجتماعی و ارائه راه حل آنها به مقامات مسئول.

- بررسی مسائل و نیازمندی‌های اجتماعی و فرهنگی منطقه و تعیین اولویت‌ها در این زمینه و تعامل همکاری با حوزه ستاد وزارت کشور.
- بررسی نیازهای استان در زمینه مسائل بهداشتی، فرهنگی و اجتماعی.
- نظارت و پیگیری لازم در مورد رسیدگی و بهبود وضع اماکن عمومی.
- اقدام در تجهیز و مشارکت مردم روستا و شهر در امور اجتماعی و کارهای عام المنفعه.

- نظارت و مراقبت در تشکّل و فعالیت شورای نام گذاری استان بر اساس مقررات موجود.

- بررسی درخواست‌های مربوط به نام گذاری و تغییر نام واحدهای مختلف تقسیمات کشوری و اماکن عمومی در سطح استان و ارائه پیشنهادات لازم به وزارت کشور.^۱

- جمع آوری و تهیه آمار و اطلاعات مورد نیاز در زمینه شوراهای اسلامی استان و بررسی اقدامات و عملکرد آنها و بررسی گزارش‌های ارسالی شهرستان‌ها.
- انجام برنامه ریزی‌های سالم به منظور ارتقاء روز افزون و بالندگی شوراهای اسلامی شهر و روستا.

- تهیه و تنظیم پیشنهاد برنامه‌های آموزشی و آشنا سازی اعضا شوراهای با وظایف و مسئولیت‌های قانونی خود و سایر مسائل مورد نیاز در جهت اجرای هر چه مطلوب تر وظایف و امور نظارتی مربوطه و ارائه آن به واحد مربوط جهت اجرا.

- بررسی و تنظیم پیشنهاد برنامه آموزشی برای کارکنان استانداری و فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها در زمینه آشناسازی آنان با قوانین و آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌های مربوط

۱. به موجب بند ۲۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱: تصویب نامگذاری معابر، میادین، خیابانها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها، از وظیفه شورای اسلامی شهر می‌باشد.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۴۷

- به شوراهای اسلامی و ارائه آن به واحد مربوط جهت اجرا.
- برنامه ریزی و اقدامات لازم به منظور ترویج فرهنگ شورایی در بین اقشار مختلف مردم استان با همکاری دستگاههای ذی ربط.
- برنامه ریزی و پیگیری در جهت برپایی همایشهای استانی و شهرستانی با حضور اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا به منظور تبیین سیاست ها و خط مشی های عمومی دولت در استان و تشویق و ترغیب آنان جهت اجرای آنها در حوزه نظارتی خود.
- بررسی شکایات های واصله از شوراهای اسلامی و رسیدگی لازم مطابق قوانین و مقررات.
- بررسی و سنجش لازم به منظور شناخت زمینه های مشارکت مردم در حوزه موضوعات اجتماعی و ارائه راهکارهای مناسب در جهت افزایش آن در استان.
- بررسی عوامل مؤثر در جهت اجرای سیاست های اجتماعی دولت از طریق سازمان های مردم نهاد.
- برنامه ریزی به منظور توانمند سازی سازمان های مردم نهاد استان و تبیین نقش و جایگاه آنها در جامعه و پیش بینی لازم در جهت قانونمند نمودن فعالیت های آنها.
- نظارت مستمر بر فعالیت سازمان های مردم نهاد مطابق با قوانین و مقررات از طریق فرمانداران با همکاری سازمان های ذی ربط.
- دریافت و تنظیم و تکمیل پرونده متقاضیان تشکلهای مردمی جهت صدور پروانه تأسیس.
- ساده سازی و تسهیل روند صدور پروانه فعالیت برای سازمان های مردم نهاد و پیگیری آن از طریق مراجع ذی ربط.
- بررسی های لازم در خصوص هویت هیأت مؤسس و دیگر ارگان سازمان در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه با همکاری سازمان های ذی ربط.
- بررسی و رسیدگی به گزارشات و شکایات واصله مربوط به سازمان های مردم نهاد و اعلام آن به مراجع ذی ربط.
- بررسی و مطالعه راهکارهای تشویق و ارتقاء کیفی سازمان های مردم نهاد از طریق بستر سازی اجتماعی و هدایت منابع مختلف یارانه ای تخصیصی دولتی در چارچوب

۲۴۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

قوانین و مقررات مربوطه.

- هماهنگی و همکاری با فرمانداری‌ها در راستای اهداف توسعه و افزایش مشارکت‌های اجتماعی و تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد در سطح استان.
دفتر امور اجتماعی، در امور مبارزه با مفاسد اجتماعی و مواد مخدر نیز فعالیت دارد.

ج: دفتر امور امنیتی و انتظامی

در استانداری، مدیرکل امور امنیتی و انتظامی‌استانداری، ریاست این دفتر را به عهده دارد. دفتر امور امنیتی و انتظامی در زمینه‌های انتظامی و مسائل مربوط به امنیت استان وظایف ذیل را عهده دار است:

- جمع‌آوری اخبار و گزارشات امنیتی و انتظامی از طریق واحدهای ذی ربط استان به منظور بررسی مقدماتی و طبقه‌بندی آنها جهت طرح در شورای تأمین استان.
- دریافت و بررسی خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌های صادره از طرف حوزه ستاد وزارت کشور و شورای امنیت کشور جهت طرح در شورای تأمین استان.
- تنظیم صورت‌جلسات و مصوبات شورای تأمین استان به منظور ابلاغ به مراجع ذی ربط و پیگیری آنها.
- بررسی و پیگیری مصوبات شورای تأمین شهرستان‌ها و ارائه گزارش آنها به شورای تأمین استان و انجام اقدامات لازم در این زمینه.
- ارزیابی و تطبیق مصوبات شورای تأمین شهرستان‌ها با قوانین و مقررات، دستورالعمل‌ها و سیاست‌های عام امنیتی استان.
- انجام امور مربوط به نگهداری اسناد و مدارک و مکاتبات شورای تأمین استان.
- بررسی و انجام اقدامات لازم به منظور هماهنگی ارگان‌های امنیتی و نظامی و انتظامی و پیگیری اجرای مصوبات شورای تأمین استان.
- پیگیری و انجام امور مربوط به حفاظت مستمر از اماکن و تأسیسات دارای طبقه بندی ویژه نقاط و تأسیسات حساس و حیاتی.
- شناسایی و پیگیری انجام امور مربوط به نقاط بحران خیز و افراد شرور و سابقه دار و نزاع‌های دسته جمعی و اتخاذ تدابیر و اقدامات پیشگیرانه در رابطه با آنها و هماهنگی ارگان‌های اجرایی و امنیتی و انتظامی در این زمینه.
- پیگیری استقرار، ایجاد و یا انحلال پست‌های ایست بازرسی واحدهای انتظامی به

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۴۹

صورت دائم و یا موقت از طریق قوانین و مقررات مربوطه.

- بررسی و تجزیه و تحلیل رخدادها و گزارش‌های امنیتی و اجتماعی جهت ارائه به حوزه ستاد وزارت کشور و تهیه طرح‌های لازم جهت برنامه ریزی و پیشگیری از حوادث احتمالی.

- رسیدگی به شکایات مردم از مأمورین انتظامی و انعکاس آنها به مراجع ذی ربط.
- انجام اقدامات مربوط به کنترل و نظارت بر قاچاق کالا اسلحه و مواد مخدر در استان.

- پیگیری اجرای قوانین و مقررات مربوط به ورود و اقامت اتباع خارجی در حوزه استان.

- دریافت و ثبت گزارش‌های مربوط به تردد مجاز و غیر مجاز اتباع خارجی در حوزه استان و انعکاس آنها به مراجع ذی ربط.
- انجام امور مربوط به تقاضای تابعیت، ترک تابعیت، بقاء تابعیت و شناسایی و استملاک اتباع خارجی و تکمیل و ارسال مدارک مربوط به وزارت کشور و سایر مراجع ذیربط.

- انجام امور مربوط به پناهندگان و معاونان و امور اردوگاه ها و انجام اقدامات لازم در جهت رفع نیازمندی ها، نواقص و معایب موجود از طریق مراجع مسئول.
- مطالعه و بررسی در مورد نیازمندی‌ها، تأمین رفاه و برقراری مستمری پناهندگان، معاونان و رانده گان و همچنین امور مربوط به اشتغال و آموزش آنها و تهیه گزارش‌های لازم در این زمینه جهت اتخاذ تصمیم مقتضی.
- انجام امور مربوط به ازدواج اتباع بیگانه با بانوان ایرانی.
- تشکیل کمیته‌های فرعی جهت رسیدگی به امور مربوط به وضعیت پناهندگان، معاونان و

شرح وظایف دفتر امور انتظامی و امنیتی (پیشنهادی و تکمیلی)

- انجام امورات و هماهنگی‌های مربوط به ملاقات ها و پیگیری‌های نمایندگی‌های کشورهای سیاسی خارجی (سفرا - هیأتها و ...) در استان ها با هماهنگی وزارت امور خارجه.

- انجام امور هماهنگی‌های مربوط به ارتباطات، عقد تفاهم نامه‌ها، قراردادهای و

۲۵۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

همکاریهای خارجی دستگاههای دولتی استان با کشورهای خارجی (به ویژه کشورهای همسایه در استانهای مرزی) با همکاری وزارت امور خارجه.

- انجام امور پیگیری موارد مربوط به اقلیت‌های دینی و مذهبی اقوام فرق.

- انجام امور پیگیری امورات مربوط به ائمه جمعه و جماعات (به ویژه تهیه و ارسال گزارشات هفتگی برگزاری نماز جمعه).

- پیگیری و انجام امورات مربوط به نشریات رسانه‌های گروهی استان.

- پیگیری و انجام امورات مربوط به مسائل دانشجویی و مراکز دانشگاهی.

- پیگیری و انجام امورات سیاسی مربوط به امور مرزی و مبادی ورودی و خروجی (مثل اختلافات مرزی، پیشنهاد ایجاد مبادی رسمی تقویت مناسبات با همسایگان).

- انجام امورات و مدیریت فرآیند شناسایی، تغییر و صدور و ابلاغ مدیران سیاسی (فرمانداران و بخشداران و ...).

- تجزیه و تحلیل اطلاعات و بررسی میزان صحت و سقم آن و پرداخت نظریه پیرامون اطلاعات دریافتی و ارسال اطلاعات و اخبار به فرمانداریها و مبادی ذی ربط.

- تشکیل کمیسیون اطلاعات و اخبار به صورت هفتگی با حضور نمایندگان عضو شورای تأمین استان.

- تهیه و ارائه گزارشات و تحلیل به صورت ماهانه و ارسال به مبادی ذی ربط.

- بررسی و تجزیه و تحلیل آمار وقایع و حوادث امنیتی و تهیه و تکمیل فرم‌های آماری و پرروش نظریه پیرامون وقایع شاخص امنیتی.

- ارزیابی عملکرد فرمانداریها و دستگاههای ذی ربط در جمع آوری و انتقال اخبار، اطلاعات و آمار.

- ارزیابی عملکرد شوراهای تأمین شهرستان ها به صورت شش ماهه و یک ساله در ارتباط مستمر با شورای عالی تأمین به منظور حل مشکلات آنان.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به جرائم و نارضایتی‌ها، بحران، خرابکاری، تروریسم امنیت اجتماعی و راهپیمایی‌ها و مسابقات، سرقت و راهزنیهای مسلحانه و تشکیل کمیسیون‌های مربوطه به صورت مرتب.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به نیروهای مسلح.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به احزاب، گروههای مسلح غیر قانونی و اقدامات

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۵۱

ضد امنیتی آنها.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به حفاظت شخصیت ها و تشکیل کمیسیون های مربوطه.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به کمیسیون سلاح و مهمات غیر مجاز.

- بررسی و انجام اقدامات لازم در خصوص امور ارجاعی از سوی شورای تأمین که نیاز به انجام مطالعات و بررسیهای جامع دارد.

- بررسی و شناسایی مشکلات و بحران های احتمالی و کانون های برنامه ریزی جهت پیشگیری از بروز بحران.

- تهیه و تنظیم طرح های امنیتی استان.

- نظارت بر نحوه اجرای طرح های امنیتی و تهیه گزارش عملکرد طرح ها و اعتبارات امنیتی.

- ارتباط با مراجع مختلف تحقیقاتی و تشکیل گروه های مطالعاتی جهت تهیه و اجرای طرح های امنیتی.

- بررسی و پیگیری موارد مربوط به خسارات ویژه امنیتی.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به پاکسازی میدین و اراضی آلوده به مین و مواد منفجره.

- بررسی و پیگیری مسائل امنیتی و انتظامی انتخابات.

- بررسی و پیگیری مسائل امنیتی و انتظامی سفر مقامات و شخصیت های رده بالای نظام در زمان حضور در استان.

- بررسی و پیگیری مسائل مربوط به گذرنامه، نظام وظیفه، راهنمائی و رانندگی و سایر موارد انتظامی.

- دریافت و ثبت گزارش های مربوط به تردد مجاز و غیر مجاز اتباع خارجی در حوزه استان و انعکاس به مراجع ذی ربط.

د: دفتر امور اجتماعی و فرهنگی

دفتر امور اجتماعی و فرهنگی در زمینه های فرهنگی، اجتماعی، شناسایی مشکلات مربوطه و پیگیری سیاست های اجتماعی دولت در سطح استان فعالیت دارند. وظایف این دفتر عبارت است از:

۲۵۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- بررسی و شناسایی خصوصیات فرهنگی، اجتماعی و رفاهی استان.
- تحقیق پیرامون مسائل و مشکلات و آسیب‌های اجتماعی و ارائه راه حل آنها به مقامات مسئول.
- بررسی مسائل و نیازمندی‌های اجتماعی و فرهنگی منطقه و تعیین اولویت‌ها در این زمینه.
- بررسی نیازهای استان در زمینه مسائل بهداشتی، فرهنگی و اجتماعی.
- مراقبت در امور بهداشتی و بهبود وضع اجتماعی مردم.
- نظارت و پیگیری لازم در مورد رسیدگی و بهبود وضع اماکن عمومی.
- اقدام در تجهیز و مشارکت مردم روستا و شهر در امور اجتماعی و کارهای عام المنفعه.
- بررسی و سنجش لازم به منظور شناخت زمینه‌های مشارکت مردم در حوزه موضوعات اجتماعی و ارائه راهکارهای مناسب در جهت افزایش آن در استان.
- بررسی عوامل مؤثر در جهت اجرای سیاست‌های اجتماعی دولت از طریق سازمان‌های مردم نهاد.
- برنامه ریزی به منظور توانمندسازی سازمان‌های مردم نهاد استان و تبیین نقش و جایگاه آنها در جامعه و پیش بینی لازم در جهت قانونمند نمودن فعالیت‌های آنها.
- نظارت مستمر بر فعالیت سازمان‌های مردم نهاد مطابق با قوانین و مقررات از طریق فرمانداران با همکاری سازمان‌های ذی ربط.
- دریافت و تنظیم و تکمیل پرونده متقاضیان تشکل‌های مردمی جهت صدور پروانه تأسیس.
- ساده سازی و تسهیل روند صدور پروانه فعالیت برای سازمان‌های مردم نهاد و پیگیری آن از طریق مراجع ذی ربط.
- بررسی‌های لازم درخصوص هویت هیأت مؤسس و دیگر ارکان سازمان در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه با همکاری سازمان‌های ذی ربط.
- بررسی و رسیدگی به گزارشات و شکایات واصله مربوط به سازمان‌های مردم نهاد و اعلام آن به مراجع ذی ربط.
- بررسی و مطالعه راهکارهای تشویق و ارتقاء کیفی سازمان‌های مردم نهاد از طریق

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۵۳

بسترسازی اجتماعی و هدایت منابع مختلف یارانه‌ای تخصیصی دولت در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه.

- هماهنگی و همکاری با فرمانداری‌ها در راستای اهداف توسعه و افزایش مشارکت‌های اجتماعی و تشکیل سازمان‌های مردم نهاد در سطح استان.

ه: دفتر امور اتباع و مهاجرین خارجی

دفتر امور اتباع و مهاجرین خارجی یکی دیگر از مجموعه دفاتر حوزه معاونت سیاسی امنیتی و اجتماعی استانداری است. این دفتر وظایف زیر را دنبال می‌کند:

- رسیدگی و نظارت بر کلیه امور مربوط به اتباع و مهاجرین خارجی اعم از پناهندگان، آوارگان، معاهدان، رانده شدگان و اتباع خارجی سایر کشورها بر اساس قوانین و مقررات مربوط و تصمیمات اتخاذ شده در شوراها و کمیته‌ها و ستادها ذی ربط.

- تشکیل ستاد ساماندهی اتباع خارجی غیر قانونی و ابلاغ مصوبات و پیگیری و نظارت بر اجرای مصوبات.

- تشکیل شورای هماهنگی اجرایی اتباع بیگانه با حضور عالیترین مقام دستگاههای ذی ربط و ابلاغ مصوبات و پیگیری و نظارت بر اجرای مصوبات با همکاری دستگاههای ذی ربط.

- تشکیل کارگروه دائمی اتباع بیگانه با حضور نمایندگان ارگانهای ذی ربط، ابلاغ مصوبات و نظارت بر حسن اجراء.

- رسیدگی و نظارت بر امور اجرایی مربوط به اتباع خارجی رسمی در سطح کشور با توجه به قوانین و مقررات مربوط و اتخاذ تصمیمات مقتضی در موارد لازم.

- بررسی قوانین و مقررات جاری در رابطه با آوارگان، پناهندگان، معاهدان، مهاجرین و سایر اتباع خارجی رسمی و غیر قانونی در داخل کشور با هماهنگی و همکاری دستگاههای ذی ربط و ارائه پیشنهادات اصلاحی در این زمینه.

- انجام کلیه امور بین‌المللی مربوط به آوارگان، پناهندگان، معاهدان، مهاجرین و سایر اتباع خارجی قانونی و غیر قانونی در کشور در چارچوب قوانین و مقررات بین‌المللی مربوط با همکاری دستگاههای ذی ربط.

- ایجاد ارتباط لازم با سازمانها و مجامع بین‌المللی ذیربط و انجام اقدامات اجرایی

لازم از طریق مراجع مربوط.

— جذب، ترخیص، نگهداری و تهیه طرح توزیع کمک‌های اهدائی از سوی سازمانهای بین‌المللی به پناهندگان.

— جذب، تخصیص و توزیع اعتبارات مصوب و تهیه پیش نویس قراردادهای مربوط و نظارت بر اجرای طرحهای تصویب شده از سوی سازمانهای بین‌المللی با همکاری ارگانهای ذی ربط.

— ارائه گزارشهای توجیهی برای طرح در اجلاس‌های مربوط به سازمانهای بین‌المللی در زمینه امور پناهندگان، آوارگان و مهاجرین قانونی و غیر قانونی.

— تهیه و تنظیم آمار و مشخصات پناهندگان، آوارگان و مهاجرین و اتباع خارجی قانونی و غیر قانونی و ثبت وقایع چهارگانه آنان و حفاظت و نگهداری از اطلاعات جمع‌آوری شده.

— تهیه درخواست بودجه مربوط و برنامه ریزی لازم جهت جذب، تخصیص، توزیع و تهیه دستور العمل نوع هزینه کرد آن وفق ضوابط و مقررات در سراسر کشور.

— ابلاغ تصمیمات و نظارت بر اجراء و عملکرد پلیس مهاجرت و اتباع خارجی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب قوانین موجود.

— کنترل و مدیریت بحرانهای مربوط به ورود آوارگان و پناهندگان و اتباع خارجی غیر قانونی به کشور و پیگیری امور مربوط به پذیرش، اسکان، انتقال، خروج و یا اخراج آنان.

— پیگیری امور مربوط به بازگشت پناهندگان و آوارگان به کشور متبوعشان یا خروج به مقصد کشور ثالث.

— رسیدگی به درخواستهای استملاک اتباع خارجی برابر قوانین و مقررات با هماهنگی واحدهای ذی ربط.

— رسیدگی به درخواستهای ثبت قانونی ازدواج اتباع خارجی با ایرانی برابر ضوابط مربوطه.

— رسیدگی و نظارت بر فعالیت‌های مهمانسراها، اردوگاههای مراقبتی، ایستگاههای خروجی و مراکز بازگشت.

— مطالعه و بررسی جهت ارائه راهکار به منظور جلوگیری از ورود غیر مجاز، قاچاق

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۵۵

- انسان، اشتغال و اقامت غیر مجاز اتباع خارجی با هماهنگی دستگاههای ذی ربط.
- رسیدگی به شکایات اتباع خارجی رسمی در مورد اخراج و تشکیل جلسه کمیسیون ماده ۱۲ با حضور نمایندگان ارگانهای ذی ربط.
- رسیدگی به درخواست اجازه فعالیت احزاب و سازمانهای غیر دولتی خارجی در امور اتباع خارجی و صدور مجوز مربوطه با همکاری اداره کل سیاسی و اداره کل سازمانهای مردم نهاد.
- پاسخ به استعلامات مربوط به تردد کارشناسان و دیپلماتهای خارجی در کشور و نظارت بر آن.
- برنامه ریزی و نظارت بر احداث و نگهداری اردوگاههای مراقبتی اتباع خارجی به منظور نگهداری اتباع خارجی دارای ورود و اقدامات غیر قانونی و اخراج آنان از کشور.

و: دفتر پدافند غیرعامل

اهم وظایف و اختیارات اداره مزبور عبارتند از:

- سازماندهی و ایجاد ساز و کار لازم در پدافند غیرعامل و دفاع غیر نظامی مورد نیاز استان.
- برآورد تهدیدات و اقدامات دشمن، نقاط آسیب پذیر، هم افزایی ها و مخاطرات در سطح استان در حوزه پدافند غیرعامل.
- طبقه بندی و اولویت بندی مراکز و زیر ساخت های استان.
- تداوم چرخه خدمات اساسی و تامین نیازمندی های ضروری مردم (نان، غذا، آب، برق، انرژی اضطراری، سلامت و بهداشت و درمان و تأمین جان پناه امن برای مردم) در شرایط تهدید نظامی دشمن برای کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت.
- ارتقاء فرهنگ عمومی مردم با اجرای آموزش های عمومی و اقدامات فرهنگی و تمرین و رزمایش در خصوص ارتقای آمادگی و پایداری در حوزه ها مختلف در برابر تهدیدات نظامی دشمن.
- تهیه طرح پدافند غیرعامل، اجرا و نظارت بر آن در مراکز و زیرساخت های استان.
- اداره مردم به منظور مقابله با بحران تهدید نظامی با بکارگیری و بسیج امکانات و منابع عمومی، دولتی و مردمی استان.

۲۵۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- ارتقای آستانه مقاومت و تحمل مردم استان در برابر تهدیدات از طریق مقابله با عملیات روانی، فرهنگی و اطلاعاتی دشمن.
- آمادگی دفاع غیر نظامی و پدافند غیرعامل استان با برگزاری آموزش، تمرین و رزمایش دوره‌ای.

بند دوم: حوزه معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع انسانی

معاونت امور اقتصادی، شامل مرکز برنامه ریزی، نوسازی و توسعه فناوری اطلاعات، اداره کل امور اداری و مالی، دفتر جذب و حمایت از سرمایه گذاری، دفتر هماهنگی اقتصادی و دفتر آموزش و پژوهش می‌باشد. اهداف و وظایف معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع انسانی استانداری به ترتیب زیر می‌باشد:
- مطالعه، بررسی و نظارت بر کلیه امور مدیریت و منابع انسانی و اداری، رفاهی و استخدامی دستگاههای اجرایی استان.

- مطالعه، بررسی و شناخت نارسائی ها و مشکلات دستگاههای اجرایی استان در توسعه مدیریت و سرمایه انسانی وانعکاس آنها به مراجع ذیربط.
- بررسی وضعیت نیروی انسانی مورد نیاز دستگاههای اجرایی استان و صدور مجوزهای استخدامی براساس اختیارات تفویض شده با هماهنگی دفاتر بخشی ذیربط.
- نظارت بر اجرای کلیه امور اداری، ارائه تسهیلات رفاهی و استخدامی کارکنان استانداری و واحدهای تابعه بر اساس قوانین و مقررات.
- بررسی و پیشنهاد در مورد کیفیت نیروی انسانی مورد نیاز و انجام تشریفات مربوط به بکارگیری و جذب و استخدام و صدور احکام مطابق قوانین و مقررات مربوطه.

- انجام کلیه امور پرسنلی و اداری کارکنان در حدود اختیارات قانونی.
- اجرای طرح ها و برنامه‌های مصوب و ابلاغی شورای عالی اداری و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری مرتبط با وظایف سازمان متبوع واعمال نظارت و هماهنگی لازم در این زمینه.

- نظارت بر اجرای بودجه تفصیلی ابلاغ شده به استانداری
- نظارت بر اجرای سیاست ها و خط مشی‌های اداری و مالی و استخدامی در قالب

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۵۷

سیاستهای کلی.

- نظارت بر اجرای مسائل مالی اعم از نگهداری دفاتر، اعتبارات، هزینه ها و تهیه و تنظیم و صدور اسناد مالی و وصول اعتبارات تخصصی بر اساس قوانین و مقررات.
- نظارت بر جمع آوری و تهیه اطلاعات مربوط به نظام اداری مورد نیاز واحدهای بخشی و سایر واحدهای مرکزی سازمان.
- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های مربوط به برقراری حقوق و مزایا و فوق العاده‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی استان.
- نظارت بر انجام کلیه امور خدمات و تدارکات استانداری و واحدهای تابعه براساس قوانین و مقررات.
- تهیه و تنظیم بودجه پیشنهادی (اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) استانداری، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌های تابعه بر اساس برنامه‌های تنظیم شده با رعایت مقررات و ضوابط و دستورالعمل‌های بودجه.
- افزایش سطح دانش و مهارت کارکنان از طریق سازماندهی و آموزش‌های مناسب در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های کلان کشور.
- تهیه، تنظیم، نظارت، ارزشیابی و اجرای برنامه‌های آموزشی کارکنان دستگاه‌های اجرایی و شهرداری‌ها با همکاری مراجع آموزشی ذیربط.
- برگزاری دوره‌های آموزشی به منظور بالا بردن سطح دانش و مهارت و آشنایی بیشتر دستگاه‌های اجرایی، مشاوران و پیمانکاران با نظام - فنی اجرایی در زمینه طرح‌ها و ضوابط و آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه.
- اجرای آئین نامه امتحانات و مسابقات استخدامی براساس اختیارات تفویض شده.
- نظارت بر تهیه و تنظیم و اجرای دوره‌های کوتاه مدت و بلند مدت آموزشی دستگاه‌های اجرایی استان و دریافت عملکرد آنها در این زمینه.
- تهیه برنامه ها و اجرای ارزشیابی نوبه‌ای کارکنان دولت و برگزاری دوره‌های آموزشی لازم و توجیه ارزشیابی کنندگان در رابطه با اهداف و برنامه‌های ارزشیابی.
- همکاری و هماهنگی با مدیریت آموزش و پژوهش در بررسی، اجرا و ارزیابی دوره‌های آموزشی.
- اجرای آئین نامه امتحانات و مسابقات استخدامی براساس اختیارات تفویض شده.

۲۵۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- نظارت بر تهیه و تنظیم و اجرای دوره‌های کوتاه مدت و بلند مدت آموزشی دستگاه‌های اجرایی استان و دریافت عملکرد آنها در این زمینه.
- تهیه برنامه‌ها و اجرای ارزشیابی نوبه‌ای کارکنان دولت و برگزاری دوره‌های آموزشی لازم و توجیه ارزشیابی کنندگان در رابطه با اهداف و برنامه‌های ارزشیابی
- همکاری و هماهنگی با مدیریت آموزش و پژوهش در بررسی، اجرا و ارزیابی دوره‌های آموزشی.
- بررسی و تعیین دوره‌های آموزشی کوتاه مدت مورد نیاز بمنظور بالا بردن سطح دانش و مهارت کارکنان با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و مدیریت آموزشی مرکز
- تهیه و تنظیم و برگزاری برنامه‌ها و دوره‌های آموزشی ضمن خدمت برای کلیه کارکنان استانداری و واحدهای تابعه و کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی و با استفاده از امکانات استان و با هماهنگی واحدهای ذیربط در مرکز.
- همکاری و مساعدت در اجرای دوره‌های آموزشی استانی و منطقه‌ای به منظور تعیین اهداف و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ملی و استانی.
- آموزش بسته‌های نرم افزار بمنظور تسهیل فعالیت واحدهای مختلف با هماهنگی مدیریت آموزش و بورسها و دفتر انفورماتیک و اطلاع رسانی.
- انجام وظایف دبیرخانه‌ای شورای کاربران (سیستم‌های اطلاعات جغرافیائی استانی)
- ایجاد سیستم اطلاعات جغرافیائی (GIS) و پایگاه اطلاعات آماری با همکاری معاونت‌های مربوط در سازمان استان.
- تهیه و بهنگام سازی نقشه‌ها و لایه‌های اطلاعاتی مورد نیاز استان ها هماهنگ با فعالیت‌های سازمان نقشه برداری کشور.
- پیگیری و نظارت بر اجرای برنامه‌ها و طرح‌های تحول و اصلاحات اداری، توسعه فن آوری اطلاعات در نظام اداری، نوسازی اداری ومصوبات شورای عالی اداری در دستگاههای اجرایی استان و ارائه گزارش‌های لازم به مراجع ذیربط
- تهیه الگو و سیستم‌های اطلاعاتی متناسب با نیازهای موجوداستان و استانداری.
- ارائه خدمات پشتیبانی سخت افزاری به واحدهای مختلف سازمان.
- طراحی و تهیه بسته‌های مناسب نرم افزاری برای انجام فعالیت واحدهای مختلف.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۵۹

- ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی مناسب بمنظور بایگانی، نگهداری، تمرکز اسناد، مدارک و اوراق اداری و غیر اداری.
- همکاری و هماهنگی با مدیریت آموزش و پژوهش در بررسی، اجرا و ارزیابی دوره‌های آموزشی
- نظارت، ارزشیابی و اجرای مطالعات و پژوهش‌های مورد نیاز در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های استان و کشور.
- اتخاذ تدابیر و روش‌های اجرایی مناسب به منظور ایجاد انگیزه‌های لازم در فعالیت‌های سازمانها و دستگاههای اجرایی استان.
- پیگیری و نظارت بر اجرای برنامه‌ها و طرح‌های تحول و اصلاحات اداری.
- انجام مطالعات و بررسی‌های لازم در مورد روشهای انجام کار، تنظیم تشکیلات و سازمان تفصیلی و شرح وظایف شاغلین پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی استان در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه.
- نظارت بر اجرای تشکیلات مصوب دستگاه‌های اجرایی استان به منظور انطباق تشکیلات با وضعیت نیروی انسانی.
- بررسی و تأیید تغییرات و اصلاحات تشکیلاتی دستگاههای اجرایی استان در سقف پستهای سازمانی مصوب ابلاغی و در چارچوب اختیارات تفویض شده.
- انجام وظایف دبیرخانه ای ستاد برنامه ریزی تحول اداری استان.
- مراقبت و نظارت بر نحوه اجرای روش‌های عمومی دستگاه‌های اجرایی استان و روشها و رویه‌های اختصاصی ابلاغی از سوی دستگاههای مرکز توسط دستگاههای اجرای استان.
- پیگیری و انجام امور مربوط به بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی استان و مسائل و موضوعات مرتبط با سازمان ملی بهره‌وری ایران.
- نظارت بر انجام کلیه فعالیت‌ها و روش‌های اداری و تشکیلات استانداری و واحدهای تابعه.
- نظارت بر چگونگی انجام آئین نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی کار.

الف: مرکز برنامه ریزی، نوسازی و توسعه فناوری اطلاعات

عصر ارتباطات، رشد و توسعه فناوری اطلاعات از یکسو و همچنین توسعه روز

۲۶۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

افزون طرح‌های خدمات فناوری اطلاعات، مبنای تشکیل مرکز برنامه ریزی، نوسازی و توسعه فناوری اطلاعات در استانداری‌ها می‌باشد. جایگاه این مرکز در حوزه امور اقتصادی و توسعه منابع استانداری قرار می‌گیرد. اهداف و وظایف این مرکز به شرح ذیل است:

- تهیه، تدوین و برنامه ریزی طرح‌های فناوری اطلاعات استان و نظارت بر اجرای آنها.

- هماهنگی و نظارت بر اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه خدمات فناوری اطلاعات نظیر دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک، بهداشت الکترونیک، آموزش الکترونیک با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذی ربط با توجه به سیاست‌های کلان کشور.

- ارائه راهکارهایی جهت تامین امنیت داده‌ها و اطلاعات و حفاظت از اطلاعات. - مطالعه، تهیه و تدوین راهبردها، سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت، میان مدت، کوتاه مدت و اهداف کمی و کیفی فناوری اطلاعات در استان در راستای سیاست‌های کلان کشوری.

- تدوین اهداف کلان، راهبرد ها و سیاست‌های توسعه فرهنگ و آگاهی عمومی درخصوص کاربری فناوری اطلاعات در استان.

- انجام بررسی‌های فنی، اقتصادی و تطبیقی در حوزه فناوری اطلاعات استان. - برنامه ریزی و تمهیدات لازم به منظور ایجاد مرکز داده (Data Center) استانی و هماهنگی جهت استقرار بانک‌های اطلاعاتی دستگاه‌ها در مرکز داده. - تدوین و تبیین خط مشی‌های لازم جهت استفاده از امکانات سخت / نرم افزاری و مخابراتی.

- ایجاد و مدیریت شبکه‌های اطلاعاتی در چارچوب اهداف دفتر و نظارت بر حسن فعالیت آن‌ها.

- تدوین برنامه‌های آموزشی درجهت ترفیع و ارتقای دانش فناوری اطلاعات برای مدیران، کارکنان استانداری و کارشناسان فناوری اطلاعات دستگاه‌های اجرایی استان با همکاری مرکز آموزش و پژوهش.

- نظارت و ارزیابی پروژه‌های فناوری اطلاعات در استان.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۶۱

- در راستای تحقق دولت الکترونیک و در حیطه وظایف حاکمیتی استانداری، تهیه، طراحی و توسعه پورتال جامع استان به منظور هماهنگی، کنترل، هدایت و توسعه پورتال استانی در جهت ارتقای بهره وری سیستم ها و زیر سیستم ها.
- مطالعه و بررسی زمینه فناوری سخت افزاری و نرم افزاری و نوآوری و طرح های جدید به منظور ارتقاء سطح کارایی واحدهای استانداری.
- برنامه ریزی به منظور پشتیبانی، نگهداری و استفاده بهینه از امکانات، تأمین و تجهیز لوازم و وسایل نرم افزاری و سخت افزاری مورد نیاز.
- اظهارنظر و ارائه نظرات مشورتی در مورد سیستم های طراحی شده با امکانات سخت افزاری و نرم افزاری.
- پیاده سازی و نصب و راه اندازی سیستم های کاربردی محدود و نیمه گسترده.
- برنامه ریزی و تمهیدات لازم بمنظور ایجاد پایگاه داده های جغرافیایی (GIS) در استان.
- تهیه و تدوین استانداردها و دستور العمل های اجرایی به منظور بهره برداری کاربردی از نرم افزارها و تجهیزات رایانه ای.
- تهیه و ساماندهی و بروز رسانی سیستم های اتوماسیون اداری، انتخابات، اطلاع رسانی و سایر نرم افزارهای عمومی و اختصاصی استانداری.
- ساماندهی و طبقه بندی بسترهای نرم افزاری و سخت افزاری و هدایت یکپارچه در زمینه فناوری اطلاعات در مجموعه استان.
- ارائه خدمات مشاوره ای، آموزشی و تحقیقاتی در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات به ادارات استان.
- برگزاری همایش ها، سمینارها، نمایشگاه های تخصصی و ... در زمینه ارتقاء و انتقال دانش فناوری اطلاعات.
- مطالعه و بررسی در زمینه فن آوری سخت افزاری و نرم افزاری و نوآوری ها و طرح های جدید به منظور ارتقاء سطح کارایی واحدهای استانداری.
- توسعه فراگیر و همه جانبه سیستم های کاربردی فن آوری اطلاعات و بررسی نیازها و تقاضای دریافتی و ارائه خدمات لازم در این زمینه.
- برنامه ریزی و تمهیدات لازم به منظور ایجاد پایگاه داده های جغرافیایی در استان

۲۶۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

و شهرستان‌های تابعه.

- پیش‌بینی و برنامه ریزی آموزش‌های لازم در خصوص فناوری اطلاعات به منظور ارتقاء و افزایش مهارت‌های تخصصی کارکنان و بهره‌وری بهینه در این زمینه با همکاری مرکز آموزش.

- ارزیابی عملکرد و شناخت و سنجش پیشرفت فن‌آوری اطلاعات در واحدهای استانداری و ارائه راهکارهای مناسب جهت حل مشکلات در استان و شهرستان‌های تابعه.

- تهیه و ساماندهی و بروز رسانی سیستم‌های اتوماسیون اداری، انتخابات، اطلاع‌رسانی و سایر نرم‌افزارهای عمومی و اختصاصی در استانداری.

- ساماندهی و طبقه‌بندی بسترهای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و هدایت یکپارچه در زمینه فناوری اطلاعات در مجموعه استان.

- بررسی و رفع آسیب‌پذیری‌های نرم‌افزار و سخت‌افزار و سرویس‌های شبکه و پیش‌بینی‌های لازم در زمینه تهدیدات و حوادث غیر مترقبه و ایمن‌سازی مجموعه سیستم‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری.

- برگزاری همایش‌ها و سمینارها و ... در زمینه ارتقاء و انتقال دانش فناوری اطلاعات.

ب: اداره کل امور اداری و مالی

اداره کل امور اداری و مالی زیر مجموعه حوزه امور اقتصادی و توسعه منابع استانداری می‌باشد و بیشتر یک اداره درون سازمانی است که به مسائل پرسنلی و مالی مجموعه استانداری رسیدگی می‌کند. شرح وظایف این اداره به ترتیب زیر است:

- انجام امور پرسنلی و اداری کارکنان استانداری، فرمانداریها و بخشدارهای تابعه در حدود اختیارات قانونی تفویض شده.

- انجام تشریفات قانونی استخدامی، اقدام در تهیه و صدور احکام استخدامی در حدود اختیارات تفویض شده.

- اقدام در تکمیل و تنظیم پرونده‌های پرسنلی کارکنان و تهیه خلاصه پرونده و کارت شناسائی و غیره.

- اقدام در اجرای مقررات انضباطی کارکنان.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۶۳

- تهیه و صدور احکام، مرخصی‌های کارکنان در حدود قوانین و مقررات مربوط.
- اجرای طرح طبقه بندی مشاغل و همکاری با کمیته اجرائی طرح طبقه بندی مشاغل و دفتر هماهنگی طرح و برنامه.
- تهیه و صدور احکام انتقال، انتصابات و مأموریت مستخدمین در حوزه استانداری بر اساس قوانین و مقررات.
- ایجاد تسهیلات لازم به منظور تأمین رفاه کارکنان استانداری و واحدهای تابعه.
- ابلاغ مصوبات، بخشنامه ها و دستورات اداری استانداری به واحدهای مربوطه.
- ارسال و دریافت تلفن گرامها و مکاتبات مربوط به استاندار.
- دریافت - ثبت و توزیع کلیه مکاتبات عادی استانداری اعم از وارده یا صادره.
- تفکیک و ارجاع نامه‌های رسیده به واحدهای رسیده به واحدهای مربوط و پیگیری در این زمینه به منظور تسریع در جریان امور.
- انجام امور ماشین نویسی و تکثیر اوراق - نامه‌های اداری استانداری.
- بایگانی و نگهداری کلیه مکاتبات و اسناد و مدارک و اوراق عادی استانداری.
- نگهداری دفاتر اعتبارات و تأمین هزینه ها بر اساس اعتبارات تخصیص به تفکیک موارد و برنامه.
- انجام امور دریافتها و پرداختهای مستمر غیر مستمر مطابق اعتبارات مربوط و حواله‌های رسیده.
- تهیه و تنظیم و صدور اسناد هزینه و پرداخت هزینه‌های مستمر و غیر مستمر استانداری و ثبت هزینه در دفاتر مربوط.
- تهیه و تنظیم لیست حقوق و مزایای کارکنان.
- اقدام در وصول وجوه اعتبارات بر اساس درخواستهای صادر شده.
- انجام وظایف مربوط به تسجیل طبق محاسبات عمومی و اختیارات تفویض شده.
- رسیدگی به اسناد هزینه از نظر تکمیل مدارک و انطباق با قوانین و مقررات مربوط.
- تهیه فهرست مطالبات کارکنان از بابت دیون سنواتی و غیره و ارسال آنها به مراجع ذی ربط.
- نگهداری و تنظیم حساب اعتبارات و تعهدات و دیون و تهیه گزارشهای لازم.

۲۶۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- بررسی و تهیه لوازم مورد نیاز و انجام تعمیرات ساختمان و اموال و اثاثیه استانداری طبق مقررات و در حدود اعتبارات.
- خرید و توزیع لوازم و ابزار و وسائل مورد نیاز واحدهای تابعه.
- تهیه و تنظیم و نگهداری حساب انبار و اسناد خرید.
- تنظیم سرویس تلفن، روشنائی و تأسیسات و برنامه کار خدمتگزاران، رانندگان و نگهبانان و برنامه کشیک در غیر ساعات اداری و نظارت بر نحوه کار آنها.
- مراقبت در حفظ ساختمان و اثاثیه استانداری و پیشگیری از بروز آتش سوزی و سایر اتفاقات.
- انجام امور مربوط به وسائط نقلیه استانداری و واحدهای تابعه.

ج: دفتر جذب و حمایت از سرمایه گذاری

دفتر جذب و حمایت از سرمایه گذاری، در راستای سیاستهای اصل ۴۴ قانون اساسی، تشکیل گردیده است و جزو دفاتر جدید التاسیس می‌باشد. سرمایه گذاری از اهم اولویتهای اقتصادی است و در این زمینه برخی از استان ها به علت موقعیت استراتژیکی مناسب خود می‌تواند زمینه جذب سرمایه گذاران متعدد را فراهم آورند. وجود چنین وضعیتی می‌تواند موقعیت مناسبی را برای رشد اقتصادی منطقه ایجاد نماید. لذا وظیفه این دفتر مطالعه و بررسی برنامه‌های توسعه اقتصادی و نیازهای منطقه و ایجاد بستر مناسب برای جذب سرمایه گذاران و مسائل مرتبط با آن در سطح استان می‌باشد.

د: دفتر هماهنگی امور اقتصادی

- وظایف دفتر هماهنگی امور اقتصادی در استانداری به شرح زیر می‌باشد:
- مطالعه و تهیه و تدوین برنامه توسعه اقتصادی میان مدت و کوتاه مدت استان در چارچوب برنامه کلان کشور.
 - نظارت بر انطباق فعالیت‌های اقتصادی استان با اهداف خط مشی‌های توسعه ملی و منطقه ای.
 - تهیه و تدوین گزارش‌های سالانه اقتصادی.
 - انجام بررسی و ارائه برنامه‌های امور اشتغال و سرمایه گذاری در استان و انجام

وظایف کارگروه‌های ذی ربط.

- همکاری و تهیه راهکارهای لازم در امور مربوط به توسعه صادرات.
- بررسی و شناخت به منظور بهره برداری از کلیه امکانات موجود استان در زمینه کشاورزی، دامپروری، صنعتی، خدماتی و نظایر آن در جهت توسعه و پیشبرد برنامه‌های کشاورزی و دامپروری و صنعتی استان و ارائه پیشنهاد و راه حل های مناسب به دستگاه‌های اجرایی ذی ربط و انجام پیگیری‌های لازم برای رفع نارسایی‌ها، مشکلات و مسائل آنان.
- انجام مطالعات و بررسی‌های لازم به منظور شناخت استعدادهای رشد کشاورزی، دامپروری و تولیدی استان در جهت کمک به تعیین سیاست ها و خط مشی‌های اقتصادی و تولیدی استان در چارچوب اصول کلی توسعه اقتصادی کشور.
- هماهنگی و همکاری با دستگاه‌های اجرایی ذی ربط در امر احیاء، گسترش، توسعه و بهره برداری از مراتع، جنگل و اراضی مستعد کشاورزی در سطح استان.
- هماهنگی بین ارگان‌های ذی ربط در زمینه بسیج امکانات به منظور انجام امور مربوط به اسکان، بهداشت، آموزش و تامین مراتع و سایر تسهیلات رفاهی عشایر.
- نظارت در تهیه و تنظیم طرح‌های کشاورزی، دامپروری، صنعتی، عمرانی و اقتصادی و ... با توجه به تجارب اجرایی و ضرورت ها و جهات سیاسی و اجتماعی منطقه.
- هماهنگی و همکاری با ارگان‌های ذیربط در امر صنعت، تولید، معادن و فلزات و کشاورزی و ارائه گزارشات پیشرفت امور اقتصادی و تولیدی استان به مقامات مافوق و سایر مراجع ذی ربط.
- نظارت و مراقبت در تشکیل جلسات و فعالیتهای کشاورزی شهرستانهای تابعه و همچنین بررسی و اظهار نظر نسبت به پیشنهادات دستگاه‌های اجرایی استان در ارتباط با مسائل مربوط به کشاورزی.
- نظارت و هماهنگی در امر مطالعه و بررسی امور مربوط به آب و آبخیزداری و تهیه طرح در امور آب استان و برنامه ریزی در خصوص استفاده به موقع و بجای رودخانه ها و آب‌های تحت الارضی و سطح الارضی استان.
- ایجاد هماهنگی در زمینه امور بانکی استان.

۲۶۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- نظارت در توزیع عادلانه ارزاق عمومی و کالاهای اساسی و سایر مواردی که از طریق دولت سهمیه بندی می‌شود.

- تشکیل جلسات و کارگروه‌های مربوط به کنترل و قیمت گذاری کالای استان و پیگیری مصوبات تا مرحله اقدام.

- تأمین موجبات و نظارت و مراقبت در تشکیل جلسات شورای آرد و نان استان و همچنین اجرای سیاست دولت در قبال آرد و گندم.

- انجام بررسی‌های لازم به منظور ارائه پیشنهادات مناسب به ارگان‌های اجرایی استان در جهت رفع مسائل و مشکلات ناشی از اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های مربوط به صادرات غیر نفتی استان، ارتقاء سطح کیفیت این گونه صادرات در حد انطباق ویژگی‌های آن با استانداردهای قابل قبول کشورهای وارد کننده و فراهم نمودن موجبات تشویق و توجیه صادرکنندگان محلی به انجام سرمایه گذاری‌های بیشتر در زمینه‌های فوق ضمن تأکید بر رعایت معیارهای مذکور با همکاری سازمان‌ها و مراجع ذی ربط.

- پیشنهاد انجام رایزنی‌های لازم با نمایندگی‌های کشورهای خارجی مستقر در جمهوری اسلامی ایران از طریق وزارت امور خارجه به منظور معرفی کیفی و کمی و همچنین تنوع صادرات غیر نفتی محلی و اهتمام در فراهم ساختن زمینه صدور این قبیل کالاها توسط دستگاه‌های اجرایی استان با هماهنگی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذی ربط.

ه: دفتر آموزش و پژوهش

دفتر آموزش و پژوهش استانداری مسئولیت اجرای خط مشی‌ها و برنامه‌های مصوب، تنظیم برنامه‌های سالانه آموزش‌های کوتاه مدت، احصای نیازهای آموزشی در زمینه‌های مدیریت و فنون اداری خاص و برگزاری همایش‌ها و سمینارها و ... در زمینه ارتقا و انتقال دانش فن آوری اطلاعات و هر آنچه در ارتقای سطح آموزشی و علمی استانداری مورد نیاز است را در دستور کار دارد.

- اجرای سیاست خط مشی‌ها و برنامه‌های مصوب ستاد وزارت کشور و مؤسسه عالی آموزش و پژوهش معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (مؤسسه عالی) مرتبط با امور آموزشی و پژوهشی مدیریت استان.

- تنظیم برنامه‌های سالانه آموزش‌های کوتاه مدت در زمینه‌های مدیریت و فنون

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۶۷

اداری در چارچوب سیاست‌های ابلاغی.

- بررسی و احصای نیازهای آموزشی در زمینه‌های مدیریت و فنون اداری خاص دستگاه‌های استانی.

- مطالعه و بررسی به منظور شناسایی نیازهای آموزشی خاص استانی با هماهنگی دستگاه‌های مستقر در استان و اعلام به مبادی سیاست گزار.

- مطالعه و بررسی به منظور شناسایی پژوهشی خاص استانی با هماهنگی دستگاه‌های مستقر در استان.

- بررسی، تأیید و نظارت بر مراکز و مؤسسات خصوصی متقاضی آموزش‌های ضمن خدمت کارکنان دولت در استان.

- پیش بینی و برنامه ریزی آموزش‌های لازم در خصوص فن آوری اطلاعات به منظور ارتقا و افزایش مهارت‌های تخصصی کارکنان بهره وری بهینه در این زمینه با همکاری مرکز آموزش.

- ارزیابی عملکرد و شناخت و سنجش پیشرفت فن آوری اطلاعات در واحدهای استانداری و ارائه راهکارهای مناسب جهت حل مشکلات در استان و شهرستان‌های تابعه.

- تهیه و سازماندهی و به روزرسانی سیستم‌های اتوماسیون اداری انتخابات، اطلاع رسانی و سایر نرم افزارهای عمومی و اختصاصی در استانداری.

- سازماندهی و طبقه بندی بسترهای نرم افزاری و سخت افزاری و هدایت یکپارچه در زمینه فن آوری اطلاعات در مجموعه استان.

- بررسی و رفع آسیب پذیری‌های نرم افزار و سخت افزار و سرویس‌های شبکه و پیش بینی‌های لازم در زمینه تهدیدات و حوادث غیر مترقبه و ایمن سازی مجموعه سیستم‌های نرم افزاری و سخت افزاری.

- در راستای تحقق دولت الکترونیک و در حیطه وظایف حاکمیتی استانداری، تهیه، طراحی و توسعه پورتال به منظور هماهنگی، کنترل، هدایت و توسعه پورتال استانی در جهت ارتقای بهره وری سیستم ها و زیر سیستم ها.

- برگزاری همایش ها و سمینارها و ... در زمینه ارتقا و انتقال دانش فن آوری اطلاعات.

۲۶۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- اجرای دوره‌های آموزشی مصوب برای مدیران و کارکنان در زمینه‌های مدیریت و فنون اداری براساس ضوابط ابلاغی.
- اجرای دوره‌های آموزشی بلند مدت مصوب براساس سیاست‌ها و خط مشی‌های ابلاغی.
- اقدام برای اخذ تأیید دوره‌های طراحی شده در زمینه دوره‌های بهبود مدیریت و فنون اداری مورد نیاز استان از مبادی ذیربط.
- همکاری در اجرای ارزیابی دوره‌های آموزشی به منظور سنجش اثر بخشی دوره‌های مذکور با مبادی ذیربط.
- ارائه پیشنهاد به منظور اصلاح و بازنگری محتوا و سر فصل دوره‌های آموزشی مصوب به مبادی ذیربط.
- صدور گواهینامه دوره‌های آموزشی کوتاه مدت مصوب و خاص استان.
- انجام نظارت بر حسن و اجرای دوره‌های آموزشی و اعلام نتیجه به مبادی ذیربط.
- اقدام برای جذب استادان بومی و غیربومی برای تدریس و ایجاد بانک اطلاعاتی مناسب در این زمینه.
- ارائه پیشنهاد دوره‌های آموزشی جدید متناسب با نیازهای بومی برای اخذ تأیید از مراجع ذیربط.
- ارائه پیشنهاد و انجام همکاری در اجرای میزگردها، کارگاه‌ها، سمینارها و گردهمایی خاص استان با مراجع ذیربط.
- انجام پژوهش‌های خاص استانی در زمینه مدیریت و برنامه ریزی.
- همکاری با مؤسسه عالی در زمینه انجام پژوهش‌ها در سطح ملی.
- تلاش در جهت جلب همکاری صاحب نظران و اندیشمندان علمی در سطح استان.
- ارائه نتایج پژوهش‌های خاص استانی وزارت کشور و به مؤسسه عالی و سایر مؤسسات یا سازمان‌های متقاضی به منظور غنای بانک‌های اطلاعاتی و پژوهشی.
- اقدام لازم برای برگزاری آزمون‌های توجیهی بدو خدمت و آزمون‌های جامع.
- فراهم آوردن امکانات مناسب برای تهیه و تدوین پایان نامه توسط دانشجویان و دفاع از آن.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۶۹

- همکاری با مبادی ذیربط در مؤسسه عالی به منظور انجام وظایف محول شده.
- تهیه و ارائه گزارش‌های مورد نیاز وزارت کشور.
- انجام امور دبیرخانه ای شورای پژوهش و فن آوری استان.
- اجرای دوره‌های آموزشی بلند مدت در ارتباط با دانشجویان فعلی و تا فارغ التحصیل شدن آخرین فرد پذیرفته شده و مشغول به تحصیل به عهده مدیریت مذکور است.

بند سوم: حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی

- معاونت هماهنگی امور عمرانی شامل؛ دفتر فنی عمرانی، دفتر امور شهری و شوراها، دفتر امور روستایی و شوراها، دفتر مدیریت بحران و حمل و نقل ترافیک می‌باشد. اهداف و وظایف معاونت عمرانی استانداری، هدایت و نظارت بر ارگان‌های اجرائی در تهیه و تنظیم طرح‌های زیر بنایی اقتصادی و عمرانی با توجه به تجارب و ضرورت‌ها و نیازها و با در نظر گرفتن جهات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی استان می‌باشد. از دیگر وظایف این معاونت می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:
- بررسی و نظارت و ارزیابی مستمر بر تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پیشرفت برنامه‌ها و طرحهای دستگاههای اجرایی تابع نظام بودجه استانی.
 - نظارت بر برنامه‌های عمرانی و گزارش گیری مستمر از پیشرفت برنامه‌های عمرانی روستاها و شهرها و اعلام عدم پیشرفت آنها به سازمان‌های اجرائی مربوط به منظور رفع موانع.
 - نظارت کلی بر طرح‌های عمرانی و فنی و اجرای نظام فنی، اجرایی استان در چارچوب نظام فنی - اجرایی کشور در استان.
 - انجام اقدامات لازم در زمینه تشکیل جلسات شورای آب، شورای فنی استان و شورای برنامه ریزی و سایر شوراها و کمیسیون‌ها و کمیته‌های مربوطه بر حسب مورد.
 - بررسی و تعیین صلاحیت و رتبه بندی و ارزشیابی پیمانکاران، مشاوران و کارشناسان استان و ارتقاء و تقویت ظرفیت کمی و کیفی آنها.
 - هدایت و نظارت بر ارگان‌های اجرایی در تهیه و تنظیم طرح‌های اقتصادی و عمرانی با توجه به تجارب و ضرورت‌ها و نیازها و با در نظر گرفتن جهات اقتصادی،

۲۷۰ ▣ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اجتماعی، فرهنگی و سیاسی استان.

- نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی و فنی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) ملی و استانی و گزارش‌گیری از پیشرفت برنامه‌ها و ارزیابی آنها.

- ارزشیابی اجرای پروژه‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی از لحاظ اثرات اقتصادی، اجتماعی و تجزیه و تحلیل آنها و انعکاس به مسئولین ذی ربط.

- تهیه و تنظیم گزارش جامع از عملکرد دستگاهها و ارزشیابی آنها در راستای اجرای پروژه‌های عمرانی و آثار و نتایج اقتصادی اجتماعی آنها به منظور استفاده بهینه در تدوین برنامه‌های ملی، منطقه‌ای و محلی.

- بررسی‌های لازم و نظارت بر انجام مطالعات در زمینه اجرای طرح‌ها و برنامه‌های اجرائی و نهادهای انقلاب اسلامی استان به منظور پیشبرد برنامه‌های عمرانی و همچنین ارائه نظرات در این زمینه به شورای برنامه‌ریزی استان.

- مطالعه و بررسی وضع مناطق روستایی و شهری استان از نظر امکانات و تسهیلات رفاهی به منظور شناخت نیازها و اولویت بندی آنها و پیگیری اعتبارات مربوط از منابع مختلف.

- تهیه و تنظیم معیارها و ضوابط لازم برای تعیین اولویت‌های طرح‌های عمرانی در مناطق روستایی و شهری و همکاری با واحدهای ذی ربط در این زمینه با وزارت کشور.

- نظارت و پیگیری بر امر تهیه و تنظیم گزارش جامع از عملکرد و برنامه‌های خاص منطقه‌ای و ارزیابی و اقدامات انجام شده و تهیه حساب‌های منطقه‌ای و اعتبارات مصرف شده و آثار اجتماعی و اقتصادی این برنامه‌ها در ناحیه به منظور استفاده در توسعه و افزایش و بهره‌گیری از این نوع برنامه‌ها.

- هماهنگی و همکاری در زمینه برقراری اجرای نظام فنی - اجرایی در چارچوب مقررات و ضوابط مربوط.

- نظارت و اجرای روش‌های مناسب به منظور ترویج و تشویق در بکارگیری ضوابط و استاندارد‌ها و معیارهای فنی در دستگاههای اجرائی (دولتی) و غیر دولتی.

- بررسی و تعیین صلاحیت و رتبه بندی و ارزشیابی پیمانکاران و مشاوران و کارشناسان استان.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۷۱

- ارتقاء تقویت و ظرفیت کمی و کیفی پیمانکاران و شرکت‌های پیمانکاری استان.
- نظارت بر پروژه‌های عمرانی در مناطق شهری و روستایی از محل اعتبارات مختلف.
- تهیه قیمت‌های پایه استان و ضرائب منطقه ای با توجه به شرایط خاص هر منطقه و پیشنهاد به مراجع ذی‌ربط برای تأیید.
- مستند سازی تجربیات فنی و اجرایی به منظور بهره برداری مناسب و سهولت انتقال و اشاعه آن.
- برگزاری دوره‌های آموزشی به منظور بالا بردن سطح دانش و مهارت و آشنایی بیشتر دستگاه‌های اجرایی، مشاوران و پیمانکاران با نظام فنی - اجرایی در زمینه طرح‌ها و ضوابط و آیین نامه ها و دستورالعمل‌های مربوطه.
- اجرای تصمیمات متخذه در کمیسیون‌های مناقصه و بررسی و اظهار نظر درباره برندگان مناقصه در چارچوب مقررات مربوط.
- نظارت و بررسی اعتبارات شهرداری ها و هدایت و راهنمایی‌های لازم در اتخاذ روش‌های صحیح و رعایت اولویت ها در چارچوب طرح ها و برنامه ها.
- نظارت و بررسی و اظهار نظر در خصوص برنامه ها اعتبارات و مسائل مالی سالیانه شهرداری ها که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد.
- بررسی موقعیت مناطق شهری و روستائی استان به منظور دستیابی به نیازهای زیر بنایی و تسهیلات رفاهی و برآورد اعتبار مورد نیاز و پیگیری لازم از طریق وزارت کشور.
- انجام اقدامات لازم به منظور حضور فعال در جلسات مجامع، شوراهای، کمیته‌ها، کارگروه ها و کمیسیون ها حسب مورد و همچنین در زمینه تشکیل آنها و نظارت بر تهیه و تنظیم صورت جلسات و پیگیری مصوبات.
- هدایت امکانات و نیروها به منظور پیشبرد طرح ها و پروژه ها و رفع موانع دستگاه‌های اجرایی استان.
- پیگیری و اجرای وظایف مربوطه به تبصره ۶۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ و آیین نامه مربوط به معادن شن و ماسه و خاک رس معمولی در سطح استان.
- مطالعه و بررسی وضع روستاها و شهرهای استان از نظر تأسیسات رفاهی به

۲۷۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

منظور شناخت و تعیین نیازهای مالی و خدماتی روستاها و شهرداری‌ها و پیگیری تأمین آنها برابر مقررات.

- همکاری و تهیه و تدوین راهکارهای لازم در امور مربوط به حوادث پیش‌بینی نشده با دستگاه‌های اجرایی مربوط.

- تعیین اولویت بندی طرح‌ها و برنامه‌ها و پروژه‌ها از نظر مبارزه با خطرات ناشی از سیل برای تخصیص اعتبارات لازم.

الف: دفتر فنی

مسئولیت این دفتر با مدیر کل دفتر فنی استانداری است و مهمترین اهداف و وظایف آن عبارتند از:

- تهیه و تنظیم طرح‌های هادی و نقشه‌های تفصیلی شهرها.

- تهیه نقشه‌های مربوط به طرح‌های عمرانی واگذار شده به دفتر فنی و شهرداریهای استان.

- تهیه برآورد هزینه اجرای طرح‌های عمرانی واگذار شده به دفتر فنی.

- بررسی و تصمیمات متخذه در کمیسیون‌های مناقصه و در صورت لزوم اظهار نظر درباره برندگان مناقصه در زمینه رد یا قبول آنها.

- ایجاد هماهنگی و همکاری بین دفتر فنی و سایر مؤسسات دولتی در سطح استان برای پیشبرد عملیات عمرانی.

- کنترل و بررسی اعتبارات عمرانی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و راهنمایی لازم در اتخاذ روش صحیح و رعایت اولویت‌ها در تنظیم برنامه‌های عمرانی.

- بررسی در زمینه تعیین محدوده قانونی شهرها و روستاها و پیشنهاد آن به مقامات مسئول.

- همکاری با شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در زمینه تفکیک اراضی و دادن راهنمایی‌های لازم به مسئولین امور ساختمانی شهرداری‌ها.

- انجام کلیه امور مربوط به طرح‌های عمرانی که راساً توسط استانداری انجام می‌گیرد.

- نظارت کلی بر اجرای طرح‌های عمرانی و فنی استان و ارائه گزارش لازم به مقامات استان.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۷۳

- برنامه ریزی برای استفاده صحیح از ماشین آلات بر اساس دستور العمل ها.
- بررسی و پیگیری امور مربوط به حمل و نقل و ترافیک استان.
- مطالعه و بررسی به منظور به دست آوردن حد مطلوب فضای سبز در مناطق مورد عمل با در نظر گرفتن موقعیت و شرایط اقلیمی منطقه.
- تهیه دستور العمل و بروشورهای ساده در زمینه های مختلف فضای سبز و ارسال آن به شهرداریها و دهیاری ها.
- اظهار نظر در مورد فروش اراضی شهرها.
- تهیه آمار پیشرفت پروژه های عمرانی دفتر فنی و شهرداری ها و دهیاری ها.
- نظارت و پیگیری لازم در زمینه تأمین مصالح مورد نیاز اجرای پروژه های عمرانی دفتر فنی و شهرداریها و دهیاری ها و مراقبت در حفظ و توزیع مصالح.
- تهیه طرح و نظارت بر اجرای کارهای تأسیساتی شهرها و روستاهای دارای دهیاری از قبیل آب و برق و فاضلاب در صورت نیاز شهرداریها و دهیاری ها.
- تهیه و ترویج به کار گیری ضوابط و استانداردها و معیارهای فنی.
- بررسی و تعیین صلاحیت و رتبه بندی و ارزشیابی پیمانکاران و مشاوران و کارشناسان استان.
- ارتقاء تقویت ظرفیت کمی و کیفی پیمانکاران و شرکت های پیمانکاری استان.
- انجام امور مربوط به وظایف کارگروه فنی استان و گروه های تخصصی مربوط.
- اعمال نظارت بر طرح های تملک دارائی های سرمایه ای استان (ملکی و استانی) در چارچوب نظام نظارتی تدوین شده.
- تهیه قیمت های پایه استان و ضرایب منطقه ای با توجه به شرایط خاص هر منطقه و پیشنهاد به مراجع ذی ربط برای تأیید.
- مستند سازی تجربیات فنی و اجرایی به منظور بهره برداری مناسب و سهولت انتقال و اشاعه آن.
- برگزاری دوره های آموزشی در زمینه آشنائی دستگاه های اجرایی مشاوران و پیمانکاران با نظام فنی - اجرایی طرح ها و ضوابط آیین نامه و دستور العمل های آن.
- نظارت بر اجرای طرح های عمرانی و فنی (تملک دارائی های سرمایه ای) ملی و استانی و گزارش گیری از پیشرفت برنامه ها و ارزیابی آنها.

ب: دفتر امور شهری و شوراها

دفتر امور شهری و شوراها یکی از دفاتر مستقر در حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی است. وظایف این دفتر، مطالعه و بررسی وضع شهرهای استان از نظر تأسیسات و تسهیلات رفاهی به منظور شناخت و تعیین نیازهای مالی و خدماتی شهرهای استان و همکاری با واحد برنامه ریزی عمرانی وزارت کشور در زمینه تهیه و تنظیم معیارها و ضوابط لازم برای تعیین اولویت‌های طرح‌های عمرانی در شهرها می‌باشد. از دیگر وظایف این دفتر می‌توان موارد زیر را نام برد:

- بررسی طرح‌های عمرانی شهرداری‌ها برای استفاده از اعتبارات وزارت کشور و همچنین طرح‌هایی که از محل اعتبارات عمرانی کشور انجام می‌گیرد با همکاری دفتر فنی.

- مطالعه بررسی در مورد منابع درآمد شهرداری‌ها به منظور ارائه خط مشی اتخاذ روش‌هایی در جهت ارتقاء سطح درآمد شهرداری‌ها و خود کفائی آنها.

- نظارت بر برنامه‌های عمرانی و گزارش گیری مستمر از پیشرفت برنامه‌های عمرانی شهرها و عنداللزوم اعلام عدم پیشرفت آنها به سازمان‌های اجرائی مربوطه به منظور رفع موانع با همکاری دفتر فنی.

- بازرسی از اقدامات عمرانی در سطح شهرها و تهیه گزارش‌های ماهانه جهت مراجع ذی ربط.

- تعیین اولویت شهرها از نظر مبارزه با خطرات ناشی از سیل برای تخصیص اعتبارات لازم.

- بررسی و اظهار نظر در مورد مصوبات شورای شهر و پیشنهادات شهرداری‌ها در مورد برنامه‌های عمرانی از نظر مالی و اعتباری.

- صدور دستورالعمل‌های لازم به شهرداری‌ها به منظور ایجاد هماهنگی در تهیه طرح‌های عمرانی از مالی و اعتباری.

- بررسی نیازهای مالی شهرداری‌ها و انجام امور مربوط به حسابرسی آنها.

- نظارت بر انجام امور پرسنلی و استخدام شهرداری‌ها.

- مراقبت در امور راهنمایی و رانندگی و اتوبوسرانی و تاکسیرانی و مؤسسات حمل

و نقل.

ج: دفتر امور روستایی و شوراها

دفتر امور روستایی و شوراها از زیر مجموعه حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی است که با نگرشی جدید و تخصصی بر رشد و توسعه روستاها، با بررسی طرحهای عمرانی و فراهم سازی بسترهای مناسب برای پیشرفت برنامه‌های عمرانی فعالیت می‌نماید. از عمده وظایف دفتر می‌توان موارد زیر را بر شمرد:

- مطالعه و بررسی وضع روستاها از نظر تأسیسات و تسهیلات رفاهی به منظور شناخت و تعیین نیازهای مالی و خدماتی روستاهای استان.

- همکاری با واحدهای ذی ربط در وزارت کشور و سایر دستگاه‌های اجرایی در زمینه تهیه و تنظیم معیارها و ضوابط لازم برای تعیین اولویت‌های طرح‌های عمرانی در روستاها.

- بررسی طرح‌های عمرانی روستاها برای استفاده از اعتبارات وزارت کشور و همچنین طرح‌هایی که از محل اعتبارات عمرانی کشور انجام می‌گیرد با همکاری دفتر فنی استانداری.

- اقدام در مورد راهنمایی شوراها و شوراهای اسلامی ده و واحدهای عمران روستائی به منظور پیشرفت برنامه‌های عمرانی با استفاده از خودیاری و مشارکت مردم.

- نظارت بر برنامه‌های عمرانی و گزارش‌گیری مستمر از نحوه اجرای مصوبات، قوانین و مقررات و پیشرفت برنامه‌های عمرانی روستاها و مناطق کمتر توسعه یافته و محروم عنداللزوم اعلام عدم پیشرفت آنها به واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی مربوطه به منظور رفع موانع با همکاری دفتر فنی.

- هماهنگی با دستگاه‌های مربوطه در تدوین طرح‌های توسعه اقتصادی براساس استعدادهای مناطق، به منظور توسعه سرمایه‌گذاری علی‌الخصوص در زمینه گردشگری، صنایع کوچک و تبدیلی و صنایع مرتبط با بخش کشاورزی.

- انجام هماهنگی و پیگیری لازم از دستگاه‌های مربوطه، بانک‌ها و موسسات مالی به منظور پرداخت کمک‌های فنی و اعتباری، تسهیلات قرض‌الحسنه و وام‌های خرد جهت توسعه اشتغال روستایی و تهیه گزارش عملکرد اقدامات اشاره شده.

- همکاری با واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی ذی ربط و واحدهای تخصصی در استانداری به منظور بررسی و شناسایی راهکارهای اجرایی و عملیاتی: ۱- ساماندهی

۲۷۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

و تشویق مهاجرت معکوس به روستاها؛ ۲- فعال سازی تشکل های مردمی و خیرین و بخش خصوصی در زمینه انجام فعالیتهای فرهنگی و اجتماعی و اجرای پروژه های عمرانی و طرح های اشتغال زا در مناطق روستایی، رشد و توسعه کارآفرینی و ایجاد مشاغل جدید از طریق انجام آموزش های مهارتی و کاربردی متناسب با نیازهای هر منطقه؛ ۳- رفع نیازهای آموزشی در زمینه دینی، تربیتی، علمی، فرهنگی، اجتماعی و ورزشی در روستاها و پیگیری اختصاص منابع و امکانات موردنیاز جهت تقویت روحیه خودباوری، خود اتکایی و عزت نفس در روستاییان.

- توسعه خدمات و بهداشت عمومی در سطح روستاها با همکاری دهیاران و واحدهای استانی دستگاه های اجرایی در خصوص پوشش کامل خدمات بهداشتی و درمانی در روستاها و تهیه گزارشات از روند اقدامات مربوط به توسعه بیمه های سلامت، تأمین اجتماعی و سایر خدمات بیمه ای در روستاهای استان.

- نظارت بر اقدامات دستگاه های متولی حفظ محیط زیست و بهداشت عمومی

روستاها در چارچوب قوانین موجود.

- نظارت بر واحدهای استانی دستگاه های اجرایی ذی ربط در زمینه اجرای طرح های بهسازی و نوسازی ساختار کالبدی محیط و مقاوم سازی مسکن روستایی و اجرای طرح های مصوب روستایی.

- تعیین اولویت روستاها از نظر مبارزه با خطرات ناشی از حوادث غیرمترقبه و ارائه به اداره کل مدیریت بحران جهت تخصیص اعتبارات لازم.

- بررسی و اظهار نظر در مورد مصوبات شورای روستا در مورد برنامه های عمرانی از نظر مالی و اعتباری و همکاری با واحدهای ذی ربط در نظارت بر فرآیند تهیه بودجه سالیانه و حسابرسی دهیارهای استان.

- برنامه ریزی و پیگیری در خصوص تشکیل دهیاری ها براساس قوانین و مقررات مربوط با کمک و همکاری فرمانداری ها و بخشدارهای استان.

- ابلاغ قوانین و دستورالعمل های مربوط به دهیارها به فرمانداران و واحدهای

استانی دستگاه های اجرایی.

- پیگیری تهیه طرح های روستایی با کمک دهیاران و تصویب مراجع ذی ربط

استانی.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۷۷

- ابلاغ برنامه‌ها و اهداف توسعه روستایی به فرمانداران، بخشداران و دهیارها.
- پشتیبانی در زمینه تأمین و تجهیز دهیاری‌ها و هماهنگی‌های لازم در این زمینه با واحدهای استانی دستگاههای اجرایی و پیگیری تأمین ماشین‌آلات عمرانی و خدماتی روستا از سوی واحدهای ذی‌ربط.
- همکاری با واحدهای مسئول در بررسی تعرفه‌های عوارض محلی و بهای خدمات پیشنهادی دهیاری و شورای اسلامی روستا و پیگیری انجام مراحل قانونی جهت تأیید و ابلاغ برای اجرا.
- همکاری با واحدهای استانی دستگاههای اجرایی و واحدهای ذی ربط در استانداری به منظور تهیه بانکهای اطلاعاتی، جمع‌آوری اطلاعات و تنظیم گزارشات مرتبط با تغییرات شاخصهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیربنایی روستاهای استان و کنترل مستمر تغییرات این شاخص‌ها و به روزرسانی بانک اطلاعات دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی روستا.

د: دفتر حمل و نقل و ترافیک

- در حوزه معاونت امور عمرانی، واحد حمل و نقل و ترافیک در ارتباط با مسائل ترافیکی استان، مباحث مربوط به حمل و نقل عمومی شهرهای استان و ... رسیدگی و فعالیت می‌نماید. وظایف واحد مذکور به شرح ذیل می‌باشد:
- تشکیل جلسات شورای هماهنگی ترافیک شهرهای استان به ریاست معاونت امور عمرانی.
- طرح و بررسی موضوعات کلان ترافیکی شهرهای استان.
- طرح مصوبات کمیته فنی شورای ترافیک استان.
- تنظیم صورت جلسات مربوطه و ابلاغ مصوبات به ادارات و سازمان‌های ذی ربط و پیگیری اجرای مصوبات.
- تشکیل جلسات کمیته فنی شورای ترافیک استان در محل استانداری به ریاست رئیس گروه حمل و نقل و با حضور مسئولین و کارشناسان مرتبط با حمل و نقل و ترافیک استان در خصوص: بررسی و تبادل نظر درخصوص موضوعات ترافیکی شهرهای استان جهت طرح در جلسات شورای ترافیک استان، بررسی طرح‌های ساماندهی ترافیک شهرهای استان.

- شرکت در جلسات بررسی طرح‌های ترافیکی تهیه شده توسط مهندسین مشاور طرف قرارداد با شهرداریهای استان از نظر تطبیق با شرح خدمات درخواستی و نحوه انجام مطالعات و اقدامات انجام یافته توسط مشاور.

- پیگیری مصوبات شورای ترافیک شهرستانها: حضور در جلسات متشکله در شهرستانها، اعلام نظر در مورد طرحهای ترافیکی مطرح شده در جلسه، بررسی صورت جلسات شورای ترافیک شهرستان و در صورت نیاز طرح موضوعات اساسی در شورای ترافیک استان.

- انجام هماهنگی جهت تشکیل جلسات کمیته ایمنی حمل و نقل استان جهت بررسی اقدامات انجام یافته دستگاه‌های متولی امر در خصوص ارتقاء ایمنی حمل و نقل جاده‌های و درون شهری و انعکاس مشکلات موجود به مسئولین ذی ربط.

- تشکیل جلسات کارگروه نظارتی جایگاههای CNG استان به ریاست معاونت امور عمرانی در خصوص: بررسی و رسیدگی به مشکلات مربوط به جایگاه‌های CNG، پیگیری برای اتمام و راه اندازی جایگاههای نیمه تمام جایگاههای مورد بهره برداری توسط شهرداری ها، پیگیری مستمر مصوبات جلسات مذکور و تلاش در جهت مرتفع نمودن مشکلات جایگاه ها، انجام بازدیدهای ادواری از جایگاههای در دست بهره برداری و در دست احداث، تصمیم گیری در خصوص جایگاههای اختصاصی تاکسیرانی، انجام بازرسی‌های ادواری جهت افزایش نظارت بر نحوه عملکرد جایگاههای سوخت استان (توسط جمعی از همکاران محترم معاونت عمرانی)، پیگیری اخذ اطلاعات جایگاههای CNG از شرکت نفت و شهرداریهای استان جهت ایجاد و بروز سازی بانک اطلاعاتی جایگاهها، تهیه آمارهای تحلیلی جهت انعکاس آن به معاونت محترم امور عمرانی.

- مراکز معاینه فنی خودروهای سبک: تنظیم دستورالعمل‌های اجرائی و گردش کار ایجاد مراکز معاینه فنی خودروها و ارسال آن به شهرداری ها و فرمانداری‌های سطح استان و ادارات ذی ربط، صدور مجوز ایجاد مراکز معاینه فنی جدید توسط شهرداری‌ها پس از اخذ نظر وزارت کشور، نظارت محسوس و نامحسوس بر عملکرد مراکز معاینه فنی شهرهای استان و معرفی مراکز متخلف به مراجع ذی ربط، ارسال اطلاعات مراکز معاینه فنی خودرو استان به وزارت کشور جهت تسریع در راه اندازی سیستم یکپارچه

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۷۹

صدور برچسب مراکز معاینه فنی خودرو در سطح استان، مدیریت اختصاص برچسب متمرکز مراکز معاینه فنی شهرهای استان از طریق سامانه صدور برچسب متمرکز برای مراکز در دست بهره برداری سطح استان.

- پیگیری و جمع‌بندی اطلاعات درخواستی دفتر حمل و نقل وزارت کشور در خصوص مسائل حمل و نقل و ترافیک شهرهای استان از شهرداریها، فرمانداریها و ادارات ذی ربط جهت ارسال به وزارت کشور.

- ابلاغ دستورالعمل ها و قوانین مصوب در رابطه با مسائل حمل و نقل و ترافیک به ادارات، ارگانها و سازمانهای ذی ربط.

- حمل و نقل عمومی: بررسی عملکرد شرکت واحد اتوبوسرانی کلان شهرها در خصوص اقدامات انجام یافته در رابطه با افزایش و ارتقاء کمی و کیفی ناوگان اتوبوسرانی به خصوص در مسیر BRT و نصب سیستم‌های هوشمند در اتوبوسها با هدف افزایش کارایی سیستم حمل و نقل عمومی و انعکاس آن به وزارت کشور، بررسی عملکرد سازمان تاکسیرانی در خصوص اقدامات انجام یافته در رابطه با افزایش و ارتقاء کمی و کیفی ناوگان.

- پیگیری اعتبارات اختصاصی از وزارت کشور به بخش حمل و نقل جهت تجهیز شهرداریها به سیستم‌های کنترل هوشمند ترافیک و تشویق آنها به استفاده از نرم افزارهای به روز در زمینه مدیریت ترافیکی و حمل و نقل، مطالعات طرح‌های ساماندهی ترافیک شهرهای استان.

- پاسخگویی به درخواستهای مردمی در خصوص مسائل مربوط به حمل و نقل و مسائل ترافیکی و جایگاههای سوخت و انعکاس مشکلات ترافیکی، مسائل جایگاهها و... به دستگاههای مربوطه جهت اقدام.

- تشکیل جلسه با شهرداری ها در مورد مسائل مربوط به مدیریت حمل بار و مسافر توسط شهرداریها.

- پیگیری اجرای تفاهم نامه همکاری مشترک سازمان شهرداری ها و دهیاری‌های کشور و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای در زمینه احداث، توسعه و تکمیل پایانه‌های مسافربری از شهرداری ها.

- پیگیری و اخذ گزارشات حوزه حمل و نقل به صورت سه ماهه در مقایسه با

۲۸۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مدت مشابه سال قبل جهت ارسال به حوزه استاندار محترم و وزارت کشور.
- شرکت در دوره‌های آموزشی، گردهمایی‌ها و کنفرانسهای مرتبط با حمل و نقل و ترافیک و....

- تشکیل جلسات کمیته حمل و نقل و سوخت استان به ریاست معاونت امور عمرانی در خصوص: تنظیم صورت جلسات مربوطه و ارسال به موقع مفاد تصمیمات متخذه به وزارت کشور و فرمانداری‌های تابعه استان، اخذ صورت جلسات کمیته‌های حمل و نقل و سوخت شهرستان‌ها و بررسی مشکلات موجود در شهرستان‌ها و انعکاس مشکلات اساسی به وزارت کشور، انعکاس به موقع تصمیمات کمیته حمل و نقل و سوخت استان از طریق صدا و سیما مرکز استان و مطبوعات برای تنویر افکار عمومی، نظارت و کنترل قیمت‌های مصوب وزارت کشور در بخش حمل و نقل از طریق سازمان بازرگانی، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها، بررسی مسایل صنفهای مختلف از جمله صنایع و کشاورزی در خصوص سوخت مصرفی، آنالیز تاثیرات افزایش قیمت سوخت در بخشهای مختلف ارسالی از شرکت پخش فرآورده‌های نفتی، اختصاص کمک مالی به عنوان یارانه حمل و نقل جهت تقویت حمل و نقل همگانی، توزیع سهمیه سوخت نفت گاز در اختیار استانداری مابین فرمانداری‌های تابعه شهرستان.
-ارسال گزارش اقدامات و مشکلات مربوط به هدفمندسازی یارانه‌ها در حوزه حمل و نقل و سوخت به صورت روزانه به دبیرخانه ستاد هدفمند سازی یارانه‌ها.

ه: دفتر مدیریت بحران

دفتر مدیریت بحران در راستای ایجاد هماهنگی، انسجام، نظارت و ارزیابی مستمر واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی به منظور هم‌افزایی سیاست‌های جامع پیشگیری و کاهش اثرات و پیامدهای نامطلوب حوادث و سوانح غیرمترقبه، آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح غیرمترقبه فعالیت می‌نماید. از وظایف این اداره موارد زیر را می‌توان مطرح نمود:

- مستندسازی و تجزیه و تحلیل اطلاعات مربوط به حوادث و اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزی و مدیریت حادثه.

- برنامه‌ریزی و هماهنگی لازم جهت استفاده بهینه از ظرفیت‌های واحدهای استانی دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و نیروهای مسلح استان به منظور پیش‌بینی و پیشگیری

بحران.

- برنامه ریزی و هماهنگی برای ساماندهی و آموزش کلیه تشکل های مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیج و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران با همکاری واحدهای استانی دستگاه های ذی ربط.

- همکاری در تهیه طرح های جامع مدیریت کاهش خطرپذیری به جای مدیریت بحران در سطح استانی (منطقه ای) و محلی.

- هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم های موثر پیشگیری، مقاوم سازی و بهسازی لرزه ای ساختمان ها، زیرساخت ها و ابنیه و شریان های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت های فرسوده، روش های اتکایی و جبرانی خسارات نظیر انواع بیمه ها، حمایت های مالی و ساز و کارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق های حمایتی با هماهنگی سازمان مدیریت بحران کشور و همکاری واحدهای استانی دستگاه های ذی ربط.

- کمک به توسعه و گسترش موسسات علمی و مشاوره ای فعال و بهره گیری از تجارب آنها به منظور استاندارد سازی و بهبود کیفیت، ارتقا، و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان ها و تأسیسات زیربنایی استان و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب.

- ابلاغ دستورالعمل های اجرایی مربوط به اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به واحدهای استانی دستگاه های ذی ربط.

- انجام هماهنگی های لازم برای در اختیار گرفتن کلیه امکانات و ظرفیت های سازمان های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح به منظور مدیریت بحران استان و استان های معین در طول زمان مقابله با بحران.

- نظارت و ارزیابی اقدامات واحدهای استانی دستگاه های اجرایی در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران به ویژه آمادگی و مقابله و ارائه گزارش به سازمان مدیریت بحران کشور.

مبحث دوم: چگونگی نصب و عزل استانداران

گفتار اول: اهمیت نصب و عزل به لحاظ نماینده عالی دولت بودن

در ایران، استاندار یک مقام انتصابی است که از میان فرمانداران شایسته و واجد شرایط یا از میان کارکنان عالی رتبه و مطلع سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا غیر کارمندان به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و حکم وزیر کشور به این سمت منصوب می‌شود. روش‌های دیگر گزینش استاندار عبارتند از: انتخاب به آراء مستقیم مردم محل، انتخاب بوسیله شورا یا انجمن استان، پیشنهاد چند نفر از طرف شورای استان و در نهایت انتصاب به وسیله دولت. جایگاه و اهمیت نقش استانداران در قلمرو مأموریتشان منجر گشته است تا مسئولین عالی رتبه کشور در نصب و عزل آنها دخالت داشته باشند. در این گفتار سیر تحول نصب و عزل آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

استاندار عالی‌ترین مقام سیاسی و اداری در استان است به همین دلیل شایسته است که در نصب وی رئیس جمهور و هیأت وزیران دخیل باشند. قبل از بررسی چگونگی نصب و عزل استانداران بر اساس قوانین و مقررات جاری، چگونگی نصب و عزل وی را از زمان تصویب قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب آبان ماه ۱۳۱۶ مورد بررسی قرار می‌دهیم. به موجب ماده ۵ قانون مذکور استاندار از بین مستخدمین رسمی دولت به موجب پیشنهاد وزارت داخله و فرمان همایونی منصوب می‌شد^۱ و در صورتی که افراد پیشنهادی برای تصدی منصب استانداری سابقه خدمت دولتی نداشتند تصویب هیأت وزیران هم لازم بود. این شیوه نصب استانداران تا پیروزی انقلاب اسلامی در کشور اجرا شده است.

بعد از انقلاب بر اساس مصوبه شورای انقلاب^۲، نصب استانداران با معرفی وزیر کشور و با تصویب هیأت وزیران صورت می‌گرفت و حکم استانداری با امضای رئیس جمهور، نخست وزیر و وزیر کشور صادر می‌شد. اما در خرداد ماه ۱۳۶۰ به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی، استانداران با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت دولت منصوب و وزیر کشور حکم آنها را در مدت حداکثر ۵ روز صادر و ابلاغ

۱. قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب.

۲. لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۸۳

می‌کرد. هر چند در تعیین استانداران، وزارت کشور نقش تعیین کننده دارد ولی باید توجه داشت که استاندار فقط نماینده وزارت کشور در استان نیست؛ بلکه نماینده عالی دولت در استان می‌باشد. به همین منظور برای نصب استاندار تصویب هیأت دولت ضروری است تا همه وزارتخانه‌ها و سازمانها ایشان را نماینده و ناظر بر کلیه امور اجرایی استان بدانند اما با همه این تدابیر باز هم استانداران مورد تبعیت سایر مدیران استان واقع نمی‌شدند. این معضل باعث شده بود در شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تلاش شود تا چگونگی نصب استانداران را مانند سفیران پس از تصویب و حکم رئیس جمهور در قانون اساسی بگنجانند تا موجب اقتدار وی در استان گردد. با توجه به اهمیت موضوع، دلایل موافقان و مخالفان اعضای شورای بازنگری قانون اساسی را به اختصار بیان می‌کنیم:

بند اول: دلایل موافقان صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور^۱

دلایل موافقان صدور حکم استاندار از سوی رئیس جمهور عبارتند از:

- ۱- اگر وزیر کشور حکم استاندار را صادر کند استاندار در عرض مدیران کل قرار می‌گیرد و از قدرت و نفوذ وی کاسته می‌شود.
- ۲- صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور موجب افزایش اقتدار استاندار می‌شود.
- ۳- در صورتی که استاندار با بالاترین مقام اجرایی کشور ارتباط نداشته باشد احتمالاً سیاست‌هایی را به اجرا می‌گذارد که با سیاست کلان دولت در تعارض قرار می‌گیرد.
- ۴- قدرت هماهنگی در استان بالا می‌رود و هماهنگی استان‌ها با مرکز قوی تر و طبیعی تر می‌شود.

بند دوم: دلایل مخالفان صدور حکم استاندار توسط رئیس جمهور^۲

اهم دلایل مخالفان صدور حکم استاندار از سوی رئیس جمهور عبارت بود از:

- ۱- در صورتی که حکم استاندار توسط رئیس جمهور صادر شود موجب استقلال و

۱. برای مطالعه رجوع شود به: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ج.ا.ا، جلد دوم صص ۱۰۱۶-۱۰۲۷.

۲. منبع پیشین.

تقویت استانداردها شده و باعث تضعیف وزیر کشور خواهد شد.

۲- به دلیل این که استانداران استقلال می‌یابند نظارت بر اعمال آنان در حد لازم صورت نمی‌گیرد.

در شورای بازنگری قانون اساسی پس از بحث و بررسی پیرامون گنجاندن چگونگی عزل و نصب استانداران در قانون اساسی این موضع به رأی گذاشته شد اما در نهایت مورد تصویب قرار نگرفت. بنابراین موضوع نصب استانداران همچنان در صلاحیت قوانین عادی باقی ماند، تا زمانی که در بیست و هشتم مهرماه ۱۳۷۷ که شورای عالی اداری وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران را تصویب نمود رویه به این صورت بود که وزیر کشور استاندار را به هیأت دولت پیشنهاد می‌کرد و پس از تصویب هیأت دولت حکم استاندار توسط وزیر کشور صادر می‌شد. اما در خصوص عزل استاندار، قوانین کشور به صراحت چگونگی عزل را بیان نکرده بود به همین دلیل وزیر کشور بنا به تشخیص خود نسبت به عزل استانداران اقدام می‌نمود. اما در ماده ۲۹ آئین نامه اجرایی اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب دهم شهریور ماه ۱۳۴۱ با ظرافت خاصی عزل استانداران پیش بینی گردید. در این قانون مقرر شده بود:

(استانداران در هر سال، در تارخی که وزارت کشور تعیین خواهد نمود در مرکز حضور می‌یابند و گزارش جامع حوزه مأموریت خود را به اطلاع هیأت دولت می‌رسانند. بازگشت استاندار به محل مأموریت خویش منوط به تصویب و تأیید این گزارش در هیأت دولت خواهد بود. استانداران در همین موقع برنامه سال بعد را که با مطالعات محلی و تماس با وزارتخانه ها و سازمان‌های دولتی و رعایت امکانات کشور تهیه شده بود به تصویب هیأت دولت می‌رسانند). همان طور که ملاحظه می‌شود این ماده بسیار دقیق انشاء و موجب شد که استانداران برنامه‌های خود را با سیاست‌های کلی کشور، در هیأت دولت به اطلاع و تصویب آنها برسانند. همچنین هیأت دولت هر سال می‌توانست در صورت ناراضی بودن از برنامه ها و کارهای استاندار، با عدم تصویب برنامه‌های وی او را عزل نمایند. لکن بنا به اظهار یکی از مسئولان عالی رتبه اجرائی، بعد از انقلاب از این قانون استفاده نشده است.^۱

اشکالی که بعد از انقلاب در خصوص چگونگی عزل استانداران وجود داشت با

۱. ماده ۲۹، آئین نامه اجرایی اختیارات استانداران و فرمانداران، مصوب ۱۳۴۱/۶/۱۰.

تصویب مصوبه شورای عالی اداری رفع شد. مصوبه شورای عالی اداری راجع به نصب و عزل استانداران اعلام می‌دارد: استاندار به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌گردد.^۱ (البته در دولت تدبیر و امید استاندار به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و با حکم وزیر کشور می‌گردد.) همچنین عزل استاندار به پیشنهاد وزیر کشور، تأیید رئیس جمهور و حکم وزیر کشور انجام می‌شود. و در صورت استعفاء، عزل، فوت و یا سایر مواردی که مانع از انجام وظایف استانداران گردد سرپرست استانداری موقتاً از سوی وزیر کشور تعیین می‌شود. وزیر کشور موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه استاندار جدید را به هیأت وزیران پیشنهاد نماید. با توجه به اینکه عزل استاندار بسته به نظر هیأت وزیران یا رئیس جمهوری و یا وزیر کشور می‌باشد، لذا در نظام اداری غیر انتخابی (انتصابی) اصل آن است که مقام منصوب کننده، مقام معزول کننده نیز باشد.^۲ ابتکاری که در مصوبه شورای عالی اداری به کار رفته است در ابتدا مشخص شدن چگونگی عزل استانداران است. چون در قوانین قبلی به صراحت، چگونگی عزل آنان مشخص نشده بود. دوّم تعیین سرپرست موقت می‌باشد که این امر به عهده وزیر کشور گذاشته شده است، در هر صورت وزیر کشور نمی‌تواند بیش از یک ماه معرفی استاندار را به تعویق اندازد. با توجه به شرایط فعلی و قوانین موجود شیوه انتصاب استاندار شیوه مناسبی به نظر می‌رسد چون استاندار از یک طرف نماینده وزارت کشور و سایر وزارتخانه‌ها در استان و از طرف دیگر مجری سیاست‌های عمومی دولت در منطقه می‌باشد به همین دلیل برای رعایت این دو وجه، شیوه انتخاب استاندار، به وی این اقتدار را می‌دهد که بتواند در همه زمینه‌ها در قلمرو استان وارد عمل شود. اما در مورد دوره خدمت استانداران به نظر می‌رسد در صورتیکه احکام صادره دارای زمانبندی مشخصی باشد (مثلاً برای یک دوره چهارساله مانند وزیران) بهتر است با شروع کار دولت جدید، دوره مأموریت استانداران نیز شروع شود و با خاتمه فعالیت هیأت دولت، مأموریت استاندار هم خاتمه یابد؛ این روش دارای مزایایی است. اولاً هر دولتی که تشکیل می‌شود در صدد تحقق سیاست‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مشخصی

۱. ماده ۳، قانون وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، مصوب شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۲. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۲۰۰.

است و در صورت هماهنگ نبودن استانداران با این سیاست‌ها، اجرای آنها محقق نخواهد شد. ثانیاً وقتی دولت جدید تشکیل می‌شود در تغییر مدیران اجرایی با وزارتخانه‌ها، با محدودیتهایی روبرو می‌گردد. در صورتی که اگر حکم استاندار زمان بندی مشخصی مانند وزیران داشته باشد دولت در انتخاب همکاران خود با مشکلات کمتری مواجه خواهد شد.

مبحث سوم: وظایف و اختیارات اختصاصی استانداران

گفتار اول: وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی

بر اساس قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۷/۲ وزارت کشور، استاندار به عنوان نماینده وزارت کشور مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت استان است. این وظایف از طریق چند کانال اعمال می‌شود. یکی از این کانال‌ها نیروی انتظامی است، چرا که از لحاظ قانونی وابسته به وزارت کشور است. در محدوده استان، نیروی انتظامی زیر نظر استاندار فعالیت می‌کند. استانداران در قلمرو مأموریت خویش، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را عهده دار می‌باشند.^۱ همچنین نیروهای انتظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت مناطق دارند تحت نظارت استانداران عمل خواهند کرد.

بند اول: نمایندگی سیاست عمومی دولت در استان

استاندار مکلف است در حوزه مأموریت خود سیاست‌های عمومی را حفظ نماید. بدین سمت بر کلیه امور اداری و اجرایی استان به جز دادگستری، ارتش و سپاه و دانشگاه نظارت تام و عالیّه دارد.^۲ منظور از سیاست عمومی، اهدافی است که دولت آن را پایه کار و تلاش خود قرار داده است. مطابق مقررات، کلیه ادارات مکلفند مسائلی را

۱. ماده ۱ وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۲. لایحه قانونی اختیارات استانداران جمهوری اسلامی ایران مصوبه شورای انقلاب ۱۳۵۹/۳/۲۹.

که با سیاست عمومی ارتباط دارد و یا ممکن است از لحاظ سیاست و حفظ انتظامات محلی حائز اهمیت باشد، به اطلاع استاندار برسانند و با راهنمایی و جلب نظر ایشان در اینگونه مسائل اقدام نماید و هرگاه تعلیمات استاندار را مخالف نظر خود نسبت به وظایف اختصاصی بدانند باید مراتب را کتباً به ایشان متذکر شوند. در این صورت اگر استاندار اجرای نظر خود را لازم بداند و کتباً دستور اجرا دهد رؤسای ادارت باید به همان ترتیب اقدام کنند و جریان امور را به وزارت یا مقامات متبوع گزارش دهند.^۱

همچنین در کارهای مربوط به تأمین نیازهای عمومی و رفع حوائج ضروری اهالی و حفظ انتظامات محل در مواقع حوادث و سوانح طبیعی غیرمنتظره، که اقدامات سریع مأموران دولت را ایجاب می‌کند کلیه مأموران بدون استثناء مکلفند نظر استاندار را جلب نمایند و دستور کتبی آنها را برای جلوگیری از پیشامدهای نامطلوب سریعاً به اجرا بگذارند.^۲ علی‌رغم تصور معمول، استاندار در استان تنها نماینده وزیر کشور نیست بلکه وی در حوزه استان، نماینده دولت و هر یک از وزیران محسوب می‌شود و با نظارت وزیران مربوطه، به اجرای قوانین و تصمیمات دولت و هماهنگ کردن امور اقدام می‌کند. به همین جهت معمولاً وزیران اختیارات خود را در حوزه استان به استاندار تفویض می‌کنند نه به رؤسای ادارات استان. البته اصول مدیریت هم، این را اقتضاء می‌کند. استاندار باید نسبت به سایر رؤسای ادارات در استان توفیق داشته و از نفوذ و اعتبار لازم برخوردار باشد.^۳

بند دوم: مراقبت بر رفتار و اعمال مأموران دولتی

از نظر سیاسی و اداری استاندار نسبت به مستخدمین و مأموران حوزه مأموریت خود نظارت تام دارد. هنگامی که عملی بر خلاف شئون اداری یا حیثیت دولت از رؤسای ادارات یا سایر مأمورین حوزه خود مشاهده کند باید فوراً وزیر مسئول را مطلع نماید. در این صورت آن مأمور بدون تأخیر از طرف وزیر به منظور رسیدگی به تقصیر یا قصوری که مرتکب شده است به مرکز احضار خواهد شد (کارمندان قضائی از این قاعده مستثنی هستند). همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کلیه مأموران دولتی در هر

۱. تصویب نامه نظارت استانداران و فرمانداران بر ادارات مصوب ۱۳۳۴/۳/۱۳.

۲. ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸.

۳. طباطبائی، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۳.

استان از وظایف استاندار است. در هر مورد که شکایتی از مأمورین برسد استاندار باید نسبت به آن رسیدگی و اقدام لازم را بنماید و هرگاه در نتیجه رسیدگی معلوم شود که موضوع جنبه کیفری و حقوقی دارد آنرا به مراجع قضائی احاله خواهد کرد.^۱ وزارتخانه‌ها موظفند تغییر و تبدیل رؤسای مرکز استان را به اطلاع استاندار برسانند همچنین استانداران هر موقع تغییر رئیس یا یکی از اعضاء ادارات و مؤسسات دولتی حوزه مأموریت خود، غیر از قضات دادگستری و مأموران ارتش و استادان و دانشیاران دانشگاهها را لازم بدانند مراتب را با ذکر دلایل به اطلاع وزیر مربوطه خواهند رساند. وزراء موظفند به پیشنهاد استانداران در این گونه موارد ظرف ده روز ترتیب اثر داده نسبت به تعیین جانشین مأمور مربوطه اقدام نمایند. در صورتی که وزیر با نظر استاندار و یا در مورد تغییر رؤسای ادارات مرکزی استان موافق نباشد مراتب به اطلاع معاون اول رئیس جمهور خواهد رسید و نظر او قاطع خواهد بود.

بند سوم: وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی

با توجه به اینکه مسئولیت برقراری و حفظ نظم و امنیت استان با استاندار است و طریقه اعمال و اجرای آن از طریق شورای امنیت کشور تعیین شده است طبق ماده ۱۷ مصوبه شورای عالی اداری، کلیه واحدهای قضایی در استان موظفند در خصوص مسائلی که به نحوی با آرامش و امنیت عمومی استان مربوط می‌باشد هماهنگی‌های لازم را با استانداران برقرار سازند. آیین نامه اجرایی با همکاری وزارت کشور و وزارت دادگستری تهیه و به تصویب شورای عالی اداری خواهد رسید. از دیگر وظایف امنیتی استاندار هدایت و تشکیل مرتب شورای تأمین استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن است. کلیه ارگانهای عضو شورای تأمین و سایر دستگاههای اجرائی استان موظفند مصوبات شورای تأمین و دستورات امنیتی استاندار را اجرا نمایند و رویدادهای امنیتی و سیاسی را به استاندار گزارش دهند. همچنین هدایت و نظارت بر عملکرد شوراهای تأمین شهرستانها و اقدامات امنیتی فرمانداران و سایر دستگاههای اجرایی محلی و هماهنگی در حفظ آمادگی ارگانهای امنیتی نیز از وظایف امنیتی استانداران می‌باشد.^۲

۱. ماده ۵، قانون وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸.

۲. بند ۲، ماده ۲ وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸.

سایر اهداف، وظایف و اختیارات سیاسی و امنیتی^۱

- ۱- پیش‌بینی و پیشگیری معضلات امنیتی استان، تعیین و تدوین اولویت‌ها و سیاست‌های امنیتی و تعیین حدود وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاه‌های اجرایی استان در چارچوب وظایف قانونی آنها.
- ۲- فراهم آوردن موجبات اجرای طرح‌ها و سیاست‌های عام امنیتی و انتظامی، مصوبات مراجع قانونی، دستورالعمل‌ها و ابلاغیه‌های امنیتی.
- ۳- تأیید تشکیل موقت یا دائم و یا انحلال رده‌های انتظامی در سطح استان در چارچوب قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه.
- ۴- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و گذرنامه و وظیفه عمومی.
- ۵- پیشگیری و مقابله با مشکلات مرزی و نظارت و مراقبت از مرزهای آبی و خاکی استان و برنامه ریزی به منظور جلوگیری از هرگونه تردد و نقل و انتقالات غیر مجاز در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مصوب.
- ۶- بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرنامه‌های مرزی مجاز.
- ۷- بررسی و ارائه پیشنهاد ایجاد مرزهای رسمی (زمینی، هوایی، دریایی) استان به وزارت کشور.
- ۸- برنامه ریزی، هدایت و ایجاد هماهنگی‌های لازم در خصوص مبارزه با مواد مخدر، قاچاق سلاح، مواد منفجره، کالا و ارز.
- ۹- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به تردد، اقامت، تابعیت، استملاک و سایر امور مربوط به اتباع و نمایندگی‌های خارجی، پناهندگان، معادین، مهاجرین و آوارگان.
- ۱۰- نظارت بر همه‌پرسی و کلیه انتخاباتی که به موجب قانون برگزار می‌گردد.
- ۱۱- ایجاد زمینه‌های لازم برای تأسیس و توسعه مجامع و تشکلهای گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و تخصصی، نظارت بر فعالیت‌های آنها به منظور گسترش مشارکت‌های مردمی در همه زمینه‌ها و نهادینه شدن آزادیهای سیاسی و اجتماعی در

۱. قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، مصوب ۱۳۶۲/۷/۲.

۲۹۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

رابطه با امور بیگانگان، نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به رفت و آمد، تابعیت و اقامت استملاک و سایر امور مربوط به اتباع، نمایندگیهای خارجی و پناهندگان نیز از لحاظ سیاسی و امنیتی بر عهده استاندار می‌باشد.^۱ حفظ امنیت داخلی موضوعی است که بایستی متولی آن وزارت کشور باشد و نیروهای انتظامی نیز به عنوان پلیس داخلی، تحت فرمان این وزارتخانه و استاندار استان مربوطه قرار گیرد تا در مواقع ضروری بتوانند دستورات لازم را برای مهار بحران صادر نمایند.

گفتار دوم: وظایف و اختیارات اقتصادی و عمرانی

با توجه به اقلیم و تنوع جغرافیایی کشور ایران، هر کدام از استانها استعداد برخی از فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی را دارند به همین دلیل استانداران می‌بایستی با توجه به سیاست‌های کلان دولت که با در نظر گرفتن منابع ملی، تهیه و تدوین می‌شود از امکانات محلی نیز برای جلب درآمدها و سرمایه گذاری‌های منطقه ای استفاده نمایند تا از این طریق زمینه‌های عدالت اجتماعی و فقر زدایی را فراهم آورند.^۲ برای دستیابی به اهداف فوق، استانداران می‌توانند پیشنهاد وضع عوارض جدید را بر فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی در محدوده استان بدهند و شناسایی منابع جدید درآمدی و پیشنهاد آن به مراجع ذی ربط جهت اجرای برنامه‌های توسعه منطقه‌ای را بنمایند و در جهت کسب منابع درآمدی مقرر در قوانین مربوطه در محدوده استان و همکاری با دستگاههای ملی ذی ربط تلاش کنند. با عنایت به محدود بودن منابع نفتی و هدف دولت برای خروج از اقتصاد تک محصولی، افزایش صادرات غیر نفتی و ایجاد شرایطی که باعث جذب سرمایه‌های خارجی برای سرمایه گذاری در کشور شود ضروری می‌باشد. در جهت تحقق این اهداف یکی از وظایف استانداران، نظارت، هماهنگی و هدایت امور مربوطه به صادرات غیر نفتی، مبادلات مرزی، ایجاد مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مناطق ویژه حراست شده و تأسیس و راه اندازی بازارچه‌های مرزی طبق قوانین و مقررات می‌باشد.

همچنین استانداران در جهت جذب سرمایه‌های محلی موظفند در راستای هدایت و

۱. امامی و استوار سنگری، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۱.

۲. بند ۲۴ ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب شورای عالی اداری، ۱۳۷۷/۷/۲۸.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۹۱

هماهنگی فعالیت بانک ها و تعیین اولویت ها در اعطای تسهیلات بانکی در چارچوب سیاست ها و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تشویق سرمایه گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیر دولتی و جذب سرمایه های محلی و سوق دادن آنها به سمت فعالیت های تولیدی و عمرانی، اقدامات لازم را انجام دهند. همانطور که می دانیم توسعه سرمایه گذاری و رونق اقتصادی نیاز به سرمایه و هدایت وام های مورد نیاز بخش های مختلف دارد و اگر استاندار توانایی فراهم آوردن این امکانات را نداشته باشد انتظار ایجاد تحوّل در زمینه های اقتصادی و عمرانی در استان معقول نخواهد بود. با توجه به برنامه ریزی های کلان در ایران ملاحظه می شود که تا کنون برنامه ریزی در کشور ما به صورت بخش صورت گرفته است در حالی که بدون در نظر گرفتن استعداد و توانایی های منطقه ای برنامه ریزی در کشور کامل نخواهد بود.

منظور از الگوی برنامه ریزی منطقه ای این است که هر منطقه دارای یک نهاد مالی مشخص برای چندین استان باشد و استان هایی که در یک منطقه قرار می گیرند از امکانات و استعدادهای منطقه ای استفاده نمایند. اما این شیوه برنامه ریزی تا کنون در ایران تجربه نشده است. شیوه دیگری که با شرایط فعلی کشور ما سازگارتر به نظر می رسد تفویض اختیارات لازم به استان ها جهت تجهیز و تخصیص منابع است با نگاهی به بودجه های سالانه کل کشور مشاهده می شود که درصد بالایی از بودجه جاری و سالانه کشور برای تصدی های اجتماعی هزینه می شود، چنانچه تأمین بودجه تصدی های اقتصادی بر عهده بخش خصوصی باشد دولت می تواند با سیاست گذاری صحیح و ایجاد امکانات لازم شرایط سرمایه گذاری و تولید را فراهم کند. در همین راستا مطابق برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف شده است به منظور توزیع متناسب جمعیت و فعالیتهای در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیت ها و مزیت های کشور، با استفاده از مطالعات انجام شده، سند ملی آمایش سرزمین مشتمل بر سطوح ذیل را از ابتدای برنامه چهارم توسعه به مرحله اجرا در آورد. سطح استانی شامل موارد زیر است:

۱- نظریه پایه توسعه استان ها، حاوی بخش های محوری و اولویت دار در توسعه استان و تعیین نقش هر استان در تقسیم کار ملی.

۲۹۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۲- سازمان فضایی توسعه استان (محورها و مراکز عمده در توسعه استان).

۳- اقدام‌ها و عملیات اولویت دار در توسعه استان.^۱ برای تحقق موارد زیر بایستی سند توسعه استان ترسیم نماییم که عبارت از سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، محدودیت‌ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی ترین جهت گیریها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها و فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی و کیفی بلند مدت و میان مدت توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخشی تبیین می‌نماید.^۲

همچنین در این راستا دولت موظف شده است ظرف سال اول برنامه طرح جامع تقسیمات کشوری را که در بر دارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.^۳ از طرفی استاندار در اجرای برنامه‌های عمرانی و عمومی حوزه مأموریت خود نظارت و مراقبت کامل خواهد داشت و چنانچه نقصی ضمن عمل مشاهده نماید مراتب را مستقیماً به مأمورین، ابلاغ و در صورت لزوم به وزارتخانه‌ها یا مؤسسه مربوطه تذکر خواهد داد.^۴ وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند برنامه‌های مصوب را به اطلاع استاندار برسانند. هر گاه در اجرای این امور میان استانداران و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اختلاف نظری پیش آید مراتب به اطلاع رئیس جمهور خواهد رسید و نظر ایشان قاطع خواهد بود.^۵

باید دانست استانداری‌ها در اجرای طرح‌ها و عملیات عمرانی و مصرف اعتبارات مربوطه و نظارت و هماهنگی امور برنامه، نقش مهمی به عهده دارند که در قانون برنامه و بودجه و مقررات مربوط به شوراهای فنی استانها (مصوبه ۵۸/۱۲/۱ شورای انقلاب

۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۷۲.

۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۱۵۵.

۳. همان، ماده ۷۳.

۴. ماده ۳ قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۲۸ / ۱ / ۱۳۳۹.

۵. همان، ماده ۲.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۹۳

اسلامی راجع به اصلاح تبصره ۸ قانون بودجه سال ۱۳۵۶) معین و مقرر شده است.^۱ نظارت بر مصرف اعتبارات استانداری و اجرای تصمیمات شورای استان در حدود قانون شوراهای محلی نیز از اهداف و وظایف اقتصادی و عمرانی استاندار می‌باشد.

گفتار سوم: وظایف و اختیارات فرهنگی و اجتماعی

استاندار در سطح استان وظیفه رشد و توسعه سیاست‌های فرهنگی و اجتماعی دولت را در قلمرو مأموریت خود بر عهده دارد. همچنین شوراهای فرهنگی و اجتماعی که در استان تشکیل می‌شود مسئولیت آنها به عهده استاندار می‌باشد. مثلاً شورای آموزش و پرورش استان که متشکل از اعضای است که مرتبط با مسائل تعلیم و تربیت هستند در استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود و از این طریق هماهنگی‌های لازم در خصوص مسائل آموزش و پرورش صورت می‌گیرد. بنابراین تشکیل و هدایت شوراهایی که مسئولیت آنها با استاندار می‌باشد و رعایت تصمیمات متخذه در این شوراها، طبق قوانین و مقررات مربوطه از وظایف مهم فرهنگی و اجتماعی استانداران است.^۲

از طرف دیگر برای هماهنگ نمودن اقدامات واحدهای دولتی و نهادهای انقلابی و اجتماعی استان با سیاست عمومی دولت، استاندار می‌تواند جلسات مشترکی مرکب از مدیران، رؤسا و متصدیان مربوط و افراد دیگر که صلاح بداند تشکیل داده و عندالاجتضاء اطلاعات لازم را در اختیار مردم بگذارد. همچنین موارد ذیل را می‌توان از وظایف فرهنگی و اجتماعی استانداران محسوب نمود:

- فراهم آوردن موجبات تشکیل و تقویت شوراهای اسلامی به منظور جلب مشارکت همه جانبه مردم استان در امور مشارکت پذیر و سازماندهی مطلوب آن و اعمال نظارت بر شوراهای مذکور در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه.
- ایجاد زمینه‌های لازم برای تأسیس و توسعه مجامع و تشکلهای گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و تخصصی و نظارت بر فعالیتهای آنها.
- ایجاد زمینه‌های مناسب جهت رشد و ارتقاء فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بانوان و ایجاد هماهنگی بین دستگاههای ذی ربط و نظارت بر فعالیت آنها.

۱. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۶.

۲. بند ۱۴ ماده ۲، از وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸.

گفتار چهارم: وظایف و اختیارات اداری

استاندار در قالب یک مقام اداری وظایفی بر عهده دارد که از جمله می‌توان به نظارت بر اعمال و رفتار کارکنان اداری زیر مجموعه خود (که استانداری است)، نظارت بر فعالیت فرمانداران و بخشداران، نظارت و مراقبت بر اجرای بودجه در محدوده دستگاه زیرمجموعه خود اشاره کرد.^۱ نظر به اینکه استانداران بر اساس سلسله مراتب اداری منصوب می‌شوند تابع دستورات مقامات مافوق بوده و موظف به اجرای بعضی اعمال اداری نیز می‌باشند. لیکن تفکیک وظایف اداری از سایر وظایف آن دشوار است؛ زیرا استاندار نماینده عالی دولت در استان محسوب می‌شود و تصمیمات و اعمال آن دارای جنبه‌های مختلف اداری، امنیتی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است. استاندار به فرمانداران تابعه خود ریاست عالیّه دارد و به آنها دستور و تعلیم می‌دهد. فرمانداران مکلفند وظایف محوله را مطابق دستور انجام داده و گزارش اعمال خود را مرتباً به استاندار ارائه دهند (مواد ۳ و ۱۰ قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶). همچنین استاندار مکلف است دولت را مرتباً از گزارش کارها، اوضاع اقتصادی و اجتماعی، امنیت و آمار مربوط به قلمرو مأموریت خود آگاه سازد (بند ۱ از تصویبنامه هیأت وزیران مورخ ۱۳۶۵/۲/۱۰).^۲

به همین منظور مطابق ماده ۱۳ مصوبه شورای عالی اداری که مقرر می‌دارد: (استانداران می‌توانند مستقیماً با مقامات عالی‌رتبه جمهوری اسلامی ارتباط برقرار نمایند و مسائل مورد نظر در قلمرو خویش را مطرح سازند). فرمانداران نیز مطابق ماده ۱۴ مصوبه فوق‌الذکر می‌توانند از طریق استانداران با مقامات عالی‌رتبه موضوع ماده ۱۳ ارتباط برقرار نمایند.

یکی از آثار سلسله مراتب اداری گزارش به مافوق و کسب تکلیف از ایشان در مواقع ضروری می‌باشد. در سلسله مراتب اداری، فرمانداران تحت نظر استانداران انجام وظیفه می‌کنند. به همین منظور شایسته است که با نظر و اطلاع مقام مافوق در چارچوب وظایف خودشان عمل نمایند. ابهامی که در ماده مذکور وجود دارد عنوان مقامات عالی‌رتبه است چون به درستی معلوم نیست که منظور از مقامات عالی‌رتبه

۱. امامی، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۳.

۲. طباطبایی، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۰۷.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۹۵

وزراء می‌باشند یا رئیس‌جمهور و یا این که مقام رهبری را هم در بر می‌گیرد؟ در این راستا آقایان دکتر امامی و دکتر کورش استوار سنگری، در بیان جایگاه استاندار در نظام اداری کشور بیان داشتند که جایگاه سازمانی، اداری و سیاسی استاندار در استان از جایگاه وزیر کشور در کشور برتر است و اختیاراتی که استاندار در محدوده استانی دارد بیش از اختیاراتی است که وزیر کشور در محدوده کشور داراست. به لحاظ جایگاه ویژه استاندار در سازمان اداری کشور، استانداران می‌توانند مستقیماً با مقامات عالی و رسمی جمهوری اسلامی ایران از جمله رهبری ارتباط برقرار نمایند و مسائل مورد نظر در قلمرو خویش را مطرح سازند.

ماده ۱۹ قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب آبان ماه ۱۳۱۶ اشعار میدارد: (استاندار موظف است در کلیه موارد از گزارشات فرمانداران، وزارت داخله و وزارتخانه‌ها و ادارات مستقله را در قسمتی که مربوط به آنهاست مستحضر نماید. وزارت داخله در امورات کلی و موارد مهم و فوری که به فرمانداران دستور داده، استاندار را هم مطلع خواهند نمود. فرمانداران نیز در موارد فوق گزارش اقدامات خود را مستقیماً برای وزارت داخله خواهند فرستاد و استاندار را از آن مستحضر خواهند داشت.) این ماده به وضوح مشخص می‌کرد که استاندار می‌تواند با وزارت کشور ارتباط برقرار کند اما همانطور که راجع به ماده ۱۳ اخیر التصویب در شورای عالی اداری بیان شد منظور از مقامات دولتی مشخص نمی‌باشد.

بر اساس ماده ۱۵ مصوبه شورای عالی اداری و با استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی (به منظور فراهم آوردن زمینه‌های رشد و پیشرفت منطقه‌ای و اداره مطلوب و بهینه استان در صورت موافقت رئیس‌جمهور و تصویب هیأت وزیران در شرایط خاص و حسب ضرورت، استانداران به عنوان نماینده ویژه رئیس‌جمهور تعیین می‌گردند که در اینصورت تصمیمات آنان در حدود اختیارات مشخص در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود). به موجب ماده ۲۳ مصوبه شورای عالی اداری، استانداران به نمایندگی از طرف دولت انجام مراسم تشریفات (استقبال، پذیرائی و مشایعت) از مقامات عالی رتبه داخلی و خارجی را که رسماً به استان سفر می‌کنند بر عهده دارند. پیش از انقلاب به موجب دستورالعمل وزارت کشور و وزارت امور خارجه دستورالعمل برگزاری مراسم سلام رسمی در شهرستان‌ها

۲۹۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

تصویب شده بود. و بر اساس آن روزهایی را که می‌بایست مراسم رسمی سلام برگزار شود و همچنین چگونگی انجام این مراسم تشریح شده بود. اما بعد از پیروزی انقلاب اسلامی دستورالعمل خاصی در این زمینه وجود نداشت. لیکن به استناد تبصره ماده ۲۳ فوق‌الذکر آئین‌نامه اجرایی و همچنین نحوه انجام تشریفات مربوط به موجب آیین‌نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت کشور و وزارت امور خارجه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

گفتار پنجم: وظایف و اختیارات نظارتی و هماهنگی

به موجب تبصره ۲ ماده ۱ مصوبه شورای عالی اداری، استاندار به عنوان نماینده عالی دولت در برابر رئیس‌جمهور و هیأت وزیران مسئول بوده و به عنوان نماینده وزارت کشور اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت در استان را عهده دار خواهد بود و در مقابل وزیر کشور پاسخگو است.

استانداران در قلمرو مأموریت خود همان وظایفی را که رئیس‌جمهور در سطح کشور بر عهده دارد در سطح استان بر عهده خواهند داشت. بر همین اساس نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات و نظارت و بازرسی از کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به جز مواردی که به حکم قانون مستثنی شده باشد و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کارکنان ارگان‌های مذکور را می‌توان از وظایف نظارتی و هماهنگی آن محسوب نمود. بنابراین لازم است ایجاد هماهنگی و اعمال نظارت بر اعمال مدیران کل استان توسط استاندار صورت گیرد. از طرفی استاندار مکلف است حوزه مأموریت خود را لااقل سالی دو بار بازدید و سرکشی نموده، به جریان امور و طرز کار مأموران و وضع عمومی اهالی از نزدیک رسیدگی و در پیشرفت امور ادارات مساعدت‌های لازم را بکند و نقایص و مشکلات کارها را در محل رفع نماید.^۱ استانداران می‌توانند به بازرسی سازمانها و ادارات دولتی بپردازند و چنانچه نسبت به واحدهای مزبور نظری داشته باشند با همکاری مدیر یا رئیس واحد

۱. ماده ۷ قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۹۷

موضوع را حل و فصل کنند. در صورتی که موضوع در استان حل نشود استانداران می‌توانند با وزیر متبوع مذاکره کنند و مسأله را حل نمایند. وزیر متبوع با بررسی‌های لازم در مورد گزارش استاندار اقدام مقتضی معمول خواهد داشت.^۱ در صورتی که قضیه به ترتیب فوق فیصله نیابد استانداران موضوع را به اطلاع وزیر کشور می‌رسانند، وزیر کشور مورد را در هیأت وزیران مطرح کرده و تصمیم هیأت وزیران به استانداران برای اجرا ابلاغ می‌شود.^۲ با عنایت به این موضوع بند ۳۱ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری به منظور ارتقاء سطح پویایی و افزایش توانمندی واحدهای استانی و نیز تشویق مدیران لایق و شایسته، طرح ارزشیابی مدیران کل استان‌ها، رؤسای سازمان‌های مستقر در استان‌ها، رؤسای ادارات شهرستانها و عناوین مشابه علاوه بر ارزشیابی توسط دستگاههای ذی ربط براساس معیارهای خاص، بوسیله استاندار مربوطه نیز مقرر شده است.

از محاسن دادن اختیارات ارزشیابی مدیران استان به استانداران، افزایش تبعیت مدیران از این مقام خواهد بود. این امر موجب هماهنگی بیشتر در امور اجرایی استان می‌شود. همچنین قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی، اعمال بعضی از مجازات‌ها را در اختیار استانداران گذاشته است. به موجب ماده ۱۲ قانون مذکور؛ در صورت صلاحدید وزیر کشور می‌تواند اعمال مجازات‌هایی مانند اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی و توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی به استانداران واگذار نماید. در صورت تفویض اختیار وزیر کشور به استاندار، ایشان می‌توانند کارمندانی را که پرونده آنان به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شده و یا می‌شود حداکثر به مدت ۳ ماه آماده به خدمت نماید.^۳

در جهت ایجاد هماهنگی بین واحدهای مختلف استان، استانداران می‌توانند در اجرای وظایف واحدهای اجرایی که به نحوی با برنامه‌های توسعه و سیاست‌های عمومی، مسائل امنیتی و آرامش عمومی مرتبط است و همچنین ایجاد هماهنگی بین واحدهای مذکور و استفاده بهینه از امکانات آنها با رعایت قوانین و مقررات مبادرت به

۱. موسی زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۱۳.

۲. تبصره‌های ۱ و ۲ از ماده ۲ لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹.

۳. ماده ۱۲ و ۱۳، قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸.

تهیه و ابلاغ دستور العمل‌های اجرائی نمایند^۱. همچنین دستگاههایی که از لحاظ تشکیلات به صورت منطقه ای فعالیت می‌نمایند و فعالیت‌های آنها شامل چند استان می‌گردد لیکن مرکز آنها در یک استان قرار دارد موظفند در مورد فعالیت‌های مربوط به هر استان با هماهنگی استاندار ذی ربط اقدام نمایند. دستگاههای اجرائی استان نیز موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند که استانداران از مأموریت‌های سازمانی و اقدامات به عمل آمده و آخرین دستورالعمل‌ها و ضوابط بخشنامه‌های صادره آگاهی داشته باشند. در مصوبه شورای عالی اداری، وظایف نظارتی متعددی برای استاندار پیش‌بینی شده است:

۱- نظارت بر همه پرسى و کلیه انتخاباتی که به موجب قانون برگزار می‌گردد.

۲- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات.

۳- نظارت بر امور ایثارگران و خانواده‌های معظم شهداء.

۴- نظارت و بازرسی از ارگانهای موضوع ماده ۱ مصوبه (ادارات استانی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی، شورای اسلامی شهر و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیر دولتی).

۵- نظارت و هماهنگی و هدایت امور مربوط به صادرات غیر نفتی، مبادلات مرزی و ایجاد مناطق آزاد تجاری صنعتی، مناطق ویژه حراست شده و راه اندازی بازارچه‌های مرزی طبق قوانین و مقررات مربوطه.

با مطالعه و بررسی‌های صورت گرفته می‌توان گفت وظایف و اختیارات نظارتی استانداران از لحاظ قانونی، توسعه و گسترش چشمگیری نسبت به قوانین قبل از انقلاب داشته است.

گفتار ششم: وظایف و اختیارات ویژه استاندار^۲

در مصوبه شورای عالی اداری وظایفی برای استاندار پیش‌بینی شده است که می‌توان از آنها به عنوان وظایف ویژه استاندار یاد کرد:

الف: طبق ماده ۱۵ مصوبه مذکور، در صورت موافقت رئیس جمهور و تصویب

۱. ماده ۱۶، وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۲. امامی و استوار سنگری، حقوق اداری، پیشین، ص ۹۲.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۲۹۹

هیأت وزیران در شرایط خاص و بر حسب ضرورت به منظور فراهم نمودن زمینه‌های رشد و پیشرفت منطقه ای و اداری و بهینه استان، استانداران به عنوان نماینده ویژه رئیس جمهور تعیین می‌گردند که در این صورت تصمیمات آنها در حدود اختیارات مشخص، در حکم تصمیمات رئیس جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.

ب: انجام مراسم از جمله استقبال، پذیرایی و مشایعت مقامات عالی رتبه داخلی و خارجی که رسماً به استان سفر می‌نمایند بر عهده استاندار می‌باشد.

ج: استانداران با هماهنگی وزارت کشور و موافقت وزارت امور خارجه می‌توانند با مراکز فرهنگی و اقتصادی کشورهای دیگر ارتباط برقرار نمایند. که برقراری ارتباط رسمی با نمایندگان سیاسی و کنسولی در استان، بر عهده استاندار می‌باشد. در این زمینه نیازی به هماهنگی با وزارت کشور یا موافقت وزارت امور خارجه نیست.

مبحث چهارم: ارتباط استانداران با شوراهای اسلامی محلی

هدف از نصب این مقامات، نظارت و پیگیری اهداف و سیاست‌های کلی دولت می‌باشد. اعمال و تصمیمات استانداران به نیابت از طرف دولت گرفته می‌شود و تابع سلسله مراتب اداری است. اما در استانها نهادهای دیگری نیز وجود دارند که منتخب مردم محل هستند. کار آنها پیگیری اقدامات محلی است و تابع سلسله مراتب اداری نیز نیستند و در چارچوب قوانین مربوطه فعالیت می‌نمایند. اما تصمیمات اتخاذ شده شوراهای محلی بدون شک بر سیاست‌های دولت تأثیر می‌گذارد.

همچنین در مواردی مأموران دولت مرکزی مکلف به اجرای مصوبات شوراهای هستند. اصل یکصد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ مقرر می‌دارد: (استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراهای ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند.) در این مبحث ارتباط استانداران را با شوراهای اسلامی به اجمال بررسی می‌کنیم.

گفتار اول: جانشین شورای شهر

وجود شورای شهر از لحاظ دموکراسی و بحث تمرکز زدایی ضروری است. چرا که شوراهای اسلامی به عنوان مرکز قانون گذاری و تعیین خط مشی مأموران محلی است.

۳۰۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

یکی از وظایف شوراهای شهر، انتخاب شهردار می‌باشد. لیکن به هر دلیل ممکن است شورای شهر منحل شود که در اینصورت استاندار جانشین شورای شهر خواهد بود. البته مطابق ماده ۸۵ قانون تشکیلات شورا مصوب ۱۳۷۵ استاندار جانشین شورای بخش نیز هست. به موجب بند ۱۵ ماده ۲ شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب شورای عالی اداری ۱۳۷۷ که مقرر می‌دارد: در غیاب شورای اسلامی شهر (بخش شهر تهران) استاندار جانشین شورای اسلامی شهر خواهد بود. در این حالت کلیه وظایف شوراهای اسلامی شهرهای تابعه استان به غیر از وظیفه مربوط به تصویب برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن برعهده استاندار می‌باشد.^۱ لازم به یادآوری است که در غیاب شورای اسلامی شهر تهران وزیر کشور جانشین شورای مزبور خواهد بود.^۲

گفتار دوم: شرکت در جلسات شورای شهر

مقامات دولتی در استان اختیار دارند در مواردی که لازم بدانند در جلسات شوراهای شرکت نمایند و در مواقعی هم موظف به حضور در جلسات شوراهای هستند. به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران، فرمانداران، بخشداران، دهیاران و مدیران کل و رؤسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مسئولیت خود بدون حق رأی شرکت کنند. همچنین به موجب تبصره ماده مذکور شوراهای در صورت ضرورت و بنا به دعوت دهیار، بخشدار و فرماندار ذی ربط موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد.

متقابلاً شوراهای چنانچه مقامات دولتی مستقر در محل را دعوت کنند آنها موظفند تا در جلسه شوراهای حضور یابند. این موضوع در ماده ۱۳ قانون شوراهای اسلامی تصریح شده است که مقرر می‌دارد: (در صورت دعوت شورای بخش از بخشدار، شورای شهر مرکز شهرستان یا شورای شهرستان از بخشدار یا فرماندار، شورای استان از استاندار یا

۱. بند ۱۵ ماده ۲، مصوبه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۲. تبصره ۱ ماده ۸۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۰۱

سایر مسئولین اجرائی سطوح فوق الذکر، مقامات مذکور در جلسات شورا موظف به شرکت خواهند نمود. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت و ذکر دستور جلسه باشد مقامات مذکور در صورت خودداری از شرکت در جلسات شورای مربوط بدون عذر موجه، توسط مسئول مافوق کتباً مورد تذکر و در صورت تکرار مورد توبیخ قرار خواهند گرفت).

همچنین به موجب ماده ۷۸ مکرر ۵ قانون شوراها؛ استانداران، فرمانداران و بخشداران موظفند در کلیه شوراها و کمیته‌های تخصصی مرتبط با وظایف شوراها (بجز کمیته برنامه ریزی شهرستان) که در سطح منطقه تشکیل می‌دهند از نماینده شوراهای بخش، شهر، شهرستان و استان به عنوان ناظر جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورند.

گفتار سوم: صدور حکم شهرداران قلمرو مأموریت غیر مرکز استان و شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت

به موجب تبصره ۳ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۷۵، نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد. 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 ذی ربط ارجاع خواهد شد. هیأت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری می‌باشد. تصمیم هیأت برای طرفین (وزارت کشور و استاندار و شورای اسلامی شهر) لازم الاجراء می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیأت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید نظر شورای شهر متبوع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجرا نماید.

گفتار چهارم: عضویت در هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شوراها

به موجب ماده ۷۹ قانون شوراها؛ به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر انحراف شوراها از وظایف قانونی، هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف استان تشکیل می‌گردد که در سطح استان تحت عنوان هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان، به شکایتهای واصله رسیدگی می‌کند. این هیأت به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رئیس کل دادگستری استان، دو نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و یک نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می‌شود. دبیرخانه هیأت در استانداری مستقر می‌باشد.

مبحث پنجم: نقش استانداران در نصب و عزل مدیران استان و فرمانداران استان مربوطه

استانداران در حوزه مأموریت خود وظیفه دارند کلیه نهادها و سازمان‌ها را در جهت سیاست‌های کلی نظام هماهنگ نمایند و یکی از ابزارهای ایجاد هماهنگی این است که اختیار انتخاب همکاران خود را داشته باشند. اما از آنجا که مدیران استان از یک طرف تابع سلسله مراتب اداری هستند و از وزراء و رؤسای سازمان‌های خود تبعیت می‌کنند و از طرف دیگر استانداران به عنوان نماینده عالی دولت بر اعمال آنها نظارت دارند این امر موجب نظارت مضاعف بر مدیران استان می‌شود. به همین دلیل در نصب و عزل آنها بایستی هماهنگی لازم بین استانداران و وزراء و رؤسای سازمان‌های کشور صورت گیرد، چرا که استانداران نماینده تک تک وزراء در استانها می‌باشند و این از آن جهت است که پس از پیشنهاد وزارت کشور (وزیر کشور) با تصویب هیأت وزیران بدین سمت منصوب می‌گردند.

گفتار اول: نصب و عزل فرمانداران

به موجب قوانین سابق فرمانداران با پیشنهاد استاندار به وزارت کشور و فرمان پادشاه منصوب می‌شدند و چنانچه فرماندار پیشنهادی، سابقه خدمت رسمی دولتی نداشت

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۰۳

تصویب هیأت وزیران هم لازم بود.^۱ اما به موجب ماده ۹ آئین نامه اجرائی اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۴۱/۶/۱۰ فرمانداران از طرف وزیر کشور با جلب نظر استانداران و فرمان پادشاه منصوب شدند. این شیوه انتصاب به فرمانداران در مقابل استاندار استقلال بیشتری می داد. چون آنها از طرف وزیر کشور منصوب شده و تنها جلب نظر استاندار برای انتصاب فرمانداران کافی بود. اما مصوبه هشتادمین جلسه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۷ (شرح وظایف استانداران و فرمانداران) ابتکار انتخاب فرمانداران را به استاندار داده است. به موجب ماده ۵ و ۷ قانون مزبور: (نصب و عزل فرمانداران با پیشنهاد استاندار و تأیید و حکم وزیر کشور خواهد بود و در صورت استعفاء، عزل، فوت و یا سایر مواردی که مانع از انجام وظایف فرمانداران باشد سرپرست فرمانداری از طریق استاندار تعیین می گردد و استاندار موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه نسبت به معرفی فرماندار جدید اقدام لازم را معمول دارد). مصوبه شورای عالی اداری، موجب هماهنگی بیشتر فرمانداران با استانداران گردیده است. چرا که ابتکار تعیین و پیشنهاد فرماندار با استاندار است و معمولاً استانداران کسانی را به این سمت معرفی خواهند کرد که با آنها هماهنگی و هم فکری بیشتری داشته باشند. همچنین از نقاط قوت این مصوبه مشخص کردن حداکثر زمان برای معرفی فرماندار می باشد. مطابق قانون مذکور، استاندار نمی تواند این امر را بیش از یک ماه به تأخیر اندازد.

گفتار دوم: نصب و عزل مدیران استان و رأی دیوان عدالت اداری

قبل از تصویب مصوبه شورای عالی اداری در خصوص وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، راجع به نصب مدیران اجرایی، نیازی به هماهنگی با استاندار نبود. اما در خصوص تغییر آنها بدین صورت مقرر شده بود: (... استانداران هر موقع تغییر رئیس یا یکی از اعضای ادارات و مؤسسات دولتی حوزه مأموریت خود را به غیر از قضات دادگستری و مأمورین ارتش، استادان و دانشیاران دانشگاهها را لازم بدانند مراتب را با ذکر دلایل موجه به اطلاع وزیر مربوطه خواهند رسانید و وزراء مکلفند به پیشنهاد استاندار در این گونه موارد ظرف ۱۰ روز ترتیب اثر داده، نسبت به تعیین جانشین مأمور مربوطه اقدام نمایند). لیکن در صورتی که وزیر با نظر استاندار موافق

۱. ماده ۶ قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶.

۳۰۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

نبود مراتب به اطلاع نخست وزیر می‌رسید و در نهایت نظر نخست وزیر قاطع بود. همچنین وزارتخانه‌ها، انتصاب رؤسای مرکزی استانها را نیز به اطلاع استاندار می‌رساندند.^۱ با عنایت به آن چه گذشت در نصب مدیران وزارتخانه‌ها، صرفاً انتصاب آنها به اطلاع استانداران می‌رسید. زمانی که اختلاف بین رؤسای ادارات و استانداران بروز می‌کرد پس از مطرح کردن با وزیر مربوطه چنانچه اختلاف رفع نمی‌شد با مداخله نخست وزیر رفع اختلاف می‌شد. اما مصوبه شورای عالی اداری نصب مدیران استان را منوط به هماهنگی با استاندار کرده است.^۲ به موجب ماده ۸ مصوبه مذکور، نصب مدیران کل یا بالاترین مقامات اداری، مدیران پروژه‌های ملی، بالاترین مقام نهادهای انقلاب اسلامی، فرماندهان نواحی و مناطق نیروهای انتظامی و مدیران صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در استان توسط وزراء یا بالاترین مقام دستگاه ذی ربط با هماهنگی استاندار صورت می‌گیرد. چنانچه بین استاندار و وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ذی ربط در خصوص نصب مدیران استان اختلاف نظر وجود داشته باشد به منظور حل اختلاف هیأتی مرکب از وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ذی ربط، استاندار و معاون اول رئیس جمهور ظرف مدت یک ماه تشکیل و اتخاذ تصمیم خواهند کرد.

با بررسی موارد مذکور چنین استنباط می‌شود که قانونگذار سلسله مراتب اداری و تبعیت از مافوق را به هماهنگی بودن با استاندار ترجیح داده است. چرا که به هنگام نصب مدیران استان هماهنگی با استاندار را لحاظ نموده است. اما در خصوص عزل آنها فقط به مطلع ساختن استاندار اکتفاء شده است. همانطور که اشاره شد به موجب ماده ۸ مصوبه شورای عالی اداری نصب مدیران کل و یا بالاترین مقامات اداری، مدیران پروژه‌های ملی، بالاترین مقام نهادهای انقلاب اسلامی، فرماندهی نواحی مناطق نیروهای انتظامی و مدیران صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در استان توسط وزراء یا بالاترین مقام دستگاه ذی ربط با هماهنگی استاندار صورت می‌گیرد. ماده فوق از آن جهت که انتخاب مدیران استان را منوط به هماهنگی با استاندار می‌کند موجب تقویت موقعیت استاندار در محل مأموریتش می‌شود و در نهایت هماهنگی و انسجام بیشتری در استان حاکم خواهد شد. اما در ارتباط با نصب مدیران صدا و سیما استان

۱. تبصره ماده ۴ و ماده ۹، قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸.

۲. مصوبه هشادمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۰۵

و هماهنگی با استانداران بین سازمان صدا و سیما و وزارت کشور اختلافی به وجود آمد که منجر به طرح شکایتی از طرف سازمان صدا و سیما از مصوبه شورای عالی اداری شد. به لحاظ اهمیت موضوع و ارتباط آن با مطالب مورد بحث، رأی مربوطه مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

بند اول: نقد و بررسی رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص شکایت سازمان صدا و سیما و ابطال مادتین و تبصره‌های ۹ و ۱۰ مصوبه شورای عالی اداری

متن دادنامه دیوان عدالت اداری به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۵۸۷۵ روز شنبه ششم شهریور ماه ۱۳۷۸ به شرح زیر آورده می‌شود:

شاکی (صدا و سیما) طی دادخواست تقدیمی اعلام داشته است شورای عالی اداری در هشتادمین جلسه مورخه ۷۷/۷/۲۸ و در اجرای تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبادرت به تصویب ضوابط مربوط به تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و ... را نمود که به لحاظ تعارض و مغایرت برخی از بندهای مصوبه با قوانین و مقررات حاکم بر صدا و سیما، ضمن پیگیری از مرجع محترم قانونگذار دایر بر اصلاح مصوبه مبادرت به تقدیم دادخواست گردید:

۱- صدا و سیما طبق اصل ۱۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قوانین عادی منبعث از آن، از جمله مواد ۱ و ۲ از قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷ به صورت سازمان مستقل و زیر نظر مشترک قوای سه گانه اداره می‌گردد و لکن در پی تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و با توجه به نظر حضرت امام (ره) مبنی بر تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند با واگذاری نصب و عزل و قبول استعفای رئیس سازمان صدا و سیما به مقام رهبری، هدایت صدا و سیما و چگونگی مدیریت بر آن، تحت امر معظم له قرار گرفته و صرفاً امر نظارت بر عملکرد سازمان نیز زیر نظر نمایندگان قوه مجریه، قوه قضاییه و قوه مقننه هر کدام دونفر در آمد.

۲- بنا به مراتب فوق آن قسمت از مندرجات مصوبه شورای عالی اداری به ویژه مواد ۸-۱۰ و تبصره‌های ذیل آن که به لحاظ چگونگی تعیین مدیران و مسئولان صدا و

۳۰۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

سیما در مراکز استان و شهرستان‌ها متضمن نوعی مداخله در امر مدیریت است در تعارض و تغایر با قوانین و مقررات اساسی و عادی حاکم بر صدا و سیما بوده و رفع تعارض آن مورد درخواست می‌باشد.

۳- با التفات به این که صرفاً امر نظارت بر عملکرد صدا و سیما در حوزه قوای سه گانه قرار گرفته است نتیجتاً توجه تکلیف به مدیران صدا و سیما در مراکز استان‌ها دایر بر ارائه گزارش عملکرد دوره ای به استانداران محترم به شرح مندرج در ماده ۱۹ تصویب نامه شورای عالی اداری مغایر با قوانین مورد عملی این سازمان می‌باشد. بنابراین اصلاح تصویب نامه در این بخش مورد تقاضا می‌باشد.

۴- ماده ۱۵ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ مجلس مقرر می‌دارد: وزارت کشور موظف است ظرف مدت ۳ ماه لایحه قانونی حدود وظایف و اختیارات مسئولین واحدهای تقسیمات کشوری را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. این اقدام هرگز محقق نگردید تا آن که طبق تبصره ۳۱ از قانون برنامه دوم توسعه ... مصوب ۱۳۷۳، تصویب این مهم بر عهده شورای محترم عالی اداری قرار گرفت با فرض شأن قانونگذاری برای شورای مزبور و هر چند که تبصره ۳۱ به نوعی ناسخ ماده ۱۵ فوق‌الاشاره می‌باشد، اولاً مصوبات شورا در مقایسه با مصوبات مجلس محترم شورای اسلامی و هیأت محترم دولت و کمیسیون‌های تحت امر هر یک از دو قوه چون در مرتبه مادون قرار دارد، بدیهی است که تصمیمات مقام مادون نباید مغایر با مصوبات مقام مافوق باشد. لکن در این خصوص بخش‌هایی از مصوبه که ناظر بر صدا و سیما است در تعارض بین با مقررات اساسی و عادی حاکم بر این سازمان قرار دارد. ثانیاً مصوبات شورای عالی اداری ناظر بر امور و موارد عام است و مقررات حاکم بر صدا و سیما در زمره قوانین خاص می‌باشد.

۵- با وصف مراتب فوق از آنجا که سازمان صدا و سیما در هر دو بخش مدیریت و نظارت با توجه به دارا بودن قوانین و مقررات خاص و ویژه اعم از قوانین اساسی و عادی است ابطال آن قسمت از مفاد مصوبه ناظر بر صدا و سیما را استدعا دارد.

جوابیه: دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و دبیر شورای عالی اداری در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۱/۱۲/۱۷۴۸۵ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۶ اعلام داشتند:

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۰۷

۱- برخلاف آن چه که در بند ۴ دادخواست سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران برداشت گردیده است، مصوبات شورای عالی اداری مادون مصوبات هیأت دولت و کمیسیون‌های تحت امر آن نمی‌باشد. چرا که اولاً در صورت صحت این امر نیازی به ایجاد شورای عالی اداری از طریق قانون نبوده، ثانیاً با توجه به وظایفی که در تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای شورای عالی اداری پیش‌بینی شده است این شورا اختیار دارد نسبت به اصلاح ساختار دستگاههای اجرایی کشور از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز، تصمیم‌گیری در مورد ادامه فعالیت، ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی، تجدید نظر در وظایف و ساختار وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها اقدام نماید. لذا بر اساس آنچه که از متن تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم مستفاد می‌شود شورای عالی اداری دارای اختیاراتی فراتر از دولت در زمینه وظایف تعیین شده بود و مصوبات آن مقررات قانونی تلقی می‌گردد.

۲- ضمن این که این برداشت که مصوبات شورای عالی اداری ناظر بر امور موارد عام هست برداشت کاملی نبوده و وظایف انتشار شده برای شورای عالی اداری و اقداماتی که در طول ۹ سال گذشته توسط این شورا صورت گرفته بسیاری از موارد خاصی را نیز شامل می‌گردد.

۳- از وظایف تصریح شده برای شورای عالی اداری در متناسب کردن اختیارات استانداران و فرمانداران با مسئولیت‌های محوله در استان و تعیین نحوه ارتباط آن‌ها با مقامات مرکزی و نحوه نظارت بر عملکرد مدیران محلی و چگونگی عزل و نصب آنها می‌باشد در این بند بر مدیران اجرایی یا مدیران دولتی تصریح نشده است. لذا اولاً مدیران استانی سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران جزو مدیران محلی می‌باشند. ثانیاً آن چه که در مصوبه شورای عالی اداری در ماده ۸ بیان شده است ضرورت اعمال هماهنگی در مورد نصب مدیران استانی با استاندار می‌باشد. که این موضوع نیز به معنی این نمی‌باشد که مدیران دستگاهها ملزم به تبعیت از نظر استاندار در نصب مدیران محلی می‌باشد بلکه به استناد تبصره ذیل ماده ۸ در صورت وجود اختلاف نظر، موضوع در هیأتی با حضور رئیس دستگاه، قابل اتخاذ تصمیم نهایی خواهد بود و به نظر می‌رسد هماهنگی حداقل اقدامی است که در نصب مدیران محلی

۳۰۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

می‌توانست شورای عالی اداری مورد توجه قرار داده و انشاء نماید. ثالثاً در رابطه با ماده ۱۹ مصوبه شورای عالی اداری که واحدهای اجرایی استان را موظف به ارائه گزارش عملکرد دوره ای خویش به استانداران نموده است. با توجه به این که سازمان صدا و سیما جزو قوه مجریه نبوده و واحدهای استانی آن نیز جزو واحدهای اجرایی استان تلقی نمی‌گردد موضوع مطروحه و نگرانی حاصل از آن وارد نمی‌باشد. در خاتمه ضمن ارسال تصویر لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ توجه این هیأت را به ماده ۳ لایحه قانونی یاد شده معطوف و اعلام می‌دارد که شورای عالی اداری با درک درست از اصلاح به عمل آمده در اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی نسبت به اصلاح ماده ۳ مزبور در مصوبه جدید اقدام نموده و صرفاً در انتصاب اولیه به حداقل هماهنگی توجه نموده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست آیت الله موسوی تبریزی و با حضور رؤسای شعب دیوان تشکیل و پس از استماع توضیحات نمایندگان شاکی و طرف شکایت با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱

مصرّحات حاکم مقرر در اصل یکصد و هفتاد و پنجم اصلاحی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوبه ۱۳۶۸/۵/۶ در باب اختصاص حق نصب و عزل رییس سازمان صدا و سیما به مقام معظم رهبری و حصر اختیارات شورایی مرکب از نمایندگان قوای مقننه و قضاییه و مجریه در حد نظارت بر آن سازمان و لزوم تعیین خط مشی و ترتیب اداره امور سازمان مذکور و کیفیت اعمال حق نظارت بر مبنای قانون خاص، مفید استقلال سازمان صدا و سیما و مستثنی بودن آن از شمول قوانین و مقررات عام و عدم جواز مداخله قوای سه گانه مذکور در تعیین خط مشی و اداره آن سازمان است و حدود قلمرو حق نظارت به شرح ماده ۳ به مورخ ۷۰/۱۱/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام تبیین شده و با لغو مقررات و قوانین مغایر با شرح ماده ۴ این مصوبه وظایف و اختیارات شورایی متشکل از نمایندگان قوای مذکور در زمینه اعمال حق سرپرستی و از جمله حق تصویب پیشنهادات، مدیر عامل سازمان در عزل و نصب

۱. رأی دیوان عدالت اداری در مورد ابطال بخشهایی از مصوبه جلسه هشتاد شورای عالی اداری در خصوص تعیین مدیران و مسئولان صدا و سیما (۲۴۱)، برگرفته از سایت مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۰۹

معاونین مدیران مراکز شهرستانهای موضوع تبصره ماده ۱۶ اساسنامه سازمان صدا و سیما مصوب ۶۲/۷/۲۷ منتفی گردیده است. بنا به جهات فوق الذکر و این که اعمال اختیارات مقرر در تبصره ۳۱ قانون برنامه ۵ ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۷۳/۹/۲۰ در سازمان صدا و سیما از مقوله تسری حکم عام به مورد خاص می باشد مادتین ۹ و ۱۰ و تبصره های آنها از مصوبه هشتادمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۷۷/۷/۲۸ در حدی که موجب مداخله در وظایف خاص رئیس سازمان صدا و سیما و تضییق و سلب اختیارات او در انتخاب و نصب و عزل مدیران آن سازمان در مراکز استان ها و شهرستان ها است مغایر قوانین فوق الذکر تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.

در تحلیل رأی صادره از طرف دیوان عدالت اداری نکات ذیل مورد توجه می باشد:

۱- استاندار به عنوان نماینده حاکمیت در استان می باشد و صرفاً نماینده قوه مجریه نیست. بلکه شخصی است که از طرف نظام تصمیم گیرنده نهایی در مواقع ضروری است. همان طور که در متن دادنامه و در پاسخ به شکایت صدا و سیما از طرف دبیر شورای عالی اداری بیان شده است هماهنگی حداقل انتظاری است که یک مدیر ارشد استان (استاندار) از سایر مدیران استان توقع دارد.

۲- رأی مذکور موجب تضعیف موقعیت استانداران در استان می شود و نهاد ها و سازمان های دیگری هم که رؤسای آنها توسط مقام رهبری منصوب می شوند خود را موظف به هماهنگی و تبعیت از استاندار نمی دانند. که در این صورت تحقق برنامه های ملی با مشکل مواجه خواهد شد، چرا که تعداد این نهادها، سازمان ها و بنیادها قابل توجه می باشد و از بودجه عمومی دولت هم استفاده می کند. بنابراین در صورت پذیرش رأی دیوان عدالت اداری، مشخص نخواهد شد که نهادها و مؤسسات وابسته به مقام رهبری در مقابل چه فردی در استان پاسخگو می باشند و چگونه می توان مدیران مربوطه را در استان ها هماهنگ نمود.

بنابراین در جمع بندی می توان گفت چون صدا و سیما نهادی است که زیر نظر رهبری قرار دارد و از طرفی هم بعضی از نهادها زیر مجموعه قوه مجریه نیستند که نصب و یا عزل آنها با هماهنگی استاندار صورت بگیرد لذا از نظر منطق اداره کشور بهتر است چنین هماهنگی بین مقامات مذکور وجود داشته باشد.

بند دوم: رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بندهای ۱۷ و

۲۹ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷/۷/۲۸

در رابطه با مصوبه شورای عالی اداری کشور در جهت تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، شکایتی در دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بندهای ۱۷ و ۲۹ ماده ۲ مصوبه مزبور مطرح می‌گردد بدین مضمون که:

الف - بند ۱۷ ماده ۲ مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری که نظارت بر همه‌پرسی و کلیه انتخابات را به عنوان بخشی از وظایف و اختیارات استانداران در نظر گرفته است، مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی است.

ب - بند ۲۹ ماده ۲ مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری که نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات را به عنوان بخشی از وظایف و اختیارات استانداران منظور نموده است، مغایر بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی است. که به موجب بند مذکور (بند ۳ اصل ۱۵۶) نظارت بر حسن اجرای قوانین از وظایف قوه قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور) می‌باشد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به موجب رأی شماره ۵۰۶ با توجه به مغایرت بندهای ۱۷ و ۲۹ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری با اصول ۹۹ و ۱۵۶ قانون اساسی رأی به ابطال بندهای ۱۷ و ۲۹ از ماده ۲ مصوبه مزبور داده است. برای اطلاع بیشتر، نص شکایت و رأی مزبور در فصل مجموعه قوانین و مقررات خاص حاکم بر استانداران از بخش پیوستها و ضمايم آورده می‌شود.

مبحث ششم: بررسی حقوقی عضویت استاندار در شوراهای و کارگروههای

تخصصی استان

استانداران نقش مهمی در ایجاد هماهنگی و برنامه ریزی حوزه مأموریت خود دارند. برای دستیابی به این هدف در زمینه‌های مختلف فرهنگی، سیاسی، امنیتی، اداری و اقتصادی شوراهایی با عضویت مدیران کل یا رؤسای ادارات ذی ربط تشکیل می‌شود که معمولاً ریاست آنها در استان با استاندار می‌باشد. این موضوع در بند ۱۴ ماده ۲

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۱۱

مصوبه شورای عالی اداری^۱ تصریح شده است. تشکیل و هدایت شوراهایی که مسئولیت آنها با استاندار می‌باشد و رعایت تصمیمات متّخذ شوراهای مذکور، طبق قوانین و مقرّرات مربوطه بر عهده استانداران می‌باشد. همچنین کلیه شوراهای ستادها و مجامعی که برای هماهنگی انجام وظایف دستگاههای اجرائی در استانها طبق قوانین و مقرّرات تشکیل می‌گردند زیر نظر استانداران خدمت خواهند نمود.

پیش از تصویب آیین نامه کارگروههای تخصصی، شوراهایی بودند که استاندار در آنها عضویت حقوقی و اداری داشتند. اما پس از تشکیل کارگروههای فوق، این شوراهای منحل و در زیر مجموعه کارگروهها قرار گرفتند. شوراهای مزبور به چهار دسته شوراهای سیاسی و امنیتی، شوراهای اجتماعی و فرهنگی، شوراهای اقتصادی و عمرانی و شورای برنامه ریزی و توسعه استان تقسیم می‌شوند.

گفتار اوّل: شوراهای سیاسی و امنیتی

در سطح استان شورای اداری و شورای تأمین استان، شاخص ترین شوراهای در زمینه امور سیاسی و امنیتی استان می‌باشند. در این گفتار هر یک جداگانه بررسی می‌گردند.

بند اول: شورای اداری استان

پیش از تصویب مصوبه شورای عالی اداری^۲ در خصوص شورای اداری استان، در ارتباط با این شورا آیین نامه یا قانون مشخصی وجود نداشت. گرچه شورای اداری استان با حضور مدیران استان تشکیل می‌شد. ماده ۲۲ مصوبه شورای عالی اداری در خصوص شورای اداری استان اشعار می‌دارد: (به منظور فراهم ساختن زمینه مناسب جهت هماهنگی بین فعالیتهای مختلف و افزایش قابلیت ها و کارائی دستگاههای اجرایی و تحقق سیاستهای عمومی و برنامه‌های توسعه در استان، شورای اداری استان به ریاست استاندار تشکیل می‌گردد). همچنین در ادامه همین ماده آمده است: (.... ترکیب، وظایف، اختیارات و نحوه کار شوراهای مزبور بر اساس آئین نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارت کشور تهیه و

۱. مصوبه شورای عالی اداری، در خصوص وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۲. مصوبه هشتمین جلسه شورای عالی اداری، روزنامه رسمی، شماره ۱۵۸۰۶ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۳.

۳۱۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

به تصویب شورای عالی اداری خواهد رسید^۱. شورای عالی اداری نیز در هشتاد و دومین جلسه مورخ ۱۳۷۸/۲/۱۵ بنابه پیشنهاد مشترک سازمان امور اداری و استخدامی کشور و وزارت کشور، آیین نامه اجرایی موضوع ماده یاد شده را تصویب نمود^۲. به موجب مواد ۱ و ۲ این مصوبه در هر یک از استانهای کشور، شورایی تحت عنوان (شورای اداری استان) با ترکیب و عضویت اعضاء به شرح زیر تشکیل می‌شود.

الف: ترکیب اعضاء شورای اداری استان

ترکیب اعضای شورای اداری استان به شرح ذیل است :

- استاندار به عنوان رئیس شورا.
 - معاونین استاندار و مدیران ستادی استاندار.
 - بالاترین مسئول اجرایی سازمان‌های مستقل و وزارتخانه‌های مستقر در استان.
 - بالاترین مسئول واحدهای استانی مؤسسات و شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها.
 - بالاترین مقام قضایی مستقر در استان.
 - فرماندهان ارشد نیروهای نظامی و انتظامی استان.
 - رئیس مرکز صدا و سیما استان.
 - مدیران یا رؤسای بالاترین سطح مدیریتی نهادهای انقلاب اسلامی در استان.
 - شهردار مرکز استان.
 - فرمانداران، مدیران و سرپرستان بانکها و سایر مسئولین و مدیران استان با تشخیص و صلاحدید استاندار.
- * دبیرخانه شورای مزبور نیز در زیر مجموعه معاونت امور اقتصادی و توسعه منابع استانداری مستقر می‌باشد.

ب: وظایف و اختیارات شورای اداری استان

- ایجاد هماهنگی در برنامه ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی و نهادها و سایر ارگان‌های مستقر در سطح استان به منظور بهره گیری هر چه بیشتر از توان آنها و محقق ساختن سیاست‌های عمومی دولت و برنامه‌های توسعه در سطح استان.

۱. ماده ۲۲، وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۸.

۲. روزنامه رسمی، شماره ۱۵۸۰۶، مورخ ۱۳۷۸/۳/۱۳.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۱۳

- ایجاد وحدت رویه و تشریک مساعی کلیه واحدهای اجرایی استان در پیشرفت امور.

- بررسی مسایل و مشکلات استان و ارائه پیشنهادها و راه حل های منطقی و مناسب به منظور رفع آنها به مراجع ذی ربط.

- بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص مواردی که از سوی دستگاههای اجرایی مستقر در استان پیشنهاد می شود.

- بررسی مسائل و مشکلات مطروحه از سوی ائمه جمعه و یا نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی.

- بررسی و اظهار نظر در خصوص مواردیکه از سوی استاندار در چارچوب قوانین و مقررات مربوط مطرح می شود.

همچنین شورای اداری استان می تواند به منظور انجام بررسی های لازم پیرامون موضوعات مطروحه در شورا حسب ضرورت کمیسیون های تخصصی تشکیل داده و پس از انجام مأموریت محوله به کار آنها خاتمه دهد. آیین نامه داخلی نحوه اداره کمیسیون های مزبور به پیشنهاد استاندار و تصویب شورای اداری استان خواهد بود .

در اجرای ماده ۵ آیین نامه اجرائی مصوبه شماره ۳۳۰/۷۰ مورخ ۷۸/۲/۲۶ شورای عالی اداری و به استناد ماده ۲۲ مصوبه شماره ۱۲/۶۰۲ مورخ ۷۷/۷/۳۰ شورای مزبور، آیین نامه داخلی نحوه اداره و تشکیل جلسات شورای اداری استان و شهرستان پس از اخذ نظرات استانداریها توسط وزارت کشور تدوین و ابلاغ شد. بر اساس آن اعضاء شورا را مدیران کل دستگاههای اجرایی استان اعم از لشکری و کشوری و رؤسای سازمانهای دولتی و وابسته به دولت در استان تشکیل می دهد.

بند دوم: شورای تأمین استان

در خصوص شورای تأمین استان و شهرستان ها، بررسی قوانین و آیین نامه های موجود قبل از پیروزی انقلاب نشان می دهد در شرح وظایف و اختیارات استانداران اشاره ای به شورای تأمین و یا هر جلسه تأمینی دیگر نشده و وظایف امنیتی آنان به وضوح تصریح نگردیده است و صرفاً در مادتين ۱۱ و ۱۵ قانون تقسیمات کشوری و اختیارات و وظایف استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۱۶/۷/۱۶ مجلس شورای ملی به

۳۱۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

موارد ذیل اشاره گردیده است:

ماده ۱۱- فرماندار نماینده دولت و ریاست عالی بر کلیه ادارات کشوری شهرستان دارد و برای انجام وظایف قانونی آنها کمکهای لازمه خواهد نمود و رؤسای ادارات شهرستان نیز مکلف هستند در حدود قوانین تذکرات قانونی فرماندار را رعایت نمایند و مسائلی که با سیاست عمومی دولت و امنیت محل و کارهای سرحدی تماس دارد فرماندار را در جریان بگذارند. فرماندار هر نوع اصلاحی را که از لحاظ حسن اداره لازم بداند به استاندار پیشنهاد خواهد داد.

ماده ۱۵- مأمورین شهربانی و امنیت مکلف هستند حوادث و اتفاقات محلی را به فرماندار اطلاع داده و دستورات قانونی او را به موقع به اجرا گذارند.

در قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران مصوب ۱۳۳۹/۳/۲۱ مجلس شورای ملی نیز اشاره ای به موارد امنیتی و وظایف امنیتی استانداران و فرمانداران و یا تشکیل جلسات تأمینی نگردیده و استاندار و فرماندار صرفاً مسئول برقراری نظم عمومی دانسته شده است. لکن پس از پیروزی انقلاب اسلامی و قبل از ابلاغ قانون جدید شورای امنیت کشور، شورای تأمین فعالیت داشته و برابر ماده ۵ لایحه قانونی اختیارات استانداران کشوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹: "حفظ نظم و امنیت و رفاه مردم و آرامش عمومی در هر استان از طریق شورای تأمین با استانداران است علاوه بر این تأمین ارزاق و مایحتاج عمومی و مراقبت دقیق در اجرای برنامه‌های عمرانی و نوسازی و بهسازی شهرها و دهات و امثال آن از طریق شورای سازمانهای ذی صلاح از وظایف استانداران است." پس از ابلاغ قانون شورای امنیت کشور در سال ۱۳۶۲ در تداوم قوانین قبلی، شورای تأمین استانها و شهرستانها برابر ماده ۴ و ۷ قانون جدید در این واحدها تشکیل گردیدند. لذا یکی از شوراهای زیر نظر شورای امنیت کشور، شورای تأمین استانها است. براساس قانون، استاندار موظف است شورای تأمین استان را هر پانزده روز یک بار تشکیل دهد. علاوه بر آن، جلسات فوق العاده شورا در مواقع ضروری به تشخیص استاندار یا به پیشنهاد دو نفر از اعضای شورا تشکیل می‌گردد.^۱ این شورا از شوراهای فرعی امنیت کشور می‌باشد. فلذا سیاست گذاری برای شورای تأمین استان در صلاحیت شورای امنیت کشور است.

۱. ماده ۱۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۷/۲.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۱۵

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصل یکصد و هفتاد و ششم در خصوص شورای عالی امنیت ملی تصویب شد که ریاست آن را رئیس جمهور به عهده داشته و اشعار می‌دارد: (... شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شوراهای دفاعی و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضاء شورای عالی که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود). بنابراین شورای امنیت کشور بعد از بازنگری قانون اساسی به عنوان یکی از شوراهای فرعی (شورای عالی امنیت ملی) حفظ شد. یکی از وظایف اصلی شورا، حفظ امنیت داخلی است که عمده‌تاً این وظیفه با وزارت کشور می‌باشد. در استانها نیز این وظیفه را استانداران بر عهده دارند. مطابق با ماده ۶ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، ترکیب اعضاء و وظایف این شورا به شرح ذیل می‌باشد:

الف: ترکیب اعضاء شورای تأمین استان

- استاندار به عنوان رئیس شورا.
 - فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در مرکز منطقه و فرمانده سپاه پاسداران ناحیه مستقر در مرکز استان.
 - فرمانده نیروهای انتظامی.
 - فرمانده نظامی در استان.
 - مدیر کل اطلاعات استان.
- استاندار می‌تواند مسئول قضایی استان را برای شرکت در شورای تأمین دعوت نماید.

ب: وظایف شورای تأمین استان

وظایف تأمینی و نحوه نظارت و اداره امور امنیتی و برگزاری جلسات شورای تأمین استانداران و فرمانداران در قالب شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب شورای عالی اداری در هشتمین جلسه ۱۳۷۷/۷/۲۸ تصریح گردیده است. در این راستا مطابق با ماده ۱ قانون، نیروهای نظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت مناطق است تحت نظارت استانداران عمل خواهند کرد. وظایف و اختیارات استانداران در

۳۱۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

قلمرو مأموریت خویش بشرح زیر می‌باشد:

- استاندار مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت استان است. وظایف امنیتی استانداران را شورای امنیت کشور تعیین می‌نماید.
- هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تأمین استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن.
- کلیه ارگانهای عضو شورای تأمین و سایر دستگاههای اجرایی استان موظفند مصوبات شورای تأمین و دستورات امنیتی استاندار را اجرا نمایند و رویدادهای امنیتی و سیاسی را به استاندار گزارش نمایند. با متخلفین برابر مقررات رفتار خواهد شد.
- هدایت و نظارت بر عملکرد شوراهای تأمین شهرستانها و اقدامات امنیتی فرمانداران و سایر دستگاههای اجرایی محلی و هماهنگی در حفظ آمادگی ارگانهای امنیتی.
- پیش‌بینی و پیشگیری معضلات امنیتی استان، تعیین و تدوین اولویت‌ها و سیاستهای امنیتی و تعیین حدود و وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاههای اجرایی استان در چارچوب وظایف قانونی آنها.
- فراهم آوردن موجبات اجرای طرحها و سیاستهای عام امنیتی و انتظامی، مصوبات مراجع قانونی، دستورالعملها و ابلاغیه‌های امنیتی.
- تأیید تشکیل موقت یا دائم و یا انحلال رده‌های انتظامی در سطح استان در چارچوب قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه.
- بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز.
- بررسی و ارائه پیشنهاد ایجاد مرزهای رسمی (زمینی، هوایی، دریایی) استان به وزارت کشور.
- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به تردد، اقامت، تابعیت، استملاک و سایر امور مربوطه به اتباع و نمایندگی‌های خارجی، پناهندگان، مهاجرین و آوارگان.
- حفظ و حراست از ارزشهای نظام مقدس جمهوری اسلامی و گسترش فرهنگ اصیل اسلامی.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۱۷

- تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگانها و نهادها و دستگاهها در رابطه با امنیت استان در چارچوب وظایف قانونی هریک از آنها به عهده استاندار است که بر اساس ماده ۹ همین قانون، جلسات شورای تامین مانند جلسات شورای امنیت کشور صرفاً مشورت در امور امنیتی است و حق تصمیم گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار/ فرماندار/ بخشدار) می باشد.

گفتار دوم: شوراهای اجتماعی و فرهنگی

شوراهای اجتماعی و فرهنگی به منظور سیاست گذاری، هماهنگی و ایجاد وحدت رویه در زمینه پیش بینی، پیشگیری و مقابله با پدیده ها و معضلات و آسیب های اجتماعی و فرهنگی تشکیل گردیده است. وظایف این شوراهای بررسی و تعیین سیاستهای عمومی در چگونگی پیش بینی، پیشگیری و برخورد با مسائل و آسیب های اجتماعی، تعیین سیاستهای عمومی در تحقق توسعه اجتماعی و فرهنگی بر مبنای وفاق و نظم اجتماعی، احیاء فرهنگ و باورهای اسلامی و ... می باشد. این شوراهای عضو حقیقی ندارد و تمام اعضای آن، مسئولان بخش های مختلف مرتبط با امور اجتماعی هستند. ترکیب و وظایف این شوراهای به گونه ای است که غالباً مدیران فرهنگی استان در آن عضویت دارند این شوراهای عبارتند از : شورای آموزش و پرورش استان، شورای عشایر استان، شورای مشارکت های مردمی بهزیستی، شورای هماهنگی امور ایرانگردی و جهانگردی، شورای اجتماعی استان، کمیسیون امور بانوان استان و شورای جوانان استان.

لازم به توضیح است که تمامی شوراهای فوق با تصویب و ابلاغ آئین نامه کارگروه های تخصصی شورای برنامه ریزی و توسعه استان منحل و تحت عنوان کارگروه فعالیت دارند.

گفتار سوم: شوراهای اقتصادی و عمرانی

این شوراهای غالباً در ارتباط با مسایل عمرانی و اقتصادی می باشند. اگر به ترکیب آنها توجه کنیم ملاحظه می شود که اعضای آنها از مدیران فنی و اقتصادی هستند. همچنین در هدایت این شوراهای معاونت های عمرانی و برنامه ریزی استانداریها و زیر

۳۱۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مجموعه‌های آنها نیز نقش مهمی را از لحاظ کارشناسی و پشتیبانی مصوبات به عهده دارند. شوراهایی که در این مبحث بنا به اهمیت مورد بررسی قرار می‌گیرند عبارتند از: شورای فنی استان، شورای برنامه ریزی و توسعه استان.

بند اول: شورای فنی استان

لایحه قانونی واگذاری اختیارات فنی به استان‌ها به صورت یک ماده واحده در مورخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ توسط شورای انقلاب تصویب شد و هدف آن تسریع در اجرای طرح‌ها و عملیات عمرانی در استان‌ها و افزایش کارایی دستگاهها و عوامل اجرایی مستقر در مناطق مختلف کشور بود. به همین منظور در مراکز استان‌ها شورای فنی استان تشکیل گردید. پیرو مصوبه فوق‌الذکر، آیین‌نامه روش کار شورای فنی استان شماره ۵۱/۲۱۳-۱۰۲/۱۳۱۵ مورخ ۱۳۷۹/۳/۱۱ تصویب و ترکیب اعضاء و وظایف شورا به شرح زیر بیان گردید:

الف: ترکیب اعضاء شورای فنی استان

اعضاء شورای فنی زیر نظر استاندار و به شرح زیر تشکیل می‌شود:

- معاون عمرانی استاندار
 - رئیس سازمان برنامه و بودجه استان
 - رئیس سازمان مسکن و شهرسازی استان
 - مدیرکل راه و ترابری استان
 - رئیس سازمان کشاورزی استان
 - رئیس سازمان جهاد سازندگی استان
 - مدیرکل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس استان
 - معاون پشتیبانی دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان
 - مدیرکل امور آب استان
 - مدیرعامل شرکت توزیع برق استان
 - معاون هزینه و رئیس خزانه استان
- همچنین در استان‌هایی که بیش از یک دانشگاه علوم پزشکی وجود دارد، معاون یکی از دانشگاه‌ها با انتخاب شورای فنی استان در جلسات شرکت می‌کند. شورا در

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۱۹

صورت نیاز می‌تواند از مدیران بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، شرکت آب و فاضلاب شهری مرکز استان، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی، دفتر فنی استانداری، آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک وزارت راه و ترابری و سایر دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها، نهادها و سازمان نظام مهندسی استان و اشخاص حقیقی صاحب نظر، بدون حق رأی نیز دعوت به عمل آورد.

جلسات شورا حداقل یک بار در ماه و با ریاست استاندار یا معاون عمرانی وی تشکیل می‌شود. مسئول برنامه و بودجه استان نیز، سمت دبیر شورای فنی استان را به عهده دارد. جلسات با شرکت حداقل هشت نفر از اعضاء رسمیت یافته و مصوبات آن با حداقل شش رأی معتبر خواهد بود. دبیر شورا موظف است حداکثر ظرف مدت یک هفته پس از تاریخ تشکیل جلسه، صورت جلسات را به دستگاه‌های اجرایی استان و معاونت امور فنی سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال نماید.

محدوده عمل شورای فنی استان شامل کلیه طرح‌ها و عملیات عمرانی است که تمام یا قسمتی از اعتبارات آنها از محل در آمد عمومی باشد و هزینه آنها نیز از بودجه استان تأمین شود.

ب: وظایف و اختیارات شورای فنی استان

مطابق با بند سه لایحه قانونی واگذاری اختیارات فنی به استانها وظایف این شورا عبارت است از:

- بررسی اشکالات و موانع اجرایی طرح‌های مطروحه توسط مجریان مربوطه با توجه به ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و اداری و منطقه ای استان و تعیین راه حل‌های لازم جهت رفع اشکالات و اعمال آنها.
- تأمین موجبات حسن اجرای عملیات (مساعدت جهت تأمین نظارت بر اجرای کارها) و بهبود اجرای آنها ضمن رعایت مصلحت و نیازمندی‌های مردم منطقه.
- تعیین ضوابط تشخیص صلاحیت و رتبه بندی پیمانکاران محلی در استان.
- تعیین نوع و میزان مبلغ ضمانت‌نامه در موارد مختلف از قبیل پیش پرداخت، علی الحساب، تنخواه گردان، حسن انجام کار و غیره و چگونگی اعمال این ضوابط.
- تدوین ضوابط ارجاع کار به طریق مناقصه با رعایت آیین معاملات دولتی و همچنین شرایط و ضوابط ارجاع کار به طریق ترک مناقصه و یا امانی برای پروژه‌هایی

۳۲۰ ▣ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

که انجام مناقصه در مورد آنها میسر و به مصلحت نباشد.

انتخاب نوع قرارداد هر پروژه (مقطوع، امانی، مترمربع و غیره) در صورتی که امکان استفاده از روش واحد بهاء میسر یا به مصلحت نباشد.

- تهیه ضرایب منطقه جهت پیش بینی در قراردادها برای مناطق مختلف استان نسبت به قسمت‌های پایه که توسط سازمان برنامه و بودجه برای استان مرکزی تنظیم شده و پیشنهاد آن به سازمان برنامه و بودجه.

- فراهم آوردن موجبات حداکثر استفاده از کلیه امکانات اجرایی موجود در استان

- تعیین ضوابط قراردادها و تطبیق موازین قرارداد نمونه (شرایط عمومی پیمان) که توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه شده با ویژگیهای استان و کار مورد معامله با تصویب سازمان برنامه و بودجه.

- اصلاح و تقویت نقشه‌ها و مشخصات فنی تیپ و استاندارد شده که توسط دستگاههای مرکزی تهیه شده است در صورت ضرورت و جایگزینی کردن هر نقشه و مشخصات فنی دیگر که برای اجرای عملیات عمرانی مصلحت باشد با واحد تهیه کننده.

- ایجاد تسهیلات از طریق اعمال روش‌های مطلوب حسابداری با همکاری اداره دارایی استان بر طرح‌ها و پروژه‌ها و عملیات عمرانی استان به منظور این که پرداخت به ذینفع به سرعت و حتی المقدور و در محل اجرایی پروژه صورت گیرد.

- حل اختلافات میان دستگاههای اجرایی استان و عوامل اجرایی در چارچوب وظایف و مقررات موضوعه شورای فنی استان با خود شورا خواهد بود شورا می‌تواند با طرف قرار داد توافق کند این توافق برای طرفین قابل اجرا و غیر قابل اعتراض است و در صورت عدم حصول توافق، مدعی می‌تواند به دادگاه صلاحیت دار دادگستری مراجعه نماید.

- شورای فنی استان موظف است رونوشتی از هر یک از مصوبات و تصمیمات خود را ظرف یک هفته برای اطلاع به سازمان برنامه و بودجه در مرکز ارسال دارد.

بند دوم: شورای برنامه ریزی و توسعه استان

به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۲۱

بودجه استانها، در چهارچوب برنامه‌ها و سیاستها و خط‌مشی‌های کلان کشور، بنا به پیشنهاد معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و با تصویب هیأت وزیران به استناد بند ه ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، آیین نامه‌های اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان^۱ تصویب گردیده است. شورای برنامه ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار و اعضاء مربوطه تشکیل می‌شود.

الف: ترکیب شورای برنامه ریزی و توسعه استان

مطابق ماده ۳ آیین نامه مذکور، ترکیب شورای برنامه ریزی و توسعه استان به شرح ذیل می‌باشد:

- ۱- استاندار (رئیس)
- ۲- رئیس سازمان برنامه بودجه استان
- ۳- مدیرکل ورزش و جوانان استان
- ۴- مدیرکل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی استان
- ۵- مدیرکل حفاظت محیط زیست استان
- ۶- فرمانداران (حسب مورد)
- ۷- فرمانده سپاه استان
- ۸- دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به عنوان ناظر)
- ۹- رئیس واحد استانی وزارتخانه‌های دارای واحد استانی (یک نفر)
- ۱۰- مدیرکل صدا و سیمای استان

ب: وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان

وظایف شورا به استناد بند ه ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰ و آیین نامه اجرایی این شورا عبارت است از:

- ۱- بررسی و تأیید برنامه‌های توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلند مدت

۱. آیین نامه شورای برنامه ریزی و توسعه استان، روزنامه رسمی شماره ۱۸۴۹۴ مورخ ۱۳۸۷/۶/۶.

۳۲۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری آمایش سرزمین.
- ۲- بررسی و تصویب برنامه‌های میان مدت توسعه استان و شهرستان شامل هدفها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه استان و نظارت بر آنها.
- ۳- بررسی و تصویب سند توسعه اشتغال استان و شهرستان.
- ۴- پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به ویژه بسیجیان در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاستهای اجرایی مربوطه.
- ۵- تهیه، تدوین و نظارت بر برنامه عملیاتی پنج ساله استان و شهرستان.
- ۶- تصویب طرحهای توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان، با رعایت سیاست‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- ۷- اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمدی جهت درج در لوایح بودجه سنواتی.
- ۸- بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالانه استان، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعملهای تهیه و تنظیم بودجه کل کشور و ارایه به معاونت.
- ۹ - بررسی و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان به تفکیک شهرستان براساس پیشنهاد دبیر شورا.
- ۱۰- بررسی، تصویب و ابلاغ ضوابط توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان.
- ۱۱- بررسی و توزیع اعتبارات هزینه‌ای دستگاههای اجرایی استانی به تفکیک «دستگاه - برنامه» براساس پیشنهاد دبیر شورا، به گونه‌ای که توزیع نهایی منجر به عدم تعادل در پرداخت‌های دستگاههای اجرایی نگردد.
- ۱۲- بررسی و تصمیم‌گیری در مورد توسعه صادرات غیرنفتی استان و در صورت لزوم خط‌مشی‌های اجرایی مبادلات مرزی اعم از بازارچه‌ها، تعاونیهای مرزنشینی در چارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور.
- ۱۳- پیشنهاد برنامه‌های استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرایی مربوط.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۲۳

۱۴- بررسی راههای تجهیز و جذب پس اندازهای بخش غیردولتی و نیز توسعه مشارکتهای مردمی در امور استان.

۱۵- پیشنهاد برنامه های اجرایی توسعه منابع انسانی به مراجع ذی ربط و تنظیم و ابلاغ سیاست های اجرای مربوط.

۱۶- طرح و تصویب اختصاص اعتبار از محل اعتبارات استانی برای مصوبات شوراهایی که به حکم مقررات قانونی ایجاد گردیده و یا می گردند.

۱۷- ارائه یک نسخه از قرارداد سند بودجه سالانه استان موضوع بند (ب) ماده ۱۷۹ قانون و برنامه های مصوب استانی و شهرستانی و گزارش عملکرد برنامه و پیشرفت سه ماهه بودجه به معاونت و وزارت.

۱۸- تعامل فعال با شورای هماهنگی توسعه منطقه.

۱۹- اتخاذ تدابیر لازم درخصوص سایر وظایف مرتبط با شورا.

هنگام طرح مباحث مربوط به هر دستگاه اجرایی، از مسئول آن دستگاه با حق رأی برای شرکت در جلسه شورا دعوت به عمل می آید.

دبیر شورا موظف است هنگام طرح مباحث مربوط به هریک از شهرستانهای استان از فرمانداران شهرستان و هنگام طرح مباحث مربوط به مسائل آمایش از نماینده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به انتخاب وزیردفاع برای شرکت در جلسه با حق رأی دعوت به عمل آورد. موضوعات ارجاع شده توسط هیأت وزیران و شوراهای عالی نیز در دستور جلسات شورا قرار می گیرد.

شورا حداقل ماهی یک بار تشکیل جلسه خواهد داد که با حضور حداقل دو سوم اعضاء صاحب رأی رسمیت می یابد و تصمیمات آن با رأی موافق اکثریت اعضاء حاضر دارای حق رأی اتخاذ می شود. جلسات شورا به ریاست استاندار و در غیاب وی به ریاست یکی از معاونان استانداری به انتخاب استاندار تشکیل می شود. اعضای شورا شخصاً ملزم به شرکت در جلسات شورا هستند. دبیرخانه شورا در استانداری مستقر بوده و موظف است دستور کار هر جلسه شورا را یک هفته قبل از برگزاری جلسه بر اساس گزارشها و پیشنهادهای دریافت شده از دستگاههای اجرایی و کارگروههای تخصصی را با هماهنگی رئیس شورا، تهیه و به صورت کتبی به اطلاع اعضاء برساند. مصوبات شورا پس از ابلاغ برای دستگاههای اجرایی و ستادی استان لازم الاجرا است.

۳۲۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

دبیرخانه تحقق مصوبات شورا را پیگیری می‌کند و موظف است تصمیمات شورا را حداکثر ظرف یک هفته پس از تشکیل جلسه برای اعضاء دستگاههای اجرایی ذی ربط و سازمان ارسال نماید. دبیرخانه شورا با همکاری اعضای شورا و کارگروههای تخصصی موظف است در قالب نظام نظارت و ارزیابی مصوب سازمان چگونگی تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه و عملیات اجرایی مربوط را ارزیابی و نظارت نماید.

گفتار چهارم: کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه ریزی و توسعه استان^۱

مطابق با ماده ۱۳ آیین نامه شورای مذکور، به منظور پیشبرد اهداف و انجام وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان به تعداد هفده کارگروههای تخصصی فعالیت داشتند. که به استناد بند (ه) ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اصلاح و برخی از کارگروه‌ها ادغام شدند. بر اساس این مصوبه، به منظور پیشبرد اهداف و انجام وظایف شورا هشت کارگروه تخصصی مشورتی شامل، کارگروه تخصصی اقتصادی و اشتغال، کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی، کارگروه تخصصی امور اجتماعی، فرهنگی و خانواده، کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، محیط زیست و توسعه پایدار، کارگروه تخصصی پژوهش، فناوری و تحول اداری، کارگروه تخصصی سلامت و امنیت غذایی، کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیز منابع استانی و کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری در همه استان‌های کشور تشکیل یافت. در حال حاضر با اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان به شماره ۵۱۵۵۱/ت/۵۰۹۶۱ ه مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۴ تغییرات جدید در تعداد کارگروه‌ها بوجود آمد. و کارگروه‌های تخصصی از هشت به سیزده کارگروه افزایش یافت. در حال حاضر کارگروه‌های تخصصی به شرح زیر می‌باشند:

کارگروه تخصصی اقتصادی و اشتغال، کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی، کارگروه تخصصی امور اجتماعی، فرهنگی و خانواده، کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، آمار، محیط زیست و توسعه پایدار، کارگروه تخصصی آموزش،

۱. آیین نامه شورای برنامه ریزی و توسعه استان، روزنامه رسمی شماره ۱۸۴۹۴ مورخ ۱۳۸۷/۶/۶.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۲۵

پژوهش، فناوری و نوآوری، کارگروه تخصصی تحول اداری و دولت الکترونیک، کارگروه تخصصی توسعه روستایی و عشایری، کارگروه تخصصی سلامت، ایمنی و امنیت غذایی، کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیز منابع استانی و کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و کارگروه تخصصی استاندارد سازی و ارتقای کیفیت کالا و خدمات.

کارگروه‌های تخصصی می‌توانند متناسب با وظایف محوله، گروه‌های کاری و کارشناسی در هر یک از زمینه‌ها در محدوده جغرافیایی تشکیل دهند. گفتنی است عناوین و وظایف این گروه‌های کاری باید به تصویب شورا برسد. کارگروه‌های تخصصی موظف هستند کلیه پیشنهادهای و موضوعات ارجاعی توسط شورا را بررسی نمایند. اعضای کارگروه‌ها نیز ملزم هستند که پیشنهادهای خود را بصورت مکتوب برای طرح در کارگروه به دبیر کارگروه مربوطه اعلام نمایند. دبیر هر کارگروه می‌باید یک هفته قبل از تشکیل جلسه، دستور کار آن جلسه را با هماهنگی رئیس کارگروه مربوطه تهیه و کتباً به آگاهی اعضا و دبیر خانه شورا برساند. این جلسات با حضور دو سوم اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن نیز باید با تأیید اکثریت اعضای حاضر در جلسه رسیده و نهایتاً به شورا اعلام می‌شود. دبیر کارگروه موظف است در صورت نیاز از مدیران دستگاه‌های اجرایی غیر عضو هنگام طرح مباحث مربوطه برای شرکت در جلسه با حق رأی دعوت به عمل آورد. در صورت حضور استاندار در کارگروه تخصصی، ریاست آن جلسه با وی خواهد بود. اجرای تصمیمات کارگروه تخصصی منوط به تصویب و تأیید شورا می‌باشد.

بند اول: کارگروه تخصصی اقتصادی و اشتغال

الف: اعضای کارگروه

– استاندار (رئیس)

– مدیرکل دفتر هماهنگی امور اقتصادی استانداری (دبیر)

– رئیس واحد استانی وزارت جهاد کشاورزی، رئیس واحد استانی وزارت امور اقتصادی و دارایی، رئیس واحد استانی وزارت صنعت، معدن و تجارت، رئیس واحد استانی وزارت راه و شهرسازی، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و

۳۲۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

گردشگری استان، رئیس واحد استانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیرکل منابع طبیعی استان (بدون حق رای)، نماینده وزیر نیرو در استان به انتخاب وزیر، مدیرعامل شرکت شهرک‌های صنعتی استان (بدون حق رای)، مدیرکل گمرک استان (بدون حق رای)، سرپرست یکی از بانک‌های استان به انتخاب و معرفی شورای هماهنگی بانک‌ها (در استان تهران به پیشنهاد استاندار و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی)، دو نفر از کارآفرینان برتر استان یا افراد صاحب‌نظر به پیشنهاد رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و رئیس اتاق تعاون استان و تأیید رئیس کارگروه، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، مدیر کل استاندارد استان.

ب: وظایف کارگروه

وظایف کارگروه تخصصی امور اقتصادی؛ بررسی و ارائه پیشنهاد در مواردی همچون جذب و تأمین منابع مالی از بازار سرمایه، سیاست‌های ترجیحی، جذب سرمایه و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی، منابع و مصارف شبکه بانکی استان و اظهارنظر درخصوص اولویت اعطاء تسهیلات و اعتبارات بانکی، شیوه‌های حمایت از تولیدکنندگان بخش‌های مختلف اقتصادی، توسعه و پوشش بیمه‌ای محصولات کشاورزی و دامی، نحوه اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در استان و ارائه گزارش در مقاطع سه‌ماهه به شورا، جذب سرمایه‌گذاری خارجی در استان و اجرای قانون در راستای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در استان تعیین می‌شود.

بند دوم: کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی

الف: اعضای کارگروه

- معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری (رئیس)
- مدیر کل دفتر فنی استانداری (دبیر)
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، مدیر کل مدیریت بحران استان، مدیر کل راه و شهرسازی استان، رئیس واحد استانی وزارت جهاد کشاورزی، مدیر عامل شرکت توزیع برق منطقه ای استان، مدیر کل ارتباطات و فناوری استان، مدیرعامل شرکت مخابرات استان، مدیرکل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان، مدیر عامل شرکت برق منطقه‌ای استان، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان، یکی از

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۲۷

شهرداران به انتخاب شهرداران استان، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان، مدیر کل منابع طبیعی استان، مدیرعامل شرکت ملی گاز استان، مدیر عامل شرکت آب و فاضلاب استان، مدیر عامل شرکت آب و فاضلاب روستایی استان، مدیرکل ثبت اسناد و املاک استان، نماینده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در استان به انتخاب وزیر، مدیر کل نوسازی مدارس، مدیر عامل پخش فراورده‌های نفتی استان، رئیس دانشگاه علوم پزشکی، مدیر کل استاندارد استان، مدیر عامل شرکت آب منطقه ای استان، مدیر عامل شرکت آب و فاضلاب شهری استان، مدیر عامل شرکت آب و فاضلاب روستایی استان.

ب: وظایف کارگروه

وظایف کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی، بررسی و ارائه پیشنهاد شامل؛ طرح‌های توسعه عمران شهری مجموعه‌های شهری، طرح‌های جامع ناحیه ای، طرح‌های بهسازی، نوسازی و مرمت بافت‌های قدیمی و فرسوده استان به استثنای وظایف کمیسیون ماده (۵) قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح‌های هادی و جامع شهرها، طرح‌های فضاهای شهری (طراحی شهری) و روستایی، برنامه‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در استان و برنامه‌های توسعه حمل و نقل استان، کنترل و نظارت بر حمل کالا و مسافر و ارتقاء بهره‌وری و افزایش ایمنی در فعالیت‌های مختلف حمل و نقل است.

بند سوم: کارگروه تخصصی امور اجتماعی، فرهنگی و خانواده

الف: اعضای کارگروه

- معاون سیاسی و امنیتی استانداری (رئیس)
- مدیرکل دفتر امور اجتماعی استانداری (دبیر)
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، مدیرکل دفتر امور بانوان و خانواده، مدیر کل آموزش و پرورش استان، مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان، رئیس واحد استانی وزارت اطلاعات، دادستان مرکز استان، فرمانده ناحیه انتظامی استان یا نماینده تام‌الاختیار وی، مدیر کل ورزش و جوانان استان، رئیس واحد استانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیرکل سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی، رئیس واحد

۳۲۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

استانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، رئیس واحد استانی بنیاد شهید و امور ایثارگران، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان، مدیرکل کمیته امداد امام خمینی (ره)، مدیرکل سازمان تبلیغات اسلامی، فرمانده منطقه مقاومت بسیج استان، مدیرکل ثبت احوال کشور، مدیرکل اوقاف و امور خیریه، مدیرکل بنیاد حفظ آثار و نشر ارزشهای دفاع مقدس، نماینده وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، مدیرعامل جمعیت هلال احمر استان، رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی مرکز استان.

ب: وظایف کارگروه

مسائل و مشکلات و نیازهای بانوان، ایثارگران، و جوانان استان در ابعاد اجتماعی، فرهنگی و آموزشی و بهبود شاخص‌های ذی‌ربط، کانون‌های آسیب‌پذیر اجتماعی و ارائه راهکارهای مناسب جهت بهبود شاخص‌های مرتبط به ویژه شاخص‌های زیر میانگین کشوری و کاهش اثرات ناشی از آسیب‌های اجتماعی مانند طلاق، اعتیاد، خودکشی، سرقت، فرار از خانه از وظایف کارگروه تخصصی امور اجتماعی، فرهنگی و خانواده است.

بند چهارم: کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، آمار، محیط زیست و توسعه پایدار

الف: اعضای کارگروه

- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان (رئیس)
- مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی و بودجه استانداری (دبیر)
- مدیرکل دفتر آمار و اطلاعات استانداری، مدیرکل مدیریت بحران استان، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان، نماینده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به انتخاب وزیر، رئیس واحد استانی وزارت صنعت، معدن و تجارت، رئیس واحد استانی وزارت جهاد کشاورزی، رئیس سازمان میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری استان، رئیس واحد استانی وزارت راه و شهرسازی، نماینده وزارت نیرو به انتخاب وزیر، مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیرکل امور اقتصادی و دارایی، مدیرکل ارتباطات و فناوری اطلاعات استان، مدیرکل دفتر امور زنان و خانواده استانداری، مدیرکل ثبت احوال، رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی مرکز، مدیرکل پست،

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۲۹

مدیر عامل شرکت آب منطقه ای، مدیر عامل شرکت توزیع برق منطقه ای، مدیر کل منابع طبیعی، مدیر کل استاندارد استان و نماینده شبکه سازمانهای مردم نهاد محیط زیست.

ب: وظایف کارگروه

بر اساس مصوبه، سند چشم انداز توسعه استان، برنامه آمایش و اجرای آن در استان و برنامه های توسعه میان مدت استانی و شهرستانی، مکان یابی پروژه های بزرگ عمرانی با توجه به اسناد توسعه استان و ملاحظات زیست محیطی و آمایش سرزمین، طرح های توسعه ناحیه ای، تدابیر لازم جهت نقشه های اصلی (GIS) استان، طرح های توسعه با ملاحظات زیست محیطی در استان، سیاست های مصرف بهینه منابع پایه و محیط زیست برای اجرای برنامه مدیریت سبز در دستگاه های اجرایی استان، تعامل فعال با شورای هماهنگی توسعه منطقه ای، انتقال صنایع آلاینده و مزاحم به خارج از محدوده های جمعیتی با هماهنگی کارگروه تخصصی امور زیربنایی، هماهنگی در اجرای برنامه ها و سیاست های اجرایی شورای عالی آمار در استان، شاخص ها و اولویت های موضوعی آمار مورد نیاز برنامه های توسعه استانی، اشاعه و ارتقای فرهنگ آمار مورد نیاز برنامه های توسعه استانی و هماهنگی در اجرای بهینه سرشماری های عمومی و طرح های آمارگیری ملی در استان با رعایت استانداردهای مرکز آمار ایران از وظایف کارگروه تخصصی آمایش سرزمین، محیط زیست و توسعه پایدار تعیین شده است.

بند پنجم: کارگروه تخصصی تحول اداری و دولت الکترونیک

الف: اعضای کارگروه

– استاندار (رئیس)

– رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان (دبیر)

– معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، مدیر کل ارتباطات و فناوری اطلاعات استان، مدیر کل فناوری اطلاعات استانداری، مدیر کل جهاد کشاورزی استان، مدیر کل صنعت، معدن و تجارت استان، مدیر کل آموزش و پرورش، مدیر کل راه و شهرسازی، مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان، نماینده وزارت نیرو با معرفی وزیر نیرو، رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی

۳۳۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

مرکز استان، مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان، شهردار مرکز استان، رئیس سازمان نظام صنفی رایانه ای استان، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان، مدیرکل استاندارد استان، مدیرکل دفتر آمار و اطلاعات استانداری، یک نفر از روسای دانشگاهها و موسسات پژوهشی دولتی استان به انتخاب وزیر علوم، تحقیقات و فناوری.

ب: وظایف کارگروه

وظایف کارگروه تخصصی تحول اداری و دولت الکترونیک بررسی و ارائه پیشنهاد در مواردی چون راهکارهای تحول نظام اداری در استان، فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی، استاندارد سازی بانک‌های اطلاعاتی موجود و تشکیل بانک‌های اطلاعاتی جامع مورد نیاز دستگاههای اجرایی سازمان، آموزش‌های شغلی و تخصصی کوتاه‌مدت کارکنان، ارتقاء بهره‌وری در حوزه خدمات عمومی و نظارت بر حسن اجرای آن، ساختار، ترکیب و توزیع بهینه نیروی انسانی دستگاه‌ها، راهکارهای توسعه زیر ساخت‌های خدمات الکترونیک دستگاه‌های اجرایی استان، راهکارهای به اشتراک گذاری اطلاعات بین دستگاهی در استان، راهکارهای توسعه سامانه‌های نرم افزاری و سخت افزاری خدمات الکترونیک درون و برون دستگاهی، ساز و کارهای یکسان سازی، استاندارد سازی و بهینه کردن تارنماهای دستگاههای استانی و نهایتاً شناسایی، اولویت بندی، هماهنگی و تسهیل جهت توسعه خدمات الکترونیک قابل ارائه بر بستر شبکه ملی اطلاعات در استان تعیین می‌شود.

بند ششم: کارگروه تخصصی سلامت، ایمنی و امنیت غذایی

الف: اعضای کارگروه

- معاون سیاسی، امنیتی استانداری (رئیس)
- رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان (دبیر)
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان، رئیس واحد استانی وزارت جهاد کشاورزی، مدیرکل دامپزشکی استان، رئیس واحد استانی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیرعامل شرکت آب و فاضلاب استان، مدیرعامل شرکت آب و فاضلاب روستایی، دادستان مرکز استان، مدیرکل استاندارد و تحقیقات صنعتی استان، رئیس واحد استانی

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۳۱

وزارت ورزش و جوانان، رئیس واحد استانی وزارت آموزش و پرورش، رئیس واحد استانی وزارت صنعت، معدن و تجارت، مدیر کل دفتر امور زنان و خانواده استانداری، مدیر کل تعزیرات حکومتی استان و مدیر کل استاندارد استان.

ب: وظایف کارگروه

با توجه به مصوبه یاد شده، اجرایی کردن تصمیمات شورای عالی سلامت و امنیت غذایی، مشکلات استانی مربوط به سلامت و امنیت غذایی استان و انعکاس پیشنهادهای مربوط به دبیرخانه شورا و ارتقای خدمات سلامت و امنیت غذایی در سطح استان، وضعیت سلامت جسمی در گروه سنی کودکان و نوجوانان به ویژه دختران و راههای بهبود آن، پیشگیری از عفونت و بیماری ایدز و کنترل آن، بسته‌های تربیت بدنی در جهت سلامت عمومی از وظایف کارگروه تخصصی سلامت و امنیت غذایی است.

بند هفتم: کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیز منابع استانی

الف: اعضای کارگروه

- معاون برنامه‌ریزی استانداری (رئیس)
- رئیس واحد استانی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دبیر)
- دادستان مرکز استان، مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی و بودجه استانداری، رئیس واحد استانی سازمان امور مالیاتی، رئیس واحد استانی وزارت اطلاعات، رئیس شورای اسلامی استان، دو نفر صاحب نظر در امور اقتصادی و مالی ترجیحاً در اقتصاد بخش عمومی یا مالیه عمومی به انتخاب رئیس کارگروه.

ب: وظایف کارگروه

وظایف کارگروه تخصصی درآمدها و تجهیزات منابع استانی بررسی و ارائه پیشنهاد شامل؛ گزارش‌های مربوط به وصول و تجهیز درآمدهای استان، سیاست‌های اجرایی وصول درآمدهای استانی، نحوه وصول درآمدهای استانی توسط دستگاه‌های اجرایی وصول‌کننده و پیگیری رفع مشکلات آنها و تجهیز و به کارگیری سایر منابع در راستای برنامه‌های توسعه استان از جمله جلب مشارکت عمومی است.

بند هشتم: کارگروه تخصصی آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری^۱

الف: اعضای کارگروه

– معاون ذی‌ربط استاندار (رئیس)

– نماینده وزیر علوم، تحقیقات و فناوری در استان به انتخاب وزیر (دبیر)

– رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، مدیر کل ارتباطات و فناوری اطلاعات، نماینده معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور، یکی از روسای پارک علم و فناوری استان به انتخاب معاون پژوهشی وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، مدیرکل صنعت، معدن و تجارت، رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت، مدیر کل حفاظت محیط زیست، رئیس مرکز تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی، رئیس جهاد دانشگاهی، مدیرکل آموزش و پرورش، مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان، مدیرکل دفتر امور زنان و خانواده استانداری، نماینده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در استان به انتخاب وزیر، یک نفر از روسای دانشگاهها و موسسات پژوهشی دولتی استان به انتخاب وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، یک نفر از رؤسای دانشگاههای علوم پزشکی دولتی استان به انتخاب وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، یک نفر از رؤسای واحدهای استانی دانشگاه آزاد اسلامی به انتخاب رئیس دانشگاه آزاد اسلامی، دو نفر از مدیران ارشد شرکتهای تولیدی و خدمات مهندسی و دانش بنیان استان که حداقل یک نفر از آنان از بخش غیر دولتی باشد با معرفی استاندار.

ب: وظایف کارگروه

وظایف کارگروه تخصصی آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری بررسی و ارائه پیشنهاد در مواردی چون تدوین و بروز رسانی سند آمایش علم و فناوری استانی، برنامه ریزی در جهت استقرار و اصلاح نظام نوآوری منطقه در استان، تدوین برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری استان بر اساس سند آمایش مصوب، تعیین اولویتهای تحقیقاتی و فناوری استان بر مبنای شناسایی نیازها، توانایی‌ها و مزیت‌های استانی، نحوه نظارت بر فعالیتهای علمی، فناورانه و نوآورانه استان در چارچوب مصوبات شورای علوم، تحقیقات و فناوری، تدوین

۱. مادتهای ۲۸-۲۹ قانون.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۳۳

برنامه‌های حمایت از توسعه و ارتقای مراکز رشد، پارکهای علم و فناوری و شهرکهای فناوری و شرکتهای دانش بنیان در استان و تدوین ساز و کارهای همسویی بین اهداف و سیاستهای استانی در زمینه آموزش، پژوهش، فناوری و نوآوری با اهداف و سیاستهای ملی تعیین می‌شود.

بند نهم: کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

الف: اعضای کارگروه

- معاون برنامه ریزی استاندار (رئیس).
- مدیرکل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان (دبیر).
- رئیس واحد استانی وزارت جهاد کشاورزی، رئیس واحد استانی وزارت صنعت، معدن و تجارت، رئیس واحد استانی وزارت امور اقتصادی و دارایی، رئیس واحد استانی وزارت راه و شهرسازی، مدیرکل منابع طبیعی استان، نماینده وزیر نیرو در استان به انتخاب وزیر، مدیرکل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان، رئیس واحد استانی وزارت آموزش و پرورش، رئیس واحد استانی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مدیرکل اوقاف و امور خیریه استان، مدیران عامل سازمان های مناطق آزاد، رئیس فرودگاههای استان، فرمانده ناحیه انتظامی استان، مدیرکل امور اجتماعی استانداری، مدیرکل سازمان حمل و نقل و پایانه های استان، شهردار مرکز استان، مدیرکل صدا و سیمای استان، مدیر کل دفتر هماهنگی امور اقتصادی استانداری، مدیرکل دفتر فنی استانداری، نماینده اتحادیه دفاتر خدمات مسافرتی استان (بدون حق رأی)، رئیس مجمع صنفی هتلداران استان (بدون حق رأی)، دوفنر صاحب نظر به انتخاب کارگروه (بدون حق رأی).

ب: وظایف کارگروه

- بر اساس این مصوبه، وظایف کارگروه تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به شرح زیر است:
- الف - برنامه‌های بلند مدت و میان مدت بخش گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی استان در چارچوب برنامه‌های توسعه کشور و طرحهای آمایش و توسعه و عمران استان.

۳۳۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- ب - اولویت‌های پژوهشی امور میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و پیشنهاد آن به کارگروه تخصصی پژوهش، فناوری و تحول اداری.
- ج - تقویت انگیزه سیر و سفر و سیاحت از طریق ایجاد تسهیلات، تاسیسات و تجهیزات گردشگری.
- د - جذب حمایت‌های مادی و معنوی مردم و تشریک مساعی همه جانبه آنها در زمینه حفظ و احیاء و معرفی میراث فرهنگی استان.
- ه - جلوگیری از اقدامات غیر قانونی در زمینه حفاریهای غیر مجاز و تخریب آثار فرهنگی.
- و - توسعه تأسیسات اقامتی ارزان قیمت و اردوگاههای جهانگردی.
- ز - توسعه صنعت گردشگری استان از طریق آماده سازی و معرفی قطب‌های گردشگری.
- ح - حمایت از تولید کنندگان صنایع دستی و تبلیغ و ترویج محصولات صنایع دستی استان.
- ط - محافظت از بناهای دارای ارزش فرهنگی - تاریخی که به ثبت آثار ملی رسیده است.
- ی - تنظیم خط مشی صادرات صنایع دستی استان و رفع مشکلات و موانع موجود.
- ک - رفع مشکلات و موانع اجرایی مناطق نمونه گردشگری استان .
- ل - استفاده از امکانات تبلیغی برای معرفی سیمای گردشگری استان.
- م - غنی سازی اوقات فراغت به ویژه برای جوانان از طریق فرماندهی توره‌های گردشگری و اکوتوریسم.
- ن - توسعه مشارکتهای مردمی از طریق تشویق و حمایت از راه اندازی ، ترمیم ، توسعه ، بهسازی و ارایه خدمات بهتر و بیشتر مراکز گردشگری و نیز واحدهای اقامتی و پذیرایی استان.
- س - تغییر کاربری کاروانسراها و رباط ها به مراکز اقامتی میان راهی.
- ع - تربیت و آموزش نیروی انسانی در امور گردشگری هتل ها ، میراث فرهنگی و صنایع دستی استان.
- ف - توسعه و تقویت تأسیسات گردشگری هتل ها ، مهمانپذیرها و رستوران‌های میانی راهی و چگونگی اداره آنها.

بند دهم: کارگروه تخصصی توسعه روستایی و عشایری

الف: اعضاء کارگروه

– معاونت برنامه ریزی استانداری (رئیس)

– مدیر کل دفتر امور روستایی و شوراهای استانداری (دبیر)

مدیر کل دفتر امور زنان و خانواده استانداری، مدیر کل راه و شهرسازی، مدیر کل جهاد کشاورزی، مدیر کل صنعت، معدن و تجارت، مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیر کل ارتباطات و فناوری اطلاعات، مدیر کل فرهنگ و ارشاد اسلامی، مدیر کل آموزش و پرورش، مدیر کل امور اقتصادی و دارایی، مدیر کل حفاظت محیط زیست، مدیر کل میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری، مدیر عامل شرکت آب و فاضلاب روستایی، رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی مرکز استان، مدیر کل امور عشایر، مدیر عامل صندوق بیمه روستائیان و عشایر، یکی از بخشداران استان به پیشنهاد رئیس کارگروه و تأیید کارگروه، نماینده دهیاران استان به انتخاب دهیاران، یک نفر از روسای شورای اسلامی روستا با معرفی رئیس شورای اسلامی استان.

ب: وظایف کارگروه

بر اساس ماده ۲۷ وظایف کارگروه تخصصی توسعه روستایی و عشایری به شرح زیر است:

تهیه سند توسعه روستایی استان، هماهنگی در تدوین برنامه‌های توسعه و عمران روستاها و توانمند سازی مناطق عشایری، استخراج شاخص‌های توسعه روستایی در چارچوب شاخص‌های توسعه روستایی ملی و بررسی تغییرات شاخص‌های مربوط، سازو کار هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی استان به منظور هم افزایی جهت کاهش هزینه ها و افزایش بهره وری، ارتقای شاخص‌های فرهنگی، زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی در حوزه روستایی متناسب با بسته توسعه روستایی و شرایط منطقه ای، شناسایی و بهره گیری از قابلیت ها و مزیت‌های نسبی روستاها و مناطق عشایری استان در زمینه‌های مختلف، بهبود حمل و نقل عمومی بار و مسافر در روستاها و ارتقای وضعیت ایمنی راه‌های روستایی و عشایری، بسته‌های تشویقی و توسعه سرمایه گذاری در روستاها با رعایت سیاست‌های مرتبط ، تقویت و توسعه بیمه‌های اجتماعی در

۳۳۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

روستاها و مناطق عشایری، رفع تنگناها و مشکلات موجود در زمینه افزایش درآمد و بهبود شرایط زندگی در روستاها و مناطق عشایری، ساماندهی و اسکان عشایر، تعیین اولویت در جهت تخصیص اعتبارات توسعه روستایی در پیشبرد امور توسعه روستا، بررسی چالش‌ها و مسائل و مشکلات توسعه روستایی مرتبط با وظایف سایر کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه ریزی و توسعه استان و ارائه به کارگروه ذی ربط، جلب مشارکت‌های مردمی در راستای توسعه اقتصادی روستاها و مناطق عشایری و تهیه برنامه‌ها و ساز و کارهای لازم برای توانمندسازی دهیاران.

بند یازدهم: کارگروه تخصصی استاندارد سازی و ارتقاء کیفیت کالا و خدمات^۱

الف: اعضاء کارگروه

- معاون هماهنگی امور عمرانی استانداری (رئیس)

- مدیر کل استاندارد استان (دبیر)

مدیرکل دفتر فنی استانداری، مدیر کل دفتر هماهنگی امور اقتصادی استانداری، مدیرکل جهاد کشاورزی استان، مدیر کل صنعت، معدن و تجارت، مدیرکل راه و شهرسازی، مدیر کل سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، مدیر کل آموزش و پرورش، مدیرکل فناوری اطلاعات و ارتباطات، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مدیرعامل شرکت آب منطقه ای، مدیر عامل شرکت توزیع نیروی برق منطقه ای، مدیرکل حفاظت محیط زیست، مدیرکل صدا و سیمای مرکز استان، دادستان مرکز استان، رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی مرکز، مدیرکل تعزیرات حکومتی، مدیرکل دامپزشکی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی، رئیس مجمع امور صنفی، مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیرکل گمرک و شهردار مرکز استان.

ب: وظایف کارگروه

وظایف کارگروه تخصصی استاندارد سازی و ارتقاء کیفیت کالا و خدمات، بررسی و ارائه پیشنهاد در مواردی چون تبیین راهبردها و اولویتهای نظام استاندارد سازی و تنظیم سند چشم انداز توسعه کیفیت کالا و خدمات متناسب با شرایط و مزیت‌های

۱. مادتين ۳۰-۳۱ قانون.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۳۷

خاص استان جهت ارائه به شورا، بررسی موانع و مشکلات استاندارد سازی و وضعیت اجرای استانداردهای اجباری و تشویقی محصولات استان و ارائه راهکارهای اجرایی، پیشنهاد نحوه بهره گیری از توانمندی ها و ظرفیت های تخصصی سازمان ها به ویژه مراکز تحقیقاتی و پژوهشی و شکل ها و انجمن های صنفی جهت مشارکت فعال در تدوین و به روز رسانی استانداردهای ملی و توسعه استاندارد سازی در استان، بررسی سطح فرهنگ استاندارد در جامعه و ارائه پیشنهادات لازم در جهت آموزش و افزایش آگاهی های عمومی و تخصصی در راستای استاندارد و کیفیت، پیشنهاد نحوه هماهنگی بین دستگاه های مرتبط با حقوق مصرف کنندگان به منظور بهبود نظارت و بازرسی استاندارد و کیفیت و تقویت حقوق مصرف کننده در سطح استان و ایجاد بسترهای مناسب به منظور تسریع در روند رسیدگی به شکایات مصرف کنندگان در ارتباط با مقررات و ضوابط استاندارد، بررسی چگونگی تخصیص درصدی از منابع و اعتبارات پژوهشی و تملک دارایی واحدهای استانی جهت تدوین، ترویج و نظارت بر اجرای استانداردها و تجهیز آزمایشگاه های فنی و مراکز ارزیابی انطباق استان، ارائه ساز و کارهای نحوه اجرای استانداردهای اجباری و پیگیری تخلفات احتمالی در زمینه مخاطرات اقتصادی، ایمنی، بهداشت و سلامت عمومی، بررسی خط مشی و نحوه هماهنگی بین دستگاه های مرتبط با صادرات و واردات در سطح استان به منظور کنترل های کیفی، ارائه پیشنهادات لازم جهت کنترل صحت عملکرد اوزان و مقیاس ها و وسایل سنجش مورد استفاده در داد و ستد عمومی مشمول استاندارد اجباری و نظارت بر وضعیت عیار فلزات گرانبها با هماهنگی دستگاه های مرتبط در سطح استان، ارائه راهکارهای لازم جهت کنترل بازار و مراکز توزیع و عرضه در سطح استان در راستای رعایت استانداردها، کمک به تصمیم سازی در خصوص نحوه ترویج و پیاده سازی استانداردهای معیار مصرف انرژی در تولیدات و سامانه های انرژی بر در سطح استان، ارائه پیشنهادات لازم به منظور کنترل و نظارت بر نازل های سوخت مایع و گاز با هماهنگی دستگاه های مرتبط در سطح استان، پیگیری و اجرای مصوبات شورای استاندارد استان و تهیه گزارش از نتایج حاصله جهت ارائه به شورای برنامه ریزی و شورای استاندارد استان، بررسی و تنظیم گزارش عملکرد استان ها در حوزه استاندارد سازی و ارتقاء کیفیت کالا و خدمات و پیشنهاد تشویق دستگاه های برتر و معرفی

۳۳۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

دستگاه‌های ناموفق و ناکارآمد تعیین می‌شود.

کارگروه‌های تخصصی می‌توانند متناسب با وظایف محول شده گروه‌های کاری و کارشناسی در هر یک از زمینه‌ها و محدوده‌های جغرافیایی تشکیل دهند. عناوین وظایف و اعضای گروه‌های کاری به تصویب شورا خواهد رسید. اعضای کارگروه‌های تخصصی موظفند حداقل یک هفته قبل از تشکیل جلسه، پیشنهادهای خود را برای طرح در کارگروه به صورت کتبی به دبیر خانه کارگروه اعلام نمایند و پیشنهادها حسب نوبت و به ترتیب در کارگروه مطرح می‌شوند. دبیر کارگروه موظف است دستور کار هر جلسه کارگروه را حداقل یک هفته قبل از برگزاری آن جلسه با هماهنگی رئیس کارگروه تخصصی تهیه و به صورت کتبی به آگاهی اعضای برساند. دبیر مکلف است از مدیران دستگاه‌های اجرایی غیر عضو هنگام طرح مباحث مربوط برای شرکت در جلسه با حق رأی دعوت به عمل آورد.

جلسات کارگروه‌ها با حضور دو سوم اعضای رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با تأیید اکثریت اعضای حاضر در جلسه اتخاذ و به شورا اعلام می‌شود. اعضای کارگروه‌ها موظفند شخصاً در جلسه کارگروه شرکت نمایند. در غیاب هر یک از اعضای نماینده تام‌الاختیار او می‌تواند با هماهنگی کارگروه در جلسه شرکت نماید. همچنین کارگروه‌ها موظفند پیشنهادهای موضوعاتی را که توسط شورا به آنها ارجاع می‌شود بررسی و در خصوص آنها اظهار نظر نمایند. دبیر کارگروه تخصصی موظف است یک نسخه از صورتجلسه کارگروه تخصصی را به دبیرخانه شورا ارسال نمایند.

این آیین نامه جایگزین آیین نامه شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی موضوع تصویب نامه شماره ۲۸۵۰۳/ت/۳۳۳۹۳ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۰ و اصلاحات بعدی آن می‌گردد.^۱ این تصویب نامه در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۳۱ به تأیید مقام محترم ریاست جمهوری رسیده است و در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۶ در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران جهت ابلاغ و اجرا منتشر شده است.

در مبحث فوق، وظایف و ترکیب بعضی از شوراهای و کمیته‌های استان، همچنین کارگروه‌های تخصصی آورده شد. چنانچه ملاحظه می‌شود این شوراهای بسیارگسترده و متنوع هستند و ریاست استانداران هم بر آنها جنبه صوری دارند نه عملی.

۱. ماده ۳۰ قانون.

با تشکیل کارگروه‌های تخصصی اغلب شوراهای سابق منحل شده و وظایف و اختیارات آنها به کارگروه‌های تخصصی استان محول شود تا اینکه کارگروه‌های تخصصی استان مانند هیأت دولت (ولی در محدوده کوچکتر) در جهت انجام وظایف محوله به نحو احسن عمل نمایند و از طریق تشکیل شوراها و کمیته‌های موقت وظایف شوراها و کمیته‌های سابق را بر عهده گیرند. این امر دارای فواید عملی سودمندی خواهد بود. اولاً موجب تسریع در پیشرفت و توسعه استان خواهد شد. ثانیاً از آنجا که کلیه مدیران استان عضو کارگروه‌های تخصصی مربوطه هستند، هماهنگی و همکاری لازم در اجرای مصوبات و تصمیمات آنها حاصل می‌شود. ثالثاً با توجه به حضور کلیه مدیران استان تصمیمات اتخاذ شده از جامعیت بیشتری برخوردار خواهند بود به همین دلیل قابلیت اجرایی این تصمیمات افزایش می‌یابد. لذا اگر بخواهیم سیر تحول شوراها و نقش استانداران را در بعد از انقلاب اسلامی بررسی نماییم شاهد تنوع و تعدد شوراها و کمیته‌هایی که استاندار در آنان عضویت داشتند خواهیم بود. به نحوی که عضویت استاندار در آن شوراها و کمیته‌ها بیشتر جنبه شکلی و صوری به خود می‌گرفته و شوراها کارایی و هدفمندی مورد نظر را نداشتند. ولی طی چند سال اخیر آیین نامه شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی به تصویب رسید که با تشکیل کارگروه‌های تخصصی، شوراهای مزبور منحل شده و کارگروه‌های مزبور جایگزین این شوراها شدند که البته اکنون نیز با وجود کارگروه‌های تخصصی بعضی از آن شوراها و کمیته‌های تخصصی سابق (مثل کمیته تخصیص اعتبار استان و شورای مشارکتهای مردمی با بهزیستی استان) به قوت خود باقی است.

فصل دوم: آشنایی با وظایف و اختیارات فرماندار

(نماینده عالی دولت در شهرستان)

طرح بحث

مطابق با قانون تقسیمات کشور ایران و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب

۳۴۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۱۳۱۶ شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از بهم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند. به موجب تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، شهرستان از لحاظ تراکم جمعیت به دو درجه تراکمی تقسیم می‌شود: تراکم زیاد با یکصد و بیست هزار نفر جمعیت و تراکم متوسط با هشتاد هزار نفر جمعیت. البته در نقاط کم تراکم و دور افتاده مرزی، جزایری و کویری با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل پنجاه هزار نفر جمعیت با تصویب هیأت وزیران و در موارد استثنایی با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند کمتر از پنجاه هزار نفر باشد.

مرکز شهرستان یکی از شهرهای همان شهرستان می‌باشد که مناسب ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن محدوده شناخته می‌شود. هر گونه انتزاع الحاق تبدیل و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود. از لحاظ نظام اداری، دهستان تابع بخش و بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی خواهد بود.

مبحث اول: سازمان و تشکیلات فرمانداری

به موجب ماده ۲۴ قانون وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران «...کلیه وظایف و اختیاراتی که بر عهده استانداران محول گردیده است فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات را (به استثنای قائم مقام شورای شهر) در شهرستان محل مأموریت خود دارا هستند» فرمانداران دومین نماینده قوه مرکزی از حیث اعتبار و اختیارات می‌باشد. انتصاب فرماندار با پیشنهاد استاندار و تصویب وزیر کشور صورت می‌گیرد. فرماندار همانند استاندار یک مأمور سیاسی است که مجری سیاست عمومی دولت در قلمرو مأموریت خود است و وظایف خود را زیر نظر استاندار و در حیطه منطقه جغرافیایی شهرستان انجام می‌دهد. با وجود آن که فرماندار همان وظایف و اختیارات استاندار را داراست با این حال برخی امور که در حیطه صلاحیت استاندار می‌باشد در مورد فرماندار صدق نمی‌کند. از جمله اینکه فرماندار برخلاف استاندار نمی‌تواند

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۴۱

جانشین شورای شهر گردد. همچنین ارتباط با مراکز فرهنگی، اقتصادی و علمی با دیگر کشورها با هماهنگی وزارت امور خارجه توسط استاندار قابل انجام است ولی این مورد از حیطه اختیارات فرماندار خارج می‌باشد.

به لحاظ اینکه فرماندار نماینده عالی دولت در حوزه شهرستان است معمولاً همه قوانین و مقررات به وسیله او به اطلاع اهالی شهرستان می‌رسد. و خود نیز بر نحوه اجرای آنها نظارت کامل دارد. همچنین مسئولیت اجرای قوانین و مقررات در بین تمام رؤسای ادارات شهرستان در درجه اول بر عهده وی می‌باشد. فرماندار بر ادارات کشوری محل مأموریت خود نظارت عالیه دارد تا قوانین و مقررات در دوایر و ادارات حوزه مأموریتش کاملاً اجرا شود. رؤسای ادارات شهرستان نیز مکلفند در حدود مقررات، تذکرات قانونی فرماندار را رعایت کرده و او را از مسائلی که با سیاست عمومی دولت و امنیت محل ارتباط دارد آگاه سازند. فرماندار هر نوع اصلاحی را که از لحاظ حسن اداره امور لازم بداند به استاندار پیشنهاد می‌کند و می‌تواند درباره رؤسای ادارات قلمرو خود اظهار نظر کند.

در تشکیلات فرمانداری، بطور معمول دو معاونت با فرماندار همکاری می‌کنند. تقریباً وظایف همکاران فرماندار و عوامل اجرایی فرمانداری (معاونین، مشاورین، حراست و) همان وظایفی است که در خصوص استانداری ها می‌باشد. شاید تنها تفاوت عمده در این باشد که اجرای وظایف فرماندار و همکاران وی در قلمرو شهرستان است. از این رو تشکیلات فرمانداری ها به اختصار بیان می‌شود.

گفتار اول: حوزه فرماندار

در حوزه فرماندار؛ مسئول دفتر، دفتر حراست، ارزیابی و شکایات، امور بانوان و خانواده و روابط عمومی زیر نظر فرماندار انجام وظیفه می‌کنند. در حوزه مذکور، دو معاونت تحت عناوین معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی و معاونت سیاسی و اجتماعی تحت نظر مستقیم فرماندار فعالیت دارند. همچنین در سطح شهرستان، بخشداری مرکزی و سایر بخشداری ها، در حوزه فرمانداری با فرماندار ارتباط مستقیم دارند.

بند اول: دفتر فرماندار

مسئول دفتر فرماندار موظف به تنظیم اوقات ملاقات و ارتباط تلفنی فرماندار و معاون با توجه به اولویت‌ها، رعایت اولویت در تنظیم جلسات، پاسخگویی و احترام نسبت به مراجعان و همکاران و راهنمایی ارباب رجوع، ارسال نامه‌ها و ابلاغ دستورات شفاهی فرماندار و معاون به واحدها و پیگیری نامه‌ها تا حصول نتیجه، دسته‌بندی و مرتب کردن نامه‌ها و تحویل به فرماندار و معاونت و ... می‌باشد.

بند دوم: دفتر حراست

اهم وظایف واحد حراست در فرمانداری عبارت است از:

- اظهارنظر در مورد عدم پذیرش داوطلبان ورود خدمت به فرمانداری و بخشداری و شهرداری‌های شهرستان مطابق قوانین و مقررات و ضوابط مصوب و رسیدگی به شکایات واصله در مورد آنها.
- برنامه‌ریزی، سازماندهی و نظارت و هدایت کلیه فعالیت‌ها و اقدامات تأمینی جهت جلوگیری از دسترسی عوامل غیرمجاز به پرسنل تأسیسات و اسناد و مدارک و تجهیزات و مخابرات فرمانداری و بخشداری‌ها و شهرداری‌های شهرستان.
- جمع‌آوری اخبار و اطلاعات پیرامون پرسنل فرمانداری و واحدهای تابعه و حفاظت از آنها و ارائه گزارش‌های نوبه‌ای و موردی به فرمانداری.
- بررسی و تعیین رده حراستی پرسنل جهت دسترسی به اسناد طبقه‌بندی شده.
- اعلام صلاحیت پرسنل جهت تصدی مشاغل و داوطلبان اشتغال، انتقال و مأموریت به فرماندار و واحدهای تابعه.
- بررسی در مورد متقاضیان دریافت سلاح با همکاری دستگاه‌های ذی صلاح.
- صدور کارت شناسایی کارکنان و انجام و طبقه‌بندی کلیه امور و اسناد دارای طبقه‌بندی.
- نظارت و مراقبت بر اجرای امور مربوط به حراست اخبار، اسناد، پرسنل و تأسیسات واحدهای تابعه و وابسته به فرمانداری.
- اجرای طرح‌های آموزشی مربوط به حراست بر اساس دستورالعمل‌های صادره از طرف وزارت کشور.

۳۴۳ بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت

- تهیه و کشف رمز و ثبت و صدور نامه ها و دریافت نامه های طبقه بندی شده فرمانداری.

- ارتباط مستمر با واحد حراست استانداری به منظور ایجاد هماهنگی در امور مربوط و اخذ خط مشی ها و دستور العمل های لازم.

- پیشنهاد طرح های حراستی و حفاظتی متناسب با موقعیت شهرستان به واحد استانداری انجام امور مربوط به پی سیم و تلکس فرمانداری.

بند سوم: دفتر روابط عمومی

فلسفه وجودی روابط عمومی ها و ساختارشان در سازمان ها ارتباط دوسویه با افکار عمومی و انتقال اطلاعات سازمان و اطلاع رسانی به موقع است. لذا روابط عمومی بهترین تنظیم کننده رابطه ها در درون و بیرون از سازمان بوده و یکی از ارکان مهم دستگاه های اجرایی به شمار می روند. وظایف روابط عمومی در تشکیلات فرمانداری به شرح زیر می باشد:

تهیه و تنظیم برنامه های مربوط به مصاحبه های مطبوعاتی، رادیویی و تلویزیونی و سخنرانی های فرماندار و دیگر مقامات فرمانداری با توجه به خط و مشی های تعیین شده، تهیه و تنظیم برنامه های مراسم و بازدیدها با همکاری واحدهای مربوط، ایجاد حسن روابط بین کارکنان و مسئولین فرمانداری از طریق تشکیل جلسات و برپایی سخنرانی ها با همکاری واحدهای ذی ربط، برقراری و ارتباط مستمر با واحد روابط عمومی استانداری به منظور ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست ها و خط و مشی های کاری دولت در شهرستان، برقراری و ارتباط مستمر با روابط عمومی دستگاه های اجرایی و نهادهای انقلاب اسلامی در سطح شهرستان به منظور ایجاد هماهنگی و ابلاغ سیاست ها و خط و مشی های ابلاغی در زمینه وظایف مربوط، تماس مستمر و مداوم با ائمه جمعه و نمایندگان شهرستان در مجلس شورای اسلامی به منظور کسب نظرات مشورتی در رابطه با مسائل مختلف شهرستان و همچنین مشکلات متناهی مردم در حوزه انتخابیه و انعکاس آن به مقامات اجرایی شهرستان، بررسی جراید و ارائه اخبار و مطالب مهم به دفتر فرماندار، برنامه ریزی به منظور ایجاد و تأسیس و نگهداری کتابخانه ای متناسب با نیاز فعالیت های واحدهای مختلف فرمانداری و

بند چهارم: دفتر ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات

اهم وظایف دفتر ارزیابی و شکایات در فرمانداری عبارت است از:

- همکاری در تهیه و تدوین شاخص‌های اختصاصی و معیارهای ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی و مؤسسات و سازمان‌های وابسته آن.
- اجرای دستورالعمل‌های ارزیابی عملکرد و تکمیل فرم‌های مربوط و تهیه مستندات لازم.
- پیگیری و اجرای ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته تهیه گزارش تحلیلی از نتایج ارزیابی و ارائه آن مقام مافوق در مقاطع زمانی تعیین شده.
- نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های ارزیابی عملکرد در دستگاه اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته و تحلیل ارزیابی‌های انجام شده و ارائه پیشنهادهای لازم.
- انجام مطالعات و تحقیقات لازم در رابطه با برنامه‌های عملکرد و شاخص‌های مورد عمل در دستگاه اجرایی و ارائه پیشنهادهای لازم.
- انجام سایر اموری که در چارچوب برنامه‌های ارزیابی عملکرد دستگاه از طرف استانداری ارجاع می‌گردد.
- دریافت برگه‌های تکمیل شده توسط مدیران مسئول و مجریان دستگاه ذی ربط و تلفیق آن‌ها و ارسال جهت تصویب به مراجع ذی ربط.
- تهیه و تنظیم برنامه‌های بازرسی مستمر، دوره ای و یا موردی از دستگاههای شهرستان برای سنجش میزان «مطابقت عمل و عملکرد» اقدام کنندگان با اهداف، برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط و شاخص‌های مورد ارزیابی دستگاه
- بازرسی از عملکرد مدیران و کارکنان و سنجش میزان رضایت مردم در واحدهای مختلف و نحوه برخورد مدیران و کارکنان با ارباب رجوع.
- تهیه گزارشات نوبه ای در فواصل ماهانه، سه ماهه، شش ماهه، نه ماهه و سالانه برای اطلاع فرماندار از عملکرد واحدهای مختلف.
- تجزیه و تحلیل عملکرد واحدها، مدیریت‌ها و کارکنان براساس بازرسی‌های انجام شده
- کشف مفاسد اداری از طریق بازرسی‌های آشکار و پنهان و ارائه گزارشات لازم به

مدیران ذی ربط و بالاترین مقام اجرایی دستگاه.

- اعلام نظر در مورد میزان رضایت مردم از عملکرد کارکنان و مدیران به مقام مافوق.

بند پنجم: دفتر امور بانوان و خانواده

در حوزه فرماندار، دفتر امور بانوان و خانواده سیاست‌های کلی تقویت ارزش‌های اسلامی زنان در جامعه و ارتقاء آگاهی و مشارکت آنان در صحنه اجتماع را از طریق تقویت باورهای دینی زنان، انجام فعالیت‌های اقتصادی متناسب با نقش‌ها و مسئولیت‌های زنان در خانواده، ارتقاء آگاهی و مشارکت سیاسی زنان، ارتقاء سلامت جسمی زنان، توانمندسازی زنان و دختران روستائی و ساماندهی وضعیت سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه زنان و خانواده و همچنین کاهش آسیب‌های خانواده را از طریق الگوسازی برای آموزش آیین زندگی متعالی، ساماندهی مراکز مشاوره، برنامه کاهش طلاق، ارتقاء سطح آموزش در مهد کودک‌ها، برنامه ازدواج آسان و پایدار و ... در سطح شهرستان پیگیری می‌نماید.

اهداف و وظایف دفتر امور بانوان و خانواده عبارت است از:

- انجام مطالعات و تحقیقات لازم در خصوص وضعیت مسائل و مشکلات امور خانواده و بانوان در ابعاد زندگی فردی، خانوادگی و اجتماعی و جهت دهی آنان به سوی سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران.
- ارتباط مستمر با دفتر امور بانوان استانداری و اجرای خط مشی‌ها، سیاست‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی و ارائه گزارش‌های لازم در چارچوب وظایف محوله.
- مطالعه و شناخت امکانات و تسهیلات مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی شهرستان و برنامه ریزی جهت استفاده و بهره‌برداری امکانات مذکور.
- مطالعه و بررسی قوانین و مقررات مربوط به زنان به منظور یافتن راه حل‌های مناسب برای رفع تنگناهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی زنان.
- مطالعه، بررسی و برنامه ریزی مناسب در جهت فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای آموزش و بالا بردن سطح کارایی و دانش عمومی خانواده‌ها و بانوان با توجه به مطالعه و بررسی و تدوین شیوه‌های سازماندهی خانواده‌ها و بانوان جهت مشارکت در

۳۴۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و تعقیب آنها .

- برقراری ارتباط مستمر با دستگاه‌های اجرائی و سازمان‌ها و نهادهای ذی ربط در امور بانوان به منظور تبادل نظر و آگاهی از طرح‌ها و برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در جهت رفع مسائل و مشکلات زنان در شهرستان.

- پیگیری در زمینه نیازهای اعتباری برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مربوط به امور خانواده و زنان در شهرستان با همکاری دستگاه‌های ذی ربط.

- فراهم آوردن موجبات اجرای وظایف وزارت کشور در ارتباط با مسائل خانواده و بانوان سراسر کشور از طریق استاندار و فرماندار و سایر دستگاه‌های ذی ربط شهرستان.

- تعیین مسائل و مشکلات اجرایی برنامه‌های اجتماعی و رفاهی خانواده‌ها و بانوان و پیگیری از طریق مسئولین ذی ربط تا رفع مشکلات.

- نظارت و پیگیری در زمینه تشکیل و تأسیس نحوه فعالیت کانون‌های فرهنگی اجتماعی خانواده و بانوان به منظور توسعه مشارکت زنان در عرضه‌های مختلف.

گفتار دوم: حوزه معاونت‌ها

فرمانداری متشکل از حوزه‌های معاونت امور سیاسی، اجتماعی و معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی می‌باشد. هر یک از معاونت‌ها با معرفی شخص فرماندار و طی حکم استاندار به سمت فوق منصوب می‌شوند. حوزه معاونت امور سیاسی، اجتماعی متشکل از ادارات سیاسی، اجتماعی و شورای تأمین است. در حقیقت امور سیاسی، اجتماعی، انتظامی و برگزاری انتخابات بر عهده معاون سیاسی و انتظامی شهرستان می‌باشد. زیر مجموعه حوزه معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی متشکل است از: ستاد مدیریت بحران، کمیته برنامه ریزی شهرستان و کارگروه‌های تخصصی که زیر نظر معاون برنامه ریزی و امور عمرانی فرمانداری فعالیت می‌کنند.

بند اول: حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی فرمانداری

اهم وظایف و اختیارات حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی فرمانداری به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- مراقبت در امور مربوط به اتباع بیگانه (در مورد ازدواج با اتباع بیگانه و قبول تابعیت، بقاء تابعیت، ترک تابعیت) به موجب قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۴۷

صادره که به عهده فرمانداران محول می‌باشد.

۲- نظارت بر تشکیلات و فعالیت احزاب، جمعیتها، سندیکاها، اتحادیه های کارگری صنفی و انجمنهای اسلامی.

۳- اجرای کلیه وظایفی که به موجب قوانین و مقررات در مورد فعالیت احزاب، جمعیتها، گروهها و اقلیتهای قومی و مذهبی از طریق وزارت کشور ابلاغ می‌گردد.

۴- مراقبت در تشکیل شوراهای، انجمنها و کمیسیونها، کمیته ها و هیأت‌های لازم در محل برابر قوانین و مقررات مربوطه و نظارت در انجام وظائف آنها و تطبیق مصوبات شوراهای با قوانین مرتبط.

۵- مراقبت در بهبود وضع کارگران و رفع اختلافات دسته جمعی ایشان و بررسی علل اعتصابات و بیکاریهای آنان و نظارت در انجام وظائف آنها و انعکاس مشکلات کارخانجات و واحدهای کارگری به کمیسیون مربوط.

۶- پیگیری مسائل مربوط به امور اتباع و مهاجرین خارجی.

۷- مراقبت در پیشرفت و حسن جریان امور سازمانها و جمعیتهای خیریه از قبیل جمعیت هلال احمر یا کمیته‌های امداد امام(ره).

۸- انجام وظایف مربوط به جنبه‌های اسلامی، اعیاد مذهبی و سوگواریها.

۹- ایجاد تسهیلات و انجام اقدامات حراست لازم در موقع بازدید شخصیتهای داخلی و خارجی از حوزه فرمانداری طبق دستور مقامات مرکزی با همکاری واحدهای ذی ربط.

۱۰- نظارت بر ورود و خروج مأمورین اعزامی از مرکز.

۱۱- تشکیل شورای تأمین و تنظیم صورت جلسات و ابلاغ مصوبات شورای تأمین.

۱۳- مراقبت دقیق از اوضاع سیاسی محل مأموریت و اتخاذ تصمیمات لازم بر اساس قوانین و مقررات مربوط.

۱۴- رسیدگی به امور اسکان و اشتغال پناهندگان و آوارگان و رفع نیازمندیها در تأمین امور رفاهی آنان.

۱۵- کسب اطلاع در مورد افراد و شخصیتهای محلی و وضع و موقعیت آنان.

۱۶- بررسی و تهیه گزارش عملکرد ماهیانه فرمانداری و سایر ادارات تابعه به منظور طرح در نمازهای جمعه شهرستان جهت آگاهی و روشن شدن اذهان عمومی و ایجاد

۳۴۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

زمینه‌های بیشتر در جهت همکاری و همیاری مردم، روحانیون و مسئولان با فرمانداری و کلیه دستگاه‌های اجرایی منطقه.

۱۷- برقراری حفظ نظم و امنیت عمومی از طریق نیروهای انتظامی.

۱۸- دریافت گزارش از مقامات انتظامی درباره وقایع و اتفاقات روزانه و صدور دستورات مقتضی و قانونی به آنها.

۱۹- بررسی و تهیه و تنظیم مقررات انتظامی لازم در امور اجتماعی و تأمین رفاه اهالی شهرستان و حفظ منابع طبیعی و اموال عمومی و آثار ملی و باستانی و بقاع متبرکه در حدود مربوط.

۲۰- ایجاد هماهنگی در فعالیتهای نیروی انتظامی و نظارت بر نحوه عملکرد آنها.

۲۱- اقدام لازم به منظور حفظ امنیت اجتماعی از طریق تشکیل شورای تأمین شهرستان.

۲۲- انجام وظایفی که به موجب قانون وظیفه عمومی و آیین نامه‌های اجرایی آنها به عهده فرمانداری محول است.

۲۳- همکاری نیروی انتظامی در فراهم نمودن وسائل و امکانات مورد نیاز جهت جمع آوری و الزام مشمولین وظیفه عمومی.

دفاتر حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی فرمانداری متشکل از دفتر سیاسی و دفتر امور اجتماعی و انتخابات و شورای تأمین می‌باشد که حدود و وظایف هر یک به شرح زیر است:

الف: دفتر سیاسی و حدود و وظایف آن

دفتر سیاسی حوزه معاونت سیاسی و اجتماعی در راستای تأمین مسائل سیاسی این حوزه، در سطح شهرستان وظایف ذیل را بر عهده دارد:

- بررسی نامه‌ها و مطالب و انتقادهایی که از جانب نمایندگان مجلس مطرح و یا مکاتبه می‌شود.

- طرح و تعقیب دعاوی کیفری مربوط به فرمانداری.

- رسیدگی و نظارت بر امور مربوط به اتباع و مهاجرین خارجی.

- بررسی و پیشنهاد طرح‌های لازم به فرماندار جهت طرح در شورای تأمین.

- رسیدگی به موارد ارجاع شده از سوی فرماندار و معاونت.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۴۹

- مطالعه و بررسی و اتخاذ تدابیر عملی به منظور ایجاد و سازماندهی نیروی انتظامی و تجهیز و تقویت آن.
- پیش‌بینی‌های لازم برای تشکیل جلسه مربوط به کشف و جمع‌آوری اسلحه و مهمات و وسایل ارتباط جمعی غیر مجاز.
- مراقبت در حسن اجرای مقررات وظیفه عمومی.
- پیگیری امور مربوط به تابعیت و شناسنامه و طرح نتیجه در جلسه شورای تأمین.
- جمع‌آوری اخبار و شایعه منطقه و گزارش به مافوق.
- تنظیم گزارش و جمع‌آوری اطلاعات سیاسی، انتظامی و اجتماعی در مورد مشکلات و نارسایی‌ها و تنش‌های قومی، طایفه‌ای و کارگری و غیره.
- کسب اخبار و اطلاعات در مورد عملکرد پاسگاه‌های انتظامی و ارائه راهکارها و پیشنهادات در این خصوص.
- تهیه صورت جلسات شورای تأمین شهرستان و پیگیری مصوبات مربوطه.
- تهیه صورت جلسات کمیسیون قاچاق، سرقت و کمیته امنیتی انتخابات و پیگیری مصوبات مربوطه.
- ارائه پیشنهادات و راه‌حل‌های ممکن در جهت رفع مشکلات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و امنیتی.
- تشکیل جلسه کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و پیگیری مصوبات.
- پیگیری امور مربوط به تشکلهای سیاسی.
- جمع‌بندی و شناسایی وقایع شهرستان و انعکاس به فرماندار و

ب: دفتر امور اجتماعی و انتخابات و حدود وظایف آن

- دفتر امور اجتماعی و انتخابات در فرمانداری وظایف ذیل را بر عهده دارد:
- بررسی و شناسایی خصوصیات فرهنگی - اجتماعی شهرستان.
- تعیین اولویت‌ها و نیازمندی‌های اجتماعی و فرهنگی منطقه.
- تحقیق پیرامون مسائل و مشکلات و آسیب‌های اجتماعی و ارائه راه‌حل‌های مناسب برای رفع آنها.
- بررسی و ریشه‌یابی عوامل ناهنجاری‌ها و آفات اجتماعی.
- ایجاد هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای طرح‌های مبارزه با منکرات و مفاسد

۳۵۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

اجتماعی.

- بررسی و ایجاد هماهنگی و نظارت در تحقیقات و تبلیغات مربوط به مبارزه با اعتیاد و قاچاق مواد مخدر.
- بررسی شکایات و اعتراضات نسبت به مصوبات شوراهای و نیز تخلفات و انحرافات شوراهای.
- پیگیری امور مربوط به آموزش اعضای شوراهای اسلامی.
- برنامه ریزی و ایجاد هماهنگی و پیش بینی‌های لازم به منظور انجام امر انتخابات.
- تهیه شناسنامه انتخاباتی.
- شناسایی و پیشنهاد افراد واجد شرایط جهت اعمال بازرسی و کنترل انتخابات به فرماندار.
- استخراج نتایج آمارهای مربوط به هر انتخابات و تجزیه و تحلیل آنها و تهیه گزارشات لازم.
- تکمیل پرونده‌های انتخاباتی و ارسال آنها به استان.
- مطالعه و بررسی و انجام امور مربوط به تقسیمات کشوری در شهرستان.
- مطالعه لازم در خصوص امور مربوط به نام گذاری محلات شهر و تقسیمات کشوری.
- تنظیم شناسنامه روستا حاوی اطلاعات مذکور و اولویت بندی روستا در راستای خدمات رسانی بهینه به مردم در ابعاد فرهنگی، آموزشی، خدماتی و بهداشتی.
- تهیه گزارش از کارهای انجام شده در روستاها و پیگیری مشکلات ارباب رجوع در شهرستان تا حصول نتیجه.
- پیگیری و مکاتبه در خصوص امور مربوط به شوراهای اسلامی شهر و روستا.
- دبیر جلسات شورای اجتماعی، شورای بهداشت، شورای پشتیبانی سواد آموزی، کمیته امور بانوان و جوانان پیگیری مصوبات شورای اداری و سایر جلسات.

ج: شورای تأمین شهرستان

این شورا متشکل از دستگاه‌های امنیتی و انتظامی و نظامی منطقه می‌باشد که در راستای ایجاد و برقراری امنیت شهرستان فعال و انجام وظیفه می‌نماید. جلسات شورای تأمین به صورت ماهی ۲ بار تشکیل می‌گردد. تشکیل جلسات و تنظیم صورتجلسات و

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۵۱

ابلاغ مصوبات و پیگیری مفاد آن به عهده فرمانداری می‌باشد. این شورا متشکل از چند بخش است:

۱- امنیت و انتظامات

کارگروه امنیت و انتظامات از زیر شاخه‌های شورای تأمین می‌باشد. و به فراخور موضوعات امنیتی و انتظامی که بروز و یا ایجاد می‌شود تشکیل شده و ساختار آن از نمایندگان تام‌الاختیار اعضای شورای تأمین می‌باشد. جلسات کارگروه امنیت و انتظامات به صورت موضوعی برگزار می‌گردد و تشکیل جلسات و پیگیری آن به عهده حوزه سیاسی و اجتماعی می‌باشد.

۲- بررسی اخبار نارضایتی‌ها

این کمیته نیز از زیر شاخه‌های شورای تأمین می‌باشد. این کمیته در جهت بررسی و رسیدگی به نارضایتی‌هایی که در سطح شهرستان ایجاد و یا زمینه آن بروز می‌کند تشکیل می‌شود. اعضای آن متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار اعضای شورای تأمین می‌باشد. تشکیل جلسات هر ۱۵ روز یکبار و پیگیری مصوبات و... بر عهده این حوزه می‌باشد.

۳- کمیسیون فرعی پیشگیری و مقابله با سرقت و امور مربوط به اخبار سیاسی

شهرستان

این کمیسیون در خصوص گزارش آمارهای سیاسی و اجتماعی اعم از سرقت و... گزارشات و اخبار روزانه فعالیت دارد. اخبار سیاسی، امنیتی، انتظامی، اجتماعی و فرهنگی، تهیه گزارش از اخبار انتخاباتی و تحرکات کاندیداهای احتمالی، گزارشهای ویژه تجمعات و نشست‌های سیاسی، اجتماعی، انتخابات و مناظره کاندیداها به صورت روزانه در فرمانداری تهیه و به استانداری ارسال می‌گردد.

بند دوم: حوزه معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی

به استناد قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و آیین نامه اجرایی مربوط، اداره امور شهرستان‌ها با فرمانداران بوده و براساس لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ و همچنین مصوبه سال ۱۳۷۷ شورای عالی اداری مبنی بر تعیین وظایف و اختیارات استانداران و

۳۵۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

فرمانداران و چگونگی عزل و نصب آنان، فرمانداران در قلمرو مأموریت خود به عنوان نماینده عالی دولت در شهرستان، مسئولیت اجرای سیاستهای عمومی دولت در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی، شوراهای اسلامی، شهرداری ها، دهیاری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده دار بوده و در کلیه امور اجرایی شهرستان، نظارت تامه و عالیه دارند. از اینرو حوزه معاونت برنامه ریزی و امور عمرانی شهرستان به عنوان یکی از معاونت‌های زیرمجموعه فرمانداری، اختیارات، وظایف و مسئولیت‌هایی به شرح زیر را عهده دار می‌باشد:

- نظارت بر اجرای قوانین و مقررات در حوزه برنامه ریزی و امور عمرانی در سطح شهرستان.

- فراهم آوردن زمینه همکاری و ایجاد هماهنگی بین فعالیتهای دستگاههای دولتی، سازمانهای محلی، نهادهای انقلاب اسلامی، شوراهای محلی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط پیرامون موضوعات خاص.

- نظارت عالیه بر روند مطالعات، طراحی و اجرای پروژه‌های عمرانی سطح شهرستان در راستای اصول نظام فنی و اجرایی کشور (مصوبه شماره ۴۲۳۳۹/ت/۳۳۴۹۷-هـ مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۰ هیأت محترم وزیران)

- تشکیل شوراها، کارگروه ها و کمیته‌های فنی و تخصصی در موضوعات مرتبط با حوزه برنامه ریزی و امور عمرانی در سطح شهرستان و پیگیری اجرای مصوبات آنها نظیر:

الف: شوراها و کارگروه‌های اصلی

- ستاد مدیریت بحران شهرستان: جهت اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی های لازم به منظور پیشگیری، پیش آگاهی، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی در مواجهه با حوادث و بلایای طبیعی از قبیل زلزله، سیل و ... (در چارچوب اجرای طرح جامع امداد و نجات کشور مصوبه شماره ۲۲۸۲ت/۲۴۴۱۲-هـ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۳ هیأت محترم وزیران)

- کمیته برنامه ریزی شهرستان (بر اساس بند ب ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه کشور و آیین نامه اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان): جهت

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۵۳

پیگیری و اجرای موضوعاتی نظیر شناسایی مشکلات، نارسائیها، کمبود ها، نیازمندیها و قابلیت‌های شهرستان و اولویت بندی آنها و تصویب اعتبار مورد نیاز در قالب پروژه های عمرانی، پیگیری تأمین اعتبار پروژه هایی با ماهیت فرا شهرستانی از اعتبارات استان و نیز پیگیری تأمین اعتبار پروژه های بزرگ از منابع ملی و کسب ردیف اعتباری در قانون بودجه سالیانه، استخراج و پیگیری موارد مرتبط با حوزه کاری شهرستان از قانون بودجه سالیانه، پیگیری و نظارت بر تخصیص و جذب و هزینه کرد اعتبار پروژه های عمرانی، پیگیری تخصیص و نظارت بر جذب و هزینه کرد اعتبار، پیگیری مبادله موافقت نامه ها، اخذ گزارش های دوره ای از پیشرفت فیزیکی و ریالی پروژه ها از دستگاههای اجرایی.

- کمیته برنامه ریزی شهرستان با عضویت رؤسای ادارات شهرستان (متناظر با ادارات استانی عضو شورا) و به ریاست فرماندار تشکیل می شود. دبیر کمیته نیز نماینده معاونت برنامه ریزی استانداری (بدون حق رأی) می باشد. کمیته های برنامه ریزی موظفند با رعایت دستورالعمل ابلاغی شورا و در چهارچوب سند استان نسبت به تعیین و اولویت بندی پروژه ها و تأمین اعتبار برای پروژه های ناتمام (به استثنای پروژه های واگذار شده) اقدام کنند.^۱

- کارگروه انطباق مصوبات شوراهای اسلامی شهرستان، بخش، شهر و روستاها با قوانین و مقررات و حدود وظایف و اختیارات آنها به استناد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن و همچنین در راستای اجرای بخشنامه شماره ۴۳۹۸ مورخ ۹۳/۱۰/۲۳ وزیر محترم کشور.

- شورای هماهنگی ترافیک شهرستان (بر اساس قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور مصوب ۱۳۷۲ (مصوب سال ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی).

- کارگروه مدیریت پسماند شهرستان (مطابق با تبصره ذیل ماده ۲ آئین نامه اجرایی قانون مدیریت پسماند موضوع تصویب نامه شماره ۲۸۵۶۶ ت ۳۰۸۷۲ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۰ هیأت محترم وزیران).

۱. آیین نامه اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان شماره ۱۳۴۸۸۰ ت/۴۷۲۲۱ هـ ۱۳۹۰/۷/۶.

ب: کارگروه ها و کمیته‌های فنی و تخصصی فرعی

کارگروه کشاورزی و منابع طبیعی، کمیته توسعه روستایی و امور دهیاری ها، ستاد مقابله با ساخت و سازهای غیرمجاز، کمیته نظارت بر پروژه‌های عمرانی (زیرمجموعه کمیته نظارت شورای فنی استان)، کمیته مدیریت منابع آب، کمیته مناسب سازی فضاهای شهری برای معلولان و سالمندان، کمیته صیانت از حریم قانونی راهها، رودخانه ها، انهار و کلیه تأسیسات زیربنایی و ...

- نظارت بر عملکرد دستگاههای اجرایی و بخشداری‌های سطح شهرستان و ارزشیابی سالانه عملکرد آنان در حوزه برنامه ریزی و امور عمرانی.

- شناسایی قابلیت ها و تنگناها و تعیین سیاست‌های اجرایی و اقدامات اولویت دار و محرک توسعه شهرستان در چارچوب سیاست ها و راهبردهای توسعه ملی و اسناد توسعه استان و شهرستان.

- تشکیل بانک آمار و اطلاعات مرتبط با حوزه برنامه ریزی و امور عمرانی سطح شهرستان.

- بازدید و سرکشی‌های دوره ای از بخش ها، شهرها و روستاهای سطح شهرستان.

- نظارت بر امور شوراهای اسلامی، شهرداری ها و دهیاری‌های سطح شهرستان.

مبحث دوم: سازماندهی صلاحیت‌های قانونی فرمانداران

گفتار اول: وظایف سیاسی و امنیتی

در مباحث پیشین بیان شد که برابر تبصره ۲ ماده ۱ مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷، استاندار به عنوان نماینده عالی دولت در برابر رئیس جمهور و هیأت وزیران مسئول بوده و به عنوان نماینده وزیر کشور مسئولیت اجرای وظایف و اختیارات آن وزارت را در استان عهده دار بوده و در مقابل وزیر کشور پاسخگوست و به همین ترتیب فرماندار نیز بر مبنای ماده ۲۴ قانون یاد شده مسئولیتهای مذکور را در مقابل دولت عهده دار می‌باشد. لذا فرماندار مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت شهرستان حوزه فعالیت خود است. طریقه اعمال و اجرای آن از طریق شورای امنیت تعیین می‌گردد و بدین منظور هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تأمین و نظارت

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۵۵

بر حسن اجرای مصوبات آن بر عهده وی می‌باشد. در این راستا نیروهای انتظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت منطقه دارند، تحت نظارت فرماندار عمل کرده و کلیه ارگان‌های عضو شورای تأمین و سایر دستگاه‌های اجرایی شهرستان موظفند مصوبات شورای تأمین و دستورات امنیتی فرماندار را اجرا نمایند و رویدادهای امنیتی و سیاسی را به فرماندار گزارش کنند.

*سایر وظایف سیاسی و امنیتی فرمانداران به قرار ذیل می‌باشد:

- پیش‌بینی و پیشگیری معضلات امنیتی شهرستان، تعیین و تدوین اولویت‌ها و سیاست‌های امنیتی و تعیین حدود وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاه‌های اجرایی شهرستان در چارچوب وظایف قانونی آنها.

- فراهم آوردن موجبات اجرای طرح‌ها و سیاست‌های عام امنیتی و انتظامی، مصوبات مراجع قانونی، دستورالعمل‌ها و ابلاغیه‌های امنیتی.

- تأیید تشکیل موقت یا دائم و یا انحلال رده‌های انتظامی در سطح استان در چارچوب قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه.

- نظارت بر اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و گذرنامه و وظیفه عمومی.

- پیشگیری و مقابله با مشکلات مرزی و نظارت و مراقبت از مرزهای آبی و خاکی استان و برنامه ریزی به منظور جلوگیری از هر گونه تردد و نقل و انتقالات غیر مجاز در چارچوب سیاست‌ها و خط مشی‌های مصوب.

- بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرنامه‌های مرزی مجاز.

- برنامه ریزی، هدایت و ایجاد هماهنگی‌های لازم در خصوص مبارزه با مواد مخدر، قاچاق سلاح، مواد منفجره، کالا و ارز.

- نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به تردد، اقامت، تابعیت، استملاک و سایر امور مربوط به اتباع و نمایندگی‌های خارجی، پناهندگان، معاونین، مهاجرین و آوارگان.

- نظارت بر همه پرسی و کلیه انتخاباتی که به موجب قانون برگزار می‌گردد.

- ایجاد زمینه‌های لازم برای تأسیس و توسعه مجامع و تشکل‌های گوناگون

۳۵۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، و تخصصی و نظارت بر فعالیت‌های آنها به منظور گسترش مشارکت‌های مردمی در همه زمینه‌ها و نهادینه شدن آزادیهای سیاسی و اجتماعی. یکی از مواردی که در خصوص حفظ امنیت در شهرستان، ملاحظه می‌شود عدم تناسب مسئولیت فرمانداران با اختیارات آنها است. حفظ امنیت داخلی موضوعی است که بایستی متولی آن وزارت کشور باشد و نیروهای انتظامی نیز به عنوان پلیس داخلی، تحت فرمان این وزارتخانه قرار گیرد تا در مواقع ضروری بتوانند دستورات لازم را برای مهار بحران صادر نمایند.

گفتار دوم: وظایف فرهنگی و اجتماعی

با استناد به ماده ۲۴ مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷ کلیه وظایف و اختیاراتی که استانداران در خصوص مسائل اجتماعی و فرهنگی بر عهده دارند، فرمانداران نیز وظیفه اعتلاء رشد و توسعه سیاست‌های فرهنگی و اجتماعی دولت را در محل مأموریت خود به عهده دارند. تشکیل و هدایت جلسات شورای اجتماعی، فرهنگی شهرستان، توجه به نقش و جایگاه کمیسیون بانوان، تعامل با مراکز فرهنگی، آموزشی و دانشگاهی (ارتباط، توسعه و گسترش) از وظایف مهم فرهنگی و اجتماعی فرمانداران است.

- فراهم آوردن موجبات تشکیل و تقویت شوراهای اسلامی به منظور جلب مشارکت همه جانبه مردم شهرستان در امور مشارکت پذیر و سازمان دهی مطلوب آن و اعمال نظارت بر شوراهای مذکور در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه، همچنین ایجاد زمینه‌های لازم برای تأسیس و توسعه مجامع و تشکلهای گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و تخصصی و نظارت بر فعالیتهای آنها، تأمین بستر مناسب جهت رشد و ارتقاء فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بانوان و ایجاد هماهنگی بین دستگاههای ذی ربط و نظارت بر فعالیت آنها (توجه به نقش و جایگاه کمیسیون بانوان) از دیگر وظایف فرماندار در حوزه فرهنگی اجتماعی است. با توجه به موارد مذکور مشاهده می‌شود در زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی وظایفی برای فرمانداران در نظر گرفته شده است که ابزارهای لازم در اختیار آنها قرار ندارد.

گفتار سوم: وظایف اقتصادی و عمرانی

با توجه به تنوع جغرافیایی کشور ایران هر کدام از شهرستان ها استعداد بعضی فعالیت های اقتصادی و عمرانی را دارند. به همین دلیل فرمانداران بایستی با توجه به سیاست های کلان دولت که با در نظر گرفتن منابع ملی تهیه و تدوین می شود از امکانات محلی نیز برای جلب درآمدها و سرمایه گذاریهای منطقه ای استفاده نمایند تا از این طریق زمینه های عدالت اجتماعی و فقر زدایی را فراهم آورند. برای دستیابی به اهداف فوق فرمانداران می توانند پیشنهاد وضع عوارض جدید را بر فعالیت های اقتصادی و خدماتی در محدوده شهرستان بدهند و شناسایی منابع جدید درآمدی و پیشنهاد آن به مراجع ذی ربط جهت اجرای برنامه های توسعه منطقه ای را بنمایند و در جهت کسب منابع درآمدی مقرر در قوانین مربوطه در محدوده شهرستان و همکاری با دستگاه های ملی ذی ربط تلاش کنند.

با عنایت به محدود بودن منابع نفتی و هدف دولت برای خروج از اقتصاد تک محصولی ، افزایش صادرات غیر نفتی و ایجاد شرایطی که باعث جذب سرمایه های خارجی برای سرمایه گذاری در کشور شود ضروری می باشد. در جهت تحقق این اهداف یکی از وظایف فرمانداران، نظارت، هماهنگی و هدایت امور مربوط به صادرات غیر نفتی، مبادلات مرزی، ایجاد مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مناطق ویژه و تأسیس و راه اندازی بازارچه های مرزی طبق قوانین و مقررات می باشد. همچنین فرمانداران در جهت جذب سرمایه های محلی موظفند در راستای هدایت و هماهنگی فعالیت بانک ها و تعیین اولویت ها در اعطای تسهیلات بانکی در چارچوب سیاست ها و برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تشویق سرمایه گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیر دولتی و جذب سرمایه های محلی و سوق دادن آنها به سمت فعالیت های تولیدی و عمرانی، اقدامات لازم را انجام دهند. توسعه سرمایه گذاری و رونق اقتصادی نیاز به سرمایه و هدایت وام های مورد نیاز بخش های مختلف دارد و اگر فرماندار توانایی فراهم آوردن این امکانات را نداشته باشد انتظار ایجاد تحول در زمینه های اقتصادی و عمرانی در شهرستان معقول نخواهد بود.

گفتار چهارم: وظایف نظارتی و هماهنگی

جایگاه فرمانداری یک جایگاه حاکمیتی است و در رأس همه دستگاههای اجرایی شهرستان قرار دارد. بر همین اساس نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات و نظارت و بازرسی از کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیر دولتی به جز مواردی که به حکم قانون مستثنی شده باشد و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کارکنان ارگان‌های مذکور را می‌توان از وظایف نظارتی و هماهنگی فرماندار محسوب نمود. لذا به منظور ارتقاء سطح پویایی و افزایش توانمندی واحدهای شهرستانی و نیز تشویق مدیران لایق و شایسته، عملکرد و نحوه انجام وظایف رؤسای ادارات شهرستان‌ها و عناوین مشابه که در این مصوبه مسئولین اجرایی نامیده می‌شوند علاوه بر ارزشیابی توسط دستگاههای ذی‌ربط، براساس معیارهای خاص به وسیله استانداران و فرمانداران ذی‌ربط نیز مورد سنجش قرار می‌گیرد.

یکی از محاسن دادن اختیارات ارزشیابی مدیران شهرستان به فرماندار این است که تبعیت مدیران را از فرماندار افزایش خواهد داد. این امر موجب هماهنگی بیشتر در امور اجرایی شهرستان می‌شود. در جهت ایجاد هماهنگی بین واحدهای مختلف شهرستان، فرمانداران می‌توانند در اجرای وظایف واحدهای اجرایی که به نحوی با برنامه‌های توسعه و سیاست‌های عمومی، مسائل امنیتی و آرامش عمومی مرتبط است و همچنین ایجاد هماهنگی بین واحدهای مذکور و استفاده بهینه از امکانات آنها با رعایت قوانین و مقررات مبادرت به تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی نمایند.

گفتار پنجم: وظایف اداری فرماندار

نظر به این که فرماندار بر اساس سلسله مراتب اداری منصوب می‌شود تابع دستورات مقامات مافوق بوده و موظف به اجرای بعضی اعمال اداری نیز می‌باشد. لیکن تفکیک وظایف اداری از سایر وظایف آن دشوار است. زیرا فرماندار به عنوان نماینده عالی دولت در شهرستان، تصمیمات و اعمال ایشان دارای جنبه‌های مختلف اداری، امنیتی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است. با توجه به مراتب فوق برخی از

وظایف فرماندار که بیشتر وصف اداری دارد بررسی می‌گردد.

یکی از آثار سلسله مراتب اداری، گزارش به مافوق و کسب تکلیف از او در مواقع ضروری می‌باشد. به همین منظور استانداران می‌توانند مستقیماً با مقامات عالی رتبه جمهوری اسلامی ارتباط برقرار نمایند و مسائل مورد نظر در قلمرو خویش را مطرح سازند.^۱ اما فرمانداران می‌بایستی از طریق استانداران با مقامات عالی رتبه ارتباط برقرار نمایند.^۲ در سلسله مراتب اداری، فرمانداران تحت نظر استاندار انجام وظیفه می‌کنند؛ به همین منظور شایسته است که با نظر و اطلاع مقام مافوق در چارچوب وظایف خودشان عمل نمایند. ابهامی که در ماده مذکور وجود دارد عنوان مقامات عالی رتبه است. چون به درستی معلوم نیست که منظور از مقامات عالی رتبه وزراء می‌باشند یا رئیس جمهور؟ و یا این که مقام رهبری را هم در بر می‌گیرد؟

ماده ۱۹ قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب آبان ماه ۱۳۱۶ اشعار میدارد: (استاندار موظف است در کلیه موارد از گزارشات فرمانداران، وزارت داخله و وزارتخانه‌ها و ادارات مستقره را در قسمتی که مربوط به آنهاست مستحضر نماید. وزارت داخله در امورات کلی و موارد مهم و فوری به فرمانداران دستور داده، استانداران را هم مطلع خواهند نمود. فرمانداران نیز در موارد فوق هم گزارش اقدامات خود را مستقیماً برای وزارت داخله خواهند فرستاد و استاندار را از آن مستحضر خواهند داشت). این ماده به وضوح مشخص می‌کند که استاندار یا فرماندار می‌تواند با وزارت کشور ارتباط برقرار کند اما همان طور که راجع به ماده ۱۳ اخیر التصویب در شورای عالی اداری بیان شد منظور از مقامات عالی مشخص نمی‌باشد.

به موجب ماده ۲۳ مصوبه شورای عالی اداری، فرمانداران به نمایندگی از طرف دولت انجام مراسم تشریفات (استقبال، پذیرایی، مشایعت) از مقامات عالی رتبه داخلی و خارجی را که رسماً به شهرستان سفر می‌کنند به عهده دارند. پیش از انقلاب به موجب دستور العمل وزارت کشور و وزارت امور خارجه دستور العمل برگزاری مراسم سلام رسمی در شهرستان‌ها تصویب شده بود. بر اساس آن روزهای برگزاری مراسم رسمی سلام و همچنین چگونگی انجام این مراسم تشریح شد. اما بعد از

۱. ماده ۱۳ مصوبه شورای عالی اداری (شرح وظایف استانداران و فرمانداران) مصوب ۱۳۷۷.

۲. ماده ۱۴ مصوبه .

۳۶۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

پیروزی انقلاب اسلامی دستور العمل خاصی در این زمینه وجود نداشت. لیکن به استناد تبصره ماده ۲۳ فوق‌الذکر آیین‌نامه اجرایی و همچنین نحوه انجام تشریفات مربوط، به موجب آیین‌نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت کشور و وزارت امور خارجه به تصویب هیأت وزیران رسیده باشد.

گفتار ششم: اهم وظایف و صلاحیت‌های قانونی فرماندار

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

۲- **ابلاغ قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای آنها در شهرستان:** همه قوانین و مقررات معمولاً به وسیله عالی‌ترین مقام دولت در سطح شهرستان به اطلاع ادارات و مؤسسات آن شهرستان می‌رسد. وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل دولتی مکلفند یک نسخه از دستورهای و بخشنامه‌هایی را که در موضوعات کلی و اساسی به دوایر تابعه خود در شهرستان صادر می‌نمایند برای آگاهی استاندار نیز بفرستند که توسط او به فرماندار ابلاغ شود. چون فرماندار به لحاظ دارا بودن بالاترین پست سازمانی در سطح شهرستان، مسئولیت اجرای قوانین و مقررات در بین تمام رؤسای ادارات شهرستان در درجه اول بر عهده اوست. فرماندار قوانین و مقررات را در قسمت مربوط به دوایر خود مستقلاً اجرا می‌کند و مسئولیت اجرای آنها را بر عهده دارد. در خصوص دوایر و ادارات دیگر شهرستان بدون اینکه مستقیماً مداخله نماید و از این طریق موجب اختلال در امور بشود، تنها بر اعمال این ادارات نظارت دارد؛ تا قوانین و مقررات کاملاً اجرا شده و مأموران دولت از حدود وظایف و اختیارات خود تجاوز ننمایند.

۳- **رسیدگی به شکایات مردم:** این وظیفه یک سنت دیرینه است و قانونگذار به تأسی از سنت، آنرا ملحوظ داشته است. این رسیدگی تنها جنبه تحقیق و تفتیش و واریسی دارد نه جنبه قضائی و اغلب مفید واقع شده و موجب رفع شکایت می‌گردد.

۴- **حفظ نظم عمومی:** فرماندار مسئول حفظ نظم عمومی و برقراری امنیت در شهرستان است و نیروهای انتظامی کشور که تابع وزارت کشور هستند مکلفند هرگونه

۱. ماده ۱ و ۲۴ مصوبه شورای عالی اداری - ۱۳۷۷.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۶۱

حوادث و اتفاقات محلی را به ایشان اطلاع داده، دستورهای قانونی وی را اجرا کنند. مأموران انتظامی مکلفند هر گونه حوادث و اتفاقات مهم را بصورت کتبی علاوه بر استانداران و فرمانداران و بخشداران به سازمان‌های دولتی که با آن حادثه مرتبطاند اطلاع دهند.

۵- سرکشی مرتب به امور قلمرو فرمانداری: فرماندار مکلف است حداقل سالی دو نوبت به قلمرو مأموریت خود سرکشی کند و اگر در جریان کارها اخلاقی مشاهده کرد آنرا رفع و گزارش اقدامات خود را به وزارت کشور بفرستد.

۶- نظارت بر امور بخشها و دهستانها: بخشداران و دهداران زیر نظر فرماندار و مطابق دستور او انجام وظیفه می‌کنند و فرماندار مکلف است پیوسته بر اعمال آنها نظارت داشته باشد.

۷- نظارت بر شوراهای محلی و شهرداری‌ها: فرماندار مکلف است در حدود مقررات بر اعمال شوراهای محلی و شهرداری نظارت کند.

۸- وضع آیین نامه انتظامی: برابر ماده ۱۷ قانون تقسیمات کشوری، فرمانداری می‌تواند در امور کشاورزی و اوضاع اجتماعی شهرستان و همچنین برای حفظ اموال عمومی و آثار ملی در صورت اقتضاء آیین نامه‌های انتظامی وضع کند. ادارات شهرستان مکلفند از نظامات مزبور که در حدود قوانین وضع شده است تبعیت کنند. وضع آیین نامه‌های انتظامی و پلیسی یکی از اختیارات مهم فرماندار به شمار می‌رود. نظامات فرمانداری باید در حدود قوانین باشد و مخالف تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌هایی که از طرف هیأت وزیران یا هر یک از وزیران وضع می‌شود نباشند. مطابق قانون، فرماندار مکلف است در هر موردی که نظاماتی وضع می‌کند استاندار را از آن مطلع سازد. وزیر کشور یا استاندار می‌تواند چنانچه نظامات فرمانداری را بر خلاف قانون و مقررات و یا مخالف مصالح و مقتضیات عمومی تشخیص دهند آنرا لغو کنند.

۹- مراقبت از پیشرفت و بهبود اوضاع اجتماعی محل و تأمین رفاه عمومی.

۱۰- نظارت بر ادارات شهرستان: چنانکه گفته شد فرماندار نماینده اول دولت در شهرستان است و بدین سمت بر ادارات کشوری محل مأموریت خود نظارت عالیه دارد تا قوانین و مقررات در دوائر و ادارات حوزه مأموریت خود کاملاً اجرا شود^۱ و رؤسای ادارات

۱. بند ۲۹ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۷.

۳۶۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

شهرستان نیز مکلفند در حدود مقررات، تذکرات قانونی فرماندار را رعایت کنند و ایشان را از مسائلی که با سیاست عمومی دولت و امنیت محل ارتباط دارد آگاه سازند. فرماندار هر نوع اصلاحی را که از لحاظ حسن اداره امور لازم بداند به استاندار پیشنهاد می‌کند و می‌تواند درباره رؤسای ادارت قلمرو خود اظهار نظر کند. در این خصوص به منظور ایجاد هماهنگی و تشریک مساعی بین ادارات و پیشرفت امور، در هر شهرستان شورایی به نام (شورای اداری شهرستان) به ریاست فرماندار و در هر بخش شورایی به نام (شورای بخش) به ریاست بخشدار، مرکب از رؤسای سازمانها و ادارات محل تشکیل می‌شود.

سایر وظایف و مسئولیتهای فرمانداران در ارتباط با شهرستان به شرح ذیل است:

- برقراری و حفظ نظم و امنیت عمومی در شهرستان و تشکیل جلسات شورای تأمین به ریاست فرماندار و تأمین امنیت شهرستان از طریق نیروهای انتظامی.
- نظارت و مراقبت در بهبود و پیشرفت امور عمرانی و همچنین نحوه تقسیم اعتبارات طرح‌های عمرانی با در نظر گرفتن اولویت‌ها.
- هماهنگ ساختن ارگان‌های اداری و اجرایی و نهادهای انقلاب اسلامی در اجرای سیاست عمومی دولت.

- فراهم ساختن موجبات تأمین حوائج عمومی مردم از طریق جلب همکاری مؤسسات و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی.
- جلوگیری از پیش‌آمدهای نامطلوب در موقع بروز حوادث و سوانح و اتفاقات غیرمترقبه و کمک به آسیب دیدگان.
- مراقبت در انجام انتخابات طبق قوانین و مقررات.
- نظارت بر انجام وظایف مربوط به امور شهرداری طبق مقررات قانونی شهرداری‌ها.

- نظارت در امور جمعیت‌ها و احزاب و جلوگیری از فعالیت‌های غیر قانونی.
- مراقبت دقیق از اوضاع سیاسی محل مأموریت و اتخاذ تصمیمات لازم بر اساس قوانین و مقررات مربوطه.
- نظارت و مراقبت در پیشبرد امور کشاورزی و بهبود وضع کشاورزان (با تشکیل جلسات کارگروه کشاورزی).

- نظارت بر مراقبت در پیشرفت امور آموزشی اجتماعی و بهداشت و درمان.

- نظارت در امور مربوط به اتباع بیگانه مطابق قوانین و مقررات مربوطه.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۶۳

- تشکیل کارگروهها و شوراهای مختلف با حضور دستگاههای اجرایی ذی ربط در شهرستان و به ریاست فرماندار جهت هماهنگی و نظارت و اتخاذ تصمیمات لازم.

مبحث سوم: چگونگی نصب و عزل فرمانداران و رؤسای ادارات شهرستان

به علت نقش و اهمیتی که فرمانداران در قلمرو مأموریتشان داشته‌اند نصب و عزل آنها از اهمیت زیادی برخوردار بوده است. اهمیت موضوع باعث شده است تا در نصب و عزل آنها مسئولان عالی رتبه کشور دخالت داشته باشند. در این مبحث سیر تحول نصب و عزل فرمانداران و رؤسای ادارات شهرستان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گفتار اول: نصب و عزل فرمانداران

بر اساس قوانین سابق، فرمانداران با پیشنهاد استاندار به وزارت کشور و فرمان پادشاه منصوب می‌شدند و چنانچه فرماندار پیشنهادی، سابقه خدمت رسمی دولتی نداشت تصویب هیأت وزیران هم لازم بود. اما به موجب ماده ۹ آیین نامه اجرایی اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۴۱/۶/۱۰ فرمانداران از طرف وزیر کشور با جلب نظر استاندار و فرمان پادشاه منصوب می‌شدند. این شیوه انتصاب به فرمانداران در مقابل استاندار استقلال بیشتری می‌داد. چون آنها از طرف وزیر کشور منصوب می‌شدند، تنها جلب نظر استاندار برای انتصاب فرماندار کافی بود. اما مصوبه اخیر التصویب شورای عالی اداری ابتکار انتخاب فرمانداران را به استاندار داده است. ماده ۵ مصوبه مزبور اشعار می‌دارد: نصب و عزل فرمانداران با پیشنهاد استاندار و تأیید و حکم وزیر کشور خواهد بود. و در صورت استعفاء، عزل، فوت و یا سایر مواردی که مانع از انجام وظایف فرمانداران باشد سرپرست فرمانداری از طریق استاندار تعیین می‌گردد و استاندار موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه نسبت به معرفی فرماندار جدید اقدام لازم را معمول دارد.

مصوبه اخیر، موجبات هماهنگی بیشتر فرمانداران با استانداران را فراهم ساخته است. چرا که ابتکار تعیین و پیشنهاد فرماندار با استاندار است و معمولاً استانداران کسانی را به این سمت معرفی خواهند کرد که با آنها هماهنگی و هم فکری بیشتری داشته باشند. از نقاط قوت این مصوبه، مشخص کردن حداکثر زمان برای معرفی فرماندار می‌باشد، به

۳۶۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

نحوی که استاندار نمی‌تواند این امر را بیش از یک ماه به تأخیر اندازد. اداره امور هر شهرستان به عهده یک نفر مأمور بلند پایه کشوری به نام فرماندار گذاشته شده است. به موجب قانون، فرماندار از بین مستخدمین رسمی، از طرف وزیر کشور با جلب نظر استاندار منصوب می‌شود. لیکن در صورت لزوم ممکن است فرماندار از غیر مستخدمین رسمی منصوب شود. علت این امر آن است که مقامات فرمانداری و استانداری مقامات سیاسی‌اند و قانونگذار خواسته است دست وزارت کشور در انتخاب آنها آزاد باشد. با این حال به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری، فرماندار جزو مدیران حرفه‌ای محسوب شده و در بحث انتصاب آنها شرط استخدام رسمی و دولتی بودن لحاظ گردیده است.^۱

فرماندار همانند استاندار یک مأمور سیاسی است که مجری سیاست عمومی دولت در قلمرو مأموریت خود بوده و وظایف خود را زیر نظر استاندار و تحت انضباط شدیدی انجام می‌دهد. بدین معنی که باید بیش از سایر مستخدمین نسبت به حکومت وفادار باشد و نمی‌تواند بدون کسب اجازه، محل خدمت خود را ترک کند. از طرفی چون فرماندار مقام و مأمور سیاسی است دولت می‌تواند هر موقع که سیاستش ایجاب کرد وی را از کار برکنار نماید و از این حیث هیچ وقت تابع اصول و تشریفات قانون استخدام کشوری نیست.

گفتار دوم: نصب و عزل رؤسای ادارات شهرستان

در قوانین سابق برای نصب و عزل رؤسای ادارات شهرستان، نیازی به هماهنگی با فرمانداران نبود. گنجاندن این موضوع در مصوبه شورای عالی اداری یکی از نوآوریهای این مصوبه می‌باشد. در این راستا رؤسا و مسئولین ادارات در شهرستان با هماهنگی فرماندار منصوب می‌شوند و چنانچه بین فرماندار و مدیر کل یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی استان در خصوص نصب رؤسا و مسئولین ادارات شهرستان اختلاف نظر وجود داشته باشد به منظور حل اختلاف هیأتی مرکب از استاندار به عنوان نماینده رئیس جمهور، مدیر کل و یا رئیس سازمان ذی ربط و فرماندار شهرستان تشکیل و اتخاذ تصمیم خواهند نمود.

۱. تبصره ۴ ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری.

مدیران کل استانها و رؤسای ادارات کل نیز چنانچه بخواهند رؤسا و مسئولین ادارات شهرستان را عزل نمایند، با اطلاع فرماندار اقدام خواهند نمود^۱. مصوبات اخیر علاوه بر ایجاد هماهنگی دستگاههای اجرایی در استان و شهرستان، اقتدار استاندار و فرماندار را نیز افزایش می‌دهد و تبعیت مدیران استان و شهرستان را از ایشان بالا می‌برد. چون در صورتی که از عملکرد آنان راضی نباشند با ارائه دلایل مستند می‌توانند خواستار عزل آنها شوند. ابتکار و نوآوری دیگر این مصوبه تسری این اختیارات به فرمانداران و لزوم هماهنگی مدیران کل با آنها، برای نصب و عزل رؤسای ادارات شهرستان می‌باشد. بنابر این با توجه به اختیاراتی که در این خصوص به استانداران و فرمانداران واگذار شده است هماهنگی مدیران استان و شهرستان با آنها بیشتر خواهد بود. همین امر موجب تقویت جنبه نظارتی آنها بر مدیران استان و شهرستان می‌شود. به عبارتی دیگر فرمانداران در حوزه مأموریت خود وظیفه دارند کلیه نهادها و سازمان ها را در جهت سیاست‌های کلی نظام هماهنگ نمایند. یکی از ابزارهای ایجاد هماهنگی این است که اختیار انتخاب همکاران خود را داشته باشند. اما از آنجا که مدیران شهرستان از یک طرف تابع سلسله مراتب اداری هستند و از وزراء و رؤسای سازمان‌های خود تبعیت می‌کنند و از طرف دیگر فرمانداران بر اعمال آنها نظارت دارند این امر موجب نظارت مضاعف بر مدیران شهرستان می‌شود. به همین دلیل در نصب و عزل آنها بایستی هماهنگی لازم بین فرمانداران و وزراء و رؤسای سازمان‌های کشور صورت گیرد.

مبحث چهارم: ارتباط حقوقی فرمانداران با شوراهای اسلامی

فرماندار به عنوان نماینده عالی دولت در شهرستان، منصوب قوه مجریه بوده و هدف از نصب آنها نظارت و پیگیری اهداف و سیاست‌های کلی دولت می‌باشد. اعمال و تصمیمات فرمانداران به نیابت از طرف دولت گرفته می‌شود و تابع سلسله مراتب اداری است. در شهرستان، نهادهای دیگری تحت عنوان شوراهای اسلامی وجود دارند که منتخب مردم محل می‌باشند. وظیفه آنها پیگیری اقدامات محلی بوده و تابع سلسله مراتب اداری نیستند. و در چارچوب قوانین مربوطه فعالیت می‌نمایند. اما تصمیماتی که شورای‌های محلی می‌گیرند بدون شک بر سیاست‌های دولت تأثیر می‌گذارد. از

۱. بند ۲ ماده ۱۰ مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۷.

۳۶۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

سویی دیگر در پاره‌ای از موارد، مأموران دولت مرکزی نیز مکلف به اجرای مصوبات شوراها هستند (اصل یکصد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشعار می‌دارد: استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند). در ادامه بحث، رابطه فرمانداران با شوراهای اسلامی به اجمال مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گفتار اول: شرکت در جلسات شورای شهر

مقامات دولتی در شهرستان اختیار دارند تا در مواردی که لازم بدانند در جلسات شوراها شرکت نمایند و در مواقعی هم موظف به حضور در جلسه شوراها هستند. به موجب ماده ۱۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ (... استانداران، فرمانداران، بخشداران و دهیاران و مدیران کل و روسای ادارات می‌توانند در جلسات شورای اسلامی حوزه مأموریت خود بدون حق رأی شرکت کنند و همچنین به موجب تبصره ماده مذکور؛ شوراها در صورت ضرورت و بنا به دعوت دهیار، بخشدار و فرماندار ذی ربط موظف به تشکیل جلسه فوق العاده می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد). متقابلاً شوراها نیز چنانچه مقامات دولتی مستقر در محل را دعوت کنند، آنها موظفند در جلسه شوراها حضور یابند. این موضوع در ماده ۱۱ قانون شوراها تصریح شده است: (در صورت دعوت شوراهای اسلامی روستا از دهیار، شهرک ها و شهرهای واقع در محدوده بخش از بخشدار و شهر مرکز استان از فرماندار، مقامات مذکور موظف به شرکت در جلسات شورای مربوط می‌باشند. این دعوت باید کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه انجام پذیرد. در صورت خودداری مقامات مذکور از شرکت در جلسات شورای مربوطه بدون عذر موجه، توسط مسئول مافوق کتباً مورد تذکر و در صورت تکرار مورد توبیخ قرار خواهند گرفت). در مورد شوراها، شوراهای بالاتر می‌توانند نسبت به عملکرد شوراهای زیر دست خود نظارت داشته باشند.

گفتار دوم: عضویت در هیأت حل اختلاف شهرستان

در قانون شوراها به موجب ماده ۷۹، به منظور رسیدگی به شکایات مبنی بر تخلفات و اعتراضات شوراها نهاد ویژه ای تحت عنوان هیأت‌های حل اختلاف پیش‌بینی شده

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۶۷

است. این هیأتها با توجه به تقسیمات کشوری و رعایت سلسله مراتب سه درجه ای می باشند. در سطح شهرستان، هیأت حل اختلاف شهرستان تأسیس و فعالیت دارد. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر به انتخاب هیأت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شوراهای روستا و بخش تشکیل می شود. اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان صورت می گیرد.

گفتار سوم: موارد و آیین رسیدگی به تخلفات شوراهای

در صورتی که مصوبات شوراهای مغایر با وظایف و اختیارات قانونی آنها و مغایر قوانین عمومی کشور باشد، مسئولان اجرایی مربوط می توانند با ذکر مورد و بطور مستدل حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند. شورا موظف است یک هفته از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی نموده و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از رأی قبلی خود نسبت به مصوبه مورد اختلاف عدول نکند موضوع به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می شود. هیأت مزبور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نظریه این هیأت در صورتی که در جهت لغو مصوبات شورای شهر باشد در صورت تأیید هیأت مرکزی حل اختلاف، قطعی و لازم الاجرا خواهد بود. شایان ذکر است اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان صورت می گیرد.

هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده دارد انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیأت حل اختلاف استان ارجاع می گردد. هیأت مذکور به شکایات و گزارشها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می نماید. در مورد سایر شوراهای

۳۶۸ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

صورت انحراف از وظایف قانونی به پیشنهاد هیأت استان و تصویب هیأت مرکزی حل اختلاف منحل می‌گردد. چنانچه هر یک از اعضای شوراهای روستا 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 شوراها گردد یا عملی خلاف شئون اعضاء شورا انجام دهد به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار به صورت موقت یا برای مدت باقیمانده دوره شورا، سلب عضویت می‌گردد. اعضاء سلب عضویت شده و همچنین شوراهای منحل شده برای دفاع از خود می‌توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی را صادر نماید.

مبحث پنجم: بررسی نقش فرمانداران در شوراهای کمیته‌های شهرستان

فرماندار به عنوان عالی‌ترین مقام سیاسی و اداری در شهرستان نقش مهمی در ایجاد هماهنگی و برنامه ریزی حوزه مأموریت خود دارد. برای دستیابی به این هدف در زمینه‌های مختلف فرهنگی، سیاسی، امنیتی، اداری و اقتصادی، شوراهایی با عضویت رؤسای ادارات ذی ربط تشکیل می‌شود. معمولاً ریاست آنها در شهرستان بر عهده فرماندار می‌باشد. این موضوع در بند ۱۴ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری تصریح شده است: (تشکیل و هدایت شوراهایی که مسئولیت آنها با استاندار می‌باشد و رعایت تصمیمات متخذه شوراهای مذکور طبق قوانین و مقررات مربوطه بر عهده استانداران و فرمانداران می‌باشد. همچنین کلیه شوراها، ستادها و مجامعی که برای هماهنگی انجام وظایف دستگاههای اجرایی در استانها طبق قوانین و مقررات تشکیل می‌گردد، زیر نظر استانداران خدمت خواهند نمود). در این مبحث مهمترین شوراهای کمیته‌های شهرستان را طی سه گفتار مورد بررسی قرار می‌دهیم.

گفتار اول: شوراهای سیاسی و امنیتی

از مجموعه شوراهای فعال در امور سیاسی و امنیتی شهرستان، شورای اداری و شورای تأمین شهرستان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بند اول: شورای اداری شهرستان

قبل از اینکه مصوبه شورای عالی اداری در خصوص شورای اداری استان تصویب شود درباره این شورا آیین نامه یا قانون مشخصی وجود نداشت. با این حال شورای اداری استان با حضور مدیران استان تشکیل می‌شد. لیکن شورای اداری شهرستان بر اساس (قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران) مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ تشکیل می‌گردید. به موجب ماده ۱۸ قانون مذکور (شورای اداری شهرستان تحت ریاست فرماندار تشکیل و مرکب خواهد بود از معاون فرماندار و رؤسای ادارات شهرستان، وظیفه شورای مزبور تهیه وسایل بهبودی امور فلاحی و آبادی و عمران شهرستان و بهداشت آن و بطور کلی مساعدت با فرماندار در انجام وظایفی که قانون به عهده او محول داشته، می‌باشد، شورا هر ماه لااقل یک مرتبه اجلاس مرتب خواهد داشت. به علاوه هر وقت سوانح و اتفاقاتی در شهرستان بطور فوق العاده اتفاق افتد فرماندار در صورتی که لازم بداند شورا را دعوت خواهد کرد و در هر مورد رأی شورا را به استاندار بلافاصله گزارش خواهد داد. جزئیات وظایف شورا را وزارت داخله به موجب نظامنامه تعیین خواهد نمود). در اجرای این مصوبه، وزارت کشور جزئیات وظایف شورای اداری شهرستان را تحت عنوان (نظامنامه شورای اداری شهرستان) تصویب نمود. به موجب این نظامنامه شورای اداری شهرستان از رؤسای ادارات لشکری و کشوری هر شهرستان تشکیل می‌شد و ریاست آن با فرماندار بود. شورا یک نفر نائب رئیس و دو نفر منشی با رأی اکثریت انتخاب می‌کرد و هر ماه لااقل یک مرتبه اجلاس مرتب داشت. تاریخ جلسه ثابت شورا، پانزدهم هر ماه بود. و در صورتی که روز مزبور با تعطیل رسمی مصادف می‌شد جلسه در اولین روز بعد از تعطیل منعقد می‌شد. محل تشکیل شورا در فرمانداری بود و رونوشت صورت جلسات شورای شهرستان برای استاندار و وزارت کشور فرستاده می‌شد. موارد مذکور خلاصه‌ای از قوانین و آیین نامه‌های شورای اداری شهرستان می‌باشد که قبل از مصوبه شورای عالی اداری به اجرا گذاشته می‌شد.

ماده ۲۲ مصوبه شورای عالی اداری در خصوص شورای اداری شهرستان اشعار می‌دارد: (به منظور فراهم ساختن زمینه مناسب جهت هماهنگی بین فعالیت‌های مختلف و افزایش قابلیت ها و کارائی دستگاههای اجرایی و تحقق سیاست‌های عمومی

۳۷۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

و برنامه‌های توسعه در شهرستان، شورای اداری شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌گردد). همچنین در ادامه همین ماده آمده است: (.... ترکیب، وظایف و اختیارات و نحوه کار شورای مزبور بر اساس آیین نامه ای خواهد بود که توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارت کشور تهیه و به تصویب شورای عالی اداری خواهد رسید). شورای عالی اداری نیز در هشتاد و دومین جلسه مورخ ۱۳۷۸/۲/۱۵ بنا به پیشنهاد مشترک سازمان امور اداری و استخدامی کشور و وزارت کشور، آیین نامه اجرایی موضوع ماده یاد شده را به شرح زیر تصویب نمود. لازم به ذکر است که بر اساس ماده ۵ این مصوبه آیین نامه داخلی، نحوه اداره و تشکیل جلسات شورای اداری شهرستان پس از اخذ نظرات استانداریها توسط وزارت کشور تدوین و ابلاغ خواهد شد. به موجب مواد ۱ و ۲ این مصوبه در هریک از شهرستانهای کشور شورایی تحت عنوان (شورای اداری شهرستان) با ترکیب و عضویت اعضای زیر تشکیل می‌شود.

الف: ترکیب اعضای شورای اداری شهرستان

- فرماندار به عنوان رئیس شورا.
 - معاونین فرماندار و مدیران ستادی فرمانداری.
 - بالاترین مسئول اجرایی سازمان‌های مستقل و وزارتخانه‌های مستقر در شهرستان.
 - بالاترین مسئول واحدهای شهرستانی مؤسسات و شرکت‌های وابسته به وزارتخانه ها.
 - بالاترین مقام قضایی مستقر در شهرستان.
 - فرماندهان ارشد نیروهای نظامی و انتظامی شهرستان.
 - رئیس مرکز صدا و سیما شهرستان.
 - مدیران یا رؤسای بالاترین سطح مدیریتی نهادهای انقلاب اسلامی در شهرستان .
 - شهردار.
 - مدیران و سرپرستان بانکها و سایر مسئولین و مدیران استان با تشخیص و صلاحدید فرماندار.
- *دبیرخانه شورای اداری شهرستان در فرمانداری مربوطه می‌باشد.

ب: وظایف شورای اداری شهرستان

ایجاد هماهنگی در برنامه ها و فعالیت های دستگاه های اجرایی و نهادها و سایر ارگان های مستقر در سطح شهرستان به منظور بهره گیری هرچه بیشتر از توان آنها و محقق ساختن سیاست های عمومی دولت و برنامه های توسعه در سطح شهرستان از مهمترین وظایف شورای اداری شهرستان می باشد. سایر وظایف این شوراها را می توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- ایجاد وحدت رویه و تشریک مساعی کلیه واحدهای اجرایی شهرستان در پیشرفت امور.
- بررسی مسائل و مشکلات شهرستان و ارائه پیشنهادات و راه حل های منطقی و مناسب به منظور رفع آنها به مراجع ذی ربط.
- بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص مواردی که از سوی دستگاه های اجرایی مستقر در شهرستان پیشنهاد می شود.
- بررسی مسائل و مشکلات مطروحه از سوی ائمه جمعه و یا نمایندگان مردم شهرستان در مجلس شورای اسلامی.
- بررسی و اظهار نظر در خصوص مواردی که از سوی فرماندار در چارچوب قوانین و مقررات مربوط مطرح می شود.
- همچنین شورای اداری شهرستان می تواند به منظور انجام بررسی های لازم پیرامون موضوعات مطروحه در شورا حسب ضرورت کمیسیون های تخصصی تشکیل و پس از انجام مأموریت محوله به کار آنها خاتمه دهد. آیین نامه داخلی نحوه اداره کمیسیون های مزبور به پیشنهاد فرماندار و تصویب شورای اداری شهرستان متبوع خواهد بود.

ج: ماهیت تصمیمات شورای اداری شهرستان

مطابق قانون تقسیمات کشوری، شورای اداری شهرستان تنها مقام اداری مخصوصی که از خود صلاحیت اتخاذ تصمیم لازم الاجرا داشته باشد نیست بلکه وظایف آن به طور کلی مساعدت فرماندار در انجام دادن وظایفی است که قانوناً به عهده وی محول شده است. به همین دلیل تصمیمات شورا برای فرماندار تنها جنبه شور و اظهار نظر دارد. و چنان چه آنها را مقتضی نداند و یا مطابق با مقررات و تعلیمات مرکز نداند می تواند از اجرای آنها خودداری کند. در هر حال اجرای بسیاری از

۳۷۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

برنامه‌های فرهنگی، کشاورزی و عمرانی به اقدام و تشریک مساعی ادارات مختلف نیاز دارد. این شورا از تمام رؤسای ادارات محلی تشکیل می‌شود. عضویت شورای اداری شهرستان انتخابی نیست؛ فرماندار و معاون وی و رؤسای عالی مقام ادارات کشوری و لشکری شهرستان اعضای اصلی و ثابت آن بوده و در تمام دوره مأموریت خود در آن عضویت دارند. مطابق آیین نامه در موردی که موضوع مشاوره کاری عام المنفعه بوده و اجرای آن مستلزم هزینه از سوی اهالی باشد فرماندار می‌تواند نمایندگان اصناف و مالکین و معتمدین محلی را برای اظهار نظر به شورا دعوت نماید و در مواردی که موضوع جنبه فنی داشته باشد، اختیار دعوت از متخصصین و کارشناسان را جهت مشاوره دارد. شورا می‌بایست هر ماه حداقل یک مرتبه جلسه عادی و به ریاست فرماندار و در غیاب وی با نایب رئیسی که از بین اعضای شورا با اکثریت آراء انتخاب می‌شود تشکیل گردد. به هنگام وقوع حادثه در سطح شهرستان، فرماندار می‌تواند چنان چه لازم بداند اعضای شورا را به طور فوق العاده دعوت نماید. حضور اعضای شورای اداری در روز و ساعت معین برای تشکیل شورا به استثنای مواردی که عذر موجه داشته باشند الزامی می‌باشد. در غیر این صورت رئیس شورا مراتب را طی صورت مجلس به اطلاع استاندار و وزارت کشور می‌رساند. تهیه و تنظیم دستور جلسه با فرماندار است اما هر یک از رؤسای ادارات که عضو شورا می‌باشند می‌توانند تقاضای طرح موضوع را در شورا داشته باشند. تصمیمات شورا با اکثریت آراء اتخاذ می‌شود ولی باید نظر اعضایی که در اقلیت هستند در صورت مجلس قید گردد و در صورت تساوی آراء، رأی فرماندار با هر طرف باشد آن مرجع خواهد بود. صورت مجلس مذاکرات و تصمیمات باید به امضاء اعضای برسد و رونوشتی از آن به استاندار و وزارت کشور ارسال گردد. این امر در ایجاد وحدت نظر و هماهنگی و همکاری ادارات و تسریع جریان امور نقش موثری بر عهده دارد.

بند دوم: شورای تأمین شهرستان

قانونگذار در بند (ج) اصل یکصد و دهم قانون اساسی ۱۳۵۸، تشکیل شورای عالی دفاع ملی را با ترکیب هفت نفر پیش بینی کرده بود. پس از آن قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور در هشتم شهریور ماه ۱۳۶۲ به تصویب

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۷۳

مجلس شورای اسلامی رسید. ریاست این شورا با وزیر کشور و به منظور بررسی جریان‌ات و پیش آمدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیمات و تدابیر هماهنگ در جهت پیشگیری و مقابله با مسائل امنیتی می‌باشد. اما پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصل یکصد و هفتاد و ششم با عنوان (شورای عالی امنیت ملی) تصویب شد که ریاست آن را رئیس جمهور به عهده دارند. شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شوراهای دفاعی و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضاء شورای عالی که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود می‌باشد. بنابراین شورای امنیت کشور بعد از بازنگری قانون اساسی به عنوان یکی از شوراهای فرعی (شورای عالی امنیت ملی) حفظ گردید. از وظایف اصلی شورای امنیت کشور، حفظ امنیت داخلی است که عمده‌تاً بر عهده وزارت کشور می‌باشد. بدین منظور در سطح شهرستان شورای تأمین متشکل از دستگاه‌های امنیتی و انتظامی و نظامی منطقه می‌باشد که در راستای ایجاد و برقراری امنیت شهرستان فعال و انجام وظیفه می‌نماید. ریاست شورای تأمین به عهده فرماندار است. به موجب ماده ۴ (قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور) فرماندار مسئول امنیت در شهرستان است و موظف می‌باشد جلسات شورای تأمین شهرستان را هر ۱۵ روز یک بار تشکیل دهد. همچنین جلسات فوق العاده شورا در مواقع ضروری به تشخیص فرماندار و یا به پیشنهاد دو نفر از اعضای شورا تشکیل می‌گردد. تشکیل جلسات و تنظیم صورتجلسات و ابلاغ مصوبات و پیگیری مفاد آن نیز به عهده فرمانداری می‌باشد.

الف: ترکیب اعضای شورای تأمین شهرستان

فرماندار به عنوان رئیس شورا، فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مستقر در شهرستان، فرمانده نیروی انتظامی شهرستان، مسئول اطلاعاتی شهرستان، اعضاء اصلی این شورا می‌باشند. همچنین فرماندار به عنوان رئیس شورا می‌تواند مسئول قضائی شهرستان را برای شرکت در شورای تأمین دعوت نماید.

ب: وظایف شورای تأمین شهرستان

۱- امنیت و انتظامات

کارگروه امنیت و انتظامات از زیر شاخه‌های شورای تأمین می‌باشد. و به فراخور موضوعات امنیتی و انتظامی که بروز می‌یابد تشکیل می‌شود. ساختار آن از نمایندگان تام الاختیار اعضای شورای تأمین است. جلسات کارگروه امنیت و انتظامات به صورت موضوعی برگزار می‌گردد. تشکیل جلسات و پیگیری آن به عهده حوزه سیاسی و اجتماعی می‌باشد.

۲- بررسی اخبار نارضایتی‌ها

این کمیته نیز از زیر شاخه‌های شورای تأمین بوده و در جهت بررسی و رسیدگی به نارضایتی‌هایی که در سطح شهرستان ایجاد و یا در زمینه آن بروز می‌کند تشکیل می‌شود. اعضای آن متشکل از نمایندگان تام الاختیار اعضای شورای تأمین می‌باشد. تشکیل جلسات هر ۱۵ روز یکبار بوده و پیگیری مصوبات و... به عهده این حوزه می‌باشد.

۳- کمیسیون فرعی پیشگیری و مقابله با سرقت شهرستان و اخبار مربوط به

مسائل سیاسی، امنیتی، انتظامی، اجتماعی و فرهنگی

این کمیسیون در خصوص گزارش آمارهای سیاسی و اجتماعی اعم از سرقت و... گزارشات و اخبار روزانه فعالیت داشته و اخبار سیاسی، امنیتی، انتظامی، اجتماعی و فرهنگی، اخبار انتخاباتی و تحرکات کاندیداهای احتمالی، گزارش‌های ویژه، تجمعات و نشست‌های سیاسی اجتماعی انتخابات و مناظره کاندیداها به صورت روزانه در فرمانداری تهیه و به استانداری ارسال می‌گردد.

- جمع بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور

حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی شهرستان.

- گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی شهرستان به شورای امنیت کشور.

- ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور.

- تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگانها و نهادها در رابطه با امنیت

شهرستان در چارچوب وظایف قانونی هریک از آنها.

- برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین استان و بخشهای تابعه.

شایان ذکر است شورای تأمین در شهرستان‌های استان بالاترین و بیشترین امکانات

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۷۵

اجرایی را در اختیار فرمانداران قرار می‌دهد. مصوبات این شورا مورد اهمیت و لازم الاجرا هستند و می‌توان آنها را قوانینی برای شهرستان‌ها تلقی نمود.

گفتار دوم: شوراهای اجتماعی و فرهنگی

شوراهای مذکور در زمینه مسائل اجتماعی و فرهنگی فعالیت می‌کنند. ترکیب و وظایف این شوراهای به گونه‌ای است که غالباً مدیران فرهنگی شهرستان در آن عضویت دارند. با توجه به ماهیت شهرستان تعداد این شوراهای متغیر می‌باشد؛ پاره‌ای از این شوراهای عبارتند از: شورای آموزش و پرورش شهرستان، شورای عشایر شهرستان، شورای مشارکت‌های مردمی بهزیستی، کمیسیون امور بانوان شهرستان.

بند اول: شورای آموزش و پرورش شهرستان

در ماده ۱ قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش هدف از تشکیل شوراهای مزبور چنین اعلام شده است: به منظور تحقق مشارکت و نظارت مردم در امر آموزش و پرورش و بهره‌گیری از کلیه منابع و امکانات با جهت تأسیس، توسعه و تجهیز فضاهای آموزشی و پرورشی و تسهیل در فعالیت‌های اجرایی آموزش و پرورش، شورای آموزش و پرورش در شهرستانها تشکیل می‌گردد. در ماده ۵ این قانون تعداد اعضاء شورای شهرستان بین ۱۳ تا ۱۵ نفر تعیین شده، ریاست شورا با فرماندار و دبیری آن برعهده رئیس اداره آموزش و پرورش شهرستان است.

بند دوم: شورای عشایر شهرستان

شورای عشایر شهرستان در مراکز شهرستانهای عشایری با تأیید شورای عشایر استان، به ریاست فرماندار و عضویت مسئولین واحدهای ذی ربط مشابه شورای استان تشکیل می‌شود. دبیر شورای عشایر شهرستان را فرماندار تعیین خواهد کرد و کمیسیون‌های سیاسی - اجتماعی، اقتصادی - عمرانی با ترکیب مذکور در (شورای عالی عشایر ایران) تشکیل خواهد شد.^۱

اهداف و وظایفی که برای شورای عالی عشایر در نظر گرفته شده است، شورای شهرستان هم همان وظایف را در شهرستان مربوطه بر عهده دارد. عمده‌ترین وظایف

۱. بنده ماده ۲ تصویب‌نامه تشکیل شورای عالی عشایر ایران.

۳۷۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

شورای مذکور، ارائه و تعیین خط مشی و تصمیم‌گیری در مورد طرح‌های زیر بنایی و در ارتباط با مسائل امنیتی، آموزشی، فرهنگی، بهداشتی و خدماتی - درمانی عشایر در مسیر کوچ و در مناطق بیلاق و قشلاق به وسیله ارگانهای ذی ربط و تأمین اعتبارات مورد نیاز می‌باشد.^۱

همچنین شوراهای عشایری در سطوح مختلف و در کلیه موارد صرفاً مسئولیت سیاستگذاری و نظارت و هماهنگی بین دستگاههای ذی ربط را اعمال می‌نمایند و هر کدام از دستگاه‌ها حسب وظیفه مسئول مستقیم تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرحها و تأمین اعتبارات مربوط به وظایف خود و ارائه گزارش مرتب و مستمر به شورا می‌باشند. هر کدام از کمیسیون‌های یاد شده نیز با توجه به ترکیب خود در خصوص مسایل سیاسی - اجتماعی و اقتصادی - عمرانی عشایر وظایفی را بر عهده دارند. شورای عشایر استان در اموری که تبعات منطقه‌ای و کشوری دارد موظف به هماهنگی با شورای عالی عشایر می‌باشد و ناظر بر امور شورای عشایر شهرستان خواهد بود، شورای عشایر شهرستان هم موظف به هماهنگی با شورای عشایر استان است. جلسات شورای عشایر شهرستان هر ماه یکبار و جلسات کمیسیونها هر ۱۵ روز یکبار و با حضور حداقل دو سوم اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات با نصف به علاوه یکنفر از کل اعضاء جلسه لازم‌الاجراء خواهد بود.^۲

بند سوم: شورای مشارکت‌های مردمی با بهزیستی

به منظور جلب کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به سازمان بهزیستی کشور شورایی به نام شورای مرکزی مشارکت‌های مردمی با بهزیستی در ستاد مرکزی سازمان و شورای مشارکت‌های مردمی با بهزیستی در مراکز شهرستانها تشکیل می‌گردد. فرماندار ریاست شورای مرکز شهرستان و رئیس اداره بهزیستی شهرستان دبیر شورا می‌باشد. یکی از وظایف شورای مذکور جلب کمک‌های مادی و معنوی اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور حل مسائل و مشکلات اقشار محروم و معلول و ایتام و همچنین نظارت بر نحوه مصرف وجوه خاص اهدائی بر اساس اولویت‌های مربوط به عهده شوراهای مشارکت‌های بهزیستی می‌باشد.

۱. همان، ماده ۴.

۲. همان، ماده ۳.

بند چهارم: دفتر امور بانوان شهرستان

دفتر امور بانوان عالی ترین مرجع رسیدگی و بررسی کننده مسائل زنان و نظارت بر فعالیت بانوان و ایجاد هماهنگی در سیاست‌های متخذه از سوی سازمانها و نهادهای مختلف در امور بانوان است. کارگروه بانوان شهرستان پس از کسب موافقت وزارت کشور با استقرار دبیرخانه آن در محل فرمانداری تشکیل می‌شود. دفتر امور بانوان یکی از شوراهای زیر مجموعه فرمانداری است. فرماندار به عنوان رئیس کارگروه امور بانوان شهرستان می‌باشد. دبیر کارگروه شهرستان نیز یکی از بانوان متعهد و متخصص و آگاه به مسایل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی موجود در سطح شهرستان می‌باشد که پس از هماهنگی با رئیس کارگروه بانوان استان با حکم فرماندار منصوب می‌شود. اعضای کارگروه بانوان مرکب از نمایندگان هستند که از سوی رؤسای سازمانهای دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی مرکز شهرستان معرفی می‌شوند. همچنین نماینده ای از هر یک از دانشگاهها و مراکز آموزش عالی مستقر در مرکز شهرستان (دولتی و غیر دولتی)، یک نفر از بانوان صاحب نظر در مسایل علمی، فرهنگی و مذهبی (مدارس علمیه) شهرستان به پیشنهاد سایر اعضا و رئیس کارگروه به عضویت آن در خواهد آمد. رئیس کارگروه می‌تواند به تناسب موضوعات مورد بحث در مواقع لزوم از افراد واجد صلاحیت‌های علمی و فرهنگی و اجرایی جهت برخورداری بیشتر از نظرها و پیشنهادها به صورت میهمان دعوت به عمل آورد. وظایف کارگروه بانوان شهرستان عبارت است از:

- شناسایی مسائل و مشکلات زنان در سطح منطقه و اولویت بندی جهت رسیدگی به هر یک از آنها و بررسی و شناخت امکانات و تسهیلات مختلف آموزشی، هنری، تربیتی، تفریحی و ورزشی در سطح شهرستان و برنامه ریزی جهت استفاده و بهره برداری زنان از آنها.
- تهیه و تنظیم طرح‌های تحقیقاتی جهت دستیابی به نتایج دقیق و علمی پیرامون علل بوجود آمدن مشکلات اجتماعی و فرهنگی زنان در سطح منطقه.
- هماهنگی با مدیران کل ادارات، سازمانها و ارگانها و ایجاد زمینه لازم برای بالا بردن سطح دانش و تخصص زنان شاغل در ادارات و سازمانها به منظور رشد و اعتلای فرهنگی، سیاسی و اجتماعی بانوان و نیز فراهم آوردن زمینه تصدی مشاغل مدیریتی و

سرپرستی.

- تهیه و تدوین طرح‌هایی در جهت مشارکت زنان در فعالیت‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و سازماندهی در سطح منطقه.
- نظارت بر اجرای طرح‌ها و برنامه‌های مصوب در امور زنان منطقه و ارزیابی نتایج حاصله و ارائه پیشنهادهای لازم.
- برگزاری جلسات مشاوره با رؤسای سازمانها و نهادهای مختلف موجود در سطح شهرستان به منظور تبادل نظر و جلب مشارکت آنان در جهت تحقق اهداف کارگروه.
- بحث و بررسی و اظهار نظر پیرامون مواردی که از سوی فرمانداری و یا سایر دستگاههای اجرایی در زمینه مسائل بانوان ارجاع می‌شود.
- رسیدگی و نظارت بر فعالیت کانونهای فرهنگی، اجتماعی بانوان.

گفتار سوم: شورای اقتصادی و عمرانی

این شورا غالباً در ارتباط با مسائل عمرانی و اقتصادی می‌باشد. اگر به ترکیب آن توجه کنیم ملاحظه می‌شود که اعضاء آن از مدیران فنی و اقتصادی هستند. در هدایت این شورا، معاونت‌های عمرانی و برنامه ریزی فرمانداری و زیر مجموعه‌های آنها نیز نقش مهمی را از لحاظ کارشناسی و پشتیبانی مصوبات به عهده دارند. شورایی که در این گفتار مورد بررسی قرار می‌گیرد عبارتست از؛ کمیته برنامه ریزی شهرستان که متشکل از مدیران و رؤسای ادارات شهرستان می‌باشد و مهمترین وظیفه ای که این کمیته به عهده دارند توزیع بودجه شهرستان، پیشنهاد و برآورد بودجه سال بعد و ارائه اولویت‌ها در چارچوب مصوبات مجلس و دولت می‌باشد.

کمیته برنامه ریزی شهرستان به ریاست فرماندار و نماینده سازمان برنامه بودجه شهرستان و عضویت رؤسای اداراتی که مدیران کل آنها عضو کمیته برنامه ریزی شهرستان هستند تشکیل می‌شوند و نمایندگان دستگاههای ذی ربط غیر عضو با دعوت رئیس کمیته و با حق رأی به هنگام بحث در موضوع مرتبط به حسب مورد، عضو کمیته برنامه ریزی شهرستان خواهند بود. فرمانداران موظف هستند یک هفته قبل از تشکیل جلسات از نمایندگان شهرستان ذی ربط که به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر تعیین می‌گردد دعوت به عمل آورد. اعتبارات شهرستانی بر حسب قانون

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۷۹

بودجه هر سال حسب قانون در کمیته برنامه ریزی شهرستان که حداقل هر دو ماه یک بار تشکیل می‌گردد ابلاغ می‌شود. توزیع و پرداخت هر گونه وجه از محل اعتبارات عمرانی بابت اعتبارات جاری ممنوع می‌باشد. همینطور واگذاری اختیارات کمیته برنامه ریزی شهرستان به کمیته‌های فرعی یا اشخاص دیگر نیز ممنوع است.

چنانچه ملاحظه می‌شود این شورا و بعضی از شوراهای دیگر که فرماندار در آن عضویت دارد بسیار گسترده و متنوع هستند. ریاست فرماندار بر آنها جنبه صوری دارند نه عملی؛ بنابراین لازم است اغلب شوراهای مذکور منحل شده و وظایف و اختیارات آنها به شورای اداری شهرستان محول شود تا اینکه شورای اداری شهرستان مانند هیأت دولت (ولی در محدوده کوچکتر) عمل نماید و از طریق تشکیل کمیته‌های دایم و موقت با عضویت اعضاء شورای اداری، وظایف شوراها و کمیته‌ها را بر عهده گیرد. این امر دارای فواید عملی سودمندی خواهد بود. اولاً موجب تقویت شورای اداری شهرستان خواهد شد. ثانیاً از آنجا که کلیه مدیران شهرستان عضو شورای اداری هستند، هماهنگی و همکاری لازم در اجرای مصوبات و تصمیمات آنها حاصل می‌شود. ثالثاً با توجه به حضور کلیه مدیران شهرستان تصمیمات اتخاذ شده از جامعیت بیشتری برخوردار خواهد بود به همین دلیل قابلیت اجرایی این تصمیمات افزایش می‌یابد.

گفتار چهارم: کمیته برنامه ریزی و توسعه شهرستان

به استناد بند (ه) ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب سال ۱۳۸۹ آیین‌نامه اجرایی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اصلاح و تصویب گردید. بر اساس مصوبه دولت، برای افزایش اختیارات شهرستانها در چارچوب وظایف شورای برنامه ریزی توسعه استان، کمیته برنامه ریزی در هر شهرستان به ریاست فرماندار و با عضویت رؤسای ادارات شهرستان (متناظر با ادارات استانی عضو شورا) تشکیل می‌گردد. کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظف است با رعایت دستورالعمل ابلاغی شورا و در چارچوب سند استان نسبت به تعیین و اولویت‌بندی پروژه‌ها و همچنین نسبت به تأمین اعتبار برای پروژه‌های ناتمام (به استثناء پروژه‌های واگذار شده) اقدام نماید. شورای برنامه ریزی و توسعه شهرستان وظایف زیر را بر عهده دارد:

۳۸۰ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

- ۱- بررسی و تأیید برنامه‌های بلند مدت توسعه شهرستان شامل جهت‌گیریهای توسعه بلند مدت شهرستان که در چارچوب نظام برنامه ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری بلند مدت کشور و طرح آمایش ملی.
- ۲- بررسی و تأیید برنامه‌های میان مدت توسعه شهرستان شامل هدفها، سیاستها و خط‌مشی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اولویتهای سرمایه‌گذاری در توسعه شهرستان که در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاستهای کلان و بخشی سازگار با برنامه میان مدت ملی برای دوره برنامه توسعه تهیه می‌شود.
- ۳- تصویب طرحهای توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه ریزی توسعه شهرستان، با رعایت سیاستهای مصوب شورای عالی معماری و شهری.
- ۴- اتخاذ تدابیر لازم برای آن قسمت از درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در شهرستان که توسط دستگاههای اجرایی شهرستان وصول و به خزانه واریز می‌گردد (درآمد استانی) و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمد در چارچوب سیاستهای مصوب دولت.
- ۵- اتخاذ تدابیر لازم برای صرفه جویی در هزینه‌ها و پیشنهاد راههای کاهش هزینه در چارچوب سیاستهای مصوب دولت.
- ۶- بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالانه شهرستان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای شهرستان و از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاههای اجرایی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات اختصاصی در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعملهای تهیه و تنظیم بودجه کل کشور برای ارائه به سازمان برنامه و بودجه (معاونت برنامه ریزی فعلی استانداری).
- ۷- بررسی و توزیع اعتبارات عمرانی شهرستانی مصوب بین فصول و برنامه‌ها و طرحهای عمرانی و دستگاههای اجرایی شهرستانی به تفکیک شهرستان بر اساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان (معاونت برنامه ریزی استانداری).
- ۸- بررسی و توزیع اعتبارات جاری دستگاههای اجرایی شهرستان به تفکیک برنامه و فصول هزینه بر اساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه.
- ۹- بررسی و تصمیم‌گیری در مورد توسعه صادرات غیر نفتی شهرستان و در صورت لزوم خط‌مشی‌های اجرایی مبادلات مرزی اعم از بازارچه‌ها و تعاونیهای

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۸۱

مرزنشینی در چارچوب سیاستهای کلی تجارت خارجی کشور.

۱۰- بررسی برنامه‌های سالانه و میان مدت اصلاح و تحول اداری متناظر با برنامه‌های توسعه مصوب و پیشنهاد آن به مراجع ذی ربط.

۱۱- شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی شهرستان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی در امور اقتصادی، تولیدی، اجتماعی.

۱۲- سازماندهی کمک‌ها و مشارکتهای مردمی در اقدامات عمرانی و امور عام المنفعه.

۱۳- بررسی راههای تجهیز و جذب پس اندازهای مردم و بکارگیری آنها در امور توسعه شهرستان در چارچوب سیاستها و خط مشی‌های پولی کشور.

۱۴- پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به ویژه بسیجیان در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی شهرستان به مراجع ذی ربط و تنظیم سیاستهای اجرایی مربوطه.

۱۵- پیشنهاد برنامه‌های توسعه منابع انسانی به مراجع ذی ربط و تنظیم سیاستهای اجرایی مربوطه.

۱۶- پیشنهاد برنامه‌های استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح شهرستان به مراجع ذی ربط و تنظیم سیاستهای اجرایی مربوطه.

۱۷- بررسی وضعیت اشتغال در سطح شهرستان و پیش‌بینی روشهای تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا.

۱۸- پیشنهاد برنامه و تأمین منابع تقویت و توسعه بسیج شهرستان.

– اعضاء کمیته برنامه ریزی و توسعه شهرستان

با استناد به بندهای (ب) و (ج) ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه کشور و نیز بند (ج) ماده ۴۴ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کمیته‌های برنامه ریزی شهرستان به ریاست فرماندار شهرستان و دبیری نماینده سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان و عضویت روسای دستگاههای اجرایی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه ریزی و توسعه استان می‌باشند تشکیل می‌گردد و نمایندگان هر شهرستان در مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظرین کمیته برنامه ریزی شهرستان عضویت خواهند داشت.

فصل سوم: آشنایی کلی با وظایف و اختیارات بخشدار

(نماینده عالی دولت در بخش)

طرح بحث

بر اساس ماده ۶ قانون تقسیمات کشوری، بخش واحدی از تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین است. مرکز بخش در تقسیمات کشوری ایران، شهر یا روستایی در آن بخش است که بخشداری در آن واقع است. بخشداری سازمانی دولتی است که زیر نظر فردی به نام «بخشدار» اداره می‌گردد و زیرمجموعه فرمانداری است. این سازمان وظیفه برقراری امنیت برای شهروندان را در سطح بخش بر عهده دارد و نیروهای انتظامی در کنار نیروهای امنیتی زیر نظر آن انجام وظیفه می‌کنند. بدین جهت بخشدار نماینده عالی رتبه کشوری در قلمرو بخش است. وظیفه اصلی یک بخشدار حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه مأموریتش بوده و قائم مقام قانونی دولت در اتخاذ تصمیمات لازم الاجرای اداری درباره امور ملی و عمومی حوزه مأموریت خویش می‌باشد.^۱

مبحث اول: نصب و عزل بخشداران

در خصوص نصب و عزل بخشداران ماده ۶ مصوبه شورای عالی اداری اشعار می‌دارد: انتخاب و عزل بخشداران با پیشنهاد فرماندار و تأیید استاندار و حکم وزیر کشور خواهد بود. مطابق تبصره ماده فوق الذکر اختیارات وزیر کشور، موضوع این ماده قابل تفویض به استانداران می‌باشد. همچنین در صورت استعفاء، عزل، فوت و یا سایر مواردی که مانع از انجام وظایف بخشدار گردد سرپرست بخشداری موقتاً از سوی استاندار تعیین می‌شود. فرماندار موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه بخشدار جدید را به استاندار پیشنهاد نماید.

مبحث دوم: هماهنگی اداری در حوزه بخش

به موجب مقررات حاکم، کلیه رؤسای ادارات و نهادهای انقلاب اسلامی موظفند عدم حضور خود را در محل خدمت به اطلاع بخشدار برسانند و جانشین موقت خود

۱. انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۲۰۶.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۸۳

را به وی معرفی نمایند. مواردی که بخشداری در زمان معین، حضور رئیس اداره ای را در بخش ضروری بدانند رئیس اداره مزبور موظف است از مرخصی یا مأموریت در آن زمان صرفنظر نموده و در محل خدمت حضور یابد. شایان ذکر است عزل و تغییر رؤسا و مسئولین ادارات بخش توسط مقامهای مجاز دستگاههای ذی ربط با اطلاع بخشداری صورت می‌گیرد. و واحدهای قضائی در بخش درخصوص مسائلی که به نحوی با آرامش و امنیت عمومی بخش مرتبط است بایستی همکاری لازم را با بخشداری معمول دارند. کلیه دستگاههای اجرائی در بخش موظفند ترتیبی اتخاذ نمایند که بخشداری از مأموریت‌های سازمانی و اقدامات به عمل آمده و آخرین دستورالعمل‌ها و ضوابط بخشنامه‌های صادره آگاهی داشته باشند و واحدهای اجرائی بخش موظف به ارائه گزارش عملکرد دوره ای خویش به بخشداری می‌باشند. مضاف بر آن شوراها، ستادها و مجامعی که برای هماهنگی انجام وظایف دستگاههای اجرایی در بخش طبق قوانین و مقررات تشکیل می‌گردد زیر نظر بخشداری فعالیت خواهند نمود.

مبحث سوم: وظایف بخشداریان

بخشداری همانند استاندار و فرماندار نماینده عالی رتبه مرکز در قلمرو بخش است، فلذا به تناسب جایگاه خود همان وظایف استانداران و فرمانداران را در محدوده بخش دارا است. این امر به صراحت در ماده ۲۰ قانون تقسیمات کشوری لحاظ گردیده است: (کلیه وظایفی که بر عهده فرمانداران محول است بخشداریان همان وظایف را در بخش مأموریت خود دارا هستند.....). وظایف و اختیارات ذیل شرح کامل و جامعی از وظایف و مأموریت‌های بخشداری نیست بلکه به تناسب ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های خاص مناطق و شرایط سیاسی و اجتماعی و اقلیمی و اقتصادی قابل تعدیل می‌باشند.

گفتار اول: تفکیک وظایف بخشداری به لحاظ ماهیت امور

بند اول: امور سیاسی و انتظامی بخش

- ۱- اجرای سیاست‌های عمومی دولت و استقرار امنیت در سطح بخش
- ۲- جمع آوری اخبار و شایعات منطقه و گزارش موارد مهم به فرمانداری
- ۳- شناسایی اوضاع اجتماعی و سیاسی و ریشه یابی عوامل احتمالی نا امنی‌ها در بخش

۳۸۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۴- شرکت در جلسه شورای تأمین و ارائه پیشنهادات لازم در صورت دعوت فرماندار

بند دوم: امور نظارت و بازرسی

- ۱- اعمال نظارت بر مسائل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بخش
- ۲- سرکشی از روستاها و بررسی مشکلات و ایجاد هماهنگی در جهت رفع آن‌ها با همکاری شوراهای اسلامی
- ۳- موظف ساختن دهداران به حضور در روستاها و تشویق مشارکت عمومی در جهت سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی در تمامی ابعاد.
- ۴- نظارت عالیه بر توزیع ارزاق عمومی در سطح بخش

بند سوم: امور اقتصادی و فرهنگی

- ۱- پیگیری جذب اعتبارات تخصیصی برای طرح‌های عمرانی، فرهنگی و اقتصادی بخش
- ۲- تشویق مردم برای اجرای طرح‌های عمرانی، فرهنگی و اجتماعی در سطح بخش
- ۳- بازدید از پروژه‌های عمرانی سطح بخش و ارسال گزارش ماهانه به فرمانداری
- ۴- پیگیری طرح‌های فرهنگی و بسیج سواد آموزی در سطح بخش
- ۵- اقدام در جهت حل معضلات مربوط به تربیت بدنی در سطح بخش

بند چهارم: امور اجتماعی

- ۱- رسیدگی به امور ایشارگران، خانواده معظم شهداء و آزادگان و سرکشی از خانواده‌های مستمند و محروم بخش
- ۲- تشکیل جلسات عمومی در روستاها و استماع نقطه نظرات اهالی، بهداشت و ستاد حوادث غیر مترقبه
- ۳- پیگیری و حل اختلافات موردی در سطح بخش
- ۴- دست یابی به اطلاعات کامل از مسائل فرهنگی اهالی بخش
- ۵- برقراری ارتباط نزدیک با مسئولین بخش

- ۶- تنظیم گزارش ماهانه از اوضاع عمومی بخش
- ۷- برگزاری انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و شوراهای اسلامی روستا و بخش
- ۸- بررسی نیازها و مشکلات روستائیان.

گفتار دوم: سایر وظایف بخشدار

- ۱- حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه بخشداری و نظارت بر اجرای آن در کلیه دستگاه‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، شوراهای اسلامی و مؤسسات غیر دولتی عمومی مستقر در حوزه بخشداری
- ۲- مراقبت در بهبود و پیشرفت اوضاع اجتماعی و اقتصاد محلی
- ۳- ایجاد هماهنگی بین ادارات و سازمانهای دولتی بخش و نظارت بر حسن اجرای امور آنها
- ۴- اخذ گزارش از مقامات انتظامی محلی درباره وقایع و اتفاقات روزانه و صدور دستورهای قانونی به آنها
- ۵- فراهم ساختن موجبات تأمین ارزاق و نیازمندیهای عمومی مردم بخش و نظارت بر تأمین و فراوانی و مرغوبیت خوار و بار و مایحتاج عمومی با جلب همکاری بخش خصوصی
- ۶- مراقبت در امور مربوط به سپاهیان انقلاب و فراهم آوردن تسهیلات لازم در انجام وظایف آنان
- ۷- مراقبت نسبت به امور آموزشی خاصه در امر تعلیمات ابتدائی و جلب همکاری اهالی در امر پیکار با بی سوادی
- ۸- مراقبت در پیشرفت امور مربوط به تربیت بدنی و پیشاهنگی و همکاری در تهیه و تدوین زمین و وسایل مورد نیاز
- ۹- نظارت در امر بهداشت و بهداری به ویژه نسبت به بیماریهای همه گیر و ناشناخته و اعلام فوری به فرمانداری و سازمانهای مسئول برای مبارزه و جلوگیری از شیوع بیماری با تشریک مساعی مسئولین
- ۱۰- نظارت بر حفظ و حراست از منابع طبیعی و محیط زیست و استفاده بهینه از

۳۸۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

منبع و امکانات بالقوه و موجود بخش

۱۱- تشریک مساعی با مسئولان امر برای تشکیل و برقراری خانه‌های اصناف و فرهنگ روستایی

۱۲- بررسی و تهیه پیشنهادهای امر برای ایجاد مؤسسات عمومی و عام المنفعه

۱۳- نظارت در ساختن راهها به ویژه راههای فرعی و تأسیس پارکها، باشگاهها و نظایر آن از طریق تشویق مردم به خودیاری

۱۴- نظارت در حفظ ابنیه و آثار ملی و باستانی و تشریک مساعی با مسئولان امر

۱۵- مراقبت و تشریک مساعی در پیشرفت و حسن جریان امور مربوط به سازمانها و جمعیت‌های خیریه

۱۶- بررسی و تهیه پیشنهادهای لازم برای ایجاد واحدهای دولتی مورد نیاز در بخش به منظور رفع نقائص و احتیاجات واحدهای موجود.

۱۷- رسیدگی و اقدام نسبت به کلیه شکایات واصله و ارجاع آن به واحدهای مربوط با تمام گزارش به مقام مافوق و پیگیری موضوع تا حصول نتیجه و رفع شکایات شاکی به استثناء مواردی که موضوع در صلاحیت مراجع قضائی است.

۱۸- تهیه و جمع آوری اطلاعات لازم درباره شناخت مأموریت جهت اداره آرشیو و گزارشهای وزارت کشور و کسب اطلاع درباره شخصیت‌های محلی.

۱۹- تشویق و ترغیب مردم به امر خودیاری و مشارکت آنان در امور محلی و واگذاری کار مردم به مردم.

۲۰- سرکشی مرتب به کلیه دهات واقع در حوزه بخش و اطلاع از نیازمندیهای ساکنان روستاها و کوشش در تأمین خواسته‌های آنان.

۲۱- فراهم نمودن امکانات برای انجام انتخابات ریاست جمهوری، مجالس شورای اسلامی و خبرنگان و شوراهای اسلامی شهرستان، بخش، شهر، روستا و مناطق عشایرنشین در حوزه بخشداری و نظارت بر اجرای آن براساس قوانین و آیین نامه‌های مربوطه.

۲۲- بررسی و مراقبت درباره آموزش ضمن خدمت کارکنان بخشداری و شهرداریها و کدخدایان حوزه بخش و تهیه پیشنهاد لازم برای بالا بردن سطح مهارت و کارائی آنان.

۲۳- مراقبت در حسن جریان امور مربوط به ثبت احوال.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۸۷

۲۴- تشکیل مرتب شورای عمرانی بخش برای اجرای وظایف مقرر و همچنین شورای اداری بخش از نظر هماهنگی کردن فعالیتهای دستگاههای دولتی در جهت سیاست عمومی دولت.

۲۵- فراهم آوردن موجبات تشکیل و تقویت شوراهای اسلامی به منظور جلب مشارکت همه جانبه مردم بخش در امور مشارکت پذیر و سازماندهی مطلوب آن و اعمال نظارت بر شوراهای فوق در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه.

۲۶- نظارت و مراقبت در اجرای برنامه‌های عمرانی (ملی- استانی) و در صورت لزوم دادن تذکر به مسئولین اجرایی از طریق مسئولین مافوق در جهت رفع نواقص احتمالی.

۲۷- نظارت در امور شهرداریهای حوزه بخش طبق قانون شهرداری.

۲۸- نظارت در ایجاد سرویسهای حمل و نقل بین دهات حوزه بخش و مراقبت در امر راهنمایی و رانندگی و مؤسسات حمل و نقل در حدود آئین نامه‌های مذهبی.

۲۹- انجام وظایف مربوط به تشریفات و برگزاری جشنهای ملی و اعیاد مذهبی.

۳۰- ایجاد تسهیلات در بازدیدهای شخصیت‌های داخلی و خارجی از حوزه بخش و انجام تشریفات.

۳۱- مراقبت در امور مربوط به اتباع بیگانه و گزارش رفت و آمد آنان به مقام مافوق.

۳۲- نظارت در امور جهانگردی و جلب سیاحان.

۳۳- انجام وظایفی که قوانین و مقررات مربوط درباره اتحادیه‌ها و باشگاهها و مجامع امثال آنها برای بخشدار مقرر داشته است.

۳۴- مراقبت در حسن جریان امور اداری و دفتر بخشداری و انجام سریع و دقیق دستورهای اداری که از طرف مقامات مافوق صادر گردیده است.

۳۵- بررسی و برآورد اعتبارات مورد نیاز بر حسب دستورالعملهای ابلاغی از طرف استانداری به مقامات مربوطه طبق مقررات و تسلیم و نگهداری حسابهای مربوطه.

۳۶- گزارش رویدادهای مربوط به امنیت اجتماعی حوزه بخشداری به فرمانداری و مقامات مافوق.

۳۷- اجرای وظایفی که قانون نظام صنفی به عهده بخشدار محول کرده است.

گفتار سوم: اهم وظایف و اختیارات بخشدار در قلمرو مأموریت

اهم وظایف و اختیارات بخشدار در قلمرو مأموریت خویش به شرح زیر است:

- ۱- مسئول پیگیری در برقراری حفظ نظم و امنیت بخش.
- ۲- نظارت بر اجرای قوانین و مقررات در حوزه استحفاظی بخش.
- ۳- فراهم آوردن موجبات تشکیل و تقویت شوراهای اسلامی به منظور جلب مشارکت همه جانبه مردم بخش در امور مشارکت پذیر و سازماندهی مطلوب آن و اعمال نظارت بر شوراهای فوق در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه و آیین نامه‌های اجرائی.
- ۴- تشکیل و هدایت شوراهای بخش و روستاها و پیگیری مصوبات متخذه شوراهای مذکور طبق قوانین و مقررات مربوطه.
- ۵- انجام همه پرسی و کلیه انتخاباتی که به موجب قانون برگزار می‌گردد و اختیارات تفویضی.
- ۶- همکاری و هماهنگی با مسئولین تقسیمات کشوری.
- ۷- ایجاد زمینه مناسب جهت رشد و ارتقاء فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بانوان و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های ذی ربط و نظارت بر فعالیت آن‌ها در حوزه استحفاظی بخش.
- ۸- فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای رشد و پیشرفت و گسترش آموزش و پرورش همگانی بهداشت عمومی، آموزش عالی و تحقیقات بر اساس دستورالعمل‌های صادره و قوانین و مقررات مربوطه.
- ۹- حفظ و حراست از ارزشهای نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران و گسترش فرهنگ اصیل اسلامی در بخش.
- ۱۰- هدایت و هماهنگی اقدامات مربوط به پیشگیری و جلوگیری از منکرات و مفاسد اجتماعی در حوزه استحفاظی.
- ۱۱- فراهم آوردن زمینه‌های عدالت اجتماعی و فقر زدایی در حوز استحفاظی.
- ۱۲- اتخاذ تدابیر و پیشنهاد لازم و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران‌های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل و زلزله.
- ۱۳- همکاری با امور ایثارگران و ارتباط با خانواده‌های معظم شهداء.

بررسی کاربردی وظایف و اختیارات مقامات محلی دولت □ ۳۸۹

- ۱۴- ارزشیابی عملکرد مسئولین بخش براساس مصوبات و دستورالعمل‌های مراجع ذی صلاح.
- ۱۵- فراهم آوردن زمینه‌های همکاری و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاه‌های دولت، سازمان‌های محلی، نهادهای انقلاب اسلامی، شوراهای محلی در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه در بخش.
- ۱۶- نظارت و مراقبت در اجرای برنامه‌های عمرانی در بخش و گزارش مستمر به مسئولین مافوق و تذکر به مسئولین اجرایی و یا اعلام به مسئولین مربوطه در جهت رفع نواقص احتمالی.
- ۱۷- نظارت بر حفظ و حراست از منابع طبیعی و محیط زیست و استفاده بهینه از منابع و امکانات بالقوه و موجود بخش.
- ۱۸- شناسایی استعدادهای منطقه ای و تعیین نیازمندی‌های بخش و تصمیم‌گیری و هماهنگی در چارچوب سیاست‌ها و راهبردهای توسعه ملی، استانی و شهرستان.
- ۱۹- پیشنهاد وضع عوارض جدید بر فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی در محدوده بخش و شناسایی منابع جدید درآمدی و پیشنهاد آن به مراجع ذی ربط در جهت اجرای برنامه‌های توسعه منطقه‌ای.
- ۲۰- تلاش در جهت کسب منابع درآمدی مقرر در قوانین مربوطه در محدوده بخش و همکاری با دستگاه‌های ذی ربط علی‌الخصوص شهرداری، دهیاری و شوراهای اسلامی بخش و روستا.
- ۲۱- هدایت و هماهنگی برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور و تشویق سرمایه‌گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیر دولتی و جذب سرمایه‌های محلی و سوق دادن آنها به سمت فعالیت‌های تولید و عمرانی.
- ۲۲- سایر وظایفی که در بخش از طریق مراجع ذی صلاح بر عهده بخشدار محول می‌گردد.

فهرست منابع و مأخذ

الف) کتب فارسی

۱. ابوالحمد عبدالحمید، حقوق اداری، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۳.
۲. اختری محمدعلی، مقاله تاریخ حقوق ایران در زمان ساسانیان، بخش چهار.
۳. آریامنش بشیر، تأملی بر ضرورت احیای مرحله تجدید نظر در دیوان عدالت اداری، سایت دیوان عدالت اداری.
۴. آریامنش بشیر و قربانی احمد، مقاله دستور موقت در آیین قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. سایت دیوان عدالت اداری.
۵. استوار سنگری کورش و امامی محمد، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوم، نشر میزان، ۱۳۸۷.
۶. امیر ارجمند اردشیر، تقریرات درس حقوق اداری، دوره کارشناسی و کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق ۱۳۸۰-۱۳۸۱.
۷. امینی دروله حمیدرضا، بررسی اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۷۷.
۸. انصاری ولی الله، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، نشر میزان، ۱۳۸۶.
۹. انصاری ولی الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، چاپ پنجم، تهران، نشر حقوقدان، ۱۳۹۰.
۱۰. باقری مصطفی و نظری زاد امیر، مقاله اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی، مرکز پژوهشهای نوین در علوم انسانی، ۱۳۹۴.
۱۱. جعفری لنگرودی محمدجعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، جلد ۱، تهران ۱۳۷۶.
۱۲. جوان آراسته حسین، درباره‌ی علم حقوق، چاپ اول، نشر کتاب مرجع، ۱۳۸۹.
۱۳. حاج زاده هادی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی (بررسی مفهوم منفعت عمومی)، دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۶۲، ت. ن ۱۳۹۳/۴/۳۱.

۳۹۲ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۱۴. حافظ نیا محمدرضا و الله وردی زاده رضا، مقاله رابطه سیستم سیاسی بسیط با همبستگی ملی: بررسی موردی ایران.
۱۵. دانش پژوه مصطفی، مقاله حقوق عمومی در جهان اسلام.
۱۶. رضایی زاده محمدجواد، حقوق اداری، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۸۵.
۱۷. رضایی زاده محمدجواد و کاظمی داوود، مقاله بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه فقه و حقوق اسلامی دانشگاه تبریز، شماره ۵-۱۳۹۱.
۱۸. رمضان پور رحمان، مقاله قراردادهای ناظر بر ارائه خدمات عمومی در ایران، مرکز نشر مقامات حقوقی حق گستر.
۱۹. رمضان پور رحمان، مقاله خدمات عمومی، مرکز نشر مقالات حقوقی حق گستر.
۲۰. رهبر فرماندار، انتشارات وزارت کشور، تهران، چاپخانه موسوی، ۱۳۳۵.
۲۱. زارعی محمدحسین، حاکمیت قانون در اندیشه های سیاسی و حقوقی، فصلنامه مفید، سال هفتم، شماره ۲۶.
۲۲. سنجابی کریم، حقوق اداری ایران چاپ سوم، تهران، انتشارات مهر آیین، ۱۳۳۴.
۲۳. شم آبادی ابوالقاسم، مقاله اصل حاکمیت قانون و ارتباط آن با اصل برابری، نشر حقوقی عدلیه.
۲۴. شمس عبدالله، آیین دادرسی مدنی، انتشارات آداک، ص ۱۲۷.
۲۵. شهیدی حسین، چهارسو و نگرشی کوتاه بر تاریخ و جغرافیای تاریخی، چاپ اول، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۵.
۲۶. صادقپور ابوالفضل، نظریه تمرکز و عدم تمرکز، مجله مدیریت امروز، تهران، دوره پنجم، شماره دوم.
۲۷. صدرالحفاظی سیدنصرالله، مقاله نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری.
۲۸. صمدی فخرالدین، مقاله جایگاه شورای امنیت کشور، شوراها و فرعی (شورای تامین استان و شهرستان) و ماهیت مصوبات آن، مرکز همایشهای بین المللی صدا و سیما، اولین کنفرانس بین المللی حقوق و توسعه پایدار جامعه مدنی.
۲۹. طاهری ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، نشر قومس، ۱۳۷۰.
۳۰. طباطبایی موتمنی منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۳۱. طباطبایی موتمنی منوچهر، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۳۲. طباطبایی موتمنی منوچهر، حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۸.
۳۳. طباطبائی موتمنی منوچهر، حقوق اداری، جلد ۱، انتشارات دانشگاه تهران، سال ۱۳۵۵.

فهرست منابع و مآخذ □ ۳۹۳

۳۴. طباطبائی مومنی منوچهر، حقوق اداری، جلد اول، چاپ ششم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۸.
۳۵. طباطبائی مومنی منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۷.
۳۶. عالم عبدالرحمن، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی، ۱۳۷۳.
۳۷. عباسی بیژن، حقوق اداری، چاپ اول، نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
۳۸. عبدی عادل، بررسی تحلیلی وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۷.
۳۹. علوی سید علی، تاریخ تحولات سیاسی و اداری در ایران، چاپ اول، انتشارات دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰.
۴۰. علینقی جهرمی سید محمد، بررسی وظایف استانداران، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، ۱۳۷۵.
۴۱. علی هاشمی سید احمد، آیین دادرسی مدنی فرانسه، چاپ اول، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۹۱.
۴۲. قاضی ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
۴۳. کاتوزیان ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ سی ام، شرکت سهامی انتشارات.
۴۴. کاتوزیان ناصر، کلیات حقوق: نظریه عمومی، جلد ۱، انتشارات بنیاد حقوقی کاتوزیان، ۱۳۷۹.
۴۵. کاتوزیان ناصر، حقوق مدنی، ضمان قهری، مسئولیت مدنی، انتشارات بنیاد حقوقی کاتوزیان.
۴۶. کاتوزیان ناصر، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۴، انتشارات بنیاد حقوقی کاتوزیان.
۴۷. کسروی احمد، تاریخ مشروطه ایران و تاریخ ۱۸ ساله آذربایجان، ۱۳۴۹.
۴۸. گرجی علی اکبر، چشم انداز کنونی حقوق اساسی، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱، ۱۳۸۲.
۴۹. گرجی علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، نشر جنگل، ۱۳۸۸.
۵۰. گلدوزیان ایرج، بایسته‌های حقوق جزای عمومی (۱-۲-۳)، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۹۲.
۵۱. مدنی سید جلال الدین، حقوق اداری، جلد اول، چاپ اول، انتشارات پایدار، ۱۳۸۷.
۵۲. مدنی سید جلال الدین، دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، ۱۳۸۹.
۵۳. مشکور محمد جواد، تاریخ زمین، انتشارات اشراقی، بهار ۱۳۷۲.
۵۴. موسی زاده رضا، حقوق اداری، چاپ پنجم، نشر میزان، ۱۳۸۲.
۵۵. میراحمدی مریم، نظام حکومت در دوران اسلامی از صدر اسلام تا عصر مغول، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ۱۳۶۸.
۵۶. میر داماد نجف آبادی، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، معرفت حقوقی، سال اول، شماره اول، ۱۳۹۰.

۳۹۴ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۵۷. میرداماد نجف آبادی، مقاله صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، معرفت حقوقی، سال اول، شماره اول، ۱۳۹۰.
۵۸. نبوی مصطفی، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، چاپ سوم، تهران، سازمان چاپ و خواجه، ۱۳۵۲.
۵۹. نصیری سعید، مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ اول، مؤسسه انتشارات سکه، ۱۳۷۷.
۶۰. نوربخش امیرحسین، تاریخ تحولات حقوق عمومی در ایران باستان، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۳.
۶۱. نویمان فرانتس، آزادی و قدرت و قانون، ترجمه عزت الله فولادوند، تهران، خوارزمی، ۱۳۷۳.
۶۲. هاشمی سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، نشر مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۴.
۶۳. هاشمی سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران - جلد دوم - حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر دادگستر، ۱۳۸۰.
۶۴. هداوند مهدی علی، اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱.
۶۵. هداوند مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، چاپ دوم، انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
۶۶. هداوند مهدی و کاظمی داود، مقاله تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری، فصل‌نامه راهبرد، سال بیست و دوم، شماره ۶۷، ۱۳۹۲، صص ۶۳-۹۳.
۶۷. هدایت نیا فرج الله، جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۸، ۱۳۸۹.
۶۸. هدایت نیا فرج الله، جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ۱۳۸۸.
۶۹. هدایت نیا و کاویانی، بررسی فقهی - حقوقی شورای نگهبان، چاپ اول، مرکز نشر پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰.
۷۰. هریسی نژاد کمال الدین، قیومیت اداری در حقوق ایران (مورد شوراهای اسلامی شهر)، نشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی (تبریز)، ۱۳۸۱ - دوره ۴۵، شماره ۱۸۲.
۷۱. یدایی حیدرعلی، عدم تمرکز، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.

ب) قوانین و مقررات

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بازنگری شده در سال ۱۳۶۸.

فهرست منابع و مآخذ □ ۳۹۵

۲. قانون اساسی مشروطه و متمم آن.^۱
۳. قانون اساسی ایتالیا، اداره توافقه‌های بین‌المللی، ناشر اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۵.
۴. قانون شرح وظایف استانداران و فرمانداران، مصوب هشتادمین جلسه شورای عالی اداری، ۱۳۷۷/۷/۲۸.
۵. لایحه قانونی استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران، مصوب شورای انقلاب ج.ا.ا، مورخ ۱۳۵۹/۳/۲۶.
۶. قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران، مصوب ۱۳۳۹/۱/۲۸.
۷. قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶.
۸. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵.
۹. قانون برنامه دوم، سوم و چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.
۱۱. آیین نامه شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کارگروه‌های تخصصی، روزنامه رسمی شماره ۱۸۴۹۴ مورخ ۱۳۸۷/۶/۶.
۱۲. قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استانها، شهرستانها و مناطق کشور، مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶.
۱۳. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱.
۱۴. قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱.
۱۵. قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، مصوب ۱۳۶۲/۶/۷.
۱۶. قانون تجارت ایران، مصوب ۱۳۱۱/۱۲/۱۳.
۱۷. رأی دادنامه شماره ۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال قسمت مربوط به صدا و سیما از مادتهای ۸ و ۹ و ۱۰ و تبصره‌های آنها از مصوبه هشتادمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۵۸۷۵، ۱۳۷۸ ۶/۶.

۱. قانون اساسی مشروطه اولین قانون اساسی ایران بود که در ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۴ هجری قمری به امضای مظفرالدین شاه رسید. این قانون ۵۱ ماده داشت که عموماً مربوط به طرز کار این قانون ۵۱ ماده داشت که عموماً مربوط به طرز کار مجلس شورای ملی و مجلس سنا می‌شد، به همین دلیل در آغاز به نظامنامه مشهور بود. این قانون بعد از موفقیت مشروطه خواهان در گرفتن فرمان مشروطه و با عجله تهیه شده بود و در آن ذکری از حقوق ملت و سایر ترتیبات مربوط به رابطه اختیارات حکومت و حقوق ملت نبود. بنابراین (متمم قانون اساسی) تهیه شد و به تصویب مجلس رسید و محمدعلی شاه نیز آن را در ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ هجری قمری امضا کرد. این قانون و متمم آن تا سال ۱۳۵۷ که حکومت پادشاهی در ایران برافتاد، قانون اساسی ایران بود.

۳۹۶ □ صلاحیت‌های قانونی مقامات محلی دولت در حقوق اداری ایران

۱۸. رأی شماره ۵۰۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بندهای ۱۷ و ۲۹ ماده ۲ مصوبه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری شماره هـ/۸۲/۴۸۰، تاریخ: ۱۳۸۵/۷/۱۶.
۱۹. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷.
۲۰. ماده واحده لایحه قانونی واگذاری اختیارات فنی به استانها مصوبه شورای انقلاب ۱۳۵۸/۱۱/۷.
۲۱. تصویب نامه نظارت استانداران و فرمانداران بر ادارات، مصوب ۱۳۳۴/۳/۱۳.
۲۲. آیین نامه اجرایی اختیارات استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۴۱/۶/۱۰.
۲۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، ۱۳۶۸.
۲۴. قانون مدنی، مصوب ۱۳۰۷ و ۱۳۱۳.
۲۵. قانون تأسیس سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹.
۲۶. قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۵.
۲۷. ماده واحده شرایط انتخاب قضات مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۴.
۲۸. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، ش ۵۵۶، مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۰.
۲۹. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵.
۳۰. لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب.
۳۱. تصویب نامه تشکیل شورای عالی عشایر ایران، شماره ۱۱۰۵۶۴ ت ۸۵۰، مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۶.
۳۲. اصلاحیه آیین نامه اجرایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان به استناد بند (ه) ماده ۱۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۸۹.
۳۳. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، مصوب ۱۳۹۱.
۳۴. قانون اراضی شهری، مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۷.
۳۵. قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵.
۳۶. قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱.
۳۷. آیین نامه معاملات دولتی، مصوب ۱۳۳۴.
۳۸. قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵.
۳۹. قانون اصلاح ماده ۵۳ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.