
بسم الله الرحمن الرحيم

شرح جامع

حقوق اداری

«حقوق»

مولف: پژواک محمدعلی نژاد

انتشارات ارشد

پیشگفتار ناشر

خداوند بزرگ را شاکریم که فرصتی عنایت فرمود تا بتوانیم قدمی در جهت گسترش علم و فرهنگ کشور عزیزمان برداریم و مسیری هموار را در اختیار مخاطبان و داوطلبان علاقمند به ادامه تحصیل قرار دهیم. از آنجائی که درحوزه کتاب‌های درسی و کمک درسی کارشناسی ارشد کتاب‌های زیادی به رشته تحریر در آمده است با این حال وجود یک مجموعه جامع، دقیق، کامل و دارای رفرنس(منابع) مستند احساس می‌شود.

همیشه دغدغه داشتیم که ای کاش می‌شد تمامی منابع پراکنده و گاهاً دست نایافتنی کنکور در یک مجموعه به گونه‌ای جذاب و شیوا آماده می‌شد و همچنین سوالات دوره‌های قبل کنکور نیز به گونه‌ای تشریحی پاسخ داده می شدند، که خدشه‌ای بر آنها وارد نشود و خیال داوطلبان عزیز آنقدر آسوده باشد که اطلاعات مندرج در پاسخنامه‌ها را برای بهره‌گیری در آزمون خود بکار گیرند. این کار با یاری خداوند بزرگ و همکاری نخبه‌ترین دانشجویان و اساتید کشور در انتشارات ارشد هماهنگ گردید و در تمامی مقاطع تحصیلی از کاردانی به کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری در حوزهٔ آزمون‌های سراسری – آزاد و پیام نور بسته‌های آموزشی شامل کتاب‌های بانک سوالات و کتاب‌های شرح جامع درس آماده گردید. در تهیه مجموعه‌های فوق‌الذکر از فارغ‌التحصیلان کارشناسی ارشد و دکتری که حائز رتبه‌های تک رقمی کنکور می‌باشند، استفاده کرده‌ایم، تا شما عزیزان بتوانید در راستای افزایش توان علمی خود در جهت نیل به مقصود خویش نایل آیید. بدون تردید می‌توان گفت که برای اولین بار در نظام آموزشی کشور مجموعه‌ای به این سبک عرضه می‌شود که در کیفیت و کمیت بی‌نظیر بوده و تمامی نیازهای دانشجویان داوطلبان عزیز را پوشش داده است. امید است که استفاده از این مجموعه عزیزان را در جهت موفقیت در آزمون یاری رسانده باشد. در پایان لازم به ذکر است که بی نقصی محض از آن خداوند متعال می‌باشد، بنا براین از تمامی خوانندگان و داوطلبان عزیز خواهشمندیم نظرات سازنده خود را در مورد این کتاب به سایت انتشارات ارشد اعلام نمایند تا ما را در جهت هر چه بهتر آماده کردن این محصولات یاری رسانند.

با تشکر

ناشـــــر

www.arshadbook. ir

پیشگفتار مولف

خداوند را سپاس می‌گویم که فرصتی دست داد تا بتوانیم اهم مطالب درس حقوق اداری را در جلدی فشرده و کاملا گویا، تقدیم به دانشجویان حقوق نمائیم. چرا که، آن‌چه در ابتدا در نظر دانشجویان حقوق- به خصوص علاقمندان به حقوق عمومی- نقش می‌بندد. حجم فوق‌العاده زیاد این درس می‌باشد، لذا شاخص این نوشتار ر انخست برگزیده‌گویی و سپس بر ساده فهم بودن آن گذاشتیم و سعی بر آن نمودیم که از متن خارج نشویم و به حاشیه وارد نگردیم.

لازم به ذکر است که گزیده‌گویی ما تا جایی مورد توجه بوده‌است که این دفتر را از جامعیت و کاملیت نیندازد و در جای‌جای این نوشتار این هدف را داشتیم که مطالعه این کتاب بتواند به طول کامل نیازهای یک داوطلب شرکت در کنکور کارشناسی ارشد را، برطرف کند. البته لازم به ذکر است دانشجوی حقوق هیچ‌گاه از مراجعه به قانون بی‌نیاز نخواهد بود آنچه به جد به دوستان داوطلب توصیه می‌نمایم (به عنوان دانشجویی که سابقه شرکت در آزمون کارشناسی ارشد در سال‌های اخیر را دارم) این است که قوانینی که در این نوشتار به آن‌ها ارجاع شده، به طور کامل مورد مطالعه قرار گیرد. (به خصوص قوانین مدیریت خدمات کشوری، قانون دیوان عدالت اداری، قانون استخدام کشوری و ...)

با توجه به سؤالات سال‌های اخیر کنکورهای سراسری کارشناسی ارشد در حقوق اداری، در می‌یابیم که رویه، بر توجه به اصول حقوق اداری و مفهومی شدن سؤالات است و از آن مهم تر این که استخوان‌بندی سؤالات، تأکید بر کتاب نفیس «حقوق اداری» نوشته استاد ارجمند آقای منوچهر طباطبایی مؤتمنی است، لذا این کتاب را به طور بسیار زیاد از این کتاب استخراج کردیم و سرفصل‌های این دفتر را منطبق بر ابواب کتاب فوق نمودیم و هر جا که ضرورت دیده می‌شد، برخی مطالب به روز شد و برخی مسائل، بیشتر شکافته شد.

در پایان، این نوشته‌ی کوچک را به مرد بزرگ حقوق اداری ایران دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی تقدیم می‌نمایم، کسی که علی‌رغم کهولت سن بسیار، همچنان خستگی ناپذیر به تحقیق و پژوهش ادامه می‌دهد.

با سپاس

پژواک محمد علی نژاد

فهرست مطالب

عنوان **صفحه**

پیشگفتار ناشر ۳
پیشگفتار مولف ۴

کلیات حقوق اداری ۹
مبحث نخست: تعریف حقوق اداری ۹
مبحث دوم: ویژگیها یا خصوصیات حقوق اداری ۱۰
مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری ۱۰
مبحث چهارم: وظایف اداری قوه‌ی مجریه و موضوع حقوق اداری ۱۱

باب اول: سازمان اداری کشور

فصل اول: مقامات عالی سازمان اداری کشور ۱۶
مبحث اول: مقام رهبری.....۱۶
مبحث دوم: مقام ریاست جمهوری ۱۷
مبحث سوم معاون اول رئیس جمهور وزیران ۱۸
مبحث چهارم: هیات وزیران..... ۲۵
فصل دوم: :سازمان اداری کشور در شهرستانها ۲۶
مبحث اول: نظامها یا سبکهای اداری.....۲۶
مبحث دوم: تقسیمات کشوری ۳۲
مبحث سوم: سازمان منطقه‌ای قوه مرکزی و سازمان‌های محلی..... ۳۳
فصل سوم :مؤسسات عمومی..... ۵۰
مبحث اول: مفهوم مؤسسه عمومی ۵۰
مبحث دوم: مؤسسه عمومی و عدم تمرکز اداری..... ۵۰
مبحث سوم: اقسام مؤسسات عمومی..... ۵۱
مبحث چهارم: میدان عمل مؤسسات عمومی ۵۱
مبحث پنجم: فرق بین مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ۵۱
مبحث ششم: نظام حقوقی مؤسسه عمومی ۵۱
مبحث هفتم: سازمان اداری مؤسسات عمومی ۵۲
مبحث هشتم: محاسن و معایب مؤسسات عمومی..... ۵۲
مبحث نهم: وجوه افتراق بین شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی ۵۳

عنوان **صفحه**

مبحث دهم: مؤسسات و نهادهای انقلابی (نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) ۵۴
فصل چهارم :نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی ۵۵
خلاصه باب ۵۶

باب دوم استخدام دولتی

فصل اول :کلیات ۶۳
مبحث اول: تعریف مستخدم یا کارمند دولت ۶۳
مبحث دوم: انواع کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون: ۶۳
مبحث سوم: دایره شمول قانون مدیریت خدمات کشوری ۶۵
فصل دوم :اصول کلی نظام طبقه‌بندی مشاغل در قانون استخدام کشوری۱۳۴۵ و قانون نظام هماهنگ پرداخت ۱۳۷۰ ..... ۶۷
الف) مفهوم طبقه‌بندی مشاغل ۶۷
ب) چگونگی اجرای طبقه‌بندی مشاغل ۶۷
ج) تخصیص طبقات شغلی به گروه‌های جدول حقوق و ضوابط آن ۶۸
فصل سوم: احکام طبقه‌بندی مشاغل و نظام حقوق و مزایای مستخدمین در قانون مدیریت خدمات کشوری ۷۰
مبحث اول: احکام طبقه‌بندی مشاغل ۷۰
مبحث دوم: حقوق ماهانه و مزایای شغلی، جدول حقوق، امتیاز، ضریب ریالی و چگونگی محاسبه حقوق ۷۱
فصل چهارم: بازنشستگی و حقوق وظیفه ۷۴
بند اول: بازنشستگی ۷۴
بند دوم: حقوق وظیفه ۷۵
بند سوم: صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و صندوق رفاه بازنشستگان ۷۶
بند چهارم: رسیدگی به شکایات مستخدمین ۷۷
فصل پنجم :تاریخچه و تحول قوانین استخدامی و ویژگی‌های استخدام عمومی ۷۸
نگاهی به تاریخچه و تحول قوانین استخدامی ۷۸
ماهیت حقوقی استخدام دولتی ۷۹
درجه بستگی مستخدم به دولت ۷۹
فصل ششم :تکالیف و مسئولیت‌های مستخدمین عمومی ۸۱
مبحث اول: تکالیف و وظایف مستخدمین عمومی ۸۱
مبحث دوم: مسئولیت مستخدمین عمومی ۸۴
فصل هفتم :حقوق اجتماعی مستخدمین ۸۷
مبحث اول: حقوق مدنی ۸۷
مبحث دوم: حقوق و آزادی‌های سیاسی ۸۷
فصل هشتم:حالات استخدامی ۸۹
مبحث اول: انتقال ۸۹
مبحث دوم: مأموریت ۹۰
مبحث سوم: سایر حالات استخدامی ۹۰

عنوان **صفحه**

خلاصه فصل ۹۲

باب سوم :خدمات اداری دولت: پلیس اداری و خدمات عمومی

فصل اول :پلیس اداری ۹۹
مبحث اول: فرق بین پلیس اداری و پلیس قضایی ۹۹
مبحث دوم: هدف‌های پلیس اداری ۱۰۰
مبحث سوم: مقامات پلیس اداری ۱۰۱
مبحث چهارم: همکاری مقامات پلیس اداری با یکدیگر ۱۰۱
مبحث پنجم: ابزارها یا نظامات پلیسی ۱۰۱
مبحث ششم: حدود اختیارات پلیس اداری در حالت اضطراری ۱۰۲
فصل دوم :خدمات عمومی ۱۰۳
مبحث اول: تعریف خدمات عمومی ۱۰۳
مبحث دوم: شاخص خدمت عمومی ۱۰۳
مبحث سوم: ایجاد و یا حذف خدمات عمومی و سازمان دادن آنها ۱۰۴
مبحث چهارم: نظام حقوقی خدمات عمومی ۱۰۴
مبحث پنجم: راه‌های اداره خدمات عمومی ۱۰۵
مبحث ششم: ظهور خدمات صنعتی و بازرگانی دولت و بحران نظریه خدمات عمومی ۱۰۵
فصل سوم :کمک به امور عام‌المنفعه و امور خیریه (سیاست حمایتی دولت و یارانه) ۱۰۷
فصل چهارم:حدود وظایف و مشاغل اداری دولت ۱۰۹
خلاصه باب ۱۱۰

باب چهارم :شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری و اعمال حقوقی اداری

فصل اول:شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری ۱۱۵
مبحث اول: مفهوم شخصیت حقوقی ۱۱۵
مبحث دوم: فواید عملی شخصیت حقوقی در حقوق عمومی و اداری ۱۱۶
مبحث سوم: مبنای علمی شخصیت حقوقی ۱۱۶
مبحث چهارم: اقسام اشخاص حقوقی ۱۱۷
مبحث پنجم: قواعد مشترک بین اشخاص حقوقی ۱۱۹
فصل دوم :اموال و ثروت‌های عمومی ۱۲۰
الف) اموال عمومی ۱۲۰
ب) اموال خصوصی ۱۲۱
ج) نگهداری و حق استفاده از اموال عمومی ۱۲۲
فصل سوم:اعمال اداری ۱۲۳
مبحث اول: اعمال اداری یکجانبه (تصمیمات اداری عام و خاص) ۱۲۳
مبحث دوم: اعمال اداری دوجانبه یا قراردادهای اداری ۱۲۹
خلاصه باب ۱۵۲

عنوان **صفحه**

باب پنجم :مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین عمومی

فصل اول:تشخیص بین مسئولیت شخصی مستخدم و مسئولیت دولت ۱۵۹
فصل دوم:مسئولیت شخصی مستخدمین ۱۶۰
فصل سوم:مسئولیت مدنی دولت ۱۶۱
مبحث اول: سابقه مسئولیت دولت ۱۶۱
مبحث دوم: مسئولیت دولت از لحاظ خطای اداری ۱۶۱
مبحث سوم: مسئولیت بدون تقصیر یا مسئولیت دولت از لحاظ خطر ۱۶۳
مبحث چهارم: مسئولیت دولت ازلحاظ قوه قضائیه ۱۶۴
مبحث پنجم: مسئولیت مدنی قوه مقننه ۱۶۵
خلاصه باب ۱۶۶

باب ششم :حاکمیت قانون در روابط دولت و افراد و مسئله دادگاه‌های اداری

فصل اول:مفهوم حاکمیت قانون ۱۷۱
مبحث اول: قواعد حقوقی حاکم بر دستگاه‌های اداری ۱۷۱
مبحث دوم: صور مختلف تخلف از قواعد حقوقی (موارد نقض قانون) ۱۷۲
مبحث سوم: ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون ۱۷۵
فصل دوم :نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری و مسئله دادرسی اداری ۱۷۶
مبحث اول: چگونگی نظارت قضایی در حقوق کشورهای دیگر ۱۷۶
مبحث دوم: فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری ۱۷۶
محبث سوم: نظارت قضایی بر سازمان اداری در حقوق ایران ۱۷۷
خلاصه باب ۱۸۲

کلیات حقوق اداری

در جامعه، تعدادی سازمان عمومی وجود دارد که عهده‌دار فعالیت‌های عمومی هر جامعه هستند که مجموع اینها دستگاه اداری هر جامعه را تشکیل می‌دهند. مطالعه‌ی سازمان، صلاحیت و وظایف دستگاه اداری مزبور، موضوع رشته‌ای است که حقوق اداری نامیده می‌شود. [البته بهتر است گفته شود که مطالعه‌ی سازمان و صلاحیت و وظایف این دستگاه از دیدگاه حقوقی موضوع حقوق اداری می‌باشد.]

به علت نبودن یک خصیصه‌ی عینی که بتواند حقوق اداری را از سایر رشته‌های حقوقی مشخص نماید. این رشته همواره بدنبال یک تعریف از خود بوده است.

مبحث نخست: تعریف حقوق اداری

حقوق اداری را از دو دیدگاه می‌توان تعریف نمود:

۱- از لحاظ صوری: یعنی از لحاظ ارتباط منطقی موجود بین سازمان‌های عمومی.

۲- از لحاظ ماهوی: یعنی از لحاظ قواعد و احکامی که بر آن حاکم است.

۱- حقوق اداری از لحاظ صوری: بهتر است ذیل این عنوان نخست به این مساله اشاره شود که اولاً حقوق اداری شعبه‌ای از حقوق عمومی است ثانیاً این که این رشته، داخلی است. این رشته موضوعش مطالعه سازمان، وظایف دستگاه اداری یعنی مجموع سازمانها، ادارات، مقامات و مامورینی است که زیر نظر هیات حاکمه و مقامات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه و تامین نیازها و خدمات همگانی می‌پردازند.

این رشته مکمل و متمم حقوق اساسی است. حقوق اساسی از صلاحیت‌ها، سازمان بندی‌ها و وظایف قوای سه گانه بحث می‌کند، در صورتی که حقوق اداری صلاحیت‌ها، سازمان‌بندی، وظایف و ساز و کارهای قوه مجریه را بحث و بررسی می‌کند.

به معنای دیگر مقامات سیاسی - که حقوق اساسی از آن بحث می‌کند- خط مشی عمومی قوه مجریه را تعیین و مقامات اداری آن را اجرا می‌نمایند. تجمیع هردوی این صلاحیت‌ها [اداری و سیاسی] را می‌توان در شخص وزیر نشان داد چرا که هم از نظر سیاسی حائز اهمیت است و مورد توجه قرار می‌گیرد فی‌المثل در هیات وزیران حضور دارد یا این که در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارد و هم از نظر اداری در عالی‌ترین مرتبه‌ی وزارت خانه قرار دارد و در راس امور می‌باشد، بنابراین می‌بینیم که همه‌ی فعالیت‌های قوه مجریه در حقوق اداری مورد بررسی قرار نمی‌گیرد بلکه «اعمال حکومتی یا سیاسی» وظیفه مقامات عالی قوه مجریه است که با همکاری قوه‌ی مقننه و در مواردی قوه قضائیه صورت می‌گیرد و این موضوع حقوق اساسی است. اجرا و به کار بستن تصمیمات مزبور نیز که «اعمال اداری یا اجرایی» نامیده می‌شود، وظیفه‌ی اصلی سازمان‌های اداری و موضوع حقوق اداری است، که تمایز میان اعمال اداری واعمال سیاسی امری دقیق و مشکل است چرا که ممکن است در پس هر تصمیم اداری اغراضی سیاسی نهفته باشد.

به هر ترتیب موضوع اعمال اداری به معنای مضیق کلمه دو چیز است: یکی حفظ نظم عمومی در جامعه [در اصطلاح پلیس اداری] دوم تامین نیازها و خدمات عادی روزانه و تکراری [خدمات یا امور عمومی]

لذا نتیجه‌گیری می‌شود که اعمال اداری عبارتست از اعمال قوه مجریه به استثنای آنچه به روابط قوای مزبور با سایر قوای حاکمه و نیز روابط او با دول خارج [روابط دیپلماتیک] مربوط می‌شود و فقط این اعمال است که موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد.

۲- حقوق اداری از لحاظ ماهوی: حقوق اداری نظام ویژه‌ای است که آن را از سایر رشته‌های حقوق متمایز می‌کند و این مسئله بدان سبب است که موضوع حقوق اداری بر خلاف رشته‌های حقوق خصوصی که به منفعت شخص می‌پردازد و حافظ

منافع خصوصی است، تامین منافع عمومی است لذا حقوق اداری قواعد ویژه‌ای دارد به نام امتیازات قدرت عمومی و یا اختیارات ناشی از حق حاکمیت که در بیشتر موارد نمی‌توان با اصول و قواعدی که ناظر بر حقوق خصوصی آن را توجیه نمود. بارزترین مثال برای بیان اختلاف میان حقوق خصوصی و قواعد حقوق عمومی تفاوت بین اجاره‌ی خدمه و روابط بین کارگر و کارفرما است که دومی به دلیل تفوق منافع عمومی قواعدی ویژه و منحصر به فرد دارد.

باید توجه داشت که حقوق اداری تنها استثنائات وارد به حقوق خصوصی نیست بلکه قواعدی ویژه خود دارد و حتی در صورت سکوت قانون‌گذار در روابط دولت و افراد قابل اعمال واجرا است.

البته لازم به ذکر است که اجرای این قواعد زمانی مجاز خواهد بود که تامین منافع عمومی از طریق اجرای قوانین مدنی امکان‌پذیر نباشد.

حقوق اداری از منظر ماهوی تعریف می‌شود به قواعد ویژه متفاوت و متمایز از حقوق خصوصی البته اگر حکم ویژه‌ای در این قواعد حقوق عمومی یافت نشود می‌توان به قانون مدنی دست‌یازی می‌نمود.

[به نظر نویسنده جناب دکتر ارجمند آقای طباطبایی مؤتمنی در ذهن داشته‌اند که قواعد ویژه‌ی امتیازات قدرت عمومی زمانی قابل اجرا هستند که نص صریح وجود داشته باشد وگرنه در صورت سکوت قواعد عمومی و اصول قانون مدنی قابل اجرا است.]

مبحث دوم: ویژگیها یا خصوصیات حقوق اداری

بند اول: حقوق اداری مدون نیست

محقق ارجمند جناب دکتر رضایی‌زاده تیتر فوق را شایسته ندانسته و خصوصیت «مشکل دسترسی» را صحیح‌تر می‌داند. مسئله آن جا است که حقوق اداری با حجم فوق‌العاده زیاد قوانین و مقرارت روبه‌رو است و نبود قانون واحد و جامعی مثل قانون مدنی برای حقوق مدنی یا قانون تجارت برای حقوق تجارت کار را برای مطالعه حقوق اداری مشکل می‌نماید.

بند دوم: حقوق اداری رشته جوان و با اهمیتی است.

اساساً فکر این که اعمال و رفتار هیات حاکمه باید محدود به قانون باشد و حقوق افراد ملت را محترم بشمرد، و در روابط بین اداره و افراد، قانون حکومت کند بتازگی در ادبیات حقوقی وارد شده است.

بند سوم: سایر ویژگیها

الف) استقلال حقوق اداری: یعنی خصیصه متفاوت بودن نسبت به حقوق همگانی یعنی حقوق خصوصی.

ب) نبود خصیصه‌ی عینی حقوق اداری: خصیصه‌ای که به طور مطمئن اجازه دهد که در چه مواقعی حقوق اداری قابلیت اجرا دارد.

ج) خصیصه‌ی بنیادی رویه‌ای بودن: حقوقدانان فرانسوی معتقدند که حقوق اداری فرانسه یک حقوق وحدت رویه‌ای است که بوسیله‌ی قاضی ایجاد شده است.

د) اداره از امتیازات خاصی برخوردار است و گاهی آزادی عملش محدود می‌شود.

مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری

وجه اشتراک این دو رشته آن است که هر دو به بررسی یک پدیده اجتماعی به نام اداره می‌پردازند لذا هر دو جز علوم اداری به معنای عام کلمه‌اند ولی وجه افتراق آنها این است که حقوق اداری جنبه‌ی حقوقی سازمان اداری دولت را تجزیه و تحلیل می‌کند حال آن که علوم اداری همه‌ی جهات و جنبه‌های سازمان اداری و بیشتر جنبه‌های فنی آن را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد.

مبحث چهارم: وظایف اداری قوه‌ی مجریه و موضوع حقوق اداری

می‌دانیم که با انقلاب صنعتی و نهضت‌های کارگری نظام صد در صد فردگرایانه و عقیده به عدم دخالت دولت و آزادی مطلق فردی درهم پیچیده شد و امروزه مفهوم کلاسیک دولت که برای دولت یک نقش انفعالی و ناظر قائل بود و وظیفه‌ی او را تنها حفظ نظم عمومی در جامعه و انجام خدمات محدودی می‌دانست [نظریه دولت - ژاندارم] متروک شده است. نظریه جدید موسوم به دولت رفاه اجتماعی خواستار نقش فعالانه برای دولت است.

امروزه نقش‌های قوه مجریه صرفاً در حدود تفکیک کامل قوا متوقف نشده است بلکه اعمال قضائی خاصی تحت عنوان دادرسی اداری مانند حل اختلاف در کمیسیونهای مالیاتی در وزارت اقتصاد، کمیسیون حل اختلافات کارگری در وزارت کار و... نیز انجام می‌دهد البته اعمال این ساز و کارها به معنای واقعی قضائی نیستند. همین‌طور صلاحیت‌های آئین‌نامه‌ای نیز اختیاری است که به طور گسترده حق تعیین اعمال لازم الاجرا و دستورات خاصی را به قوه مجریه می‌دهد.

باب اول

سازمان اداری کشور

عناوین اصلی

- فصل اول: مقامات عالی سازمان اداری کشور
- فصل دوم: سازمان اداری کشور در شهرستانها
- فصل سوم: مؤسسات عمومی
- فصل چهارم: نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی

سازمان اداری کشور

امور و خدمات عمومی کشورمان در اصل با نظام تمرکز اداره می‌شود، از لحاظ حقوقی وزارتخانه‌ها مجموعاً شخص حقوقی واحدی را تشکیل می‌دهند که همان شخصیت حقوقی و دولت است و دارایی آنها دارایی دولت و اعمالی که انجام می‌دهند به نام و برای دولت است.

لذا تمام واحدهای متمرکز از یک مرکز فرمان می‌گیرند و تابع سلسله مراتب اداری‌اند.

معایب نظام تمرکز موجب گردید که برخی امور با نظام عدم تمرکز اداره شوند بدین صورت که:

اولاً: برخی از امور که عایدات محلی دارد به دست شوراهایی انتخاباتی اداره می‌شوند.

ثانیاً: برخی وظایف وزارتخانه‌ها تخصصاً به عهده موسسات مستقل به نام موسسات عمومی گذاشته می‌شوند.

ثالثاً: سازمانهایی دیگر وجود دارند که وظایفی در زمینه‌ی مشاغل و حرف، به عهده دارند که به نظام صنفی و حرفه‌ای موسوم هستند.

تمام این ۳ روش و این سه نهاد، دارای شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند. بنابراین دستگاه اداری کشور ما شامل چهار مورد ذیل می‌باشند:

۱- سازمان قوه مرکزی و سازمان شهرستان

۲- شوراهای محلی

۳- موسسات عمومی

۴- نظامهای صنفی و حرفه‌ای

فصل اول

مقامات عالی سازمان اداری کشور

اصل شصتم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «اعمال قوه مجریه جز اموری که در این قانون مستقیما به عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است.» طبق اصول دیگر دیگر قانون اساسی و قوانین دیگر مقامات عالی اداری را این گونه نام می‌بریم: رهبری، رئیس جمهور، هریک از وزراء، معاون اول رئیس جمهور و هیات وزیران.

مبحث اول: مقام رهبری

طبق تعریف اصول مختلف قانون اساسی قوای سه گانه حاکم در حقوق ایران زیر نظر مستقیم رهبری قرار دارند و حل و فصل اختلاف این قوا در اختیارات رهبر می‌باشد. رهبر را خبرگان تعیین می‌نمایند و خبرگان را مردم. عالی‌ترین مقام سیاسی کشور رهبر می‌باشد و البته لازم به ذکر است این مقام را در حوزه بین‌المللی رئیس جمهور داراست.

در مقدمه‌ی قانون اساسی رهبر ضامن عدم انحراف سازمانهای مختلف از وظایف اصیل اسلامی دانسته شده است. اصل ۱۱۰ قانون اساسی به دلیل اهمیت فراوان و برشمردن وظایف رهبر عیناً در ذیل آورده می‌شود:

۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشروطیت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲- نظارت به حسن اجرای سیاستهای کلی نظام

۳- فرمان همه پرسی

۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح

۵- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها

۶- نصب و عزل و قبول استعفا

الف) فقهای شورای نگهبان

ب) عالی‌ترین مقام قوه قضائیه

ج) رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران،

د) رئیس ستاد مشترک

ه) فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

و) فرماندهی عالی نیروهای نظامی و انتظامی

۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه

۸- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

۹- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم (صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخاب به تایید شوراهای نگهبان و در دور اول به تایید رهبر برسد.)

۱۰- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف از وظایف قانونی، یا رای مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتاد و نهم.

۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در صدد موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه رهبری می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری واگذار کند.»

مبحث دوم: مقام ریاست جمهوری

اصل ۱۱۳ اشعار می‌دارد: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیما به رهبری مربوط می‌شود به عهده دارد.»

شرایط احراز مقام ریاست جمهوری

در مورد رئیس جمهور بحث در مورد شرایط احراز، بسیار است اما این‌ها بیشتر در حوزه‌ی حقوق اساسی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند. مثل دوره‌ی ریاست جمهوری شرایط برگزاری انتخابات، چگونگی رسمیت یافتن رئیس جمهور، مسئولیت سیاسی رئیس جمهور که در قانون اساسی صراحتاً مورد بحث واقع گردیده است. اصل ۱۲۷ قانون اساسی اشعار می‌دارد رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد و یا نمایندگان ویژه و با اختیارات مشخص تعیین نماید. در تعیین معاونان و نمایندگان ویژه دست رئیس جمهور باز است و نیازی به تایید مجلس شورای اسلامی نیست.

وظایف و اختیارات رئیس جمهور

رئیس جمهور به عنوان رئیس و عالی‌ترین مقام قوه مجریه [پس از رهبری] اختیاراتی دارد از جمله موارد ذیل:

۱- مسئولیت اجرای قانون اساسی: این مسئولیت که به موجب اصل ۱۱۳ قانون اساسی به عهده رئیس جمهور گذاشته شده است به موجب مواد ۱۳ تا ۱۶ قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی اسان مورد تاکید قرار گرفته است و برای حسن انجام وظیفه حق کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری و... برای وی در نظر گرفته شده است.

۲- انتخاب و عزل وزیران: این حق به موجب اصل ۱۳۳ به رئیس جمهور داده شده است همچنین در تکمیل این اصل، به موجب اصل ۱۳۵ رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، سرپرست تهیه کنند.

بحث بعدی عنوان وزیر مشاور است که در برخی کشورها عضویت هیات دولت را دارا می‌باشند. این عنوانی سیاسی است و معمولاً تصدی وزارتخانه خاصی را عهده ندارد مگر این که این وظیفه به عهده‌اش گذاشته شود لذا اصولاً جز مقامات سازمان اداری محسوب نمی‌شود.

در پایان به این نکته اشاره می‌شود که اختیار عزل وزرا ناشی از روح هماهنگی است که باید به هیات وزیران حکمفرما باشد.

۳- تعیین وزیر دادگستری: برای این که امور اداری و اجرایی دادگستری دست و پا گیر نشود واین دستگاه در کابینه نماینده‌ای داشته باشد. رئیس قوه قضائیه، اشخاصی را به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند که یکی از آنها به سمت وزیر دادگستری منصوب می‌شود. [اصل ۶۰ قانون اساسی]

۴- ریاست هیات وزیران: لازم به ذکر است که ریاست این هیات همیشه به عهده رئیس جمهور خواهد بود و با موافقت وی تنها اداره جلسات می‌تواند با معاون اول باشد، معاون اول رئیس جمهور هماهنگی سایر معاونت‌ها را نیز به عهده خواهد داشت. لازم به ذکر است در موارد اختلاف نظر ویا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر و تغییر قانون نباشد، تصمیم هیات وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود و لازم الاجرا می‌باشد.

۵- مسئولیت رئیس جمهور در قبال اقدامات وزیران و هیات وزیران: به موجب قانون اساسی هر یک از وزیران مسئول اعمال خویش و هیات وزراء در مقابل مجلس است همچنین وی در مقابل رئیس جمهور مسئول است. هر یک از وزیران در نوع مسئولیت دارند:

الف) مسئولیت انفرادی از لحاظ وظایف خاص وزارتخانه تحت سرپرستی خود

ب) مسئولیت مشترک از لحاظ عضویت در هیات وزیران و اموری که به تصویب آن هیات می‌رسد. مسئولیت مشترک وزیران نتیجه‌ی منطقی اصل هماهنگی وزیران است.

۶- توضیح قوانین و عهدنامه‌ها: این وظیفه به موجب اصل ۱۲۳ قانون اساسی به رئیس جمهوری محول شده است و به نظر می‌آید که این گونه تنفیذ قوانین و عهدنامه‌ها از سوی وی جنبه‌ی تشریفاتی دارد وی ملزم به توشیح قوانین است چنانکه اگر اقدام به تنفیذ ننماید روزنامه‌ی رسمی با اجازه‌ی رئیس مجلس آن را چاپ خواهد نمود.

۷- اعزام سفیران به خارج و بالعکس: سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین می‌شوند و همچنین استوارنامه‌ی سفرای کشورهای دیگر به وی تسلیم می‌شود.

۸- اعطای نشان و انجام امور تشریفاتی: به موجب اصل ۱۲۹.

۹- اداره‌ی امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور: به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی این وظیفه مستقیماً به عهده‌ی مقام ریاست جمهور می‌باشد و در اجرای این اصل از ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به وجود آمده و همین‌طور اخیراً این سازمان منحل شده است.

۱۰- ریاست شورای عالی امنیت ملی: به موجب اصل ۱۷۶، رئیس جمهور ریاست این شورای نظامی سیاسی را به عهده دارد.

مبحث سوم: معاون اول رئیس جمهور وزیران

معاون اول رئیس جمهور تصدی وزارت خانه‌ای را به عهده ندارد ولی وی با موافقت رئیس جمهور مسئول اداره جلسات هیات وزیران است (در صورتی که ریاست این هیات مطلقاً به عهده رئیس جمهور می‌باشد) و همچنین مسئول هماهنگی معاونتهای رئیس جمهور است.

هریک از وزرا اداره‌ی امور وزارتخانه را عهده‌دار می‌باشند، اما همان‌طور که می‌دانیم ریاست جمهوری تصدی وزارتخانه‌ای را عهده‌دار نیست زیرا وی رئیس و مؤسس هیات وزیران است و وظایف او به طور اخص صرف مسائل مربوط به هیات وزیران و ایجاد وحدت و هماهنگی بین وزارتخانه‌ها و نظارت به آن‌ها می‌شود.

نکته مهم و قابل تأمل وظایف دوگانه هریک از وزراء است، که یک روی سکه‌ی وزارت وظایف اداری وزیر است و روی دیگرش وظایف سیاسی او است روی سیاسی آن مربوط به تعیین اصول کلی سیاست داخلی و خارجی و روابط با قوای مقننه و قضائیه است و روی اداری آن یادآور آن است که اینان در دستگاه اداری واجرایی دولت در رأس سلسله مراتب هستند.

بند اول: وزارتخانه‌ها

الف) تعداد وزارتخانه‌ها. به موجب ماده‌ی ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری: «وزارتخانه» واحد سازمانی مشخصی است که تحقّق یک یا چند هدف از اهداف دولت را به عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌شود. و به موجب قسمت اخیر اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی: «تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنها با مجلس شورا است.»

مطابق روح قانون اساسی، خدمات عمومی باید تحت نظارت قوه مقننه قرار بگیرند و در مقابل اعطای اختیارات از این دست هرکدام از وزراء قابل بازخواست باشند، گفته می‌شود که هیچ امر دولتی وجود ندارد که به طور مستقیم یا غیر مستقیم داخل در صلاحیت قانونی از وزارت‌خانه نباشد و از مسئولیت وزیری خارج باشد.

هرچند طبق نص صریح قانون اساسی ایجاد وزارت‌خانه‌ها منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است اما در عمل تعیین تعداد وزارت‌خانه به تصمیم دولت است بدان معنا که ابتدا دولت می‌تواند در تعداد وزارتخانه‌ها تبدیل و تغییری ایجاد نماید منوط به آن که بعداً اجازه مجلس را بگیرد و اگر هم، چنین نکرد مجلس طی قانون بودجه و پروسه‌ی تصویب بودجه سال آینده در مورد وضعیت نهاد جدید و سازمان نو تصمیم می‌گیرد.

ب) سازمان کلی وزارتخانه: رأس هرم مدیریت در وزارتخانه وزیر است وی بر حسب حجم کار چند نفر معاون خواهد داشت و در برخی وزارتخانه‌ها قائم مقام و معاون کل نیز وجود دارد.

اگر حجم کار آنچنان نباشد، وزیر باید به یک معاون اکتفا کند.

در کشورهای پارلمانی غالباً وقت وزیران صرف حضور در مجلس مقننه و استماع نطق نمایندگان یا جوابگویی به آنها شده، این امر آنان را از اشتغال منظم به امور وزارتخانه‌ها باز می‌دارد، تعیین معاون پارلمانی و سایر معاونان سبب می‌شد که وزیران با فراغت بیشتری به امور وزارتخانه‌های خود برسند. امروزه تقسیم کار در وزارت‌خانه‌ها بنا به سلسله مراتب ذیل بین اداره کل تا شعبه تقسیم می‌شود:

هر اداره کل مرکب از چند اداره و هر اداره مرکب از چند دایره و هر دایره مرکب از چند شعبه است. بنابراین سازمان اداری در وزارتخانه‌ها چنین است:

اداره کل (بزرگترین واحد) ←اداره ←دایره ←شعبه (کوچکترین واحد)

تعداد ادارات کل به اهمیت و تنوع امور و مشاغل آن وزارتخانه بستگی دارد و هر برنامه از برنامه‌های وزارتخانه در یک اداره کل متمرکز است و فعالیت‌های اصلی هر برنامه به عهده ادارات و برنامه‌های فرعی به عهده دوایر و شعب است. عناوینی هم چون دفتر و مدیریت وجود دارد که هم سطح اداره کل است.

ج) سازمان اصلی و ستادی وزارتخانه‌ها: خدمات و مشاغل وزارتخانه‌ها به دو قسم است:

۱- خدمات عملیاتی یا اجرایی که وزارتخانه در اصل به منظور تامین و انجام دادن آن خدمات به وجود آمده است. از آنجا که وظایف هر وزارتخانه متفاوت است سازمان آنها از حیث حوزه‌بندی و ادارات نیز فرق داد مثلاً وزارت دادگستری در همه‌جا تشکیلاتی دارد یا مثلا وزارت امور خارجه در مرکز متمرکزاست یا سازمان گمرک جزء وزارت دارایی است در مرزها و بندرها مستقر است. مجموع واحدهایی که عهده‌دار خدمات اصلی یا اجرایی هستند، در اصطلاح سازمان صف یا سازمان اجرایی و اصلی وزارتخانه نامیده می‌شود.

۲- خدمات اداری یا ستادی وزارتخانه‌ها از قبیل کارگزینی، حسابداری، کارپردازی و... که تحت عنوان خدمات اداری در تمام وزارتخانه‌ها وجود دارند و هر تشکیلاتی قائم به وجود آنها است. اینها هدف از تشکیل وزارتخانه نیستند، بلکه تنها تحقق بخشیدن به هدف اصلی وزارتخانه‌ها که خدمات اجرایی و صفی است، می‌باشد. مجموع این واحدها در اصطلاح سازمان اداری یا ستادی وزارتخانه نامیده می‌شود و چون وظایف آنها در تمام وزارتخانه‌ها مشترک است، آنها را می‌توان ادارات مشترک وزارتخانه‌ها نیز نامید.

بند دوم: نهاد ریاست جمهوری

اصول سازمان و مدیریت ایجاب می‌کند که در اداره امور کشور، وحدت و هماهنگی کامل بین وزارتخانه‌ها حکم‌فرما باشد. در امور سیاسی، همکاری و هماهنگی بین سازمان‌ها به وسیله هیات دولت تامین می‌شود، اما در امور اداری و اجرایی طرح مسایل جزئی و اجرایی در هیات دولت مقدور نیست.

چون وزارتخانه‌ها در اداره امور خود استقلال دارند غالباً کارمندان تصور می‌کنند که تنها وزارتخانه متبوع آنها، هدف و غایت وجودی دولت است و از تشریک مساعی و همکاری با سایر دستگاهها کوتاهی می‌کنند. امروزه جلوگیری از تشتت نظر و ناهماهنگی ادارات به عهده نهاد ریاست جمهوری گذاشته شده است که مانند یک رهبر ارکستر عملیات وزارتخانه‌ها را با یکدیگر متعادل و هماهنگ می‌سازد.

نهاد ریاست جمهوری مشاور مخصوص رئیس جمهور است و گاهی سازماهایی که از اهمیت ویژه برخوردارند تحت سرپرستی ریاست جمهوری قرار می‌گیرند.

اصول وظایف و اختیارات ریاست جمهوری عبارتست از:

۱- ایجاد هماهنگی بین دستگاههای دولتی و همکاری با موسسات تا خصوصی و مردم،

۲- رهبری سیاست کلی دولت و تامین امنیت کشور،

۳- سرپرستی و نظارت کلی در اجرای قوانین و مقررات و تامین حسن انجام تصمیمات دولت،

۴- تهیه برنامه اصلاحی اداری و عمرانی و نظارت بر اجرای آنها،

۵- تامین روش یکنواخت در تهیه طرحها و اجرای مقررات مربوط به امور استخدامی کارکنان دولت،

۶- تعیین روش و تنظیم و اجرای برنامه تبلیغاتی و اطلاعاتی مربوط به دولت،

۷- رسیدگی به شکایاتی که به رئیس جمهور می‌رسد.

واحدهای وابسته به ریاست جمهوری عبارتند از:

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (هم اکنون به صورت معاونت راهبردی ریاست جمهوری)
- سازمان انرژی اتمی ایران،
- سازمان تربیت بدنی ایران،
- سازمان حفاظت محیط زیست،
- مرکز آموزش مدیریت دولتی،
- سازمان اسناد ملی ایران،
- سازمان بازنشستگی کشوری،
- مرکز آمار ایران،
- سازمان نقشه‌برداری کشور.

شوراهای تحت نظارت ریاست جمهوری هم عبارتند از: شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی اداری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای اقتصاد و ...

بند سوم: اختیارات وزیر

طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک را قانون معین می‌کند.

اختیارات وزیر برای انجام دادن مسئولیتها، بسیار وسیع است که مهم‌ترین آنها به قرار ذیل است:

الف) اختیار سازمانی

سازمان دادن، در واقع تقسیم کار و توزیع صلاحیت بین واحدهای مختلف یک دستگاه است . سازمان دادن به معنی اعم کلمه: استخدام افراد و به کار گماردن و تعیین وظایف و صلاحیت هر یک از آنها است. همچنین تهیه جا و مواد لازم کار و در اختیار قرار نهادن آنها جز مسئولیت‌های سازمانی است. سازمان معمولاً به وسیله نمودار سازمانی نشان داده می‌شود و نمودار سازمانی برگه‌ای است وضع و موقعیت سرپرست و کارکنان اداره را در شبکه سازمان از لحاظ وظایف، اختیارات و جوابگویی و خطوط ارتباطات و کانونهای اخذ تصمیم معلوم و مشخص می‌سازد.

می‌دانیم که مسئولیت هر وزارتخانه با وزیر است وزیر نیز مختار است هر طور که صلاح می‌داند در سازمان داخلی وزارتخانه تغییر ایجاد کند اما این اختیار سازمانی به حدی نیست که وی بتواند وزارتخانه را منحل کند و یا وظایفی که قانون به عهده وی گذاشته از حوزه صلاحیت خویش خارج نماید. این نوع صلاحیت‌ها متوجه قوه مقننه است. به طورکلی: «اختیار سازماندهی وزیر فقط در حدود مشاغل وزارتخانه و آن هم برای اداره کردن آنها است نه برای منحل کردن»

نظر به معایبی که تغییرات زیاد و مداوم سازمان وزارتخانه‌ها در بر دارد معمولا اختیارات سازمانی وزرا به صورت زیر محدود شده است.

۱- در صورتی که سازمان وزارتخانه‌ها و موسسات عمومی به موجب قانون و یا با تصویب هیات وزیران مشخص شده باشد، وزیر اصولاً مکلف به رعایت آنها است و تنها می‌تواند در حدود این مصوبات اصلاحات خود را عملی نماید.
(نگاه کنید به تبصره ۲ ماده‌ی ۸ قانون استخدام کشوری)

۲- بودجه وزارتخانه محدودیت‌های مهم اختیارات سازمانی است. وزرا حق ندارند از حدود اعتبارات مصوب تجاوز بکنند.

ب) اختیارات استخدامی

این اختیار مکمل اختیارات سازمانی وزیر است. البته در حقوق اداری ما شرایط ورود به خدمات دولتی و خروج از آن، عزل و نصب ماموران در مقامات و مناصب و یا اعطای ترفیعات و اضافات کارمندان به موجب قوانین مختلف استخدامی معین شده و اختیار وزیر در این موارد محدود است.

ج) اختیار تصمیم‌گیری

اخذ تصمیم درباره امور وزارتخانه از اختیارات مسلم وزیر شمرده می‌شود اما قانون برخی اتخاذ تصمیمات را به خاطر اهمیت سیاسی، اداری به مجلس یا هیات وزیران واگذار نموده مثل استخدام اتباع خارجی، اعطای امتیازات و انحصارات تجاری و صنعتی و کشاورزی و...

تصمیم گیری‌های وزیر ممکن است به صورت موردی ودر مورد خاص باشد یا این که ناظر به عموم باشد این تصمیمات عمومی و کلی وزیر در اصلاح آئین‌نامه وزارتخانه نامیده می‌شود. طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی وزیر می‌تواند دو نوع آئین نامه تصویب کند: آئین نامه اجرایی و آئین نامه مستقل این نوع آئین نامه‌ها اصولا برای افراد لازم الاتباع هستند.

د) اختیار نظارت

نظارت یا کنترل سلسله مراتب، مجموع اختیارات و اقداماتی است که به منظور جلوگیری از انحراف وزارتخانه از اهداف و وظایف قانونی انجام می‌گیرد و هدف از آن تحقیق و اعلام اشتباهات و معایب کار و تخلفات کارمندان است.

از آن‌جا که وزیر مسئول حسن جریان امور است باید همواره ناظر اعمال ماموران خود باشد تا از حدود مقررات و دستورات اداری تخطی نکنند. این نوع نظارت باید حتی پیش از وقوع عمل هم صورت گیرد. برای آن که نظارت موثر باشد باید اصول زیر رعایت شود:

۱- نظارت به موقع و پیش از آن که تخطی از بین برود به عمل آید.

۲- شخص ناظر دارای صلاحیت فنی لازم و بی‌طرف باشد

۳- نظارت، ضمانت اجرا داشته باشد.

ما در اینجا نظارت قوه مجریه را مطالعه می‌کنیم که دو نوع است:

الف) نظارت ارشادی یا نظارت پیشگیری، وزیر مکلف است ماموران وزارتخانه را در انجام وظایف خود، ارشاد و راهنمایی کند تا مرتکب تخطی نشوند و برای این منظور دستورالعملهایی صادر می‌کند. این نوع دستورالعمل‌ها از طرف وزیر ناظر به مورد خاص یا اداره یا فردی معین است در اصطلاح اداری «دستور» یا «حکم وزارتی» می‌نامند و اگر خطاب به اداره یا ماموران مختلف باشد به اصطلاح بخشنامه می‌گویند.

در این موارد وزیر بیشتر از بخشنامه استفاده می‌کند:

بخشنامه اداری: تعلیمات عام و دستوری کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و ماموران مادون خود صادر می‌کنند. بخشنامه ابزار و وسیله کار نظارت است که در مدیریت امور نقش مهمی ایفا می‌کند. معمولا قوانین و آئین نامه‌ها به صورت بخشنامه به ادارات ابلاغ می‌شود و ادارات پیش از اجرای قوانین و مقررات همواره منتظر می‌شوند، تا نحوه و تربیت اجرای

قوانین بخشنامه شود. لذا می‌بینیم که هرچند قوانین به طور رسمی پس از انتشار لازم الاجرا هستند اما در عمل بعد از ابلاغ بخشنامه است که به اجرا درمی‌آیند. تکلیف ماموران نسبت به رعایت دستورهای ناشی از اصل سلسله مراتب اداری یعنی تابعیت مادون از مافوق

از لحاظ ماهوی، بخشنامه داخلی اداری جزء مقررات عمومی نیست بلکه اینها جزء دستورات داخلی اداره می‌باشند، بنابراین:

۱- بخشنامه، مانند تعلیمات و دستورات اداری، فقط برای ماموران معتبر و لازم‌الاجرا است، و صلاحیت جدیدی برای افراد ایجاد نمی‌کنند، زیرا آنها در سلسله مراتب اداری نیستند لذا مقررات بخشنامه در دادگاهها قابل استناد نیستند.

۲- چون بخشنامه در حکم مقررات عمومی نیست، انتشار آن در روزنامه رسمی کشور لزومی ندارد.

۳- عدم رعایت بخشنامه از طرف افراد، نقض قانون محسوب نمی‌شود.

البته گاهی مقام اداری بخشنامه‌ای صادر می‌کند که برای افراد و دادگاه‌ها لازم الاتباع هستند لذا این نوع بخشنامه‌ها در حکم مقررات و آئین‌نامه‌های عمومی‌اند.

گزارش اداری: تفاوت بخشنامه و گزارش دراین است که بخشنامه از طرف سرپرستان اداری به زیردستان صادر می‌شود، در حالی که گزارش اداری جریانی کاملا معکوس دارد یعنی زیردستان اداری به وسیله‌ی آن، مدیریت را از چگونگی امور آگاه می‌کنند، اما هر دو (هم بخشنامه و هم گزارش) ابزار اجرایی و ارتباطی مدیریتند که مدیران برای کنترل دستگاهها و ارزیابی کارآیی آنها و جلوگیری از تخلفات استفاده می‌کنند. نکته بعدی آن است که چون بخشنامه و گزارش اداری دو امر سازمانی هستند برای نقض و ابطال آنها نمی‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد. گزارش باید کوتاه، روشن، تحلیلی و همراه با آمار و ارقام و نظرها و پیشنهادها و منطبق با حقیقت باشد.

ب) نظارت تعقیبی: در این مرحله نظارت جنبه کشف و تعقیب دارد: وزیر می‌تواند در صورتی که اعمال ماموران بر خلاف مقررات یا مصالح و مقتضات اداری باشد، به آنها دستو دهد که به نحو مقتضی نسبت به ابطال و یا اصلاح تصمیمات خود اقدام کنند و یا شخصا به موجب حکم وزارتی آنها را ابطال یا اصلاح کند یا آنها را تغییر دهد. به طور کلی تمام اعمال حقوقی اداره به استثنای قراردادها، مشمول نظارت وزیر است، البته قراردادهایی که بر خلاف قوانین تشریفات مقرر منعقد شده باشند باطل و لغوند و رسیدگی به اختلافات ناشی از آنها، در صلاحیت دادگاههای عمومی و تابع آئین دادرسی مدنی است. نظارت نسبت به اعمال حقوقی ادارت و ابطال و یا اصلاح احکام غیر قانونی آنها یک نوع وسیله تامین حقوق و آزادیهای فردی به شمار می‌رود.

افراد حق دارند چنانچه احکام صادره در ادارات بر خلاف مقررات باشد، به مقامات اداری شکایت ببرند و در خواست کنند که آنها را ابطال یا اصلاح کنند. [رسیدگی ارفاقی] البته رسیدگی قضایی موثرترین راه حل برای حل و فصل شکایات که این کار در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

ه) اختیار مالی و قضایی وزیر

اختیار امور مالی وزارتخانه با وزیران مربوط است و آنها مکلفند هزینه‌های وزارتخانه‌ی خود را طبق پیش‌بینی بودجه کشور تشخیص دهند و حواله پرداخت آن را صادر کنند.

مطابق قانون محاسبات عمومی تشخیص هر هزینه و حواله پراخت آن در وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی به عهده وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است که جزئیات آن در قانون مزبور و آئین‌نامه اجرایی آن معین و مقرر شده است.

در پایان باید افزود وزیر، نماینده حقوقی و قضایی وزارتخانه است و بدین عنوان می‌تواند له یا علیه دولت تعهدی ایجاد کند یا قراردادی امضاء نماید یا برای حفظ منافع دولت، در دادگستری اقامه دعوا نماید ویا به دعاوی اقامه شده علیه دولت و وزارتخانه جواب گوید.

نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بر امور مالی وزارتخانه‌ها وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی. مطابق ماده‌ی ۹ قانون محاسبات عمومی کشور، اعمال نظارت مالی به مخارج وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداختها با

قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ذی‌حسابان وزارت دارایی در وزارتخانه‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و سایر سازمانها شبکه وسیعی را تشکیل می‌دهند که به وسیله آنها وزارت دارایی بر خرج و دخل دستگاه اداری واجرای بودجه کشور نظارت می‌کند. به موجب ماده‌ی ۳۱ قانون محاسبات عمومی: «ذی‌حساب ماموری است که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت، به منظور اعمال نظارت و تامین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه و موسسات و شرکت‌ها ی دولتی ودستگاههای اجرایی محلی و موسسات ونهادهای عمومی غیر دولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام وظایف مشروحه زیر را به عهده خواهد داشت:

۱- نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حسابها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط صحت و سلامت آنها

۲- نظارت به حفظ اسناد و دفاتر مالی

۳- نگاهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار،

۴- نگاهداری حساب اموال ونظارت بر امول مذکور،

تبصره۱- ذی حساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام می‌دهد...

وزارت دارایی نسبت به تعیین ماموران مالی سازمانها مانند معاون ذی‌حساب، امین اموال وعامل ذی‌حساب و کارپردازان نظارت دارد و این نظارت، همراه با سایر نظارتهای دولتی شبکه وسیعی را تشکیل می‌دهد که به دستگاه اداری کشور حاکم است.

علاوه بر وزارت امور اقتصادی و دارایی سازمانهای دیگری نیز نظارت‌های گوناگونی را به عهده دارند:

۱- دیوان محاسبات عمومی و نیز سازمان حسابرسی از لحاظ رسیدگی به محاسبات عمومی و مطابقت آنها با قوانین بودجه،

۲- سازمان امور اداری واستخدامی کشور از لحاظ تشکیلات واستخدام عمومی (مواد ۱۰۴، ۱۱۲، ۱۱۳ قانون استخدام کشوری)

۳- شورای حقوق و دستمزد از لحاظ نظارت بر حقوق و دستمزدها (تبصره ماده‌ی ۳۳ قانون استخدام کشوری)

۴- دیوان عدالت اداری از لحاظ نظارت قضایی دستگاه اداری.

۵- سازمان بازرسی کل کشور از لحاظ بازرسی اداری دستگاهها.

مهم‌ترین وظیفه ذی‌حسابان تطبیق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات است که مسئولیت آن به عهده ذی‌حساب است. اگر ذی‌حساب هزینه‌ای را خلاف تشخیص دهد وفق ماده‌ی ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور عمل نماید:

«در صورتی که ذی‌حساب انجام هزینه‌ای را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادر کننده دستور هزینه اعلام می‌نماید. مقام صادر کننده دستور پس از وصول گزارش ذی‌حساب چنانچه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذی حساب اعلام نماید، ذی حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ذکر مستند قانونی مربوط، به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و رونوشت آنرا جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید. وزارت امور اقتصاد و دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد، مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت.»

بند چهارم: انتقال اختیارات

مطابق قانونی اساسی این وزیر است که مسئول مستقیم هر وزارتخانه و در مقابل مجلس مسئول است اما در عمل می‌بینیم که برخی دیگر از مقامات وزارتخانه تصمیماتی می‌گیرند و آن را به اجرا در می‌آورند.

باید دانست که اختیارات این مقامات یک صلاحیت اصلی و ذاتی نیست، بلکه ناشی از تفویض اختیارات ویا کفالت است که هر دو استثنا بر اصل محسوب می‌شود، زیرا طبق اصول حقوق عمومی ماموران دولت برخلاف افراد که حق توکیل دارند نمی‌تواند در مورد مشاغل اداری خود به دیگران وکالت دهند، زیرا استخدام جنبه شخصی دارد.

البته به طور استثنایی قانون گاهی به دلیل مسافرت و بیماری یا مواردی همچون مشغله بسیار انتقال صلاحیت و اختیارات را جایز دانسته است: