



دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم

عنوان درس :

حقوق اداری

(کلیات و ایران)

استاد :

دکتر رضا دلاوری

رشته :

علوم سیاسی

نیمسال اول سال تحصیلی

۹۰-۹۱

تعریف و مشخصات حقوق اداری

تعریف حقوق اداری

ارائه تعریف جامع و مانعی از حقوق اداری که بتواند کلیه ابعاد و ویژگی های حقوق اداری را بیان کند کار چندان ساده ای نیست با توجه به تعاریف گوناگونی که حقوقدانان مختلف از حقوق اداری ارائه داده اند^۱ در این نوشتار تعریفی ارائه می شود که جنبه توصیفی داشته و از آن بتوان به مشخصات حقوق اداری پی برد این تعریف به شرح زیر است :

حقوق اداری

حقوق اداری به عنوان شاخه‌ای نوپا از حقوق عمومی داخلی، به مجموعه قواعد حقوقی متمایز و پراکنده ای اطلاق می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت، خصوصاً سازمان‌های اجرائی آن و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند. با تکیه بر امتیازات حقوق عمومی فعالیت سازمان‌های اداری به دو منظور صورت می‌گیرد: انجام خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی در تعریف فوق چندین مشخصه برای حقوق اداری ذکر شده است این مشخصات که در بخش بعدی مفصلاً مورد مطالعه قرار می‌گیرند به طور اجمال عبارتند از :

۱- مشخصه اول : حقوق اداری رشته ای نوپا است

۲- مشخصه دوم : حقوق اداری رشته ای از حقوق عمومی داخلی است

۳- مشخصه سوم : حقوق اداری به مجموعه قواعد حقوقی متمایز از قواعد سایر رشته ها گفته می شود

۴- مشخصه چهارم: حقوق اداری دارای قواعدی پراکنده و به عبارت دیگر دارای قانون مدون نیست

۵- مشخصه پنجم: در حقوق اداری منظور از سازمان های اداری دولت کلیه سازمان های قوای سه گانه است لیکن سازمان های قوه مجریه بیش از سایرین مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری است

۶- مشخصه ششم : حقوق اداری اساساً بر امتیازات حقوق عمومی استوار است

۷- مشخصه هفتم : حقوق اداری تنها ناظر بر برخی از فعالیتهای سازمان های اداری دولت است

۸- مشخصه هشتم : فعالیت سازمان های اداری عمدتاً به دو منظور صورت می‌گیرد : انجام خدمات عمومی^۲ و حفظ نظم عمومی^۳

مشخصات حقوق اداری

با تکیه بر تعریف ارائه شده از حقوق اداری این مشخصات عبارتند از:

بند ۱- حقوق اداری رشته ای نوپا و جوان است

با توجه به این که در گذشته حکومت ها دارای سازمان های اداری محدود و انگشت شماری بودند^۴ نیاز به مقررات اداری از زمانی اهمیت یافت که فعالیت دولت در عرصه های مختلف تجاری، صنعتی، فرهنگی و ... گسترش یافت و سازمان های اداری متعددی در هر زمینه ایجاد شد . پیدایش سازمان های اداری جدید در اروپا به قرن نوزدهم و در سایر کشورها غالباً به اواسط قرن بیستم باز میگردد.

در کشور مانیز مفهوم حقوق اداری یک امر کاملاً تازه ای است این مفهوم در جامعه ما با پیشرفت فکر دمکراسی و حکومت مردمی و طرز تلقی جدید از روابط اداره کنندگان با اداره شوندهگان و رعایت حقوق مردم پدیدار گشت فکر این که اعمال و رفتار

^۱ چند نمونه از تعاریف حقوقدانان فرانسوی درباره حقوق اداری ارائه می شود :

از نظر هانری برتلمی ، حقوق اداری مجموعه قواعد و مقررات ناظر بر اجرای خدمات اداری است و خدمات اداری شامل کلیه خدمات دولتی به استثنای خدمات قضایی است از نظر لوئی رولاند حقوق اداری به مجموعه قواعد حاکم بر سازمان های اداری و روابط این سازمان ها با مردم اطلاق می شود از نظر آندره دولوبادر حقوق اداری شعبه ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع آن مطالعه سامزان و فعالیت دستگاه اداری یعنی مجموع ادارات سازمان ها مقامات و ماموریتی است که تحت ریاست عالی مقامات سیاسی به انجام خدمات عمومی می پردازند.

^۲ مفهوم خدمات عمومی به طور مفصل در فصل مربوط به پایه های حقوق اداری مطالعه خواهد شد رجوع کنید به ص ۴۸

^۳ مفهوم نظم عمومی به طور جداگانه در فصل مربوط به پلیس اداری مطالعه خواهد شد رجوع کنید به ص ۵۸

^۴ به عنوان مثال در کشور ایران در سال ۱۳۳۹ هجری قمری فقط چهار وزارتخانه وجود داشت وزارت دول خارجه ، وزارت داخله ، وزارت مالیه و وزارت

هیات حاکمه و دستگاه اداری باید محدود به قانون باشد و حقوق افرادملت را محترم بشمارد و در روابط بین اداره و افراد قانون حکومت بکند (اصل حاکمیت قانون) به تازگی در سنن اداری ما راه یافته است^۵

بند ۲ - حقوق اداری رشته ای از حقوق عمومی داخلی است

در یک تقسیم بندی کلی، اغلب حقوقدانان علم حقوق را به دو شاخه مختلف تقسیم کرده اند: حقوق خصوصی و حقوق عمومی این تفکیک از این جهت صورت گرفته است که خصوصیات این دو شاخه حقوقی با یکدیگر بسیار متفاوت است: قواعد حقوق خصوصی (مقررات مدنی و تجاری) اساساً متوجه مساله «مالکیت» است در حالی که قواعد حقوق عمومی عمدتاً در مورد «حاکمیت» و «حکومت» می باشد

حقوق عمومی: قواعدی است که بر روابط دولت و ماموران او با مردم حکومت می کند و سازمانهای دولتی را منظم می سازد

حقوق خصوصی: مجموعه قواعدی که حاکم بر روابط افراد است مانند: روابط تجاری و خانوادگی و تعهدات اشخاص در برابر یکدیگر

شعبه های حقوق خصوصی

حقوق مدنی رابطه افراد را فقط از ان لحاظ که عضو جامعه هستند تنظیم می کند .

مسایل حقوق مدنی را میتوان به قسمت های زیر تقسیم کرد :

-اشخاص و خانواده

-مالکیت

-قرار دادها ومسئولیت مدنی

-ارث

حقوق تجارت (حقوق هوایی و دریائی) که بر روابط بازرگانان و اعمال تجاری حکومت میکند . ولی باید دانست

که این رشته نیز در مرحله نخست ناظر به روابط اشخاص و دادو ستدها و سودجوئیها است در مرحله دوم در

زمره حقوق خصوصی مطرح می شود.حقوق تجارت سه بخش عمده دارد که عبارتند از :

-تاجر و شرکتهای بازرگانی

-اسناد ومعاملات تجاری

-ورشکستگی

شعبه های حقوق عمومی

الف: حقوق اساسی

حقوق اساسی پایه و مبنای حقوق عمومی است . زیرا در آن ساختمان حقوقی دولت و رابطه سازمانهای آن با یکدیگر مطرح میشود . در این قسمت شکل حکومت و قوای سازنده آن و طرز شرکت افراد در ایجاد قوای سه گانه و حقوق و آزادیهای آنان در مقابل دولت مورد گفتگو قرار می گیرد . منبع اصلی حقوق اساسی کنونی ما قانون اساسی جمهوری اسلامی است که در همه پرسی ۲۴ آبان ۱۳۸۵ در ۱۷۵ اصل به تصویب ملت رسید . در

^۵.موتمنی طباطبایی ، منوچهر ، حقوق اداری (تهران : سمت ، ۱۳۷۳ ص ۱۱

سال ۱۳۶۸ این قانون مورد تجدید نظر قرار گرفت و به ویژه قوه مجریه به سوی تمرکز هدایت شده. رییس جمهور دارای آزادی عمل بیشتری شد و شامل وظایف نخست وزیر هم شده است .

ب: حقوق اداری

این رشته از حقوق درباره اشخاص حقوق اداری و تشکیلات و وظایف وزارتخانه ها و ادارات دولتی و شهرداریها و تقسیمهای کشوری و روابط این سازمانها با مردم گفتگو می کند و به همین جهت با حقوق اساسی رابطه بسیار نزدیک دارد . از مسائل مهم حقوق اداری ، بررسی سازمان و شیوه رسیدگی و رویه های " دیوان عدالت اداری " است .

ج: حقوق مالیه

قواعد مربوط به وضع مالیاتها و عوارضی که ماموران دولت می توانند از افراد مطالبه کنند و همچنین مقررات ناظر به بودجه و وظایف دیوان محاسبات را " حقوق مالیه " می نامند . البته حقوق مالیه به طور مستقیم از رشته های حقوق عمومی است . ولی با حقوق خصوصی بی ارتباط نیست .

د: حقوق جزا

حقوق جزا یا حقوق جنائی " مجموعه قواعدی است که بر چگونگی مجازات اشخاص از طرف دولت حکومت می کند " در این رشته از حقوق سخن از اعمالی است که به منافع و نظم عمومی زیان می رساند و اثر آن به اندازه ای شدید است که دولت باید ، به وسیله اعدام یا حبس و غرامت و تبعید ، خطا کار را کیفر دهد . باید دانست که در حقوق جزا تنها سخن از جرایم بر ضد حکومت یا حقوق عمومی نیست و بسیار از قواعد آن از حقوق خصوصی اشخاص در برابر یکدیگر حمایت می کند: مانند سرقت، کلابرداری و غیره ... که در این موارد زیان دیده از جرم به عنوان " مدعی و شاکی خصوصی " در دادرسی شرکت میکند . درست است که در اکثر موارد دادرسی کیفری به سود زیان دیده تمام می شود ولی هدف اصلی از این گونه دادرسیها ، حفظ آرامش و نظم و امنیت عمومی است .

پ: حقوق کار

حقوق کار یکی از آن رشته های است که ریشه در حقوق خصوصی دارد و دخالت دولت آن را در ردیف شبهه های حقوق عمومی در آورده است . پیشرفت صنعت و کارخانه ها رابطه کارگر و کارفرما را یکی از مهمترین مسائل اجتماعی در آورده است . مدت کار و حد اقل دستمزد و مرخصی و تعطیلات کارگر به گونه ای امری تعیین می شود .

ه: آئین دادرسی مدنی

مرسوم است که آئین دادرسی مدنی را در زمره شعبه های حقوق خصوصی می آورند . سبب شهرت این نظر رابطه نزدیکی است که قواعد دادرسی با حقوق مدنی دارد . قانون گذار به کلی قواعد ماهوی و دادرسی را از هم جدا نکرد . پاره ای از قواعد مدنی مانند مواد مربوط به دلایل اثبات دعوی و تقسیم مال مشاع با تشریفات دادرسی همراه است . با همه اینها جنبه عمومی قواعد دادرسی غلبه دارد و طبیعت این رشته با حقوق عمومی سازگار تر

است . دلایل این مطلب به قرار ذیل است :

-تمام قواعد مربوط به تشکیلات و صلاحیت دادگاهها بی تردید از حقوق عمومی است . زیرا بحث درباره یکی از ارکان قوه قضائیه و چگونگی وظایف آن است .

-تمیز حق و اقامه عدل یکی از وظایف اصلی هر دولت است و قواعدی که طرز اجرای این وظیفه را بیان می کند با حقوق عمومی نزدیکتر است .

علاوه بر وجه تمایز فوق عمده ترین معیارهایی که باعث جدایی حقوق عمومی و حقوق خصوصی می شوند را می توان به قرار زیر بر شمرد:

الف) از نظر هدف

ب) از نظر ماهیت

ج) از نظر ابزارهای اجرایی

الف - از نظر هدف : هدف حقوق خصوصی تنظیم روابط خصوصی بین اشخاص و تامین منافع آنها است در حالی که هدف حقوق عمومی تنظیم روابط اجتماعی حفظ نظم عمومی و بالاخره تامین مصالح همگانی مردم است.

ب- از نظر ماهیت : قواعد حقوق عمومی ماهیتاً قواعدی «امری» هستند و اشخاص حقوق عمومی می توانند با تکیه بر حق مالکیت امر و نهی کنند . حق حاکمیت شامل حق بکارگیری زور و قدرت دولت در اجرای قوانین است و اعمال حاکمیت یکی از ویژگی های اصلی قدرت اجرایی است و اما قواعد خصوصی «تکمیلی» است این معنی که بر مبنای احترام به اراده احتمالی طرفین است .

ج - از نظر ابزارهای اجرایی: اشخاص حقوق عمومی و در راس آنها دولت می توانند منظور تامین منافع عمومی به ابزارهای گوناگون از جمله الزام آوری چون سلب مالکیت خصوصی و صدور آیین نامه های دولتی را به عمل آورد لیکن اشخاص حقوق خصوصی در روابط خود نمی توانند متوسل به زور شوند زیرا پایه حقوق خصوصی و روابط اشخاص خصوصی قرار داد است و انعقاد قرارداد متضمن توافق و تراضی طرفین است مانند عقد نکاح یا اجاره و

تفاوت موجود بین روش های اجرایی قواعد حقوق عمومی و حقوق خصوصی از اینجا ناشی می شود که اقتدار و سلطه دولت با اشخاص خصوصی یکسان نیست این مسئله پذیرفته شده است که افراد در مقابل قانون یکسان اند و هیچ کس نمی تواند اراده خود را بر دیگری تحمیل کند ولی دولت و سازمان های اداری تابع این اصل نیستند و در روابط خود با مردم می توانند با استناد به این که حافظ منافع عمومی اند اراده خود را بر جامعه تحمیل کنند به عبارت دیگر افراد و اشخاص موضوع حقوق خصوصی در برابر همدیگر یکسان اند در حالیکه دولت و سازمان های اداری در مقابل اشخاص خصوصی از وضعیت ممتاز و برتری برخوردارند .

این برتری را می توان در ابزارهای اجرایی و نوع قرار دادهای دولت با اشخاص خصوصی مشاهده کرد مانند قرار دادهای آب ، برق ، تلفن و گاز دولت می تواند بدون کسب موافقت اطراف قرار داد (مشترکین آب و برق و ...) نرخ خدمات خود را به طور یک جانبه افزایش دهد و یا به منظور احداث جاده یا اتوبان اقدام به تخریب منازل خصوصی مردم بنماید دلیل چنین امتیازاتی این است که دولت به نمایندگی از سوی مردم درصدد برآوردن نیازمندی های همگانی است و به تشخیص خود تصمیماتی را در این زمینه می گیرد. برعکس اشخاص خصوصی که هدفشان تامین منافع شخصی است در شرایط حقوقی یکسانی قرار دارند و قانوناً یکی را بر دیگری نمی توان برتر دانست .

از بررسی وجوه تمایز حقوق عمومی و حقوق خصوصی این نتیجه بدست می آید که خصوصیات قواعد حقوق اداری شبیه قواعد عمومی است و به همین دلیل حقوق اداری که باید شاخه ی از حقوق عمومی دانست با ملاحظه قواعد حقوق اداری به این نکته می توان پی برد که هدف این قواعد حفظ منافع عمومی است و ماهیتاً امری هستند و دیگر این که در اجرای مقررات اداری دولت یا سازمان های اداری می توانند به ابزارهای قهری و زور متوسل شوند. در خاتمه ذکر این نکته ضروری است که حقوق اداری یکی از رشته های حقوق عمومی داخلی است زیرا مقررات اداری بر روابط بین مردم و سازمان های اداری یک کشور حکمفرماست .

بند ۳ حقوق اداری به مجموعه قواعد حقوقی متمایز از قواعد سایر رشته ها گفته می شود .

روابط بین مردم و سازمان های دولتی که موضوع حقوق اداری است از قواعد خاصی پیروری می کند به همین جهت نیز این قواعد در چارچوب رشته ای مستقل به نام حقوق اداری مورد بحث و مطالعه قرار میگیرد . علیرغم متمایز بودن مقررات حقوق اداری مقررات این رشته حقوقی پیوندهایی با دیگر رشته های حقوقی دارد که اجمالاً به چند نمونه اشاره می کنیم .

الف - پیوند حقوق اداری با حقوق اساسی

در میان شاخ های حقوق عمومی حقوق اساسی با تعیین تشکیلات و سازمان دولت و ساختار قوای سه گانه کشور و سایر نهادهای مملکتی از درجه اهمیت بالاتری برخوردار است برخی حقوق اساسی را پایه و مبنای حقوق عمومی دانسته اند و برخی دیگر با توجه به تاریخ تحولات حقوق عمومی که در آغاز همان معنای حقوق اساسی راداراست این رشته رامادر کلیه رشته های حقوق عمومی و آینه تمام نمای آن داشته اند .

با توجه به جایگاه حقوق اساسی در حقوق عمومی باید اذعان داشت که حقوق اداری پیوندی تنگاتنگ با حقوق اساسی دارد زیرا مهمترین بحث حقوق اساسی تعیین تعریف قوای سه گانه و بالطبع کلیه سازمان های اصلی دولت است به عنوان مثال برای آشنایی با وظایف ریاست جمهوری هیات وزیران هر یک از وزیران پیش از مراجعه به قوانین عادی و آیین نامه های دولتی باید به قانون اساسی که مهمترین سند مورد مطالعه حقوق اساسی است رجوع کرد

ب - پیوند حقوق اداری با حقوق جزا

کارکنان دولت دارای سه گونه مسئولیت اند : مسئولیت اداری ، مسئولیت جزایی و مسئولیت مدنی مستخدم دولت در صورت ارتکاب جرم از نظر جزایی قابل تعقیب است و طبعاً به مجازات هایی که قانون پیش بینی کرده است محکوم خواهد شد .

قوانین مقررات کیفری متعددی ناظر بر اعمال مستخدمین دولت است از آن جمله می توان به مقررات زیر اشاره کرد :

- قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی ماده واحده مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹

- قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمان و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹

- قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۱

- قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی ماده واحده مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷

- از مقررات فوق چنین استنباط می شود که مستخدم دولت ضمن انجام وظایف خود علاوه بر مسئولیت اداری دارای مسئولیت جزایی نیز است همچنین از مقررات فوق پیوند دو رشته جزایی و اداری بخوبی آشکار می شود زیرا برخی از اعمال اداری جرم شناخته شده اند مانند ارتشاء ، اختلاس ، افشای اسرار دولتی و ...

ج - پیوند حقوق اداری با حقوق مالیه عمومی

در گذشته ، مالیه عمومی که موضوع آن بررسی بودجه ، مالیات ، درآمد و هزینه دولت است از موضوعات حقوق اداری به شمار می آمد لیکن به دلیل توسعه حقوق مالیه عمومی این دو رشته از یکدیگر جدا شدند با این حال جدایی این دو رشته به معنای استقلال کامل آنها نیست زیرا وسعت فعالیت دستگاه اداری تا حدود زیادی بستگی به بودجه ای دارد که برای آن تعیین می شود تعیین درآمدها و هزینه های سازمان های دولتی از سوی مجلس قانون گذاری صورت می گیرد این امر حکایت از نفوذ

مالیه عمومی در حقوق اداری می کند چرا که سازمان های اداری نمی توانند به تنهایی مقرراتی را در خصوص کسب درآمدها و هزینه های عمومی خود وضع کنند .

د- پیوند حقوق اداری با حقوق کار

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

- سازمان های اداری عهده دار نظارت بر اجرای قانون کار هستند .

- اختلافات بین کارگران و کارفرمایان در یکی از نهادهای قوه مجریه یعنی وزارت کار امور اجتماعی حل و فصل می شود .

- دولت در حمایت از حقوق کارگران برخی شروط ترجیحی مانند پرداخت بدون تاخیر مزد کارگر ، بیمه اجتماعی و... را علیه کارفرما و به نفع کارگر در قراردادهای اداری قرار می دهد

- همکاری اتحادیه های کارگری با دولت و واگذاری بخشی از وظایف اداری به این اتحادیه ها در مسایل کارگری و دولتی می تواند بیانگر ارتباط حقوق اداری با حقوق کار شد

- دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای قطعی صادره از سوی هیات های حل اختلاف کارگر و کارفرما صالح است .

بند ۴- حقوق اداری دارای قواعدی پراکنده و به عبارت دیگر دارای قانون مدون نیست

یکی دیگر از مشخصات حقوق اداری این است که تا کنون در قالب قانونی واحد و مدون در نیامده است در واقع حقوق اداری به عنوان مجموعه مقررات اداری به شکل آیین نامه ها تصویب نامه و... روابط بین سازما نه های اداری و مردم را تنظیم می کند. مقررات اداری به دلیل تنوع فعالیتهای دولت و کثرت سازمان های اداری به طور دائم در حال تغییر و تحول اند بدین جهت امکان تدوین قواعد و مقررات اداری به شکل مدون واحد و مدون یعنی مجموعه قوانینی همچون قوانین مدنی تجارت و جزا وجود دارد .

با توجه به تحولات دگرگونی های سریع اجتماعی و ضرورت انطباق مقررات اداری خواسته های مردم امکان تدوین مقررات اداری در آینده نیز بعید به نظر می رسد به ناچار دولت ها اقدام به وضع قوانین خاص برحسب موضوع کرده اند مانند وضع قوانین نوسازی، بهداشتی، آموزشی عمرانی و ...

بند ۵- در حقوق اداری منظور از سازمان های اداری کلیه سازمان های قوای سه گانه است لیکن سازمان های قوه مجریه بیش از سایرین مشمول مقررات حقوق اداری است

برای تبیین مشخصه فوق توضیح دو نکته ضروری است نخست این که منظور از سازمان های اداری یا به طور کلی منظورا ز « اداره » چیست ؟

و دیگر این که چه تفاوتی بین «اعمال اداری» و اعمال قضایی و قانونگذاری وجود دارد و به چه علت اعمال اداری بیش از اعمال سایر قوا مشمول مقررات حقوق اداری است

پس از آشنایی با تفاوت های اعمال اداری با اعمال سایر قوا اشاره ای گذرا نیز به نسبی بودن اعمال اداری خواهیم داشت

اشخاص حقوق اداری نوع روابط و نحوه نظارت بر آنها

شخصیت حقوقی سازمان های اداری

بند ۱- مفهوم شخصیت حقوقی: شخصیت حقوقی عبارت از توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف و همچنین توانایی اجرای آن است تنها انسان ها (اشخاص حقیقی) دارای حقوق و تکالیف نیستند بلکه موجودیت هایی چون شرکت ها ، موسسات ، جمعیت ها ، احزاب و سازمان ها نیز به جهت برخورداری از شخصیت حقوقی دارای حقوق و تکالیف شده اند. در این میان اعطای شخصیت حقوقی به سازمان های اداری از درجه اهمیت به سزایی برخوردار است زیرا شخصیت حقوقی حدود وظایف این سازمان ها را مشخص کرده و مسئولیت هر یک را تعیین می کند .

- به توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف اصطلاحاً حق تمتع گویند

- به توانایی اجرا و برخورداری از حقوق و تکالیف اصطلاحاً حق استیفا گویند
- البته در طول تاریخ بشر کلیه انسانها از شخصیت حقوقی برخوردار نبوده اند مانند بردگان این گروه از انسانها به دلیل این که صرفاً تکالیفی بر عهده آنها گذارده می شد و از هر گونه حقوق انسانی و اجتماعی محروم بودند فاقد شخصیت حقوقی شناخته می شدند لیکن امروز همه انسانها موضوع حق و تکلیف قرار دارند و دارای شخصیت حقوقی می باشند همانگونه که پیش از این ذکر شد همه اشخاص از شخصیت حقوقی برخوردارند در این جا این سوال مطرح می شود که اشخاص کدامند؟ در علم حقوق اشخاص به دو دسته تقسیم می شوند :

۱) اشخاص حقیقی

۲) اشخاص حقوقی

۱) اشخاص حقیقی یا طبیعی در واقع همه انسانها می باشند که شخصیت شان از جنین آغاز شده و با مرگ خاتمه می یابد و در این فاصله موضع حق و تکلیف اند اشخاص حقیقی یا انسانها در زندگی اجتماعی خود به تنهایی مسئولیت اعمال خود را به عهده دارند و از حقوق سیاسی و اجتماعی متعددی (حق مشارکت سیاسی ، حق آزادی بیان، حق بیان ، حق مسکن و حق کار و ...) برخوردارند . و اما شخص حقوقی به اجتماع منافع و هدف هایی گفته می شود که قدرت عمومی آن را بعنوان واحدی مستقل از عناصر تشکیل دهنده اش مورد شناسایی و حمایت قرار می دهد . بدین ترتیب شرکت ها ، موسسات ، احزاب و سازمان های اداری را که دارای حقوق و تکالیف و همچنین موجودیتی مستقل از تشکیل دهندگان خود هستند می توان اشخاص حقوقی به شمار آورد . اشخاص حقوقی می توانند از کلیه حقوق و تکالیف اشخاص طبیعی برخوردار شوند. مرگ حق ابوت (پدری) حق بنوت (فرزندگی) احوال شخصیه (ازدواج ، طلاق ، وصیت ، ارث، ولایت، نسبت و حضانت) اقرار و شهادت و مواردی که خاص اشخاص حقیقی است .

و اما اشخاص حقوقی خود به دو نوع مختلف تقسیم می شود و هر یک دارای مشخصات خاص خود می باشند که ذیلاً مورد بررسی قرار می دهیم .

بند ۲ انواع اشخاص حقوقی

اشخاص حقوقی به دو دسته تقسیم می شوند :

الف) اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

ب) اشخاص حقوقی حقوق عمومی

الف) اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

۱- مشخصات اشخاص حقوق خصوصی

اشخاص حقوق خصوصی را می توان از طریق چهار معیار شناخت :

- منشاء پیدایش

- هدف

- عامل اراده

- مقررات حاکم بر آنها

• **منشاء پیدایش** : اصولاً موسسین یا ایجاد کنندگان اشخاص حقوق خصوصی ، اشخاص حقیقی می باشند بعضی

اوقات اشخاص حقیقی (انسانها) به منظور دست یابی به اهداف و منافع مشترک اقدام به تشکیل یک شخص حقوق

خصوصی مانند شرکت تجاری- حزب سیاسی - موسسه خیریه و .. می کنند

ناگفته نماند که ممکن است به طور استثنایی دولت نیز اقدام به تشکیل انجمن هایی با شخصیت حقوق خصوصی کند

مانند تشکیل انجمن پیشاهنگان استان و فرمانداری کل در تاریخ ۱۵ اسفند ۱۳۴۶ طبق مصوبه مربوطه انجمن مذکور جزو

اشخاص حقوق خصوصی به شمار می آمد .

- **هدف:** اشخاص حقوق خصوصی اصولاً اهداف انتفاعی داشته به دنبال کسب منافع مادی می باشند (مانند شرکت های تجاری) لیکن این اصل را نمی توان به کلیه اشخاص حقوق خصوصی تسری داد زیرا برخی از آنها اهدافی عام المنفعه و غیر انتفاعی دارند مانند موسسات خیریه
- **عامل اراده :** عنصر اصلی تشکیل اشخاص حقوق خصوصی انگیزه فردی و اراده آزاد افراد است اصل آزادی اراده افراد در حقوق خصوصی حکم می کند که اراده کسی بر دیگری تحمیل نشود و عضویت در اشخاص حقوق خصوصی به عهده افراد گذاشته شود .
- **مقررات حاکم :** اشخاص حقوق خصوصی اصولاً تابع مقررات حقوق خصوصی هستند و عمدتاً مقررات قانون تجارت و قانون مدنی بر آنها حکمفرماست .

۲- انواع اشخاص حقوق خصوصی

اشخاص حقوق خصوصی خصوصی دو گونه اند :

- شرکت های تجاری

- موسسات غیر تجاری

• **شرکت های تجاری:** شرکت به موجب توافق دو یا چند نفر به منظور کسب منافع اقتصادی و مادی ایجاد می شود قانون شرایط عمومی تاسیس آنها را تعیین می کند و برای کسب شخصیت حقوقی باید طبق تشریفات قانونی به ثبت برسند .

قانون تجارت انواع شرکت ها و مقررات حاکم بر آنها را مشخص کرده است .

- **موسسات غیر تجاری :** این گونه موسسات برای تحقق آرمان های معنوی و اخلاقی تشکیل می شوند موسسات غیر تجاری باید همانند شرکت های تجاری به ثبت برسند . لیکن پیش از ثبت می بایستی بر خلاف شرکتهای تجاری از مقامات امنیتی و انتظامی اجازه فعالیت بگیرند بدین ترتیب موسسات نامبرده منوط به کسب اجازه از مقامات انتظامی خواهد بود . شایان ذکر است که موسسات غیر تجاری خود به دو دسته تقسیم می شوند : انجمن ها و اتحادیه های صنفی (سندیکاها) انجمن ها اصولاً به دنبال مقاصد معنوی (علمی ، فرهنگی ، هنری و ...) هستند لیکن هدف اصلی اتحادیه ها دفاع از منافع صنفی و حرفه ای اعضا است .

طبق ماده ۱ آیین نامه اصلاحی تشکیلات و موسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۲۷ « مقصود از تشکیلات و موسسات غیر تجاری منظور در ماده ۵۸۴ قانون تجارت کلیه تشکیلات و موسساتی است که برای مقاصد غیر تجاری از قبیل امور علمی یا ادبی با امور خیریه و امثال آن تشکیل میشود اعم از آن که موسسین و تشکیل دهندگان قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند .

- تبصره همین ماده مقرر می دارد: تشکیلات و موسسات مزبور می توانند عناوینی از قبیل انجمن کانون یا بنگاه و امثال آن اختیار نمایند وی اتخاذ عناوینی که اختصاص به تشکیلات دولتی و کشوری دارد از طرف موسسات مزبور ممکن نخواهد بود .

ب) اشخاص حقوقی عمومی

۱- مشخصات اشخاص حقوق عمومی

با استفاده از همان معیارهای تشخیص اشخاص حقوق خصوصی (منشاء پیدایش ، هدف ، عامل اراده و مقررات حاکم) می توان با اشخاص حقوقی عمومی نیز آشنا شد .

- **منشاء پیدایش :** اصولاً بوجود آورندگان اشخاص حقوق عمومی نهادها یا مقامات عالی دولت می باشند در ایران برخی از اشخاص حقوق عمومی به فرمان رهبری (فرماندهی کلی قوا) و برخی دیگر به موجب قوانین مجلس شورای اسلامی و نیز تعدادی به موجب آیین نامه های هیات وزیران و بالاخره تعدادی دیگر به موجب مصوبات شورای عالی

کشور تاسیس شده اند لازم به یادآوری است که منشاء پیدایش اشخاص حقوق عمومی همیشه دولت نبوده است بلکه برخی از آنها ابتدا توسط اشخاص حقوق خصوصی ایجاد شدند، سپس تبدیل شخصیت داده و جزو اشخاص حقوق عمومی درآمدند به عنوان مثال منشاء پیدایش اکثر بانک ها در کشور اشخاص حقوق خصوصی بودند ولی شورای انقلاب در ۱۷ مرداد ۱۳۵۸ با تصویب « قانون ملی شدن بانکها » کلیه بانکهای خصوصی را ملی اعلام کرد و از آن تاریخ شخصیت حقوق عمومی یافتند (بنگرید به فهرست اسامی بانک های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی)

اولین بانکی که در ایران تاسیس شد، شعبه یک بانک انگلیسی بود که مرکز آن در لندن و حوزه فعالیت آن جنوب آسیا به ویژه هندوستان می بود. این بانک، "بانک جدید شرق" خوانده می شد. در سال ۱۲۶۶ هجری شمسی ابتدا شعبه ای در تهران ایجاد کرده و سپس به ایجاد شعب در اصفهان، بوشهر، تبریز، رشت، شیراز و مشهد اقدام نمود. در سال ۱۲۶۹ هجری شمسی، بانک دارایی های خود را به "بانک شاهی ایران" که این بانک نیز بانکی انگلیسی بود، فروخت و از آن پس بانک شاهی ایران جانشین بانک جدید شرق شد.

بانک شاهی ایران

رویتر انگلیسی با اعطای وام به ناصرالدین شاه قاجار امتیازات بزرگی از وی گرفت که یکی از آنها حق تاسیس بانک بود. در سال ۱۲۶۷ هجری، امتیاز اول لغو شد و امتیاز دیگری به مدت ۶۰ سال که اساس آن تشکیل بانک شاهی و انحصار انتشار اسکناس بود به وی اعطا گردید. مقر این بانک لندن بود و بانک تابع قوانین انگلستان بود. بانک از سال ۱۲۶۹ کار خود را آغاز کرده و "اولین اسکناس بانکی" را در ایران منتشر نمود. در سال ۱۳۰۹ حق انحصاری نشر اسکناس از بانک خریداری شد و به بانک ملی ایران واگذار گردید. این بانک تا سال ۱۳۲۷، یعنی پایان مدت امتیاز ۶۰ ساله خود در ایران فعالیت کرد و سپس تا سال ۱۳۳۱ نیز بدون مجوز تحت نام "بانک انگلیس در ایران و خاورمیانه" به کار خود ادامه داد.

بانک استقراضی ایران

پس از تاسیس بانک شاهی، امتیاز تاسیس بانک دیگری به نام "بانک استقراضی ایران" به یکی از اتباع روسیه تزاری واگذار شد. مدت امتیاز این بانک ۷۵ سال بود. بانک در سال ۱۲۷۰ هجری شمسی با افتتاح یک اداره مرکزی و شعباتی در چند شهر شمال کشور کار خود را آغاز کرد. در سال ۱۲۷۷ دولت روسیه کلیه سهام این بانک را خرید و آن را تحت کنترل بانک دولتی پترزبورگ درآورد. در سال ۱۳۰۱ بر اساس توافق قبلی بین ایران و اتحاد جماهیر شوروی سابق، بانک به دولت ایران واگذار شد. این بانک هیچ گاه نتوانست سپرده قابل ملاحظه ای جذب کند و در انجام فعالیت های بانکی چندان موفق نبود. در سال ۱۳۱۲ این بانک در بانک کشاورزی ایران ادغام شد.

بانک عثمانی

بانک عثمانی یک بانک انگلیسی بود که با سرمایه مشترک انگلیس و فرانسه در ترکیه امروزی تاسیس شد. این بانک در سال ۱۳۰۱ شعبه ای در تهران و شهرهای غربی ایران تاسیس نمود.

بانک روس و ایران

بانک ایران و روس در سال ۱۳۰۳ از سوی اتحاد جماهیر شوروی سابق و به منظور تسهیل مبادلات بازرگانی بین دو کشور تاسیس شد. اداره مرکزی آن در تهران بود و شعباتی نیز در شهرهای شمالی ایران داشت. فعالیت بانک در ابتدا منحصر به انجام امور مالی موسسات بازرگانی وابسته به دولت شوروی در ایران و مبادلات بازرگانی بین دو کشور بود. بانک روس و ایران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تنها بانک خارجی بود که در ایران به عملیات بانکی اشتغال داشت. مرکز قانونی بانک تهران بود و فعالیت های آن بر اساس قوانین بانکی ایران صورت می گرفت.

بانک های ایرانی

فکر تاسیس یک بانک جدید با سرمایه و مدیریت ایرانی قبل از انقلاب مشروطیت، یعنی ده سال قبل از تاسیس بانک شاهی ایران به وجود آمد. در این زمان "حاج محمدحسین" که از صرافان بزرگ بود، پیشنهاد تاسیس بانکی با سرمایه مشترک دولت

ایران و مردم را به ناصرالدین شاه ارائه داد، اما متأسفانه طرح مورد موافقت قرار نگرفت. پس از استقرار مشروطیت، نمایندگان اولین دوره مجلس تاسیس یک بانک ملی را خواستار شدند، اما سرمایه لازم فراهم نیامد.

اولین بانک ایرانی در سال ۱۳۰۴ به نام "بانک پهلوی قشون"، از محل وجوه بازنشستگی نظامیان و برای سامان دادن به امور مالی ارتش به وجود آمد. سپس نام آن به "بانک سپه" تغییر کرد. فعالیت‌های بانکی این بانک در آغاز تاسیس محدود بود. در سال ۱۳۰۵ با استفاده از وجوه صندوق بازنشستگی کشور، "موسسه رهنی ایران" تاسیس شد. این موسسه که تحت نظارت وزارت دارایی فعالیت می‌کرد، در مقابل اخذ وثیقه منقول به افراد وام به بهره پایین ارائه می‌کرد. این موسسه پس از تاسیس بانک ملی ایران، جزیی از این بانک شد و از سال ۱۳۱۸ که بانک رهنی به وجود آمد، به "بانک کارگشایی" تغییر نام یافت.

بانک ملی ایران

قانون اجازه تاسیس بانک ملی ایران در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۰۶ به وسیله مجلس شورای ملی تصویب شد. بر اساس این قانون، دولت مکلف شد که بانکی به نام "بانک ملی ایران" تاسیس کند. سرمایه بانک ۱۵ میلیون ریال در نظر گرفته شد. در سال ۱۳۰۷ بانک ملی با سرمایه ۲۰ میلیون ریال تاسیس شد و علاوه بر مسئولیت نگاهداری حساب‌های دولت، حق نشر اسکناس نیز در سال ۱۳۱۱ به این بانک واگذار شد.

بانک ملی ایران از همان ابتدای تاسیس شکل شرکت سهامی را داشت و سرمایه اولیه آن یعنی ۲۰ میلیون ریال به ۲۰ هزار سهم هزار ریالی (۱۳۵۰۰ سهم با نام و ۶۵۰۰ سهم بی‌نام) تقسیم شده بود. اما در سال ۱۳۱۷ انتقال سهام بانک به غیر دولت ممنوع شد. سرمایه بانک در سال ۱۳۱۴ به ۳۰۰ میلیون ریال و در سال ۱۳۳۱ به ۲ میلیارد ریال افزایش یافت. بانک ملی با توجه به محدودیت‌های نظام بانکی تا پیش از سال ۱۳۳۵ کلیه وظایف بانک مرکزی در اقتصاد را نیز به عهده داشت. پس از تاسیس بانک مرکزی وظایف مزبور به این بانک واگذار گردید.

ایجاد بانک‌های خصوصی در ایران

با وجود عدم منع قانونی تاسیس بانک در ایران و با وجود توسعه بانک‌های ملی و سپه و بانک‌های خارجی، هیچ بانک خصوصی با سرمایه ایرانی تا بعد از جنگ جهانی در کشور تاسیس نشد و در نتیجه فعالیت‌های بانکی در سراسر کشور، در دست چند بانک باقی ماند. با تصویب اولین طرح برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷، نیاز به وجود موسسات اعتباری افزایش یافت. در تیرماه ۱۳۲۸ دولت به منظور کمک مالی به واحدهای تولیدی خصوصی، "بانک برنامه" را ایجاد کرد. سپس "بانک بازرگانی ایران" به عنوان اولین بانک خصوصی به صورت شرکت سهامی در بهمن ماه ۱۳۲۸ تاسیس شد و در سال ۱۳۲۹ فعالیت‌های بانکی خود را آغاز کرد. از سال ۱۳۲۹ تا سال ۱۳۵۰، ۲۱ بانک خصوصی در ایران تاسیس شد. علاوه بر این "بانک اقتصادی ایران" در سال ۱۳۳۸ تاسیس و در سال ۱۳۴۱ منحل گردید. "بانک ایران و غرب" نیز که در سال ۱۳۳۸ تاسیس شده بود، در سال ۱۳۴۳ به "بانک اعتبارات تعاونی توزیع" تغییر نام یافت. از سال ۱۳۵۱ تا سال ۱۳۵۷، ده بانک دیگر نیز در ایران تاسیس شد. تعداد شعبات بانک‌ها در سال ۱۳۵۷ بالغ بر ۸۲۷۰ شعبه بود.

نظام بانکی بعد از انقلاب اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ تجدید نظر در نظام بانکی کشور ضروری شد. در خرداد ۱۳۵۸، شورای انقلاب لایحه‌ای را به تصویب رسانید که بر اساس آن نظام بانکی کشور ملی شد. بر اساس این لایحه ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس‌انداز و وام مسکن و ۲ شرکت سرمایه‌گذاری ملی اعلام شدند. در مورد هشت بانک دیگر که دولتی بودند، یعنی بانک‌های ملی، سپه، بیمه ایران، رفاه کارگران، اعتبارات صنعتی، تعاون کشاورزی، توسعه کشاورزی و بانک رهنی ایران، لزومی به تغییر مالکیت نبود. از ۲۸ بانک مورد اشاره در بالا ۱۵ بانک متعلق به بخش خصوصی ایرانی و ۱۳ بانک در تملک مالکین خصوصی ایرانی و خارجی بودند.

در تاریخ هفتم مهرماه ۱۳۵۸ لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسید. در این لایحه ارکان بانک‌ها به شکل زیر مشخص شدند: ۱- مجمع عمومی بانک‌ها (ریاست مجمع با وزیر اقتصادی و دارایی و در

غیاب وی با وزیر بازرگانی است)، ۲- شورای عالی بانکها (ریاست شورای عالی بانکها، رییس کل بانک مرکزی است)، ۳- هیاتمدیره هر بانک، ۴- مدیرعامل هر بانک و ۵- بازرسان قانونی هر بانک.

ادغام بانکها

در ماده هفدهم لایحه قانونی اداره امور بانکها پیشبینی شده است که مجمع عمومی بانکها می‌تواند نسبت به گروه‌بندی و ادغام بانکها بر حسب ضرورت اقدام نماید. پس از ملی شدن بانکها، مساله ادغام بانکها به دلایل زیر مورد نظر قرار گرفت: ۱- بالا رفتن هزینه‌های پرسنلی و اداری، ۲- اتلاف منابع مالی و نیروی انسانی، ۳- افزایش نامعقول نرخ سود گروهی از بانکها، ۴- کسر منابع مالی گروهی از بانکها و تامین آن از طریق گرفتن وام‌های خارجی با هزینه زیاد، ۵- بروز مشکلات در زمینه اجرای صحیح سیاست‌های پولی و اعتباری به علت تعدد واحدهای اجرا کننده سیاستها و عدم هماهنگی مدیران این واحدها. مجمع عمومی بانکها با توجه به دلایل فوق در دی‌ماه ۱۳۵۸ شبکه بانکی کشور را که در آن زمان از ۳۶ بانک تشکیل می‌شد به شکل زیر تجدید سازمان داد:

الف) "بانک‌های تجاری" که عبارتند از: ۱- بانک ملی، ۲- بانک سپه، ۳- بانک رفاه کارگران، ۴- بانک صادرات ایران، ۵- بانک تجارت (با ادغام ۱۲ بانک به وجود آمد)، ۶- بانک ملت (با ادغام ۱۰ بانک به وجود آمد).

ب) "بانک‌های تخصصی" که عبارتند از: ۱- بانک صنعت و معدن (این بانک با ادغام سه بانک صنعتی، یک شرکت سرمایه‌گذاری و دو صندوق ضمانت صنعتی و معدن ایجاد شده است)، ۲- بانک مسکن (این بانک با ادغام دو بانک ساختمانی و ۱۶ شرکت سرمایه‌گذاری ساختمانی و پس‌انداز مسکن به وجود آمده است)، ۳- بانک کشاورزی (این بانک با ادغام دو بانک تعاون کشاورزی و توسعه کشاورزی و موسسات اعتباری وابسته به وزارت کشاورزی به وجود آمده است).

• نمودار شماره ۱

فهرست اسامی بانکهای کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی

بانکهای کشور قبل از انقلاب	بانکهای کشور بعد از انقلاب
بانک مرکزی ایران	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
بانک ملی ایران	بانک ملی ایران
بانک صادرات	بانک صادرات ایران
بانک سپه	بانک سپه
بانک رفاه کارگران	بانک رفاه کارگران
بانک تجارت	بانک ایران و انگلیس
	بانک اعتبارات ایران
	بانک ایران و خاورمیانه
	بانک ایران و هلند
	بانک بازرگانی ایران
	بانک ایرانشهر
	بانک صنایع ایران
	بانک شهریار
	بانک ایرانیان
	بانک کار
	بانک بین المللی ایران و ژاپن
	بانک ایران و روس
	بانک ملت
بانک پارس	
بانک داریوش	
بانک اعتبارات تعاونی و توزیع ایران	
بانک عمران	
بانک ایران و عرب	
بانک بین المللی ایران	
بانک بیمه ایران	
بانک صنعت و معدن	بانک تجارت خارجی ایران
	بانک اعتبارات صنعتی
	بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران
	بانک توسعه سرمایه گذاری ایران
	شرکت سرمایه گذاری بانکهای ایران
	صندوق ضمانت صنعتی
صندوق معدن	
بانک رهنی	

بانک مسکن	بانک ساختمان
	شرکت سرمایه گذاری ساختمانی بانکهای ایران
	شرکت پس انداز و وام مسکن کورش
	شرکت پس انداز و وام مسکن اکباتان
	شرکت پس انداز و وام مسکن پاسارگارد
	شعبه شرکت در مراکز استانها
بانک کشاورزی	بانکهای توسعه کشاورزی ایران
	بانکهای تعاون کشاورزی ایران
	کلیه موسسات اعتباری وابسته به وزارت کشاورزی

- **هدف:** اشخاص حقوق عمومی اصولاً به منظور انجام خدمات عمومی و فعالیت های غیر انتفاعی و عام المنفعه تشکیل می شوند و هدف اصلی آنها بر خلاف اشخاص حقوق خصوصی – کسب درآمد و سود جویی نیست .
- **عامل اراده:** عضویت افراد در اشخاص حقوق عمومی (دولت ، نهادهای ملی و محلی) الزامی است به عنوان مثال کلیه ساکنین ایران به استثنای اشخاصی که تابعیت خارجی آنها مسلم است. دارای تابعیت دولت ایران خواهند بود و در نتیجه ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات داخلی کشور می باشند . همچنین سکونت افراد در هر شهر و محله ای موجبات تبعیت آنها را از نهادهای شهری و محلی ایجاد می کند به همین دلیل ساکنان یک شهر باید از مقررات شهرداری و شوراهای محلی تبعیت کنند.
- **مقررات حاکم:** اشخاص حقوق عمومی اصولاً از قواعد حقوق عمومی تبعیت می کنند و مقررات حاکم بر اموال دولتی و اشخاص دولتی کاملاً با مقررات حاکم بر اموال و اشخاص خصوصی متفاوت است . ناگفته نماند که همه فعالیت های اشخاص حقوق عمومی تابع مقررات حقوق عمومی نیست بلکه در مواردی که این اشخاص مانند اشخاص حقوق خصوصی به فعالیت خصوصی (صنعتی و تجاری) می پردازند از قواعد حقوق خصوصی تبعیت می کنند .

۲- انواع اشخاص حقوق عمومی :

با توجه به تعدد اشخاص حقوق عمومی این اشخاص را می توان در یک طبقه بندی کلی به پنج دسته تقسیم کرد : سازمان های مرکزی کشور ، شوراهای محلی، سازمانهای فنی – تخصصی ، نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی و سایر اشخاص حقوق عمومی با وضعیت خاص .

- **سازمان های مرکزی کشور:** این سازمانها ارکان اصلی نظام سیاسی کشور را تشکیل می دهند و با برخورداری از صلاحیت عام بر کل قلمرو کشور اعمال قدرت می کنند. در راس سازمان های مرکزی کشور دولت قرار دارد . دولت دارای شخصیت حقوقی حقوق عمومی است و هیات حاکمه کشور را تشکیل می دهد .
 - در اینجا ذکر این نکته ضروری است که وزارتخانه ها بخشی از دولت را تشکیل می دهند و مجموعاً دارای شخصیت حقوقی واحدی هستند . در واقع ، وزارتخانه ها به دلایل زیر دارای شخصیت حقوقی مستقلی از دولت نیستند:
 - هیچگاه قانونگذار به طور صریح یا ضمنی قائل به شخصیت حقوقی مستقل برای وزارتخانه ها نبوده است .
 - اموال وزارتخانه ها ، اموال دولتی محسوب می شوند
 - کارکنان وزارتخانه ها ، کارکنان دولت به شمار می آیند .
 - اعمال حقوقی وزارتخانه ها (مانند تصویب آیین نامه ها ، انعقاد قراردادها و ...) اعمال دولتی محسوب می شوند
 - دعاوی وزارتخانه ها علیه اشخاص دیگر و یا دعاوی دیگران علیه آنها ، دعاوی دولتی محسوب می شوند .
- لازم به یادآوری است که سازمان های مرکزی کشور را نمی توان به دولت و وزارتخانه های آن محدود کرد بلکه بر این تعداد سازمان های اداری وابسته به قدرت مرکزی را نیز باید افزود مانند استانداری ها فرمانداری ها و بخشداری ها

• **شوراهای محلی:** شهرداری ها و شوراهای اسلامی کشوری نمونه های بارز شوراهای محلی به شمار می آیند . طبق قانون شهرداریها مورخ ۱۱ تیر ۱۳۳۴ و قانون اصلاحی آن مورخ بهمن ۱۳۴۵ سازمان شهرداری دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده از استقلال مالی و اداری برخوردار است . بر همین اساس دارایی و تکالیف شهرداری از دارایی و تکالیف دولت جداست .

• شوراهای اسلامی کشور نیز به موجب قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشوری مورخ ۱۳۶۱ دارای شخصیت حقوقی بوده ، حق اقامه دعوی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و دفاع در مقابل دعوی شورا را دارند(ماده ۱۷) همچنین براساس ماده ۲۰ همان قانون شوراها دارایی مخصوص به خود دارند و این دارایی طبق مورد مربوط به همان ناحیه و محله خواهد بود . این دارایی جزو دارایی دولت محسوب نخواهد شد . علاوه بر این دارایی شوراها تابع قانون محاسبات عمومی کشور نیست .

• **سازمان های فنی – تخصصی:** در مقایسه با سایر اشخاص حقوق عمومی به سازمانهای فنی و تخصصی دولت به لحاظ تعداد از شمار بیشتری برخوردارند و کلیه فعالیتهای فنی و تخصصی دولت را زیر نظر دارند این سازمان ها عمدتاً به دو گونه اند :

شرکت های دولتی و موسسات عمومی: شرکتهای دولتی فعالیتهای صنعتی و تجاری را که به منظور های انتفاعی صورت می گیرد دنبال می کنند در حالی که موسسات عمومی به اهداف غیر انتفاعی دولت (فعالیتهای پژوهش ، فرهنگی، هنری و ...) تحقق می بخشند .

• **نهادهای و موسسات عمومی غیر دولتی:** اشخاص حقوق عمومی به اشخاص فوق الذکر(سازمان های مرکزی کشوری ، شوراهای محلی و سازمان های فنی – تخصصی) محدود نمی شود . بلکه می توان اشخاص حقوق عمومی دیگری را نیز ذکر کرد که از وضعیت خاصی برخوردارند (این اشخاص تحت عنوان نهادها و موسسات عمومی غیردولتی شناخته می شوند و قانونگذار به موجب قانون «فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی» مصوب ۱۹ تیر ۱۳۷۳ آنها را مورد شناسایی قرار داده است . همانگونه که عنوان قانون بیان می کند ، این موسسات غیر دولتی بوده ولی از آن جهت که از امتیازات حقوق عمومی برخوردارند ؛ عنوان موسسه عمومی را نیز دارا می باشند

ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان می دارد

– مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی : واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلالحقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد(۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد وعهده دار وظایف وخدماتی است که جنبه عمومی دارد.

قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

ماده واحده – واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می باشند:

۱ – شهرداریها و شرکتهای تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداریها باشد.

۲ – بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.

۳ – هلال احمر.

۴ – کمیته امداد امام.

۵ – بنیاد شهید انقلاب اسلامی.

۶ – بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

۷ – کمیته ملی المپیک ایران.

۸ – بنیاد ۱۵ خرداد.

۹- سازمان تبلیغات اسلامی.

۱۰- سازمان تأمین اجتماعی.

است. تبصره ۱ - مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجارتي و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی باشد.

تبصره ۲ - اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده و دو تبصره در جلسه روز یکشنبه نوزدهم تیر ماه یک هزار و سیصد و هفتاد و سه مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۳،۴،۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

الحاق بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

ماده واحده - عبارتهای زیر به عنوان بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ اضافه می‌شود:

۱۱- فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.

تبصره - اساسنامه فدراسیونهای مذکور حداکثر ظرف مدت (۳) ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

۱۲- مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد سازندگی.

تبصره ۱ - از زمان تصویب این قانون پذیرش و مدیریت هر گونه مؤسسه، شرکت و عناوین مشابه و یا سهام آنان در قالب هبه، صلح غیر معوض و یا بطور کلی هر عقدی از عقود، توسط جهاد سازندگی ممنوع خواهد بود مگر به حکم قانون.

تبصره ۲- اساسنامه مؤسسات فوق حداکثر ظرف مدت (۳) ماه پس از تصویب این قانون در چارچوب ذیل بنا به پیشنهاد جهاد سازندگی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید:

۱- تعیین تکلیف کلیه شرکتهای وابسته به مؤسسات از نظر ادامه فعالیت، ادغام و یا انحلال.

۲- اختیارات مجمع عمومی مؤسسات به عهده وزرای جهاد سازندگی، امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه می‌باشد.

۳- کلیه اعضاء رسمی جهاد سازندگی در مؤسسات جهاد نصر، توسعه و استقلال و شرکتهای وابسته، به مؤسسات و شرکتهای مذکور منتقل می‌شوند و وضعیت استخدامی آنان با حفظ سنوات قبلی خدمت، تغییر وضعیت می‌یابد.

۴- سود مؤسسات در چهارچوب وظایف قانونی جهاد سازندگی به مصرف خواهد رسید.

۵- خودکفا بودن مؤسسات از نظر مالی.

۶- قابلیت واگذاری سهام تقویم شده شرکتهای وابسته به مؤسسات به کارکنان مؤسسات شرکتهای وابسته و ایثارگران جهاد سازندگی.

۷- کلیه اموال و داراییهای امانی جهاد سازندگی نزد این مؤسسات و شرکتهای وابسته پس از قیمت گذاری به صورت اجاره به شرط تملیک ۱۰ ساله به آنان منتقل می‌شود.

وجه حاصل از اقساط اجاره به شرط تملیک به خزانه واریز و معادل صددرصد (۱۰۰٪) آن در بودجه سالیانه منظور و در اختیار جهاد سازندگی قرار خواهد گرفت تا جهت اجرای

طرحهای عمرانی مصوب جهاد سازندگی ترجیحاً توسط مؤسسات و شرکتهای وابسته مذکور هزینه شود.

ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون عنوان "شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی" و همچنین "کتابخانه حضرت آیت الله مرعشی نجفی (قم)" به فهرست نهادهای عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، ۴، ۱۹ مجلس شورای اسلامی افزوده می شود.

ماده واحده: جهاد دانشگاهی به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ اضافه می شود.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ بیست و ششم آذر ماه یکهزار و سیصد و هفتاد و شش مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۳ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون بنیاد امور بیماریهای خاص به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳، ۴، ۱۹ الحاق می گردد.

تبصره - اعتبارات پیش بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور تحت هر عنوان که در اختیار بنیاد امور بیماریهای خاص قرار گرفته است به عنوان کمک تلقی خواهد شد.

ماده واحده - سازمان دانش آموزی جمهوری اسلامی ایران به فهرست قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی - مصوب ۱۳۷۳، ۴، ۱۹ - الحاق می گردد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ نهم مردادماه یکهزار و سیصد و هشتاد و یک مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۱، ۵، ۳۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده است

ماده واحده - صندوق بیمه روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ الحاق می شود.

تبصره ۱- نام صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به تبصره (۲) ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۱/۶ اضافه می شود.

تبصره ۲- نام صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به دستگهای مذکور در بند «ج» ماده (۱۳۹) قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ اضافه می گردد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده و دو تبصره در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ چهارم اسفندماه یکهزار و سیصد و هشتاد و هفت مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۶ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

قانون تفسیر تبصره (۱) ماده واحده قانون الحاق صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی

موضوع استفساریه:

ماده واحده - آیا موضوع تبصره (۱) ماده واحده قانون الحاق صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مبنی بر اضافه نمودن نام صندوق به تبصره (۲) ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی مصوب

۱۳۶۶/۱/۶ که در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید ناظر به اعتبارات تخصیصی که تاکنون به استناد قوانین بودجه کل کشور به آن صندوق پرداخت گردیده نیز می باشد؟

نظر مجلس:

بلی، اضافه نمودن نام صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور در

تبصره (۲) ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۱/۶ موضوع تبصره (۱) ماده واحده قانون الحاق صندوق بیمه

اجتماعی روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ به تصویب مجلس

شورای اسلامی رسید ناظر بر اعتبارات تخصیصی که تاکنون به استناد قوانین بودجه کل کشور به آن صندوق پرداخت گردیده

نیز می باشد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ دهم تیر ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و هشت مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۴/۴/۱۳۸۸ به تأیید شورای نگهبان رسید
ماده واحده قانون بودجه سال ۹۰

صندوق تأمین خسارتهای بدنی به فهرست قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۹/۴/۱۳۷۳ الحاق می‌شود و سهم بیست درصدی (۲۰٪) این صندوق از جریمه‌های راهنمایی و رانندگی موضوع بند (ج) ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی و سهم بیست درصدی (۲۰٪) از هزینه دادرسی و جزای نقدی وصولی موضوع بند (و) ماده (۱۱) قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسؤولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه زمینی در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۶/۴/۱۳۸۷ به محض وصول به حساب خزانه واریز می‌گردد. پنجاه درصد (۵۰٪) از درآمد حاصله تا سقف یک هزار میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به این صندوق و پنجاه درصد (۵۰٪) تا سقف یک هزار میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به ستاد مردمی دیه اختصاص می‌یابد

• اشخاص حقوق خصوصی برخوردار از امتیازات اشخاص حقوق عمومی

هر چند به وجود آورندگان این اشخاص، امتیازات اشخاص حقیقی و یا اشخاص حقوق خصوصی می‌باشند. لیکن به جهت این که این اشخاص حقیقی و یا اشخاص حقوق خصوصی می‌باشند لیکن به جهت اینکه اشخاص در حد وسیعی از امتیازات حقوق عمومی برخوردار شده اند و عملکرد آنها شباهت زیادی با اشخاص حقوق عمومی دارد این اشخاص را می‌توان در ردیف اشخاص حقوق عمومی قرار داد مانند اتحادیه های صنفی برای کلیه صنوف پرونده صادر می‌کنند، نظام پزشکی، کانون وکلای دادگستری می‌توانند مجوز وکالت صادر کنند. کانون کارشناسان دادگستری و... این اشخاص به موجب قانون از طریق تحصیل اجازه از دولت به جای دولت و به نام دولت و با مسوول بودن در مقابل دولت و تحت نظارت دولت کار عمومی و غیر انتفاعی انجام می‌دهند.

به همین سبب این اشخاص می‌توانند با استفاده از امتیازات حقوق عمومی و اختیارات قدرت عمومی اقدام به اعطای پروانه کار و یا تعلیق و لغو آن و همچنین تصویب آیین نامه های صنفی و انضباطی بنمایند.

نوع روابط بین اشخاص حقوقی اشخاص عمومی : تمرکز و عدم تمرکز اداری

پس از آشنایی با مشخصات و انواع اشخاص حقوقی اشخاص عمومی، نکته حائز اهمیت دیگر بررسی روابط بین این اشخاص است. روابط این اشخاص بستگی به جایگاه آنها در نظام اداری - سیاسی کشور دارد برخی از اشخاص حقوق عمومی مانند دولت در راس نظام اداری - سیاسی کشور جای دارند و بدین سبب بر سایر اشخاص حقوق عمومی تسلط دارند و برخی دیگر یا وابسته به دولت مرکزی اند که به شکل متمرکز اداره می‌شوند و یا با کسب شخصیت حقوقی مستقل به شکل غیر متمرکز روابط خود را با دولت مرکزی برقرار کرده اند.

بدین ترتیب می‌توان گفت که اشخاص حقوقی اشخاص عمومی که سازمان های اداری کشور را تشکیل می‌دهند به دو شکل اداره می‌شوند : تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری

با توجه به اهمیت جایگاه عدم تمرکز اداری در ساختار کشور، ابتدا به این موضوع پرداخته، سپس به تفصیل مفهوم مذکور را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

بند ۱- بررسی مفهوم عدم تمرکز اداری در ساختار کشور

لازم به یادآوری است که مفهوم عدم تمرکز ارتباط مستقیمی با ساختار درونی کشور و تقسیم قدرت در نهادهای کشوری دارد. در حقوق اساسی به هنگام بحث پیرامون ساختار کشور، شکل دولت و شکل حکومت دو مبحث جداگانه را تشکیل می‌دهند.

آیین تشکیل شورای شهر

به عنوان واحد غیر متمرکز شورای شهر باید منتخب مردم شهر باشد برای تامین این منظور ماده ۲ لایحه قانونی انتخابات شوراهای شهر و طریق اداره آن مقرر می دارد: «انتخابات شوراهای شهر عمومی و اخذ رای به صورت مستقیم و مخفی و انتخاب اعضای شورا با اکثریت نسبی توسط ساکنین تعیین خواهد شد .

حداقل تعداد اعضای شورای شهرها هفت نفر است و برای شهرهایی که بیش از سیصد هزار نفر جمعیت دارد به نسبت هر صد هزار یک نفر نماینده افزوده میشود ولی تعداد نمایندگان در هیچ صورتی نباید از ۲۰ نفر تجاوز کند.

هر شورای شهر موظف است یک یا چند نفر از اعضای خود را (که رقم قطعی آن را وزارت کشور تعیین و اعلام می کند) به عنوان نماینده برای عضویت در شورای شهرستان به فرمانداری (یا بخشداری) معرفی نماید (ماده ۳۷ لایحه قانونی فوق الذکر).

مدت عضویت اعضای شورای شهر و همچنین مدت نمایندگی اعضای شورای شهر در شورای شهرستان دو سال خواهد بود و انتخاب مجدد آنان برای یک دوره دیگر بلامانع است . غیبت سه جلسه متوالی بدون عذر موجه اعضا در شورای شهر به منزله استعفا تلقی میشود . شورای شهر دوبار در هفته در مکان ثابتی که توسط فرمانداری (یا بخشداری) تعیین میشود تشکیل جلسه می دهد و جلسات شورا با اکثریت نصف به اضافه یک اعضا رسمی است ترک جلسات توسط اعضا به هنگام اخذ رای در حکم حضور در جلسه تلقی میشود در این صورت رای آنان ممتنع محسوب خواهد شد . (مواد ۲۳ و ۳۴ لایحه قانونی فوق الذکر) و در مورد انحلال شورای شهر ماده ۳۸ لایحه قانونی فوق الذکر مقرر می دارد شورای شهر غیر قابل انحلال است مگر در صورتی که اقداماتی بر خلاف مصالح کشور و مخالف وظایف و تکالیف شورا انجام گیرد . در این صورت با تنظیم گزارش مسوول توسط فرماندار یا بخشدار موضوع در شورای شهرستان بررسی و در صورت تایید با اخذ نظر شورای استان انحلال شورای شهر از طرف شورای شهرستان به فرمانداری یا بخشداری اعلام می شود . وزارت کشور موظف است انتخابات شورای شهر را حداکثر ظرف یک ماه تجدید کند . به موجب تبصره ماده مزبور «درغیاب شورای استان و شورای شهرستان گزارشات به وزارت کشور احاله میشود و انحلال شورای شهر با وزیر کشور خواهد بود .»

از آنجا که وجود شورای شهر ضروری اس ماده ۳۹ لایحه قانونی پیش بینی می کند « مادامی که شورای شهر تشکیل نشده و یا تشکیل آن به عللی متوقف مانده و یا عده اعضای شورا به حد نصاب مقرر نرسیده باشد و همچنین در غیاب شورای استان و شورای شهرستان وزیر کشور جانشین شوراهای مذکور خواهد بود .»

یکی از وظایف شورای شهر انتخاب شهردار است . شورای شهر موظف است ظرف یک هفته پس از تعیین هیات رئیسه یک نفر مطلع و آگاه از امور شهرداری را برای مدت ۲ سال با رای مخفی و اکثریت مطلق به سمت شهردار انتخاب و به فرماندار و یا بخشدار معرفی نماید . شهردار منتخب توسط فرماندار شهرستان به وزارت کشور معرفی خواهد شد. (ماده ۴۰) بالاخره به موجب ماده ۴۲ لایحه قانونی فوق الذکر وظایف و تکالیف و اختیارات شوراهای شهر بر طبق آیین نامه ای خواهد بود که براساس قانون شوراها توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید .

سازمانهای غیر متمرکز فنی یا اداری

سازمانهای غیر متمرکز فنی یا اداری که در جهت تمرکز زدایی اداری و تسهیل امورات اجرایی کشور

تشکیل می شوند

عمدتاً به دو دسته تقسیم می شوند :

- شرکتهای دولتی و موسسات عمومی

علاوه بر سازمان های فوق نظام های حرفه ای یا اتحادیه های صنفی را نیز علی رغم اینکه جزو اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به شمار می آیند باید در زمره سازمانهای غیر متمرکز فنی یا اداری محسوب کرد. علت این امر این است که اتحادیه های صنفی از امتیازات حقوق عمومی وسیعی برخوردارند و نوع فعالیتشان تا حدود زیادی شبیه اشخاص حقوق عمومی است .

بند ۱- شرکتهای دولتی

الف - تعریف شرکت دولتی

براساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، کشور دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت می باشد هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت های دولتی باشد، شرکت دولتی تلقی می شود.

ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری

- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی های دولت به موجب سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکتهای دولتی تحت هر یک از عناوین فوق الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکتهایی که سهام شرکتهای دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکتهایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می شوند، شرکت دولتی تلقی می گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکتهای دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکتهایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

ب - علل تاسیس شرکتهای دولتی

به طور کلی علل و عوامل مختلفی در تشکیل شرکتهای دولتی دخیل بوده اند که از جمله می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- **علت تاریخی**: پیروزی انقلاب شوروی و استقرار نظام کمونیستی در بلوک شرق و رکود اقتصاد سرمایه داری در دهه ۱۹۳۰ باعث ترغیب کشورها در ایجاد شرکتهای دولتی گردید.

۲- **عامل اقتصاد داخلی**: کمبود سرمایه بخش خصوصی باعث شد که دولت خود در زمینه اقتصادی سرمایه گذاری کند و این امر از طریق تشکیل شرکتهای دولتی تحقق می یافت.

۳- **دلایل استراتژیک**: برخی از بخش های اقتصادی مانند صنایع دفاع لزوماً می بایستی تحت پوشش دولت قرار می گرفت.

۴- **مداخلات اجتماعی و سیاسی**: غلبه بر نابرابری های اجتماعی، تثبیت وجود کالاها و خدمات مشخص، اعمال حاکمیت سیاسی از طریق کنترل امور اقتصادی از دیگر عوامل تشکیل شرکتهای دولتی به شمار می آید.

در کشور ایران تاسیس شرکتهای دولتی به منظور دست یابی به اهداف زیر صورت گرفته است:

۱- کمک به خزانه عمومی از طریق عملیات انحصاری مالی و بازرگانی نظیر عملیات بانک ها و انحصار دانیات و همانند آن

۲- تامین رفاه طبقات مختلف مردم بدون توجه به سود آنی و حتمی، نظیر اتوبوس رانی و یا فروش نفت در تمام نقاط به قیمت واحد

۳- بهره برداری از منابع ملی (انفال) که در اختیار دولت (حکومت اسلامی) است و افراد و شرکت های خصوصی حق بهره برداری از آنها را ندارند نظیر شرکت نفت مس سرچشمه و شرکت گاز.

۴-انجام خدماتی در جهت تحکیم زیر بنای اقتصادی و آماده نمودن زمینه مناسب جهت دست یابی به رشد و توسعه اقتصادی راه آهن، شرکت های راه سازی و سد سازی شرکت های آب و برق که در جهت اجرای برنامه ای عمرانی کشور تاسیس شده اند از جمله این موسسات به شمار می آیند . (اغلب شرکتهای دولتی در زمینه های عمرانی و فنی فعالیت می کنند)

۵- انجام خدمات خرید و فروش و یا تولید کالا برای تثبیت قیمتتها و تنظیم بازار به خصوص در مورد مواد اولیه خوراکی که به احتیاجات و نیاز اکثریت مردم بستگی دارد، مثل شرکتهای غله ، قند و شکر و چای ایران و شرکت سهامی گوشت.

۶- انجام فعالیتهای زیر بنایی که بخش خصوصی به دلیل ضعف مالی و عدم اعتماد نسبت به بازگشت سرمایه در آنها سرمایه گذاری نمی کند ...

ج) مرجع تاسیس شرکتهای دولتی و مقررات حاکم بر آنها

تاسیس شرکتهای دولتی منوط به تصویب اساسنامه آنها است . لازم به یاد آوری است که مرجع تصویب اساسنامه این شرکتهای مرجع واحدی نیست مراجع مختلفی اساسنامه این شرکتهای را به تصویب رسانده اند که از آن جمله می توان به مجلس شورای اسلامی ، هیات وزیران ، شورای انقلاب مجمع عمومی این شرکتهای و ... اشاره کرد .

مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی نیز مقررات واحدی نیستند برخی از شرکتهای دولتی تابع قانون شرکتهای دولتی و برخی دیگر تابع قوانین خاص و بالاخره تعدادی نیز تابع مقررات دوگانه (قانون شرکتهای دولتی و قانون خاص) می باشند .

د - ارکان شرکتهای دولتی

ارکان شرکتهای دولتی عبارتند از :

۱	مجمع عمومی	۲	هیات مدیره
۳	مدیر عامل	۴	بازرس

۱- مجمع عمومی:

براساس مقررات موجود مجمع عمومی شرکتهای دولتی متشکل از وزرای ذیربط به عنوان نمایندگان صاحبان سهام است . اطلاعات جمع آوری شده مبین آن است که هر یک از وزیران ملزم به شرکت در تعدادی از مجامع عمومی به شرح ذیل است :

تعداد مجامع عمومی که هر وزیر ملزم به شرکت در آن است (کل مجامع عمومی)

وزیر امور اقتصادی و دارایی	۱۲۵
رییس سازمان برنامه و بودجه	۱۲۰
وزیر نیرو	۳۷
وزیر کشاورزی	۳۳
وزیر صنایع	۴۳
وزیر بازرگانی	۲۸
وزیر معادن و فلزات	۱۷
وزیر کار و امور اجتماعی	۱۳
وزیر راه و ترابری	۱۲
وزیر مسکن و شهرسازی	۸
وزیر دفاع	۶
وزیر ارشاد اسلامی	۴
وزیر نفت	۴

وزیر جهاد سازندگی	۴
وزیر فرهنگ و آموزش عالی	۳
وزیر پست ، تلگراف و تلفن	۳
وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲
وزیر آموزش و پرورش	۱
وزیر کشور	۱
وزیر دادگستری	۱

لازم به توضیح است که در مجمع عمومی ۱۴ شرکت دولتی ، علاوه بر وزیران ، افراد دیگری مثل رییس کل بانک مرکزی نیز عضویت دارند در مجمع عمومی ۷ شرکت دولتی علاوه بر وزیران نماینده ای نیز به انتخاب رییس جمهور یا هیات وزیران شرکت دارند .

۲- هیات مدیره :

اعضای اصلی هیات مدیره شرکتهای دولتی متفاوت است ولی در اکثر موارد این تعداد بین ۳ تا ۵ نفر است و در چند مورد خاص نیز تعداد اعضا بیش از ۵ نفر است در مجموع تعداد اعضای هیات مدیره شرکت های دولتی وابسته به وزارتخانه ها در حدود ۵۰۸ نفر است .

۳- مدیر عامل :

مدیر عامل بالاترین مقام اجرایی شرکتهای دولتی محسوب می شود .

۴- بازرسی :

به موجب قانون حسابرسی شرکتهای دولتی بر عهده سازمان حسابرسی است .
وظایف سازمان حسابرسی :

الف) حسابرسی کلیه مؤسسات دولتی و حسابرسی و بازرسی شرکتهایی که صددرصد سرمایه آنها متعلق به دولت، وزارتخانهها، مؤسسات و شرکتهای دولتی است..

ب) حسابرسی و بازرسی قانونی شرکتهایی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آنها متعلق به وزارتخانهها، مؤسسات و یا شرکتهای دولتی باشد به تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی.

پ) حسابرسی و بازرسی قانونی نهادهای انقلاب اسلامی در صورت تصویب مجمع یا بالاترین رکن آنها و سایر دستگاههایی که توسط مدیریت منتخب دولت اداره می شوند.

ت) حسابرسی و بازرسی قانونی شرکتهای فرعی بانکها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سایر دستگاههایی که توسط مدیریت منتخب دولت اداره می شوند در صورت تصویب مجمع عمومی آنها.

ث) حسابرسی طرحهای تملک داراییهای ثابت و سایر قراردادهای ایجاد دارایی ثابت (از قبیل بیع متقابل) مورد اجرا در دستگاههای بندهای (الف) و (ب) فوق.

ج) حسابرسی عملیاتی آن دسته از شرکتهای و طرحهای تملک داراییهای سرمایه ای تحت رسیدگی سازمان که دارای اهمیت، حساسیت و یا حجم بالای عملیات هستند بر حسب ارجاع وزیر امور اقتصادی و دارایی. علاوه بر موارد مذکور، سازمان می تواند حسابرسی عملیاتی شرکتهایی را که به صورت اختیاری متقاضی حسابرسی عملیاتی هستند، متناسب با ظرفیت خالی و امکانات موجود، انجام دهد.

چ) سایر موارد ارجاعی توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی.

ح) حسابرسی و بازرسی قانونی سایر دستگاهها در حدود امکانات و برنامه های اجرایی.

هـ - نحوه نظارت بر شرکتهای دولتی

هر یک از قوای سه گانه به نحوی بر فعالیت شرکتهای دولتی نظارت دارند این نظارت به اشکال زیر صورت می گیرد :

۱- نظارت پارلمانی :

قوه مقننه می تواند نظارتهای زیر را نسبت به شرکتهای دولتی به عمل آورد :

* پس از بررسی اساسنامه به یک شرکت ، مجلس شورای اسلامی می تواند اساسنامه مربوطه را تصویب و یا رای به عدم تصویب آن بدهد .

* طبق اصل ۵۴ قانون اساسی دیوان محاسبات می تواند به حسابهای شرکتهای دولتی رسیدگی کند و گزارش مربوطه را به مجلس شورای اسلامی تسلیم نماید .

* به موجب اصل ۸۸ قانون اساسی ، در هر مورد که نماینده ای از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سوال کند وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال جواب دهد و این جواب در مورد هر وزیر نباید بیش از ده روز به تاخیر بیافتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی

* همچنین طبق اصل ۷۶ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور را دارد طبعاً این حق در مورد شرکتهای دولتی نیز قابل اجراست .

۲- نظارت اجرایی:

قوه مجریه به طرق مختلف و توسط نهادهای گوناگون بر فعالیت شرکتهای دولتی نظارت دارد:

نظارت توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی:

* وزیر امور اقتصاد و دارایی یا نماینده او با حضور در مجامع عمومی شرکتهای دولتی در مرحله تصویب تراز نامه و حساب سود و زیان شرکت و به خصوص در انتخاب بازرس قانونی شرکت (حسابرس) به اعمال نظارت مالی می پردازد.

* براساس قانون محاسبات علاوه بر نظارت حسابرسها ، حضور ذیحسابی در شرکتهای دولتی در جهت اعمال کنترل مالی ، الزامی شناخته شده است

مسئولیت نظارت قبل از خرج یا کنترل اعتبارات قبل از پرداخت به عهده خود شرکتهای دولتی است اما نظارت بعد از خرج در دو مرحله اجرا می شود :

* تهیه گزارش مالی از سوی مسئول امور مالی شرکت و ارائه آن به همراه نظریات بازرسان شرکت به مجمع عمومی که مبنای تصمیم گیری در مورد عملکرد و تراز نامه شرکت قرار می گیرد .

* مرحله بعد یعنی مرحله نظارت بر اعتبارات توسط دیوان محاسبات صورت می گیرد .

- نظارت بودجه ای توسط برنامه و بودجه سابق و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی فعلی :

* هر شرکت دولتی موظف است نسبت به تنظیم و اجرای بودجه خود پس از تصویب مجمع عمومی اقدام نماید . طبق قانون محاسبات عمومی، بودجه این شرکتها باید به سازمان برنامه و بودجه فرستاده شود تا توسط کارشناسان مورد بررسی قرار گیرد سپس بودجه مذکور همراه با توصیه ها و نظرات مشورتی سازمان برنامه و بودجه به شرکت دولتی برگردانیده می شود.

* آن قسمت از هزینه های جاری یا سرمایه ای که از محل درآمدهای عمومی تامین می شود ضمن تایید سازمان برنامه و بودجه به تصویب مجلس نیز می رسد .

* هزینه های سرمایه ای که از منابع داخلی شرکت تامین می شود بوسیله سازمان برنامه و بودجه و در صورتی که بیش از ۵۰ میلیون ریال باشد ، بوسیله شورای اقتصاد مورد بررسی قرار می گیرد .

* فرم های متحد الشكل و دستورالعمل های تهیه شده در سازمان برنامه و بودجه برای تنظیم و ارزیابی طرح های سرمایه ای شرکتهای دولتی ، وسیله دیگری برای ایجاد هماهنگی و نظارت بر فعالیتهای شرکتهای دولتی است .

– نظارت اداری و سازمانی توسط سازمان امور اداری و استخدامی سابق و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی فعلی ریاست جمهوری :

براساس تبصره ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری مسئولیت بررسی و تایید سازمان و تشکیلات شرکتهای دولتی با سازمان امور اداری و استخدامی کشور و است

- طرح حقوق و دستمزد شرکتهای دولتی توسط شورای حقوق و دستمزد تایید می شود
- همچنین طرح های طبقه بندی مشاغل شرکتهای دولتی پس از تایید سازمان امور اداری و استخدامی کشور قابل اجرا است .

– نظارت عملکردی توسط وزارت کار و امور اجتماعی

باتوجه به اینکه بخش اعظم نیروی انسانی شرکتهای دولتی را کارگران تشکیل می دهد نظارت بر نحوه عملکرد و رفتار کار فرمایان دولتی یا کارگران از اهمیت به سزایی برخوردار است . این نظارت توسط وزارت کار و امور اجتماعی و به طرق زیر صورت می گیرد :

- تنظیم رابطه کارگر و کارفرما در واحدهای صنعتی مربوط به شرکتهای دولتی
- رسیدگی به شکایت کارگری
- نظارت در اجرای قانون کار کشاورزی و مقررات کار مربوطه
- بازرسی مستمر از کارگاهها و کارخانجات کشور
- نظارت بر امور طبقه بندی مشاغل و تعیین حداقل دستمزد در صنایع و حرفه های مختلف
- نظارت بر انتخابات شورای اسلامی کار و اقدام به تشکیل آنها

بند ۲ – موسسات عمومی

الف) تعریف موسسه عمومی

ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ موسسه عمومی را به قرار زیر تعریف می کند :
« موسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و ، زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می شود و عنوان وزارتخانه ندارد»

ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری

– مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یامی شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد انجام می دهد . کلیه سازمانهایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شود.

ب) مرجع تاسیس موسسات عمومی

همانگونه که در تعریف موسسه عمومی آمده است اینگونه موسسات به موجب قانون ایجاد میشوند و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می شوند در واقع مرجع تصویب و یا صدور مجوز اساسنامه موسسات دولتی مجلس شورای اسلامی است و مرجع دیگری حق ایجاد چنین موسساتی را ندارد البته در عمل مراجع دیگری نیز در تشکیل اینگونه موسسات نقش داشته اند

ج) اقسام موسسات عمومی

موسسات عمومی را می توان از دو جهت تقسیم بندی کرد :

- از جهت دولتی بودن یا نبودن موسسات عمومی دولتی و موسسات عمومی غیر دولتی
- از جهت غیر انتفاعی بودن یا نبودن : موسسات عمومی انتفاعی و موسسات عمومی غیر انتفاعی

۱- از جهت دولتی بودن یا نبودن: برخی از موسسات عمومی به عنوان بخشی از یک وزارتخانه یا سازمان دولتی عمل می کنند و از استقلال مالی و اداری چندانی برخوردار نیستند اینگونه موسسات را باید در زمره موسسات عمومی دولتی دانست مانند سازمان زمین شناسی، موسسه تحقیقات آب و خاک، سازمان اسناد ملی ایران مرکز آموزش مدیریت دولتی و ... لیکن برخی دیگر از موسسات به موجب قانون استقلال عمل بیشتری یافته اند و تحت عنوان موسسات عمومی غیردولتی فعالیت می کنند قانونگذار این نهادها و موسسات را به موجب قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مورخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ مشخص کرده است .

۲- از جهت انتفاعی و غیر انتفاعی : موسسات عمومی را از حیث اهدافی که دنبال می کنند می توان به دو دسته تقسیم کرد : موسسات عمومی غیرانتفاعی و موسسات عمومی انتفاعی

موسسات عمومی غیر انتفاعی اصولاً تحت عناوینی چون انجمن ، انستیتو، صندوق ، بنیاد ، بنگاه ، سازمان و غیره فعالیت می کنند و اما گروه دیگری از موسسات عمومی به شیوه موسسات بازرگانی خصوصی فعالیت می کنند و به همین جهت به عنوان موسسات عمومی انتفاعی شناخته می شوند مانند بانک ها ، شیلات جنوب ایران ، سازمان بنادر و کشتیرانی ، ذوب آهن ایران و ...

د - فرق بین موسسات عمومی انتفاعی و غیر انتفاعی

* تفاوت از نظر سازمان و پرسنل

«اولاً: سازمان موسسات غیر انتفاعی مانند سازمان وزارتخانه ها و دیگر واحدهای متمرکز بایستی به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور برسد و یا در صورت اختلاف نظر بین سازمان امور اداری و استخدامی کشور برسد و یا در صورت اختلاف نظر بین سازمان امور اداری و استخدامی و موسسه مربوطه به تایید دولت برسد در صورتیکه سازمان موسسات انتفاعی هیچگاه نیازی به مداخله و تایید سازمان امور اداری و استخدامی ندارد، بنابراین شرط موجودیت حقیقی و استقرار صلاحیت تصمیم گیری ، تصویب سازمان به وسیله مراجع صالحه می باشد .

ثانیاً: مقررات پرسنلی موسسات غیر انتفاعی مانند مقررات پرسنلی کارکنان کشوری است (قانون استخدام کشوری با قوانین خاص عمومی دیگری) در حالیکه مقررات استخدامی کارکنان موسسات انتفاعی غالباً اختصاصی است .

• تفاوت از نظر امور مالی و معاملات

اولاً- موسسات غیر انتفاعی ، مشمول قانون محاسبات عمومی هستند، بدین معنی که اداره امور حسابداری آنها به عهده ذیحساب وزارت امور اقتصادی و دارایی است که مورد کنترل دیوان محاسبات نیز می باشد ، در صورتی که امور حسابداری موسسات انتفاعی مانند موسسات بازرگانی خصوصی است (انتشار تراز نامه)

ثانیاً - بودجه موسسات انتفاعی بایستی به تصویب مجمع عمومی مربوطه برسد در صورتیکه بودجه موسسات غیر انتفاعی بایستی از تصویب مجلس بگذرد.

ثالثاً - مقررات معاملاتی این دو متفاوت است موسسات انتفاعی ، آزادی عمل بیشتری در این زمینه دارا می باشند . مقایسه مزبور از لحاظ اصول و موازین کلی است در بعضی موارد به موجب بعضی قوانین استثنایی بر اصول فوق وارد آمده است .

۳- فرق بین موسسات عمومی و شرکتهای دولتی

عمده ترین وجوه افتراق بین موسسات عمومی و شرکتهای دولتی به قرار زیر است :

۱- تشکیلات و ارکان : شرکت دولتی تابع خصوصیات اداره موسسه بازرگانی است یعنی دارای مجمع عمومی، هیات مدیره ،مدیر عامل و بازرس است و تصویب تشکیلات با مجمع عمومی یا هر مرجع دیگری که اساسنامه تعیین کرده است می باشد حال آن که تشکیلات موسسات عمومی (دولتی) تابع تشکیلات عمومی کشور است و مرجع تایید کننده تشکیلات این نوع موسسات سازمان امور اداری و استخدامی کشور است .

۲- امور استخدامی : در وزارتخانه ها و موسسات عمومی، امور

استخدامی تابع قانون استخدام کشوری است هر گونه تجدید نظر در مقررات استخدامی موسسات عمومی مستلزم تغییر و اصلاح قانون استخدام کشوری و رجوع به هیات وزیران در مورد آیین نامه های اجرایی است .
در مورد شرکتهای دولتی ، آیین نامه های استخدامی با موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور و با تصویب مجمع شرکت و یا هر مرجع دیگری که اساسنامه شرکت تعیین کرده باشد قابل تعیین و تغییر است .

۳- بودجه : مرجع تصویب بودجه موسسات عمومی مجلس شورای اسلامی است و تغییر بودجه موسسات عمومی اعم از افزایش اعتبار جدید و یا نقل و انتقال اعتبار در داخل جمع اعتبارات بودجه اصولاً و به ترتیب محتاج به تقدیم لایحه متمم بودجه و یا اصلاح بودجه به مجلس شورای اسلامی است حال آن که مرجع تصویب بودجه «شرکت های دولتی» مجمع عمومی ان شرکتهای می باشد .

برای تنظیم لایحه تفریح بودجه حسابهای موسسات دولتی محتاج به اظهار نظر دیوان محاسبات است ولی در شرکتهای دولتی تراز نامه مصوب مجمع عمومی کافی است .

۴- اداره اموال و معاملات : اموال غیر منقول موسسات عمومی مانند اموال وزارتخانه ها به دولت تعلق دارد و این موسسات موظف به حفظ و اداره کردن آن هستند ، حال آن که اموال منقول و غیر منقول شرکتهای دولتی جزو دارایی آنها به شمار می آید و تابع مقررات خاص آنها است (مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات)
معاملات موسسات دولتی مانند وزارتخانه ها باید از طریق مناقصه یا مزایده انجام پذیرد حال آنکه معاملات شرکتهای دولتی جز در چند مورد تابع مقررات خاص آنهاست (ماده ۷۳ قانون محاسبات)

بند ۳- نظام های حرفه ای

نظام های حرفه ای به منظور ایجاد نظم و انضباط بین صاحبان حرفه ها تشکیل شده است . قانون وکلای دادگستری ، نظام پزشکی ، قانون کارشناسان رسمی دادگستری ، نظام معماری و ساختمانی از نمونه های بارز نظام های حرفه ای در ایران به شمار می آیند .

نظام های حرفه ای به عنوان اشخاص حقوقی عمومی شناخته میشوند و خدمات آنها جزو خدمات عمومی محسوب می گردد. کلیه نظامهای حرفه ای تابع قانون واحد و یکسان نمی باشند. با توجه به اهمیت مشاغلی چون وکالت دادگستری ، پزشکی ، معماری و غیره این حرفه ها از قوانین خاص و ویژه ای پیروی می نمایند . و سایر حرفه ها تابع « قانون نظام صنفی » مصوب ۱۳/۴/۱۳۵۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران می باشند قانون اخیر جایگزین قانون نظام صنفی مصوب ۱۶ خرداد ۱۳۵۰ گردیده است . به موجب ماده یک قانون نظام صنفی « نظام صنفی - قواعد و مقرراتی است که امور مربوط به سازمان ، وظایف حدود و حقوق افراد واحدهای صنفی را طبق این قانون تعیین می کند » طبق ماده ۲ همان قانون فرد صنفی چنین تعریف شده است .

« فرد صنفی - شخص حقیقی یا حقوقی که در یکی از فعالیتهای صنفی اعم از تولید ، تبدیل ، خرید و فروش ، توزیع و انجام خدمات بدنی یا فکری سرمایه گذاری نموده به عنوان پیشه ور صاحب حرفه و مشاغل آزاد خواه شخصاً یا با مباشرت دیگران محل کسبی دایر و یا وسیله کسبی فراهم کند و تمام یا قسمتی از کالا و یا محصول و یا خدمات را مستقیماً به مصرف کننده عرضه نماید . فرد صنفی شناخته میشود .

مهمترین وظایف فرد صنفی عبارتند از :

- رعایت نظامات صنفی اتحادیه ذیربط

- مسئول کیفیت و کمیت هر نوع کالا یا محصول خود در قبال اجرت و یا وجه دریافتی

اعلان ارزش واحد کالا و یا محصول و یا خدمات و یا دستمزد با الصاق برچسب روی کالا یا محصول و یا نصب تابلو در مدخل محل کسب و حرفه

- رعایت الزامی مقررات شهر سازی برای اخذ کسب پروانه
 - داشتن صلاحیت فنی به اشتغال در کسب یا حرفه مربوطه
- به طور کلی افراد صنفی در « اتحادیه منطقه ای صنفی » و یا « اتحادیه مرکزی صنفی » (یا اتحادیه صنفی) متشکل می گردند.

در هر منطقه شهری که واحد صنفی یا فعالیتهای شغلی مشابه وجود داشته باشد افراد صنفی به منظور حفظ و حمایت از حقوق صنفی خود و پیشرفت اقتصاد شهری با رعایت قانون کار مبادرت به تشکیل یک اتحادیه منطقه ای صنفی می نماید (ماده ۲۲ ق.ن.ص) اتحادیه مرکزی صنفی نیز از نمایندگان اتحادیه ای منطقه ای تشکیل و جلسات آن با حضور حداقل دو سوم اعضا رسمیت مییابد و تصمیمات متخذه به اکثریت نصف بعلاوه یک آرای حاضرین در جلسه معتبر خواهد بود .

- خلاصه این که نظام حرفه ای یک اجتماع دایمی و اجباری است که صاحبان حرفه ها باید اجباراً در آن عضویت داشته باشند . و تصمیمات آن را رعایت نمایند . الزام در عضویت نیز وجه افتراق نظام حرفه ای از سایر اجتماعات مانند انجمن و کانونهای خصوصی است . عضویت در اجتماعات اخیر آزادانه و به طور دلخواه صورت می گیرد . در حالیکه همانگونه که فوقاً ذکر شد . عضویت در نظام های حرفه ای اجباری و تحمیلی است .

قواعد حاکم بر سازمان های اداری

منابع حقوق اداری و یا به عبارت دیگر مجموعه قوانین و مقرراتی که سازمان های اداری باید نصب العین خود قرار دهند عبارتند از :

۱- قانون اساسی

۲- قوانین عادی

۳- مقررات دولتی : آیین نامه ها ، تصویب نامه ها ، بخشنامه ها، دستورالعملها و غیره

۴- سایر منابع حقوق اداری: عرف، اصول کلی حقوق، معاهدات بین المللی، احکام دادگاههای دادگستری

قانون اساسی

قانون اساسی که در راس قوانین کشور قرار دارد، طی دستوراتی چند چهار چوب فعالیتها و اهداف سازمانهای اداری را که عمدتاً زیر نظر قوه مجریه هستند ، مشخص کرده است. اهم این دستورات به شرح ذیل است :

۱- ایجاد جامعه عادلانه براساس مقررات اسلامی :

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره وظایف قوه مجریه آمده است : قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه و همچنین ضرورتی که این مساله حیاتی در زمینه سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت . بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد .

۲- احترام به حاکمیت اراده مردم : به موجب اصل ۶ قانون اساسی ج .ا.اهداف اصلی قوه مجریه باید اداره امور کشور طبق اراده مردم باشد . براساس ماده مذکور در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود ، از راه انتخابات ، انتخاب رییس جمهور ، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها ، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد.

۳- رعایت اصل تفکیک قوا: قوه مجریه موظف است در چهارچوب قانونی خود فعالیت کند و در امور سایر قوا مداخله نکند . طبق اصل ۵۷ قانون اساسی ج.ا.قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت است . بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند . این قوا مستقل از یکدیگرند .

۴- **انطباق تصمیمات اداری با قوانین موضوعه:** سلسله مراتب مقررات حکم می کند کلیه تصمیمات اداری مطابق قانون باشد و نمی توان عطف بما سبق کرد مگر در مواردی که قانون پیش بینی کرده است به موجب اصل ۱۶۹ قانون اساسی ج.ا.ا. «هیچ فعل یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است جرم محسوب نمی شود» این اصل نه تنها در مورد قوانین بلکه در مورد تصمیمات اداری نیز صادق است .

۵- **نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه:** از آنجا که نمایندگان مجلس منتخبین مردم هستند حق دارند در کلیه امور کشور تحقیق و تفحص کنند. بر اساس اصل ۷۶ قانون اساسی ج.ا.ا. «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص و در تمام امور کشور را دارد»

۶- **نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط قوه قضاییه:** به موجب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی ، نظارت بر حسن اجرای قوانین یکی از وظایف قوه قضاییه است. هر چند نحوه نظارت قوه قضاییه بر قوه مجریه به روشنی بیان نشده است . لیکن به نظر می رسد که مفاد اصل ۱۷۰ قانون مذکور نیز اشاره بر آن نظارت دارد طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی ج.ا.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 و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند »

قوانین عادی

علاوه بر قانون اساسی مراجع و مقامات اجرایی موظفند قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی را رعایت کنند . لازم به یادآوری است که در اصطلاح حقوق اساسی ما قانون به قواعدی گفته می شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است یا از راه همه پرسی به طور مستقیم به تصویب می رسد (اصول ۵۸ و ۵۹) از تعریف فوق چنین دریافت می شود که مجلس قانونگذاری تنها مقام صلاحیتدار برای وضع قانون است و می تواند در کلیه شئون اجتماعی به وضع قانون بپردازد. در وظایف مجلس و حدود اختیارات آن ، اصل پانزدهم قانون اساسی مشروطیت مقرر می دارد که : « مجلس شورای ملی حق دارد در عموم مسایل آنچه را صلاح ملک و ملت می داند وضع کند » اصل ۷۱ قانون اساسی ج.ا.ا. تصریح می دارد که « مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند »

مطابق اصل ۷۲ قانون اساسی ج.ا.ا. مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانین وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد . تشخیص عدم مغایرت بر عهده شورای نگهبان است . شورای نگهبان تشکیل می شود از ۶ نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسایل روز به انتخاب رهبر و ۶ نفر از حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی و با رای مجلس انتخاب می شوند . تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام ، با نظر اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم مغایرت آنها با قانون اساسی ، بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است . مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبار نامه نمایندگان و انتخاب ۶ نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان اصل ۹۳.

کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است (اصل ۹۴) پس بطور خلاصه قانون عادی و قواعد و مقرراتی است که با رعایت تشریفات مقرر در قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی و تایید شورای نگهبان رسیده باشد.

عمل قانون گذاری تنها توسط نمایندگان مجلس صورت نمی گیرد بلکه مراجعه به آرای عمومی نیز یکی از شیوه های قانونگذاری به شمار می آید در اصل ۵۹ قانون اساسی تصریح شده است .

« در مسایل بسیار مهم اقتصادی ، سیاسی ، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد»

استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران از طریق همه پرسی در دهم و یازدهم فروردین ۱۳۵۸ از مصادیق بارز مراجعه به آرای عمومی بشمار می آید .

اما در مورد اعتبار و لازم اجرا بودن قوانین قبل از انقلاب اسلامی ایران شورای نگهبان در تیر ماه ۱۳۶۵ اعلام داشت: « در مواردی که شمول هر یک از اصول قانون اساسی نسبت به قوانین جاریه به تفسیر شورای نگهبان نیاز داشته باشد، مادام که شورای نگهبان نظر تفسیری نداده باشد آن قوانین منع اجرایی ندارد و جواز اجرای قوانین به اصل خود باقی است ...»

مقررات دولتی

بند ۱- دلایل پیدایش مقررات دولتی

علیرغم این که حق قانونگذاری در جمیع مسایل داخلی و خارجی ، طبق اصل ۷۱ قانون اساسی ج.ا.ا. از اختیارات مطلق قوه مقننه است ، 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 نکرده اند (مانند وضع آیین نامه های اجرایی) بلکه قوه مجریه می تواند مستقلاً آیین نامه یا تصویب نامه هایی را که اصطلاحاً «آیین نامه های مستقل» نامیده می شوند نیز وضع کند . در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن نص صریحی درباره حق قانونگذاری قوه مجریه به عبارت دیگر وضع آیین نامه و تصویب نامه وجود نداشت . لیکن اصل ۸۹ متمم قانون اساسی تلویحاً این حق را برای قوه مجریه شناخته بود. چنانچه مقرر می داشت: « دیوانخانه عدلیه و محکمه ها وقتی احکام و نظامنامه های عمومی و ایالتی و ولایتی و بلدی را مجری خواهند داشت که آنها مطابق با قانون باشند»

اما قانون اساسی جمهور اسلامی ایران صراحتاً حق وضع مقررات دولتی را اعم از آیین نامه های اجرایی ، آیین نامه های مستقل، تصویب نامه و غیره را برای قوه مجریه شناخته است . به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی « علاوه بر مواردی که هیات وزیران مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قانونی می شود هیات 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 هیات وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مغایر باشد .

با توجه به تجویز صریح قانون اساسی این سوال مطرح می شود که چرا قانونگذار بخشی از اختیارات قانونگذاری را به قوه مجریه تفویض کرده است ؟ در این خصوص دلایل متعددی وجود دارد که اختصاراً به عمده ترین آنها اشاره می کنیم :

۱- در اختیار داشتن ابزار حقوقی لازم :

تحقق بخشیدن به حجم عظیم وظایف و تکالیف اجتماعی ، اقتصادی ، فرهنگی، نظامی و ... یکی از دلایل مهم تفویض حق قانونگذاری به قوه مجریه است . به منظور تامین مصالح و نیازمندیهای عمومی کشور قوه مجریه موظف است در تمام امور کشوری مانند امور صنعتی ، بازرگانی ، بهداشتی ، مسکن و ... مداخله کند . برای جلوگیری از هرج و مرج و بی نظمی قطعاً وضع مقررات دولت ضروری خواهد بود این مقررات الزام آور پشتوانه سیاستهای دولت محسوب می شوند .

۲- کثرت مقررات دولتی :

از آنجا که تعداد آیین نامه ها و تصویب نامه های دولت از رقم بسیار بالایی برخوردار است ، وضع چنین مقرراتی نمی تواند توسط قوه مقننه صورت گیرد . مجلس قانونگذاری هیچگاه فرصت کافی برای وضع کلیه آیین نامه ها و تصویب نامه های دولتی را نخواهد داشت .

۳- کم اهمیت بودن برخی مقررات دولتی :

بسیاری از مسایلی که مورد توجه قوه مجریه است از اهمیت چندانی برخوردار نیستند تا موضوع قوانین مجلس قانونگذاری قرار گیرند لذا قوه مجریه خود اقدام به تصویب آیین نامه هایی در آن زمینه می کند .

۴- صلاحیت فنی قوه مجریه :

با توجه به این که قوه مجریه در تماس دایمی با مسایل اجرایی کشور است و از کارشناسان متعددی که در ارگان های مختلف آن انجام وظیفه می کنند برخوردار است می تواند تصمیمات دقیقتر و مناسب تری را اتخاذ کند وضع آیین نامه های مختلف در امور شهری حمل و نقل بهداشت و مسکن و غیره توسط قوه مجریه بهتر و سریع تر از قوه مقننه خواهد بود

۵- وضع مقررات محلی :

هدف قانون عادی وضع مقررات ملی است ولی برخی نیازهای محلی مانند حمل و نقل شهری ، بهداشت محلی و ... ایجاب می کند که مقامات محلی حق وضع مقرراتی را در این زمینه ها داشته باشند بدون اختیار وضع مقررات مقامات محلی مانند استاندار ، فرماندار ، شهردار و ... نمی توانند به امور مختلفی که به آنها واگذار شده است بپردازند . برای تامین این منظور ماده ۱۲ قانون شوراهای محلی مصوب ۱۴ تیر ۱۳۵۸ به شوراهای ده ، شهر ، بخش ، شهرستان ، و استان اجازه می دهد که برای اداره محدوده جغرافیایی خود آیین نامه وضع کنند .

۶- اجرای آزمایشی قانون توسط آیین نامه :

در برخی موارد قبل از قطعیت یافتن مقررات بهتر است آن مقررات بطور آزمایشی در قالب آیین نامه ها در اجرا گذارده شوند و پس از رفع نواقص و اشکالات به شکل قانون در آیند .

در این خصوص تبصره ۲ ماده ۱۰ « قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران » اشعار می دارد:

« وزارت داخله می تواند با تصویب هیات وزیران تقسیمات داخلی کشور یا مراکز آنها یا حدود شهرستانها را تغییر دهد و پس از آزمایش و رفع نواقص تقسیمات قطعی را برای تصویب تقدیم مجلس شورای ملی نماید»

بند ۲- انواع مقررات دولتی

قبل از بررسی انواع مقررات دولتی باید دانست که مراد از این مقررات « مجموع قواعدی است که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسئولیت اداری توسط مقامات صلاحیت دار (به غیر از قوه مقننه) وضع می شود .

الف) آیین نامه ها : آیین نامه های اجرایی ، آیین نامه های جایگزین قانون ، آیین نامه های مستقل .

ب) تصویب نامه ها

ج) سایر مقررات دولتی : بخشنامه ها ، دستور العمل ، مصوبه ، ابلاغیه و

الف) آیین نامه :

آیین نامه در واقع «مقرراتی است که مقامات صلاحیت دار مانند وزیر یا شهردار و غیره وضع و در معرض اجرا می گذارند خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است در همین مورد لفظ نظامنامه هم استعمال شده است . از لحاظ شکلی ، آیین نامه نوعاً حاوی قواعد عامل و کلی متعدد و مرتبطی است که مفاد آن همانند قانون به صورت مواد جداگانه تنظیم می شود

به طور کلی آیین نامه ها را میتوان به سه دسته تقسیم کرد :

آیین نامه های اجرایی

آیین نامه های جایگزین قانون

آیین نامه های مستقل

۱- آیین نامه های اجرایی

آیین نامه های اجرایی مقرراتی هستند که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار برای تکمیل قانون در ارتباط با آن وضع می شوند . به دلیل عدم استقلال ذاتی آنها این آیین نامه ها «آیین نامه های غیر مستقل» نیز نامیده می شود . از آنجا که قانونگذار از امکانات مادی و معنوی دستگاه اجرایی اطلاع کافی ندارد با سپردن قسمتی از اختیارات قانونگذاری خود به قوه مجریه مقررات مربوط به کیفیت و نحوه اجرای قانون را از حیث صلاحیت خود خارج می سازد. آیین نامه اجرایی قانون ماهیتاً از حیث مدلول قواعد و احکام با قانون تفاوتی ندارد و مادام که قانون مربوطه لازم الاجرا است ، آیین نامه اجرایی آن نیز به قوت خود باقی است . غالباً در متن قوانین عادی ، لزوم تصویب آیین نامه اجرایی قانون قید می شود، ولی چنانچه قانون عادی در این خصوص ساکت باشد . مقامات صلاحیت دار دستگاه اجرایی می توانند به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی ج.ا.ا. اقدام به وضع آیین نامه اجرایی قانون کنند .

با توجه به نکته فوق در وضع آیین نامه های اجرایی دو حالت قابل تصور است :

۱- در حالت اول قانونگذار وضع آیین نامه اجرایی را به قوه مجریه تکلیف نکرده است برای رفع نواقص و کاستی های قوانین عام و کلی مجلس ، قوه مجریه به ابتکار خود مقررات اجرایی لازم را تدوین می نماید که به این دسته از مقررات آیین نامه های تکمیلی ارتجاعی یا خود جوش نیز می گویند .

۲- در حالت دوم قانونگذار وضع آیین نامه اجرایی را به قوه مجریه تکلیف کرده است . در این صورت اجرای قانون منوط به وضع مقررات اجرایی لازم خواهد بود. این مقررات را که اصطلاحاً « آیین نامه های تکمیلی اجرای قوانین » می نامند باید در مهلت مقرر در قانون توسط قوه مجریه تدوین گردد.

به عنوان مثال قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۷ اجرای آن قانون را موکول به وضع آیین نامه اجرایی آن توسط وزارت مسکن و شهرسازی می کند . به موجب ماده ۱۷ قانون مذکور ، وزارت مسکن و شهرسازی مأمور اجرای این قانون می باشد و موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه آیین نامه اجرایی مواد این قانون را که به تصویب هیات دولت خواهد رسید ، تهیه و به اجرا بگذارد.

لازم به یادآوری است که اعتبار آیین نامه های اجرایی منوط به رعایت شرایط زیر توسط قوه مجریه است :

۱- آیین نامه اجرایی نباید مغایر قانون عادی باشد .

۲- آیین نامه اجرایی نباید تکالیف جدیدی علاوه بر تکالیف مندرج در قانون عادی برای مردم ایجاد کند .

۲- آیین نامه جایگزین قانون یا آیین نامه های تفویضی

آیین نامه های تفویضی در واقع ، مقرراتی هستند که قانونگذار با اجازه صریح خود :

تدوین آنها را به قوه مجریه واگذار کرده است . برخلاف آیین نامه های اجرایی قانون که صرفاً برای اجرای قوانینی که قوه مقننه وضع کرده است تصویب می شوند ، این دسته از آیین نامه ها ماهیتاً با قانون فرقی ندارند برای نمونه می توان به «مقررات استخدامی شرکتهای دولتی» مصوب کمیسیونهای استخدام مجلسین سابق مصوب ۱۳۵۲/۳/۵ اشاره کرد . در ماده ۱۷ آن مقررات آمده است :

« انواع مجازاتهای اداری و تربیت اجرای آن در مورد مستخدمین خاکی شرکت به موجب آیین نامه ای خواهد بود که به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیات وزیران می رسد »

در حقوق فرانسه ، برخی از آیین نامه های تفویضی که «آیین نامه -قانون» گفته می شوند می توانند قوانین جاری را نیز تغییر دهند . «آیین نامه -قانون ها» که عموماً در شرایط اضطراری وضع می کردند، چندان مردمی نیستند و در فرانسه نیز جمهوری های سوم و چهارم آن کشور بدان متوسل می شدند .

۳- آیین نامه مستقل

مقامات اجرایی می توانند به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی در حدود اختیارات خود اقدام به وضع آیین نامه های مستقل کنند . این دسته از آیین نامه ها روشهای اجرایی قانون راتبیین نمی کنند ، بلکه بطور مستقل از قوانین روابط اجتماعی افراد را انتظام می بخشند آیین نامه های انتخاباتی ، مقررات شهرداری ، امور مالی، امور استخدامی ، بهداشتی و غیره . برای وضع این گونه آیین نامه ها ، مقامات اداری مختلفی ذیصلاح اند : هیات وزیران ، وزیر، استاندار، فرماندار و غیره با توجه به تعدد موضوعات آیین نامه های مستقل ، میتوان آنها را به قرار زیر تقسیم بندی کرد :

- آیین نامه های سازمان دهنده خدمات عمومی
- آیین نامه های انتظامی
- آیین نامه های ضرورت
- آیین نامه های سازمان دهنده خدمات عمومی

به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی « هیات وزیران حق دارد برای تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد.»

به منظور تسهیل و تسریع فعالیتهای دولت در کلیه امور اجتماعی ، اقتصادی و غیره ، اصل مذکور به دولت این اجازه را می دهد که آیین نامه های مختلفی در آن زمینه ها وضع کند.

سازماندهی تشکیلات اداری، برقراری عدالت اجتماعی و بطور کلی برآوردن نیازمندی های همگانی مستلزم وضع آیین نامه های دولتی است و بدون آن تحقق اهداف دولت امکان پذیر نخواهند بود .

۲- آیین نامه های انتظامی

علاوه بر تامین نیازمندیهای همگانی ، دولت موظف به حفظ نظم و امنیت عمومی است بدین لحاظ اقدام به وضع آیین نامه هایی در ارتباط با راهنمایی و رانندگی، شهرسازی ، بهداشت و غیره می کند .

۳- آیین نامه های ضرورت یا اضطراری

در شرایط اضطراری (جنگ ، اغتشاش داخلی ، حوادث طبیعی و غیره) دولت ناچار به اتخاذ تصمیمات فوری و ضروری است . تصویب این گونه آیین نامه ها در برخی از کشورها از جمله ایران با اجازه مجلس قانونگذاری صورت می گیرد اصل ۷۹ قانون اساسی مقرر می دارد:

« برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت های ضروری را برقرار نماید ، ولی مدت آن به هر حال نمی تواند بیش از ۳۰ روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

ب تصویب نامه

واژه تصویب نامه عرفاً به کلیه مقررات و قواعدی که توسط هیات وزیران به تصویب می رسد(آیین نامه های اجرایی، مستقل و) اطلاق می شود ، در حالیکه در حقوق اداری تصویب نامه دارای مفهوم خاصی است و مراد از آن «مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص که به دلایل گوناگون معمولاً مورد نظر قانونگذار نیست ، وضع می نمایند .

مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب نامه ، اختیار ناشی از مسئولیت است ... برخلاف آیین نامه که نوعاً مشتمل بر قواعد عام و کلی متعدد و مرتبط بوده و مفاد آن مانند قانون به صورت مواد جداگانه تنظیم می شود ، تصویب نامه غالباً محتوی امر معین و محدودی است که معمولاً به صورت متن واحد تدوین می گردد.

اما سوابقی از تنظیم از آن در ماده های علی حده نظیر تصویب نامه شماره ۱۷۲۶۹ مورخ ۱۳۳۴/۱۱/۴ هیات وزیران راجع به شورای عالی اقتصاد موجود است .

ج - سایر مقررات دولتی

۱- بخشنامه :

بخشنامه که سابقاً «متحدالمال» نامیده میشد عبارت است از «تعلیم یا تعلیمات کلی و یکنواخت (به صورت کتبی) که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین نامه داده شود و نباید مخالف قانون یا آیین نامه باشد و مدام که مخالف صریح با آنها نباشد از حیث لزوم پیروی مرئوس از رییس لازم الاتباع است (مستفاد از ماده ۲۸۰ قانون جزا و مقررات استخدام کشوری) و بخشنامه قابل استناد در دادگاه نیست و حد ذاته منشاء حق و تکلیف جدیدی نمی باشد و در صورت تعارض با قانون یا آیین نامه نباید به آنها عمل کرد «لازم به یادآوری است که بخشنامه الزاماً تعلیمات اداری از روسای ادارات به مرئوسین خود نیست بلکه در برخی موارد تصمیماتی است که مقامات اجرایی در امر خاصی اتخاذ کرده و به اطلاع عمومی می رسانند؛ مانند بخشنامه دولت در زمینه تغییر ساعات اداری .

تعریف بخشنامه

بخشنامه و یا دستور العمل به دستوراتی گفته می شود که وزیران (رؤسای دستگاهها) خطاب به همکاران قلمرو مأموریت خود، در مقام تفسیر و بیان شیوه اجرای قوانین و مقررات و یا به منظور حسن اجراء و تنظیم امور داخلی صادر می نمایند.

ارزش حقوقی بخشنامه ها

در مورد ارزش حقوقی بخشنامه باید قایل به تفکیک شد.

الف- بخشنامه های تکلیفی

بخشنامه هایی که برای همکاران ایجاد تکلیف می نماید. این بدان معناست که کارمندان به حکم انضباط مبتنی بر سلسله مراتب موظف به اطاعت از صدور دستور مقام مافوق محسوب می شوند و رسیدگی به این تخلف در صلاحیت دادگاههای اداری است.

ب- بخشنامه های غیر تکلیفی

بخشنامه هایی که در مقام خطاب به همکاران کاربرد داخلی دارد و از زمره ی مقررات عمومی خارج است و اصولاً " برای مردم ایجاد حق و تکلیف نمی نماید. 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 دیوان عدالت اداری برای جبران خسارت وارده ار خواهندداشت شاید برای شما نیز این سوال ایجاد شده که مینا و مستند بخشنامه های مقامات قوه مجریه و بویژه قوه قضاییه و ضمانت اجرای آن چیست؟. پاسخ را در دو بخش قوه مجریه و قضاییه جداگانه مورد بررسی قرار می دهیم.

بخش اول: بخشنامه های قوه مجریه و ضمانت اجرای آن

مینا و مستند

مستند بخشنامه های مقامات دولتی اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که مقرر می دارد: «علاوه بر مواردی که هیات وزیران یا وزیری مامور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیات وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویبنامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات 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 تایید رییس جمهور لازم الاجرا است. تصویبنامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیات وزیران بفرستد»

ضمانت اجرا

در خصوص ضمانت اجرای آن باید گفت که برخی از آن‌ها واجد ضمانت اجراییند که در بند های ۲ و ۱۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری بیان شده که نقض آن از سوی کارمند، قابل تعیب و رسیدگی است، ولی برخی از انواع دیگر فاقد ضمانت اجراست و به تعبیر دیگر اصلاً اعمال نمی‌شود، که به یک نمونه از آن درخصوص بی‌اعتنایی سازمان‌ها به ارسال پیامک فارسی اشاره می‌شود. در پی هشدار استادان زبان و ادبیات فارسی نسبت به تهدید فرار روی زبان فارسی در عدم استفاده از آن در ارسال پیامک‌ها، دولت بخشنامه‌ای را در تاریخ ۸۶/۶/۵ درلزم استفاده از زبان فارسی در ارسال و دریافت پیامک توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی و دولتی صادر نمود که علیرغم کاهش نصف قیمتی بهای آن، اما باز هم شاهد ارسال پیامک‌ها بصورت فونگلیش از سوی ارگان‌های دولتی هستیم. به نقل از خبرنگار خراسان اعلام شد که سازمان هواشناسی مخابرات، بانک سپه، ملت، خالقی خودرو، آن را نقض کرده‌اند

بخش دوم: بخشنامه‌های قوه قضائیه و ضمانت اجرای آن

مبنا و مستند

علیرغم حذف شورای عالی قضایی و تشکیل قوه قضائیه و محدود شدن اختیارات وزیر دادگستری و انتقال آن به ریس قوه قضائیه، مهمترین مستند آن را می‌توان همان اصل ۱۳۸ قانون اساسی بیان داشت. البته برخی مستند صدور بخشنامه از سوی ریس قوه قضائیه را بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «...تهیه لوایح قضایی متناسب با نظام جمهوری اسلامی» نیز دانسته‌اند.

ضمانت اجرا

قبل از بیان ضمانت اجرای بخشنامه‌های قوه، برای تشجیح ذهن خوانندگان، پرداختن به علل نقض برخی از بخشنامه‌ها که برای درک بهتر آن ناگزیر به ذکر نمونه‌هایی از مهمترین بخشنامه‌های نقض شده در سنوات گذشته خواهیم بود، خالی از فایده نخواهد بود.

بخشنامه حبس زدایی

درسال گذشته که از جهتی به سال بخشنامه‌ها لقب گرفت، قریب به ۴۰ فقره بخشنامه دراین خصوص صادر شد، اما با وصف آن شاهد کاهش مجازات زندان و خالی شدن زندان نیستیم؟ ادعا شده که حسب آمار، کشور ایران با ۲۲۰ زندانی به ازای هر ۱۰۰۰۰۰ زندانی، رتبه سوم را پس از آمریکا و آفریقا جنوبی دارد.

حکم سنگسار

بخشنامه مرتبط با آن در سال ۱۳۸۳ صادر شد، اما با این وصف شاهد اجرای حکم سنگسار درتاکستان قزوین بودیم و شاهد پیامدهای ناشی از آن درسطح بین‌المللی.

بخشنامه نیابت قضایی

در راستای حفظ کرامت و حکایت متهم از متهم ف بخشنامه مرتبط با نیابت با واقع نگری و تلاش برای اصلاح بخشی از ساختار قضایی صورت گرفت. که همان پرهیز از صدور نیابت‌های قضایی ناقص، اما با وصف آن درمحاکم شاهد، صدور نیابت‌های ناقص می‌باشیم.

۲- دستورالعمل:

تعیین ضوابط و روشهای دقیق اجرایی برای واحد‌ها و کارمندان اداری در اموری که مستلزم در اختیار داشتن اطلاعات فنی و عملی است توسط دستورالعمل‌های اجرایی صورت می‌گیرد. در برخی موارد دستورالعمل با آیین نامه و بخشنامه شباهت زیادی دارد ولی معمولاً مرجع وضع دستورالعمل، شوراها و کمیسیونها هستند. برخی اوقات نیز، تنظیم دستورالعمل به دستور آیین نامه یا تصویب نامه صورت می‌گیرد، مانند «دستورالعملی که به دستور مصوبه مورخ ۱۳۵۵/۱۲/۱۵ شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور در خصوص تعیین گروه بالاترین شغل مستخدمین رسمی در فاصله بین اجرای مرحله اول و دوم توسط شورای مزبور تصویب گردید»

۳- مصوبه :

به مفهوم عام کلمه ، مصوبه به کلیه قوانین آیین نامه ها ، تصویب نامه ها و غیره به جز تصمیمات قضایی گفته می شود .
لیکن به مفهوم خاص کلمه منظور از مصوبه تصمیمات شوراها ، هیات ها و کمیسیون هاست .

۴- ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی:

«هدایت ادارات و ماموران وزارتخانه و مراقبت کارهای آنان در اختیار وزیر است و بلکه تکلیف او است اگر این اختیار یا تکلیف مربوط به مورد خاص باشد . دستور وزیر را ابلاغ وزارتی نامند و اگر به طور کلی باشد یعنی ناظر بخصوص مورد نباشد آن را بخشنامه وزارتی نامند.

سایر منافع حقوق اداری

بند ۱ - عرف و منابع معتبر اسلامی

در صورت سکوت و یا اجمال قوانین سایر منابع حقوق از جمله عرف و منابع معتبر اسلامی قابل استنادند. به موجب اصل ۱۶۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران « قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدون بیاید و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی تواند به بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض قوانین مدون از رسیدگی به دعوی و صدور حکم امتناع کند .»

بند ۲- اصول کلی حقوق: تساوی افراد در برابر امتیازات و تکالیف اجتماعی ، تساوی افراد در استخدام دولتی ، قاعده عطف بما سبق نشدن تصمیمات مقامات اداری و غیره از جمله اصولی هستند که در حکم قاعده حقوقی قابل استناد می باشند .

بند ۳- معاهدات بین المللی: به موجب ماده ۹ قانون مدنی ایران ، « مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد ، در حکم قانون است » لذا رعایت معاهدات بین المللی و قواعد حقوق بین الملل از سوی واحدها و مقامات اداری الزامی است مشروط به این که آن معاهدات طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشند .

بند ۴- احکام دادگاههای دادگستری :

سازمانهای اداری کلیه کشورهای پیشرفته احکام ، دادگاهها را جزو منابع حقوقی بشمار آورده لازم الرعایه می شناسند .
در این خصوص ماده ۹ قانون آیین دادرسی مدنی ایران مقرر می دارد:
« هیچ مقام رسمی و هیچ اداره دولتی نمی تواند حکم دادگاه دادگستری را تغییر دهد و یا از اجرای آن جلو گیری کند مگر خود دادگاهی که حکم داده و یا دادگاه بالاتر از آن و آن هم در مواردی که قانون معین می کند. »
لازم الرعایه بودن احکام دادگاههای دادگستری پس از صدور حکم، قطعی خواهد بود . حکمی قطعی حکم غیر قابل اعتراض و پژوهشی و یا حکم قابل اعتراضی که در موعد اعتراض و پژوهش شکایت نشده باشد را گویند .

نظارت بر مقررات دولتی

مراجع صلاحیتدار برای وضع مقررات دولتی

مراجع و مقاماتی که به دستور قانون و یا با اتکا به اختیارات خود اقدام به وضع مقررات دولتی می کنند عبارتند از :

بند ۱- قوه مجریه :

حق وضع آیین نامه، تصویب نامه و دیگر مقررات دولتی از ملزومات اداره کشور است و قوه مجریه یا در اختیار داشتن چنین حقوقی به ایفای وظایف محوله خود می پردازد . در قوه مجریه ، مقامات مختلف زیر دارای اختیار و اجازه وضع مقررات دولتی هستند .

الف - هیات وزیران :

به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی « علاوه بر مواردی که هیات وزیران یا وزیری مامور تدوین آیین نامه اجرایی قوانین می شود، هیات وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد...»

به عنوان عالی ترین مرجع اجرایی کشور هیات وزیران مقررات بی شماری اعم از آیین نامه های اجرایی، جایگزین قانون، مستقل و تصویب نامه در زمینه های مختلف وضع می کند.

ب - کمیسیون از وزیران :

در برخی موارد چند تن از وزیران به دلیل موضوعات مشترکی که مربوط به حوزه فعالیت تمام آنهاست مشترکاً اقدام به تنظیم و تدوین آیین نامه می کنند مانند آیین نامه جایگزین قانون راجع به « تعیین مدیر یا مدیران موقت دولتی واحدها» مصوب ۱۳۶۱ که توسط وزیران صنایع، کار و امور اجتماعی و مسکن و شهر سازی تهیه و تدوین گردید و به اجرا در آمد.

ج - هر یک از وزیران :

اصل ۱۳۸ قانون اساسی ج.ا.ا. مقرر می دارد « علاوه بر مواردی که هیات وزیران با وزیری ماموری تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد »

از جمله آیین نامه های اجرایی قانون که توسط یکی از وزیران به تصویب رسیده است می توان از آیین نامه اجرایی « قانون اصلاح خدمت خارج از مرکز پزشکان، دندانپزشکان و داروسازان » مصوب ۴ خرداد ۱۳۶۰ که توسط وزارت بهداشتی وضع گردید نام برد.

د - سایر مقامات اجرایی دولت و دیگر اشخاص حقوق عمومی

وضع مقررات دولتی تنها از سوی اعضای هیات دولت صورت نمی گیرد بلکه روسای سازمانها و موسسات دولتی در حوزه فعالیت خود چنین اختیاری را نیز دارند. علیرغم این که ممکن است اختیار مذکور در قوانین پیش بینی نشده باشد. با این حال روسای سازمانها و واحدهای مستقل دولتی مانند بیمه مرکزی ایران شرکت مخابرات ایران سازمان ثبت اسناد و املاک کشور شورای عالی کار و غیره می توانند به وضع مقررات و آیین نامه های مختلف پردازند.

علاوه بر وضع مصوبه، در برخی قوانین، تصویب « آیین نامه های اجرایی قانون» نیز صراحتاً به واحدهای مستقل دولتی محول گردیده است که به عنوان نمونه می توان ماده ۸ قانون تشکیل و اختیارات هیات امنای دانشگاه تهران را ذکر کرده که به موجب آن هیات امنای نامبرده مرجع تصویب آیین نامه های اجرایی قانون تعیین شده است.

همچنین طبق مواد ۱۱ و ۱۵ اساسنامه قانونی سازمان مسکن مصوب ۱۳۵۸ آیین نامه های مالی، معاملاتی و استخدامی آن سازمان توسط هیات مدیره تهیه شده و به تصویب مجمع عمومی سازمان مذکور رسیده است دیگر اشخاص حقوق عمومی نیز دارای حق وضع آیین نامه می باشند: (مانند شهرداری ها و شوراهای اسلامی کشوری)

بند ۲- قوه قضاییه:

ماده ۲۳ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می دارد آیین نامه های مربوط به این قانون به وسیله هیات عمومی دیوان تنظیم و پس از تصویب شورای عالی قضایی به مورد اجرا در می آید. همچنین به موجب ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۹ مهر ۱۳۶۰ « آیین نامه اجرایی این قانون و نمودار سازمانی این سازمان باید با کسب نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به وسیله سازمان تهیه و به تصویب شورای عالی قضایی برسد»

مواد قانونی نامبرده حکایت از اختیار قوه قضاییه در وضع آیین نامه و نظامات اداری می کند. شورای عالی قضایی پیشین تا کنون تصویب نامه، آیین نامه و بخشنامه های متعددی صادر کرده است که از آن جمله می توان به بخشنامه «منع مراجع قضایی از رسیدگی به دعوی مربوط به اراضی کشاورزی» مصوب ۶۳/۳/۲۹ اشاره کرد.

شرایط اعتبار مقررات دولتی

اعتبار مقررات دولتی مستلزم رعایت شرایط زیر است :

۱- صلاحیت مرجع تصویب کننده

۲- رعایت حدود اختیارات

۳- عدم مغایرت با احکام شرع

۴- عدم مغایرت با قانون

۵- رعایت تشریفات صوری

۶- عطف بامسبق نشدن

بند ۱- صلاحیت مرجع تصویب کننده :

برخلاف قوانین عادی که صلاحیت مرجع تصویب کننده آنها (مجالس قانونگذاری) غیر قابل تردید است ، صلاحیت مقاماتی اجرایی در خصوص وضع مقررات دولتی دقت بیشتری را می طلبد زیرا ممکن است در مواردی برخی از مقامات اداری بدون رعایت وظایف سازمانی اقدام به صدور آیین نامه ، بخشنامه یا دستورالعمل کنند. در واقع ، مقررات دولتی باید توسط مقامات صلاحیت دار و آنهایی که دارای حق انشا هستند صورت بگیرد.

بند ۲- رعایت حدود اختیارات:

مقامات صلاحیت دار باید حدود اختیارات خود را رعایت کنند و از آن تجاوز نکنند . تجاوز از حدود اختیارات می تواند با دخالت در حوزه قانونگذاری قوه مقننه صورت بگیرد تخلف از این قاعده اصل تفکیک قوا را زیر سوال می برد . علاوه بر این مقامات صلاحیتدار نباید مقرراتی خلاف حقوق مکتسب و مشروع اشخاص وضع کنند . مگر این که این اختیار به اذن صریح قانونگذار به آنها داده شده باشد. آیین نامه ها و یا برخی از مفاد آنها که از حدود اختیارات مقام تصویب کننده تجاوز کند از سوی دیوان عدالت اداری قابل ابطال است مانند ابطال مواد ۱۳ و ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون « لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن » مصوب هیات وزیران توسط دیوان مزبور.

بند ۳ - عدم مغایرت با احکام شرع

به موجب اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران « کلیه قوانین و مقررات مدنی ، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی ، نظامی ، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد . این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است » چنانکه مقررات دولتی از سوی فقهای نگهبان مغایر احکام شرع شناخته شوند دیوان آنها را ابطال خواهد کرد مانند برخی از مواد مربوط به آیین نامه اجرایی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن که خلاف شرع تشخیص داده شده بودند .

بند ۴- عدم مخالفت با قانون

اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقررات مغایر با متن و روح قوانین را منع کرده است همچنین اصل ۱۷۰ قضات را مکلف به عدم اجرای آیین نامه های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی کرده است . طبق این اصل هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند .

شایان ذکر است که دیوان عدالت اداری آرای متعددی مبنی بر ابطال پاره ای از مواد آیین نامه ها صادر کرده است که از آن جمله می توان به رای وحدت رویه به شماره ۶ مورخ ۱۳۶۲/۴/۲۰ در مورد مخالفت قسمتی از ماده ۴۰ آیین نامه اجرایی قانون اراضی شهری با تبصره ۴ ماده ۸ قانون مذکور اشاره کرد.

بند ۵ - رعایت تشریفات صوری

اعتبار آیین نامه های دولتی مشروط به رعایت آیین و تشریفات وضع آنهاست . عدم امضای مرجع تصویب کننده و فقدان تاریخ تصویب ، موجب بی اعتباری آیین نامه دولتی می گردد. علاوه بر این در مواردی که تنظیم و تصویب آیین نامه های دولتی منوط به مشارکت مراجع متعدد شده باشد ، و آن آیین نامه ها بدون مشارکت مراجع مذکور تصویب شوند ، از اعتبار ساقط

خواهند بود. در ارتباط با رعایت تشریفات صوری وضع آیین نامه ها دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه هیات عمومی شماره ۴-۱۶/۱۲/۶۱ در مورد شکایت نسبت به پاره ای از مقررات آیین نامه استخدامی مشترک بانکها در یک مورد چنین رای داده است:

« برابری ماده ۲۱ لایحه قانونی اداره امور بانکها مصوب مهر ماه ۱۳۵۸ آیین نامه استخدامی کشور، به تصویب مجمع عمومی بانکها برسد. بنابراین تبصره ماده ۱۳۵ و ماده ۱۳۶ آیین نامه از جهت این که تهیه و تصویب مقررات مربوط به ماموریت و شرایط آن و همچنین تطبیق وضع استخدامی مستخدمین بانکها را منحصرأ به شورای عالی بانکها محول کرده است. مغایر با ماده ۲۱ لایحه قانون فوق الذکر تشخیص داده می شود. »

بند ۶- عطف بماسبق

ماده ۴ قانون مدنی ایران مقرر می دارد «اثر قانون نسبت به آینده است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد، مگر این که در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد. » با توجه به نص صریح قانون می توان گفت که تنها قانونگذار اختیار مطلق عطف بما سبق کردن قوانین را دارد. و مراجع اجرایی دولت حق چنین عملی را ندارند. از سوی دیگر باید اذعان داشت که قاعده «عطف بما سبق نشدن قوانین» از اصول بنیادین علم حقوق به شمار آمده و نتیجه بدیهی قاعده قبح عقاب بلا بیان است.

نحوه نظارت بر آیین نامه های دولتی

آن دسته از آیین نامه های دولتی و یا قسمتی از آنها که بر خلاف شرایط فوق الذکر وضع شده باشد از اعتبار ساقط بوده و لازم الاجر نمی باشند. به منظور نظارت بر عدم مغایرت آیین نامه های دولتی با قوانین، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شیوه های مختلفی در ارتباط با نظارت بر آیین نامه ها پیش بینی کرده است. این شیوه ها عبارتند از:

بند ۱- نظارت قانونی یا پارلمانی

طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی (۱۳۵۸) نظارت قانونی بر تصویب نامه های دولتی بر عهده رئیس جمهور بود لیکن پس از بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) نظارت مذکور به رئیس مجلس شورای اسلامی محول شده است. اصل ۱۳۸ قانون اصلاحی مقرر می دارد:

«..تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتیکه آنها را بر خلاف قوانین بیابد. با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیات وزیران بفرستد» علاوه بر اصل فوق الذکر «قانون اطلاع مجلس شورای اسلامی از مصوبات هیات وزیران مورخ ۶۶/۹/۱۴ و «قانون اطلاع مجلس شورای اسلامی از مصوبات هیات وزیران» مورخ ۶۶/۹/۱۴ و «قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی» مورخ ۶۸/۱۱/۱۸ نحوه نظارت مجلس را بر آیین نامه های دولتی بیان می دارند.

بموجب قانون اخیر، آیین نامه هایی که جزئاً و یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند هیات وزیران یا کمیسیون مربوطه موظف است ظرف مدت یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح آیین نامه یا مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقیف اجرا را صادر نماید و اگر بین رئیس مجلس و هیات دولت و یا کمیسیونهای مربوطه از جهت استنباط قوانین، اختلاف نظر پیش آید، نظر رئیس مجلس معتبر خواهد بود.

از مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و قوانین یاد شده چنین استنباط می شود که مقام ناظر بر آیین نامه های دولتی شخص رئیس مجلس است. نه نهاد مجلس لازم به ذکر است که رسیدگی به کلیه مصوبات دولتی توسط رئیس مجلس در کوتاه ترین زمان ممکن امر خطیر و مشکلی است علاوه بر این فضای سیاسی حاکم بر قوه مقننه می تواند به زعم برخی از نویسندگان عاملی باز دارنده نسبت به اجرای مصوبات دولت به شمار آید.

لذا واگذاری نظارت بر آیین نامه های دولتی را به قوه قضاییه که در اصل وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را نیز بر عهده دارد (اصل ۱۵۶) پیشنهاد می کنند.

با استناد به قوانین فوق الذکر ایراد دیگری که می توان نسبت به نحوه نظارت بر آیین نامه های دولتی وارد ساخت ، عبارت است از هم زمانی « ابلاغ آیین نامه ها برای اجرا» و به «اطلاع رسانیدن رییس مجلس» به عبارت دیگر نظارت بر مصوبات دولتی در «حین اجرای» آنها صورت می گیرد و « قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی ...» مورخ ۶۸/۱۱/۱۸ صراحتاً به « دستور فوری توقیف اجرای» آیین نامه های خلاف قانون اشاره می کند که قطعاً اصلاح موخر بر اجرای مصوبات ، مغایر اصول حقوقی بوده موجب تضییع حقوق افراد می شود .

بند ۲ - نظارت قضایی

درخصوص نظارت قضایی بر مقررات دولتی متمم قانون اساسی مشروعیت دراصل ۸۹ خود نظارت محدودی را بر مصوبات دولت پیش بینی می کرد. طبق اصل مذکور : « دیوانخانه عدلیه و محکمه ها وقتی احکام و نظامنامه های عمومی و ایالتی و ولایتی و بلدی را مجری خواهند داشت که آنها مطابق با قانون باشند » براساس اصل مذکور رسیدگی قضایی بر مقررات دولتی تنها در مورد خاص صورت می گرفت و عمومیت نداشت. نتیجه این که کلیه مقرراتی که خارج از محدوده حقوقی یا جزایی قرار می گرفتند و به عبارت دیگر مورد اعتراض واقع نشده بودند . به قوت و اعتبار خود باقی می ماندند . لیکن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نظارت قضایی و مقررات دولتی توجه خاصی مبذول داشته و به دو طریق این نظارت را پیش بینی می کند :

الف (دادگاههای دادگستری :

به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی ، « قضاات 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 .» در نحوه نظارت دادگاههای دادگستری بر مقررات دولتی تنها مقررات خلاف قانون بلااثر می شدند ولی اصل مقررات ابطال نمی شود .

ب (دیوان عدالت اداری :

ابطال مقررات دولتی توسط دیوان عدالت اداری صورت می گیرد به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات اعتراضات مردم نسبت به آیین نامه های دولتی است . در این خصوص ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ مقرر می دارد: «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب نامه ها و یا آیین نامه های دولتی قوانین و یا خارج از اختیارات قوه مجریه بود ، شکایت را در هیات عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضای هیات عمومی شکایت را وارد تشخیص و حکم ابطال آن صادر می شود .

مطابق قانون اساسی و قوانین عادی، دیوان عدالت اداری دارای دو وظیفه اصلی است:

اول: رسیدگی به شکایات، تظلمات، اعتراضات شهروندان نسبت به مأمورین واحدهای دولتی یا آئین نامه های دولتی و بازپس گیری حقوق آنها.

براین اساس، دیوان عدالت اداری نهادی است که بر آرای صادر شده در مراجع شبه قضائی (مراجع دادرسی خارج از قوه قضائیه) نظارت و به اعتراض ها و شکایت های مردم در این خصوص رسیدگی می کند. برخی از این مراجع عبارتند از: دادگاه های اداری، هیئت های بازرسی و کمیسیون های مانند کمیسیون های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و منابع طبیعی.

محور دوم فعالیت های دیوان عدالت اداری، ابطال مصوبات دولتی خلاف قانون و همچنین ایجاد وحدت رویه قضائی است. هر شخص می تواند از تصویب نامه ها و آئین نامه های دولتی مخالف قانون به دیوان عدالت اداری شکایت کند و لازم نیست که شاکی ذی نفع باشد بلکه هر شخصی صرف نظر از شغل، اقامتگاه و موقعیت اجتماعی می تواند از مصوبات دولتی (تصویب نامه های هیأت وزیران، آیین-نامه-ها، بخشنامه-ها و دستورالعمل-ها) خلاف قانون به دیوان عدالت اداری شکایت نماید.

پس از طرح شکایت، نسخه-ای از شکایت برای دستگاه دولتی ذی-ربط ارسال می-شود و پس از وصول لایحه جوابیه طرف شکایت به دیوان عدالت اداری، موضوع در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح می-شود و در صورتی که شکایت وارد تشخیص داده شده، حکم به ابطال آن بخشنامه یا دستورالعمل و ... صادر می-گردد. همچنین در صورتی که تجاوز دولت از حدود وظائف قانونی در اجرای وظائف اداری و اجرائی، باعث تضییع حقوق اشخاص شود این موضوع نیز قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است و فرقی نمی-کند که این شخص، کارمند دولت باشد و علیه او در هیأت-های رسیدگی به تخلفات اداری رأی قطعی صادر شده باشد و یا هر شخص دیگر که تحت هر عنوان حقوق او تضییع گردیده، این شخص می-تواند علیه نهاد یا ارگان دولتی مربوط به دیوان عدالت اداری شکایت کند. البته در این مورد شاکی حتماً باید ذی-نفع باشد. مرجع مزبور زمانی اجازه رسیدگی دارد که موضوع در مراجع شبه قضائی اداری طرح و پس از طی مراحل قانونی به صدور رأی قطعی در ماهیت قضیه ختم شده باشد.

قابل ذکر است که مراجع شبه قضائی اداری غالباً در دل دستگاه-های اجرائی کشور به موجب قانون تشکیل شده و با صلاحیت خاص انجام وظیفه می-کنند و در زنجیره یا سلسله مراتب قضائی قرار نداشته و قوه قضائیه در راه-اندازی و اقدامات آنها اساساً دخالت ندارد و به کسانی که در چنین مراجعی رأی صادره می-کنند قضات حرفه-ای نمی-گویند.

به عنوان مثال، شکایت کارگر علیه کارفرما و بالعکس یا شکایت از آرای هیأت-های تشخیص قابل طرح در دیوان عدالت اداری نمی-باشد و صرفاً آرای قطعی هیأت-های حل اختلاف کارگر و کارفرما به طرفیت وزارت کار و امور اجتماعی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری می-باشد.

بند ۳- نظارت شرعی :

از آنجا که کلیه قوانین و مقررات کشور باید با موازین اسلامی مطابقت داشته باشد قسمتی از ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری اشعار می دارد که :

« دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت با مقررات اسلامی مطرح گردید ، شکایت و شورای نگهبان ابلاغ نماید چنانچه شورای نگهبان طبق اصل ۴ خلاف شرع بوده تشخیص داد ، دیوان حکم ابطال را صادر می نماید .»

تکالیف و مسوولیت های مستخدمین دولت

تکالیف مستخدمین دولت

قانون استخدام کشوری به طور مفصل به تکالیف مستخدمین دولت نپرداخته است به همین جهت برای آشنایی با این موضوع باید به سایر مقررات نیز رجوع کرد . با تکیه بر قوانین و مقررات موجود عمده ترین تکالیف مستخدمین دولت را می توان به قرار زیر برشمرد:

۱- رعایت سلسله مراتب اداری

۲- منع داشتن دو شغل

۳- عدم سوء استفاده از موقعیت اداری

۴- رعایت بی طرفی در اعمال اداری

۵- راز داری

۶- وفا داری

۷- اقامتگاه اجباری

بند ۱ رعایت سلسله مراتب اداری

نخستین تکلیفی که قانون استخدام کشوری برای مستخدمین دولت تعیین کرده است «رعایت سلسله مراتب اداری» است

ماده ۵۴ ق.ا.ک در این خصوص مقرر می دارد:

« مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات احکام و اوامر روسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید. اگر مستخدم حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد، در صورتیکه بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تایید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود .

از ماده فوق می توان چند نکته به شرح زیر را استخراج کرد :

اولاً : مستخدم مکلف است احکام و اوامر روسای خود را در حدود قوانین و مقررات رعایت کند

ثانیاً : مستخدم مکلف است اوامر مخالف قوانین و مقررات را که از سوی مقام مافوق صادر می شود کتباً به وی اطلاع دهد .

ثالثاً : چنانچه مقام مافوق بر نظر خود اصرار داشته باشد باید دستور اجرای امر را کتباً تایید کند .

رابعاً : پس از اصرار و دستور کتبی مقام مافوق مستخدم مادون باید از اوامر صادره اعم از این که موافق یا مخالف قانون باشد تبعیت کند .

در توضیح نکات فوق باید دو مساله را روشن ساخت : نخست این که مستخدم دولت به عنوان مامور تا چه حد باید از مقام مافوق (امر) اطاعت کند و دیگر این که امر آمر قانونی باید دارای چه شرایطی باشد .

الف - حدود تبعیت مامور از آمر قانونی

در مورد این که تا چه حد مامور دولت موظف به اطاعت از اوامر مقامات مافوق خود است سه نظریه مطرح شده است :

۱- نظریه اطاعت کورکورانه

۲- نظریه اطاعت آگاهانه

۳- نظریه عدم مخالفت آشکار دستور اداری با قانون

۱ - نظریه اطاعت کورکورانه : طبق این نظریه مامور دولت مجاز به ارزیابی اوامر مقامات مافوق خود نیست زیرا این

امر مخالف مقررات انضباطی و سلسله مراتب اداری است . طرفداران این نظریه معتقدند که اگر مامورین دولت بتوانند اوامر مقامات مافوق را زیر سوال ببرند بی نظمی اداری بر همه سازمانهای دولتی حکومت خواهد کرد و وظایف محوله به اجرا گذاشته نخواهد شد. این نظریه بیشتر از سوی حکومتهای استبدادی که درصدد تحمیل اراده خود بر دیگران هستند پذیرفته شده است .

۲- نظریه اطاعت آگاهانه: طبق این نظریه مامور دولت می تواند اوامر مقامات مافوق خود را از حیث مطابقت با قوانین و مقررات مورد ارزیابی قرار دهد و در صورت تشخیص مغایرت با قوانین از اجرای آنها خودداری کند این نظریه اختیار زیادی به مامور دولت داده عملاً باعث بی نظمی و هرج و مرج اداری می شود .

۳- نظریه عدم مخالفت آشکار دستور اداری با قانون : به دلیل ضعف هایی که در نظریات فوق وجود داشت ،

گروهی دیگر از حقوقدانان این نظریه را مطرح ساختند که چنانچه دستور مقام مافوق به طور آشکار و بین با قوانین و مقررات مخالف بود ، مقام مادون موظف به اجرای آن نیست .

«این نظریه براساس فرضیه آگاهی همگان از قانون بعد از انتشار آن در روزنامه رسمی کثیر الانتظار شکل گرفته است زیرا با وجود این فرضیه چنانچه امری مغایرت آشکار و بین با قانون داشته باشد ، زیرا دست به سهولت پی به غیرقانونی بودن آن می برد و در این صورت اگر از اجرای دستور خودداری کند قابل سرزنش نمی باشد .

البته اجرای این نظریه در عمل چندان هم آسان نیست ، علی رغم فرضیه آگاهی همگان از وجود قانون، تشخیص این که دستوری خلاف بین قانون است و نباید از آن تبعیت نمود یا آن را اجرا کرد ، کار دشواری است و اصطلاح «خلاف بین» دارای صراحت و وضوح کافی نیست .

دادگاههای فرانسه و رویه قضایی این کشور بیشتر به کیفیت دستور داده شده می اندیشند تا به وضعیت شخصی که به او دستوری داده شده و این کار که آیا او آگاه به قوانین بوده یا نه ، زیرا درجه تشخیص افراد متفاوت است . در آن واحد ممکن است ماموری دستوری را خلاف بین قانون بداند و آن را اجرا نکند ولی دیگری آن را موافق قانون تشخیص داده با میل و رغبت به آن گردن نهد. در نتیجه اولی از علل مشروعیت استفاده کرده از مجازات معاف شود لیکن دومی به لحاظ اجرای دستور مخالف بین قانون و مقررات تحت تعقیب قرار گیرد .

ب) شرایط امر آمر قانونی

دستور مقام اداری در صورتی لازم اجرا است که اوصاف و شرایط زیر را از حیث شکلی و ماهوی دارا باشد :

۱- شرایط شکلی :

شرایط مشروعیت امر آمر قانونی به اختصار عبارتند از :

۱-۱- دستور صادره از سوی مقامات صلاحیتدار باشد:

مقام صادر کننده دستور باید صلاحیت قانونی لازم را جهت صدور دستور داشته باشد مقام اداری دستورات خود را باید در حدود اختیارات خود صادر کند، در غیراین صورت دستورات مربوطه فاقد ارزش حقوقی و اجرایی است .

۱-۲- وجود رابطه آمریت بین آمر و مامور: داشتن صلاحیت قانونی برای صدور دستور اداری کافی نیست بلکه مقام صلاحیت دار باید در چارچوب سلسله مراتب اداری و صرفاً نسبت به زیر دستان خود دستور و اوامری را صادر کند . به عبارت دیگر بین آمر و مامور باید رابطه رئیس و مرئوسی وجود داشته باشد و مشروعیت امر آمر فقط در این رابطه توجیه پذیر است .

۱-۳- رعایت تشریفات قانونی: صدور دستور اداری مستلزم رعایت تشریفات خاصی است که باید از سوی مقام مافوق مورد رعایت قرار گیرد . به عنوان مثال شرط کتبی بودن دستور یکی از شرایط صدور دستور می باشد . امضا یا مهر رئیس و ثبت در دبیرخانه را نیز می توان به عنوان شرایط دیگر ذکر کرد .

۲- شرایط ماهوی (محتوایی)

دستورات مقام اداری را می توان از حیث ماهیت به دو دسته تقسیم کرد و برای هر یک آثار حقوقی خاصی قائل شد :

۲-۱- دستورات مخالف قوانین کیفری : چنانچه دستور مقام اداری مخالف قوانین و مقررات جزایی کشور باشد مستخدم دولت نباید از آن دستورات تبعیت کند و احیاناً در صدد اجرای آنها برآید علت این امر این است که طبق قوانین کیفری دستور مقام اداری نمی تواند رافع مسئولیت مامور زیر دست باشد . ارتکاب عمل برای اجرای قانون اهم مشکلی ندارد و بالاتر از قانون های عادی است و در حقوق کیفری دستور مقام اداری جز در موارد استثنایی رافع مسولیت کیفری مباشر نیست

۲-۲- دستورات مخالف قوانین غیر کیفری : چنانچه دستور مقام ما فوق مخالف قوانین اداری و مدنی (غیر کیفری) باشد . مستخدم مرئوس نمی تواند از اطاعت امر خودداری کرده دستور مربوطه را به اجرا نگذارد و باید طبق قسمت آخر ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری و ماده ۹۶ قانون خدمات کشوری عمل کند . براساس ماده مذکور اگر مستخدم حکم یا امر مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد در صورتی که بعد از این اطلاع مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تایید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود

بند ۲- منع داشتن دو شغل

یکی دیگر از تکالیف مستخدمین رسمی منع داشتن دو شغل است برای قانونگذار این تکلیف از درجه اهمیت بسیار بالایی برخوردار است . برای قانونگذار این تکلیف از درجه اهمیت بسیار بالایی برخوردار است به طوری که یکی از اصول قانون اساسی (اصل ۱۴۱) به این موضوع اختصاص یافته است اصل فوق الذکر مقرر می دارد:

« رییس جمهور ، معاونان رییس جمهور ، وزیران و کارمندان دولت نمی توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در هر موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا موسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیات مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی جز شرکتهای تعاونی ماده ۸ قانون تخلفات اداری در خصوص ۲ شغل بودن قانون تصدی بیش از یک شغل در بیان مستثنیات مسوولیت کیفری مامور دولت ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ مقرر می دارد:

اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی شود :

- ۱- در صورتی که ارتکاب عمل به امر آمر قانونی بوده و خلاف شرع هم نباشد .
 - ۲- در صورتی که ارتکاب عمل برای اجرای قانون اهم لازم باشد. ادارات و موسسات برای آنان ممنوع است . سمت های آموزشی در دانشگاهها و موسسات تحقیقی از این حکم مستثنی است .
- البته پیش از این نیز قانون استخدام کشوری به تکلیف فوق توجه داشته و در ماده ۴۳ و ۹۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می دارد :

۱- موقتاً به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق حداکثر تا ۴ ماه

۲- بکارگیری بازنشستگان با مدرک کارشناسی و بالاتر در موارد خاص با عنوان مشاوره و مجموع ساعت خدماتشان از یک سوم کارکنان در هفته بیشتر نباشد .

« مستخدم رسمی نمی تواند تصدی بیش از یک پست سازمانی را داشته باشد وزارتخانه ها و موسسات دولتی نمی توانند غیر از حقوق و مزایای پست سازمانی مورد تصدی و فوق العاده ها و هزینه ها و پاداش مندرج در این فصل تحت هیچ عنوان وجهی به مستخدمین خود پرداخت کند .

منع اشتغال به دو شغل علل مختلفی دارد : نخست این که مستخدم دولت یا اشتغال یک شغل بهتر می تواند به وظایف خود عمل کند تا این که دارای دو شغل باشد . داشتن دو شغل عملاً منجر به کم کاری در هر دو شغل می شود زیرا ساعت اداری در اغلب موارد یکسان است و مستخدم نمی تواند به طور همزمان در دو اداره مختلف باشد. دوم این که مستخدم دولت باید فقط یکبار از صندوق دولت حقوق و مزایا دریافت کند و فقط یکبار نیز از مزایای بیمه و بازنشستگی استفاده کند. و بالاخره این که اشتغال به دو شغل فرصتهای شغلی را از جوانان گرفته و مانع از استخدام افراد جدید می گردد.

اگر چه به طنز شنیده ایم که فردی در یک شهر کوچک هم شهردار و هم رئیس پلیس بود. صبح در نقش رئیس پلیس به شهرداری نامه نوشت و درخواست آسفالت خیابان محل استقرار پاسگاه را کرد و بعد از ظهر در نقش شهردار زیر نامه خودش مر قوم نمود که فعلاً بودجه نداریم

بند ۳- عدم سوء استفاده از موقعیت اداری :

ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری اخذ رشوه و سوء استفاده از موقعیت اداری ممنوع است استفاده از حق امتیاز هدیه تسهیلات حق مشاوره و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری در تمام سطوح مختلف محسوب می شود: دستور کسر یک سوم حقوق و مزایا و دستور انفصال از یک ماه تا یکسال و در صورت تکرار انفصال کامل از خدمات قوانین مختلفی در خصوص عدم سوء استفاده مستخدمین دولت از موقعیت اداری خود وضع شده است که از آن جمله می توان به قوانین زیر اشاره کرد :

- لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۲۲ دی ۱۳۳۷

- قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹

- قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از لشگری و کشوری و شهرداری ها و موسسات وابسته به آنها مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹
- بند ۳۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری تخلف محسوب می شود و قابل رسیدگی است .
- قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳/۵/۱۷
- اصل ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- طبق اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران « دولت موظف است ثروت های ناشی از ربا ، غصب ، رشوه ، اختلاس ، سرقت ، قمار، سوء استفاده از موقوفات ، سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی (...) و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند .
- همچنین اصل ۱۴۲ قانون اساسی مقرر می دارد «دارایی رهبر، رئیس جمهور ، معاونان رئیس جمهور ، وزیران، و همسر فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت ، توسط قوه قضاییه رسیدگی می شود که بر خلاف حق افزایش نیافته باشد.
- قوانین و مقررات فوق جملگی بر این امر دلالت دارند که مستخدم رسمی به جز حقوق قانونی خود نباید هیچ وجهی را دریافت کند و در غیر این صورت می تواند به دلیل سوء استفاده از موقعیت اداری خود تحت پیگرد قانونی قرار گیرد .
- **بند ۴- رعایت بی طرفی در اعمال اداری**
- مستخدم رسمی باید بدون اعمال نظر و با کمال بی طرفی وظایف محوله را انجام دهد و هر گونه اعمال نفوذ بر خلاف قوانین کیفری است .
- در این خصوص ماده ۲ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۲۹ آذر ۱۳۱۵ مقرر می دارد:
- مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مامورین به خدمات عمومی که نفوذ اشخاص را در اقدامات یا تصمیمات اداری خود تاثیر دهند به محرومیت از شغل دولتی از دو الی پنج سال محکوم می شوند و در صورتی که اقدام یا تصمیم مزبور مستلزم تقویت حقی از اشخاص دولت باشد محکوم به انفصال ابد از خدمات دولتی خواهند شد مگر آن که این عمل مشمول قوانین دیگری جزایی باشد .
- بند ۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اعمال غرض یا تبعیض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات
- ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی مقررات مشابهی را پیش بینی کرده است
- « هر یک از مستخدمین و مامورین دولتی در هر رتبه و مقامی که باشند هرگاه برای جلوگیری از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی یا اجرای احکام یا اوامر دادگاهها و دادسراها یا هر گونه امری که از مقامات قانونی صادر شده باشد برخلاف قانون قدرت رسمی خود را اعمال کند از خدمت دولت منفصل خواهد شد .
- **بند ۵- راز داری و حفظ اسرار اداری**
- یکی از تکالیف مهم مستخدمین رسمی حفظ اسرار اداری است برخی از مشاغل به جهت ارتباط که با اسرار مردم هستند.
- ۱- ماده ۱۰۶ قانون مجازات اسلامی اعلام می دارد: اطباء و جراحان و قابله ها و دارو فروشان و کلیه کسانی که به مناسبت شغل یا حرفه خود محرم اسرار می شوند هر گاه در غیر از مواردی که بر حسب قانون ملزم می باشند اسرار مردم را فاش کنند به شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم می شوند.
- ۲- ماده ۲۳۲ قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ مقرر میدارد :
- ماموران تشخیص و سایر مراجع مالیاتی باید اطلاعاتی را که ضمن رسیدگی به امور مالیاتی مودی بدست می آورند محرمانه تلقی و در صورت افشاطبق قانون مجازات اسلامی با آنها رفتار خواهد شد .

۳- همچنین ماده ۳۶ آیین نامه مربوط به «تشکیل دادگاه اطفال بزهکار» مصوب ۱۳۴۷/۷/۹ مددکاران اجتماعی را موظف به حفظ اسرار خصوصی افراد کرده است .

۴- ماده ۲ قانون فوق الذکر مقرر می دارد:

هر یک از کارکنان (دولت) که حسب وظیفه مامور حفظ اسناد سری و محرمانه دولتی بوده یا حسب وظیفه اسناد مزبور در اختیار او بوده و آنها را انتشار داده یا افشا نماید یا خارج از حدود وظایف اداری در اختیار دیگران قرار دهد یا به هر نحو دیگران را از مفاد آنها مطلع سازد، در مورد اسناد سری به حبس جنایی در چه ۲ از دو تا ده سال و در مورد اسناد محرمانه به حبس جنحه ای از ۶ ماه تا ۳ سال محکوم می شود

همچنین در قانون مجازات اسلامی افشای سوالات امتحانی آمده است:

هر کس سوالات امتحانات نهایی و یا سوالات امتحانات مسابقه ورودی موسسات آموزشی را افشا کند اعم از این که مورد استفاده قرار گرفته یا نگرفته باشد به حبس جنحه ای از ۶ ماه تا ۳ سال محکوم می شود و در صورتی که مرتکب از کارکنان دولت باشد علاوه بر مجازات مذکور به انفصال ابد از خدمات دولتی محکوم می شود .

بند ۶- وفاداری

یکی از ضروریات استخدام دولتی وفاداری شخص به نظام حکومتی و اصول قانون اساسی آن کشور است البته درجه پای بندی و اعتقاد به نظام حاکم بر حسب ماهیت مشاغل متفاوت است کارمندان بلند پایه چون وزیر ، سفیر، استاندار در تبعیت از اوصل دولتی باید وفادار تر از کارمندان دون پایه (مانند کارکنان اداری و خدماتی) باشند. در برخی از کشورها مانند فرانسه کارکنان دولت پیش از آن که به استخدام رسمی در آیند از طریق سوگند وفاداری به طوری رسمی وفاداری خود را به جمهوری فرانسه اعلام می کنند .

بند ۷ - اقامتگاه اجباری :

«کارمندان از لحاظ انضباط و وظایف اداری و نیاز به حضور آنها در محل خدمت مکلف به سکونت در حوزه اداره متبوع خود هستند مگر آن که نوع کار خلاف آن را ایجاب کند برای مثال استانداران و بازرسان اداری قانوناً مکلفند به عنوان بازرسی و یا ماموریت خاص به نقاط تابع خود مسافرت و سرکشی کنند .

ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی ایران مقرر می دارد:

اقامتگاه هر شخص عبارت از محلی است که شخص در آنجا سکونت داشته و مرکز امور او نیز در آنجا باشد و اگر محل سکونت شخص غیر از مرکز مهم امور او باشد مرکز امور او اقامتگاه محسوب است.

«اقامتگاه اشخاص حقوقی مرکز عملیات آنها خواهد بود.»

وقتی این ماده را دقیقاً مطالعه می کنیم به دو نکته مهم بر می خوریم:

اول آنکه اقامتگاه شخص ممکن است از مسکن او جدا باشد. بین اقامت و سکونت و بین اقامتگاه و مسکن باید فرق گذاشت. مسکن جایی است که شخص فعلاً در آن سکونت دارد. مسکن ممکن است متغیر و موقت باشد لیکن اقامتگاه جنبه ثبات و استقرار دارد. سکونت آثار حقوقی اقامتگاه را فاقد است، مگر آنکه قانون به آن تصریح کند؛ چنانچه کسی در محلی نزد زن و فرزند خود زندگانی نماید و در محل دیگر امور مهم زندگانی خود را اداره نماید مانند تاجری که شبها برای خوابیدن به منزل خود در شمیران می رود و روزها در تجارتخانه خود در تهران یه امور تجاری اشتغال دارد، تجارتخانه محل اقامت او محسوب می گردد.

ماده ۱۰۰۳ قانون مدنی ایران مقرر می دارد: «هیچ کس نمی تواند بیش از یک اقامتگاه داشته باشد.»

این امر از کلمه (مرکز امور مهم) نیز استنباط می گردد، زیرا انسان بیش از یک مرکز مهم برای امور خود نمی تواند داشته باشد. از جمله اقامتگاههایی که قانون ایران مقرر داشته است، موارد زیر هستند:

طبق اصل ۳۳ قانون اساسی : «هیچ کس را نمی توان از محل اقامت خود تبعید کرد، یا از اقامت در محل مورد علاقه اش ممنوع، یا به اقامت در محلی مجبور ساخت، مگر در مواردی که قانون مقرر می دارد.»

برخی از اشخاص دارای اقامتگاه اجباری هستند:

الف- زن شوهردار: براساس ماده ۱۰۰۵ قانون مدنی «اقامتگاه زن شوهردار همان اقامتگاه شوهر است...» با این حال، ذیل همین ماده برخی موارد استثناء را یاد کرده است؛

ب- محجورین: اقامتگاه اشخاص محجور، یعنی صغیر، مجنون و سفیه که از تصرف در اموال و اداره امور حقوقی خویش ممنوعند، طبق ماده ۱۰۰۶ قانون مدنی همان اقامتگاه ولی یا قیم ایشان است؛

ج- مأموران دولت: طبق ماده ۱۰۰۷ قانون مدنی «اقامتگاه مأمورین دولتی محلی است که در آنجا مأموریت ثابت دارند.»

د- افراد نظامی: طبق ماده ۱۰۰۸ قانون مدنی «اقامتگاه افراد نظامی که در ساخلو (پادگان) هستند، محل ساخلوی آنهاست»
ه- خدمه: افرادی چون سرایداران آپارتمانها و منازل که معمولاً نزد دیگری کار یا خدمت می‌کنند، طبق ماده ۱۰۰۹ قانون مدنی اقامتگاهشان همان اقامتگاه کارفرماست.

ماده ۵۹۰ قانون تجارت تصریح می‌کند: «اقامتگاه شخص حقوقی محلی است که اداره شخص حقوقی در آنجاست» و ذیل ماده ۱۰۰۲ قانون مدنی که پس از آن به تصویب رسیده است، می‌گوید: «اقامتگاه اشخاص حقوقی مرکز عملیات آنها خواهد بود.» برخی از حقوق دانان بر این باورند که مقصود قانون مدنی از «مرکز عملیات» همان مرکز امور و اداره شخص حقوقی است و میان این دو ماده تعارضی وجود ندارد.

برخی دیگر از حقوق دانان معتقدند که مقصود قانونگذار از «مرکز عملیات» و «مرکز اداره» دو چیز است، زیرا مرکز عملیات محلی است که اعمال مادی شخص حقوقی چون صنعت، تجارت، زراعت یا امور خیریه در آن صورت می‌گیرد، در حالی که مرکز اداره مکانی است که رؤسا و مدیران در آن حضور دارند و تصمیمات و اعمال کلی و اساسی مربوط به شخص حقوقی در آنجا صورت می‌گیرد.

مسئولیت مستخدمین دولت

مستخدمین دولت دارای سه نوع مسئولیت می‌باشند: مسئولیت کیفری، مسئولیت مدنی و مسئولیت اداری که در این بخش صرفاً به مسئولیت اداری که در این بخش صرفاً به مسئولیت اداری می‌پردازیم.

مسئولیت اداری زمانی مطرح می‌شود که مستخدم دولت مرتکب خطا یا تخلف اداری شده باشد. قانونگذار مجازات خاصی را برای تخلفات اداری پیش بینی کرده و دادگاههایی را نیز برای رسیدگی به این گونه امور در نظر گرفته است. ذیلاً به انواع تخلفات اداری و مجازات های مربوطه و همچنین دادگاههای اداری اشاره کنیم:

مستخدمین دولت دارای سه نوع مسئولیت می‌باشند :

۱- مسئولیت کیفری

۲- مسئولیت مدنی

۳- مسئولیت اداری

که در این بخش صرفاً به مسئولیت اداری می‌پردازیم

مسئولیت اداری زمانی مطرح می‌شود که مستخدم دولت مرتکب خطا یا تخلف اداری شده باشد. قانونگذار مجازات خاصی را برای تخلفات اداری پیش بینی کرده و دادگاههایی را نیز برای رسیدگی به این گونه امور در نظر گرفته است. ذیلاً به انواع تخلفات اداری و مجازات های مربوطه و همچنین دادگاههای اداری اشاره می‌کنیم.

بند ۱- تخلفات اداری

ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۴ تخلفات اداری را به شرح ذیل اعلام می‌دارد :

۱- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری

۲- نقض قوانین و مقررات مربوط

۳- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تاخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل

۴- ایراد تهمت و افترا هتک حیثیت

۵- اخاذی

۶- اختلاس

۷- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص

۸- ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری

۹- تکرار در تاخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز

۱۰- تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی ایراد خسارات دولتی به اموال دولتی

۱۱- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری

۱۲- ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه

۱۳- سرپیچی از اجرای دستورهای مقامهای بالاتر در حدود وظایف اداری

۱۴- کم کاری یا سهل انگاری در انجام وظایف محول شده

۱۵- سهل انگاری روسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر

۱۶- ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری

۱۷- گرفتن وجهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هر گونه مالی که در عرف رشوه خواری تلقی می شود

۱۸- تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند .

۱۹- تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری

۲۰- رعایت نکردن حجاب اسلامی

۲۱- رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی

۲۲- اختفا، نگهداری ، حمل ، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر

۲۳- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر

۲۴- داشتن شغل دولتی به استثنای سمت های آموزشی و تحقیقاتی

۲۵- هر نوع استفاده غیر مجاز از شئون یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی

۲۶- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی

۲۷- دست بردن در سوالات اوراق مدارک و دفاتر امتحانی ، افشای سوالات امتحانی یا تعویض آنها

۲۸- دادن نمرده یا امتیاز ، بر خلاف ضوابط

۲۹- غیبت غیر موجه به صورت متناوب یا متوالی

۳۰- سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری

۳۱- توقیف ، اختفاء بازرسی یا باز کردن پاکت ها و محمولات پستی یا معدوم کردن آنها و استراق سمع بدون مجوز قانونی

۳۲- کارشکنی و شایعه پراکنی و ادار ساختن یا تحریک دیگران به کارشکنی یا کم کاری و ایراد خسارت به اموال دولتی و

اعمال فشارهای فردی برای تحصیل مقاصد غیر قانونی

۳۳- شرکت در تحصن ، اعتصاب و تظاهرات غیر قانونی یا تحریک به برپایی تحصن ، اعتصاب و تظاهرات غیر قانونی و

اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیر قانونی

۳۴- عضویت در یکی از فرقه های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده اند .

۳۵- همکاری با ساواک منحل به عنوان مامور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن گزارش ضد مردمی

۳۶- عضویت در سازمان هایی که مرامنامه یا اساسنامه آنها مبتنی بر نفی ادیان الهی است یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها

۳۷- عضویت در گروههای محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها

۳۸- عضویت در تشکیلات فراماسونری

بند ۳- دادگاههای اداری

رسیدگی به تخلفات اداری و تعیین مجازاتهای مربوط از طریق دادگاههای اداری صورت می گیرد این دادگاهها مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری در وزارت خانه ها و سازمان های مشمول آن قانون تحت عنوان هیات رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان که شامل هیات های بدوی و تجدید نظر می شود تشکیل می شود .

هر یک از هیات های بدوی و تجدید نظر دارای سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی البدل می باشد که با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط و سایر دستگاههای موضوع تبصره ماده یک برای مدت ۳ سال منصوب می شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است .

هیچ یک از اعضای اصلی و علی البدل هیات های بدوی یک دستگاه نمی توانند همزمان عضو هیات تجدید نظر پرونده هایی که در هنگام رسیدگی بدوی به آن رای داده اند ، شرکت نمایند. اعضای هیات های بدوی و تجدید نظر علاوه بر تدوین به دین مبین اسلام و عمل به احکام آن و اعتقاد و تعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران و اصل ولایت فقیه باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- تاهل

۲- حداقل ۳۰ سال سن

۳- حداقل مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن

در هر هیات باید یک نفر آشنا به مسایل حقوقی عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای اصلی هیات های بدوی و تجدید نظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل ۵ سال سابقه کار دولتی دارند به این سمت منصوب شوند (ماده ۶)

در این قسمت از بحث با توجه به ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تخلفات مصرحه در این ماده را به شرح ذیل مورد بررسی قرار می دهیم :

۱- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری

در مورد اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری (بند ۱ ماده قانون) تشخیص مصادیق اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری یا هیات رسیدگی کننده می باشد . چون مقررات مربوطه معیاری جهت احراز اعمال خلاف شئون شغلی و اداری ارائه نموده و در اینجا مناسب است هیات رسیدگی کننده به تخلفات اداری، عرف اداری و شرایطی که مستخدم به ارتکاب آن اعمال مبادرت می ورزد در نظر گرفته شود در خصوص محل ارتکاب این اعمال نیز اصل بر این است که آن اعمال باید در محیط اداره صورت گرفته باشد . بعبارتی نظم موجود اداری را بر هم بزند واکنش سایر پرسنل و مستخدمین را به همراه داشته باشد تا قابلیت مجازات را داشته باشد.

عده ای از اساتید حقوق معتقدند چنانچه خطا و تخطی از مستخدم سر زده باشد که قبل از ورود به خدمات عمومی و دولتی باشد و اگر اداره در هنگام استخدام به آن تخلف آگاهی نداشته باشد حق دارد مستخدم را به مجازات انضباطی محکوم نماید همچنین اگر خطایی بیرون از محیط اداره از مستخدم سر زده و ارتباطی به وظیفه اداری نداشته باشد ولی حیثیت اداره را لکه دار نماید در این صورت نیز طبق بند ۱ ماده ۸ قانون قابل تعقیب به نظر می رسد. در این مبحث در رابطه با بند ۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری میتوان گفت :

الف در قانون رسیدگی به تخلفات اداری تعریفی از اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری ارائه نگردیده است . بطوریکه ارتکاب اعمال و رفتاری که مغایرت با شئونات شغلی یا اداری کارمند داشته باشد . تحت عنوان فوق می تواند قابل مجازات باشد به دیگر سخن اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری به آن دسته از اعمالی اطلاق می شود که انجام آن دور از شان کارمند بوده و به نحوی از انحاء بر شئونات شغلی و اداری وی لطمه وارد می سازد .

ب) در خصوص محل ارتکاب این تخلف نیز اگر چه اصل بر این است که این قبیل اعمال و رفتار باید در محیط اداری صورت گیرد. ولی اعمال و رفتار خلاف شئون اداری یا شغلی به این معنی نیست که الزاماً در محل اداره وقوع پیدا کند بلکه فعل کارمند در خارج از محیط اداره نیز چنانچه قابل انطباق بر یکی از تخلفات احصاء شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری باشد تخلف اداری تلقی شده و قابل طرح و رسیدگی در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری می باشد. یکی از صاحب نظران در این خصوص نوشته است «چنانچه خطای متخلف بیرون از اداره بوده و هنگام انجام یا به سبب انجام وظیفه نیز نبوده باشد و هیچگونه وابستگی با کار اداری ندارد و با زندگی خصوصی مستخدم پیوند دارد با این حال ممکن است خطایی که از سوی مستخدم سر زده حیثیت و اعتبار اداره را آلوده سازد. اداره میتواند چنین مستخدمی را در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری تعقیب و محاکمه کند.

ج) اصل قانونی بودن جرم همانطور که قبلاً گفتیم در رابطه با تخلفات اداری حکمفرما نیست یا حداقل کمرنگ است ولی صحیح تر این است که عناوین تخلفات بصراحت توسط قانونگذار روشن گردد تا اینکه موسع و تعبیر بردار نباشد. علی ایحال باید گفت که مصادیق اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری تابع زمان و مکان است و تشخیص آن را باید به عرف و عقلا واگذار کرد و هیات نیز باید با توجه به مجموع مراتب فوق مورد یا مصداق را بر عنوان کلی تطبیق دهند. به عنوان مثال روابط نامشروع کارمند یا ارتکاب زنا از سوی کارمند را میتوان از مصادیق بند ۱ ماده ۸ قانون مرقوم دانست ولی دعوی میان زن و شوهر در خارج از محیط اداری را نمی توان از مصادیق بند یک ماده ۸ قانون دانست

د) منظور قانونگذار از ارتکاب اعمال و رفتار خلاف شئون اداری یا شغلی این نیست که مستخدم بیش از یک عمل یا رفتار خلاف شئون شغلی مرتکب شود تا عمل ارتكابی ولی مشمول بند ۱ ماده ۸ قانون گردد بلکه یک کار خلاف شئون شغلی یا اداری هم تخلف اداری محسوب می گردد. زیرا در این قبیل موارد صیغه جمع افاده نوع میکند.

۲- نقص قوانین و مقررات مربوط

قانونگذار در بند ۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تخلفی تحت عنوان نقض قوانین و مقررات مربوطه را پیش بینی کرده است. بنابراین اگر کارمند در انجام وظیفه محوله قوانین و مقررات مربوطه را نایده گرفته و نقض نماید. مرتکب تخلف اداری شده و قابل تعقیب در هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری است به عنوان مثال اگر معلمی دانش آموز را تنبیه بدنی نماید مرتکب نقض قوانین و مقررات گردیده است.

۳- ایجاد نارضایتی در مردم

ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تاخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل از جمله تخلفاتی است که قانونگذار در بند ۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری پیش بینی کرده است بنابراین اگر مستخدم مرتکب عمل یا ترک عملی شود که نتیجه آن ایجاد نارضایتی در مراجعین باشد و یا امور قانونی مراجعین را انجام ندهد و یا موجبات تاخیر در انجام امور قانونی مراجعین را فراهم نماید مرتکب تخلف اداری شده و قابل تعقیب در هیات های حامی باشد

۴- ایراد تهمت و افترا و هتک حیثیت

ایراد تهمت و افترا هتک حیثیت از تخلفات مصرحه در بند ۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است تهمت و بهتان نسبت دادن امری خلاف واقع غیر از عناوین مجرمانه به دیگری است.

افترا در لغت به معنای دروغ بافتن آمده و در اصطلاح حقوقی افترا نسبت دادن عناوین مجرمانه به یک یا چند نفر به یکی از طرق مذکور در قانون است. مشروط بر اینکه صحت امور نسبت داده شده در مرجع صلاحیت دار قضایی ثابت نشود. هتک حیثیت و حرمت عنوان عامی است که شامل سایر اقسام توهین و افترا نیز می شود توهین و هتک حیثیت را می توان به یک تعبیر مترادف دانست ولی افترا نسبت به توهین و هتک حرمت و حیثیت جرم خاص است زیرا هر افترايي هتک حرمت و توهین هست اما هر هتک حرمت و توهین افترا بشمار نمی رود. وجه مشترک میان سه اصطلاح مذکور در این است که در هر سه مورد حیثیت و شرافت و حرمت فردی از افراد اجتماع بوسیله گفته یا نوشته یا طرز رفتار شخص هتاک و بهتان زن و

مفتری و بی ادب لکه دار میشود وجه افتراق افترا با دو نوع دیگر ، آن است که مفتری با نسبت دادن جرمی به دروغ باعث آبرویزی و هتک شرافت و حیثیت دیگران می گردد در صورتیکه مطلق توهین و هتک حیثیت ملازمه با نسبت دادن عنوان مجرمانه ندارد .

قانونگذار در ماده ۶۹۸ قانون مجازات اسلامی در رابطه با نشر اکاذیب مقرر داشته است که هر کسی به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی یا مقامات رسمی به وسیله نامه یا شکواییه یا مراسلات یا عرایض یا گزارش یا توزیع هر گونه اوراق چاپی یا خطی یا امضا یا بدون امضا اکاذیبی اظهار نماید یا با همان مقاصد اعمالی را برخلاف حقیقت راسا یا به عنوان نقل قول به شخص حقیقی یا حقوقی یا مقامات رسمی تصریحاً یا تلویحاً نسبت دهد اعم از اینکه از طریق مزبور به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به غیر وارد شود یا نه علاوه بر اعاده حیثیت در صورت امکان باید به حبس از دو ماه تا دو سال و یا شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم شود.

بنابراین نسبت دادن اعمالی را بر خلاف حقیقت راساً یا به عنوان نقل قول به شخص حقیقی یا حقوقی یا مقامات رسمی تصریحاً یا تلویحاً اعم از اینکه طریق مزبور به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به غیر وارد شود یا نه علاوه بر عنوان مجرمانه از مصادیق ایراد تهمت و بهتان است که در بند ۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری بعنوان تخلف بیان شده است.

همچنین به موجب ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی هر کسی به وسیله اوراق چاپی یا خطی یا بوسیله درج در روزنامه و جرائد یا نطق در مجامع یا به هر وسیله دیگر به کسی امری را صریحاً نسبت دهد . یا آنها را منتشر نماید . که مطابق قانون آن امر جرم محسوب می شود و نتواند صحت آن اسناد را ثابت نماید جز در مواردی که موجب حد است به یک ماه تا یک سال حبس و تا ۷۴ ضربه شلاق یا یکی از آنها حسب مورد محکوم خواهد شد بموجب تبصره ذیل این ماده در مواردی که نشر آن امر اشاعه محسوب گردد هر چند بتواند صحت اسناد را ثابت نماید مرتکب به مجازات مذکور محکوم خواهد شد .

با توجه به ماده فوق و همانطور که قبلاً گفتیم افترا نسبت دادن اعمال مجرمانه به دیگری است که تحت شرایط مقرر در ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی و تبصره ذیل آن قابل مجازات است و با توجه به بند ۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مفتری قابل تعقیب است .

همچنین با توجه به قسمت اخیر ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی قذف نیز نوعی افترا است در قذف مرتکب زنا یا لواط را به شخص دیگری نسبت می دهد .

همچنین ماده ۶۹۹ قانون مجازات اسلامی در صدد بیان نوعی دیگر از افترا بنام افترا عملی است بموجب این ماده هر کس عالماً عامداً به قصد متهم نمودن دیگری آلات و ادوات جرم یا اشیایی را که یافت شدن آن در تصرف یک نفر موجب اتهام او می گردد . بدون اطلاع آن شخص در منزل یا محل کسب یا جیب یا اشیایی که متعلق به اوست بگذارد یا مخفی کند یا به نحوی متعلق به او قلمداد نماید و در اثر این عمل شخص مزبور تعقیب گردد . پس از صدور قرار منع تعقیب و یا اعلام برائت قطعی آن شخص ، مرتکب به حبس از ششماه تا سه سال و یا تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم خواهد شد .

خلاصه اینکه افترا مذکور در بند ۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری شامل افترا خاص مانند قذف و افتراء مذکور در ماده ۶۹۹ قانون مجازات اسلامی نیز می گردد.

قانونگذار در فصل پانزدهم قانون مجازات اسلامی تحت عنوان هتک حرمت اشخاص موضوع توهین به افراد را مورد حکم قرار داده است با توجه به ماده ۶۰۸ قانون مجازات اسلامی توهین به افراد از قبیل فحاشی و استعمال الفاظ رکیک جرم تلقی و در صورتی که عمل موجب حد قذف نباشد . مرتکب به مجازات شلاق تا ۷۴ ضربه و یا پنجاه هزار تا یک میلیون ریال جزای نقدی محکوم میگردد .

همانطور که قبلاً گفتیم توهین و هتک حرمت را می توان به یک تعبیر مترادف دانست بر این اساس هتک حیثیت مانند توهین می تواند با قول ، اشاره یا عمل تحقق یابد . به عبارت دیگر توهین و هتک حیثیت کاری (قول ، اشاره ، عمل) است که متضمن اسناد و اخبار نبوده و بنحوی از انحاء در حیثیت متضرر از این جرم نوعی وهن وارد کند با این توضیح هتک

حیثیت و توهین با افترا می تواند متفاوت باشد زیرا افترا متضمن اسناد است . و حال اینکه توهین (هتک حیثیت) غالباً با الفاظ فحش و تحقیر محقق می شود و اشاره و یا عمل موهن هم در ردیف همین الفاظ می باشند .

۵- اخاذی

اخاذی در بند ۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری از جمله تخلفات اداری است که قانونگذار مرتکب آن را قابل تعقیب معرفی کرده است . اخاذی گرفتن وجه یا چیزی از دیگر بزور و تهدید است . قانونگذار در ماده ۶۶۹ قانون مجازات اسلامی موضوع اخاذی را با اندکی تفاوت با ماده ۱۱۳ قانون تعزیرات مورد حکم قرار داده است به موجب این ماده هرگاه کسی دیگری را به هر نحو تهدید به قتل یا ضررهای نفسی یا شرفی یا مالی و یا به افشای سر نسبت به خود یا بستگان او نماید اعم از اینکه به این واسطه تقاضای وجه یا مال یا تقاضای انجام یا ترک فعلی را نموده یا ننموده باشد به مجازات شلاق تا ۷۴ ضربه یا زندان از دو ماه تا دو سال محکوم خواهد شد .

با توجه به ماده ۶۶۹ قانون مجازات اسلامی برای تحقق جرم اخاذی شرایطی لازم است از جمله این شرایط عبارتند از :

اول : تهدید به ضررهای نفسی یا شرفی یا حیثیتی یا افشای سر : بنابراین تهدید مطلق کافی برای تحقق جرم اخاذی نیست و تهدید باید مقید باشد یعنی طرف تهدید را نسبت به یکی از امور مذکور در ماده بترساند این امور به قرار ذیل است :

۱- **ضرر نفسی :** مقصود از آن اعلام و قصد وارد آوردن هر قسم خطر و صدمه نسبت به جسم و جان طرف است .

۲- **ضرر شرفی :** مقصود ترسانیدن از امری است که در صورت انجام پذیرفتن شرف و آبروی طرف لکه دار می شود ممکن است این تهدید متوجه خود مخاطب یا زن و فرزند و بستگان او باشد .

۳- **افشای سر :** سر باید به کیفیتی باشد که مخاطب به جهتی از جهات مادی یا معنوی مایل به فاش شدن آن نباشد و به ظن غالب پرداخت حق السکوت در ازای آن را ترجیح دهد . بنابراین اگر امر سرّی بنحوی باشد که افشاء یا عدم افشای آن موثر در وضع و حال مخاطب نباشد کافی نخواهد بود .

۴- **ضرر مالی :** مثل تهدید به تخریب خانه یا آتش زدن ماشین یا غرق کردن کشتی یا از بین بردن محصول یا جلوگیری از ورود فلان کالا به کشور

دوم: با توجه به قسمت اخیر ماده مطلق تهدید به شرح فوق بدون تقاضای وجه یا مال یا تقاضای انجام امر یا ترک فعلی قابل مجازات است و مجازات آن با فرضی که تهدید کننده تقاضای وجه یا مال یا انجام امر یا ترک فعلی کرده باشد برابر است .

سوم: وسیله تهدید ممکن است کتبی یا امضا یا بی امضا یا شفاهی باشد علنی بودن آن هم شرط نیست

چهارم: تهدید کننده دارای سو نیت باشد مراد از سو نیت قصد تهدید به منظور تحصیل منفعت نامشروع یا مطلق عمد در تهدید است بنابراین اگر کسی خود را به غلط یا بر اثر اشتباه در محاسبه از شخصی طلبکار بداند و او را برای وصول آن طلب موهوم تهدید و تعقیب جزایی بکند به موجب ماده فوق و به عنوان ارتکاب جرم اخاذی قابل تعقیب نیست .

۶- اختلاس

اختلاس یکی از تخلفات مصرحه در بند ۶ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است

اختلاس در لغت به معنی برداشتن و ربودن است در اصطلاح حقوقی اختلاس

به نوعی خاص از جرم خیانت در امانت مامورین دولت اطلاق می شود به دیگر سخن اختلاف اختلاس با خیانت در امانت این است که مرتکب اختلاس مامور دولت بوده و نسبت به اموال متعلق به دولت یا اموالی که از طرف اشخاص نزد دولت به امانت گذاشته شده و به حسب شغل یا ماموریت مامور نزد وی می باشد مرتکب خیانت میشود .

باتوجه به مراتب فوق تفاوت اختلاس در فقه و قانون مشخص می شود در فقه معمولاً اختلاس را اخذ مال از غیر حرز دانسته اند قانونگذار در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس و کلاهبرداری مصوب سال ۱۳۷۶ جرم اختلاس را مورد حکم قرار داده است به موجب این ماده هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمانها یا شوراها و یا شهرداری ها و موسسات دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و دیوان محاسبات و موسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می شوند و یا دارندگان

پایه قضایی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مامورین به خدمات عمومی اعم از رسمی یا غیر رسمی وجوه یا مطالبات یا حواله ها یا سهام و اسناد و اوراق بهادار و یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمانها و موسسات فوق الذکر و یا اشخاص را که برحسب وظیفه به آنها سپرده شده است . به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید مختلس محسوب خواهد شد .

با توجه به ماده فوق برای تحقق جرم اختلاس شرایطی لازم است .

الف - مرتکب باید از کارمندان و کارکنان موسسات مذکور در ماده فوق باشد بنابراین کارمندان شرکتهای خصوصی که در اموال شرکت مرتکب خیانت می شوند یا اشخاص عادی که به دلایلی اموال دولتی در اختیارشان قرار می گیرد و آن را تصاحب می کنند از شمول این ماده خارج میباشند.

ب - مرتکب باید در اموال دولت یا اموالی که متعلق به اشخاص خصوصی ولی نزد دولت می باشد مرتکب خیانت گردد.

ج - اموال مذکور باید برحسب وظیفه در اختیار مامور قرار گرفته باشد . بنابراین چنانچه وظیفه متسخدم مقتضی تسلیم مال به او نباشد . ولی مال بر خلاف مقررات قانونی یا نظامات اداری به وی تسلیم گردد . تصاحب آن موجب تحقق جرم اختلاس نخواهد شد . مثل اینکه سرایدار اداره ای خود را مامور وصول جریمه یا مالیات یا عوارض دولتی جلوه داده و وجوهی را از مودیان دریافت کند و آنرا تصاحب کند

د- مرتکب باید اموال مذکور را به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب کند یعنی آنها را از آن خود یا دیگری انگاشته و وارد در مایملک خود یا دیگری نماید .

بنابراین صرف استفاده غیر مجاز از این اموال بدون قصد تملک آنها به نفع خود یا دیگری را نمی توان اختلاس دانست . زیرا هر یک از اشخاص مذکور در ماده قبل وجوه یا اموال مندرج در آن ماده یا مالی را که برحسب وظیفه در اختیار دارد مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد بدون آن که قصد تملک آن را به نفع خود یا دیگری داشته باشد متصرف غیر قانونی محسوب می گردد نه مختلس ، مختلس حتماً باید مال را برداشت و تصاحب کند .

ه- مرتکب باید در برداشت و تصاحب اموال و وجوه دولتی عامد باشد بنابراین اگر امارات و قراین دلالت بر آن نماید که تصاحب یا اتلاف مال بر اثر فراموشی یا اهمال یا بی دقتی انجام گرفته است مورد از شمول ماده ۵ قانون مرقوم خارج است . و - با توجه به صراحت ماده مرقوم صرف برداشت مال به کیفیت مذکور در ماده موجب تحقق جرم اختلاس نیست . بلکه برداشت باید همراه با تصاحب باشد .

۷- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین مقررات نسبت به اشخاص

غرض اعم از شخصی ، سیاسی و مذهبی است . غرض شخصی از قبیل حب و بغض و عداوات و انتقام جویی است اغراض سیاسی و مذهبی مانند اتخاذ تصمیماتی علیه رقباء و مخالفین سیاسی و یا مذهبی برای طرد یا تضعیف آنهاست . با توجه به مراتب فوق اشعار و نظر به بند ۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر کارمند در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص تبعیض قائل شود و یا در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص اعمال غرض نماید و بالاخره اگر در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص و روابط غیر اداری از قبیل روابط دوستانه و خانوادگی را حاکم نماید متخلف محسوب و در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری قابل تعقیب تشخیص داده می شود .

۸- ترک خدمت در خلال ساعت موظف اداری

ترک خدمت در خلال ساعت موظف اداری از جمله تخلفات مصرحه در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است . بنابراین اگر کارمند اداره محل کار خود را رها کند و برای مدتی که کمتر از یک روز است از اداره بیرون رود . به عنوان مثال کارمند در ابتدای وقت اداری کارت میزند و برای چند ساعت اداره را رها و خدمت را ترک می کند مرتکب تخلف اداری ترک خدمت در خلال ساعات اداری است این تخلف همانطور که بعداً خواهیم دید با تخلف مطروحه در بند ۱۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تفاوت دارد . زیرا تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری منطبق با مواردی است که مستخدم اداره را رها نمی کند

در اداره هست ولی کار نمی کند و به عبارت دیگر علیرغم حضور در اداره در اوقات مقرر اداری خدمت و انجام وظیفه را تعطیل می کند .

همچنین تخلف مقرر در بند ۸ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری با تخلف مصرحه در بند ۲۹ ماده ۸ قانون مرقوم یعنی غیبت غیر موجه تفاوت دارد . زیرا غیبت غیر موجه در صورتی قابل تحقق است که مستخدم برای مدتی حداقل یک روز و بیشتر در محل کار خود حاضر نمیشود و مرتکب غیبت می شود بنابراین تفاوت بند ۸ با بند ۲۹ نیز در این است که اگر غیبت روزانه باشد با بند ۲۹ قابل انطباق است و اگر چند ساعت باشد با بند ۸ منطبق است .

۹- تکرار در تاخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز

به موجب بند ۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم بدون مجوز قانونی در ورود به محل خدمت تاخیر داشته باشد و یا قبل از اتمام ساعات اداری از اداره خارج شود و این تاخیر در ورود یا تعجیل در خروج تکرار شود متخلف محسوب و قابل تعقیب در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری است و به دیگر سخن اگر کارمندی حداقل دو بار تاخیر در ورود به محل یا تعجیل در خروج از محل خدمت داشته باشد مشمول بند ۹ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است . البته همانطور که در قسمت اخیر بند ۹ آمده است این تاخیر در ورود به محل خدمت یا تعجیل در خروج از محل خدمت باید بدون مجوز قانونی باشد تا مشمول بند ۹ و تخلف محسوب گردد. بنابراین افرادی که بلحاظ بیماری یا بهر علت دیگر مجوز قانونی لازم برای این امر را داشته باشد مشمول این بند از ماده ۸ قانون نمی گردند.

۱۰- تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی ، ایراد خسارات به اموال دولتی

تسامح در لغت به معنای فرو گزار کردن، آسان گرفتن و سهل انگاری آمده است . اموال اعم از اموال منقول و غیر منقول است اموال منقول اموالی است که نقل آن از محلی به محل دیگر ممکن باشد بدون اینکه بخودیا محل آن خرابی وارد آید . اموال غیر منقول اموالی است که از جایی به جایی قابل انتقال نباشد . مانند زمین و معدن . اسناد جمع سند است . سند در علم حقوق نوشته ای است که در مقام دعوی یا دفاع برای اثبات چیزی قابل تمسک و استفاده باشد . اسناد دولتی عبارتند از هر نوشته یا اطلاعات ثبت یا ضبط شده مربوط به وظایف و فعالیت های وزارتخانه ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکتهای دولتی از قبیل مراسلات، دفاتر، پرونده ها، عکس ها، نقشه ها ، کلیشه ها، نمودارها ، فیلمها، میکروفیلم ها و نوارهای ضبط صوت که در مراجع مذکور تهیه و یا به آن مراجع رسیده باشد .

وجوه جمع وجه است . وجه در لغت به معنی قسمتی از اشیاء است ... به معنای ماخذ و ذات اشیاء و به معنی قصد و صحیح و سنت و روشن آمده است . اما به معنای پول نقد در استعمالات عرب سابقه ندارد شاید فارسی زبانان بظرافت طبع خود آن را به مناسبتی از یکی از معنای فوق به معنی وجه نقد منتقل کرده باشند .

معنای اصطلاحی تسامح از معنای لغوی آن دور نیست بنابراین اگر کارمند در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی سهل انگاری نماید مرتکب تخلف اداری شده و قابل تعقیب در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری است . همچنین اگر تسامح و اهمال مستخدم دولت موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد. عمل مرتکب دارای وصف مجرمانه بوده و با قسمت اخیر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی قابل انطباق است .

نکته ای که ذکر آن ضروری است آن که کلمات اموال و اسناد و وجوه اگر چه به جمع آمده است. ولی افاده نوع می کند . قسمت اخیر بند ۱۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ، ایراد خسارت به اموال دولتی را به عنوان تخلف اداری معرفی نموده است . خسارت در حقوق و فقه عبارت است از مالی که باید از طرف کسی که باعث ایراد ضرر مالی به دیگری شده به متضرر داده شود .

همچنین زیان وارده شده را هم خسارت می گویند . خسارت می تواند عمدی و غیر عمدی باشد خسارت ناشی از قصد را خسارت عمدی گویند مانند خسارت حاصل از غصب مال غیر یا اتلاف مال از روی عمد . خسارتی که بدون قصد وارد گردد خسارت غیر عمدی است مانند اثبات ید بر مال غیر بدون مجوز که منشاء خسارت شود و اتلاف مال غیر بدون قصد و یا از روی بی مبالاتی و غفلت .

همچنین خسارت در یک تقسیم بندی دیگری می تواند به صورت خسارت مادی و خسارت معنوی باشد .
خسارت مادی خسارتی است که به بدن شخص یا دارایی او وارد شده باشد مانند جراحت وارد کردن و شکستن پنجره
خسارت معنوی ضرری که متوجه حیثیت و شرافت و آبروی شخص یا بستگان او گردد.
ایراد خسارات در قسمت اخیر بند ۱۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اعم از خسارت عمدی و غیر عمدی است بنابراین
اگر کسی بصورت عمد یا غیر عمد به اموال دولتی اعم از منقول یا غیر منقول خسارت وارد کند مرتکب تخلف اداری شده و
قابل تعقیب در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری است .

۱۱- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری

افشا در لغت به معنای فاش کردن ، آشکار کردن و پراکنده ساختن است اسرار جمع سر به معنای راز است .
در اصطلاح منظور از اسرار خبری است که دست یافتن به آن جز برای عده معدودی که صلاحیت آن را جایز نباشد .
با توجه به آیین نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات
مصوب ۱۳۵۴ هیات وزیران اسناد به ۴ طبقه به شرح ذیل تقسیم شده است .
الف) اسناد بکلی سری : اسنادی است که افشای غیر مجاز آنها به اساس حکومت و مبانی دولت ضرر جبران ناپذیری
برساند .

ب) اسناد سری: اسنادی است که افشای غیر مجاز آنها منافع عمومی و امنیت ملی را دچار مخاطره کند

ج) اسناد خیلی محرمانه: اسنادی است که افشای غیر مجاز آنها نظام امور سازمانها را مختل و اجرای وظایف اساسی آنها
را ناممکن کند.

د) اسناد محرمانه: اسنادی است که افشای غیر مجاز آنها موجب اختلال امور داخلی یک سازمان شود یا با مصالح اداری آن
سازمان مغایر باشد

با توجه به بند ۱۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقصود از افشای سر اعلام و افهام آن به دیگران است .
بنابراین اگر کارمند اسرار مذاکرات یا تصمیمات راجع به مثلاً امور نظامی را که مرتکب از آنها مطلع یا به آنها دسترسی دارد
شخصاً یا مع الواسطه افشاء کند و یا اسناد محرمانه اداری را افشاء کند با توجه به بند فوق قابل تعقیب در هیات های رسیدگی
به تخلفات اداری است .

در رابطه با بند ۱۱ موارد دیگری به شرح ذیل قابل ذکر بنظر می رسد :

- ۱- ممکن است اعلام به وسایل کتبی اعم از مطبوعاتی و غیر مطبوعاتی صورت پذیرد و ممکن است به صورت زبانی
باشد .
- ۲- تعداد اشخاصی که سر به آنان افشاء می شود شرط نیست بازگو کردن سر ولو بعنوان کاملاً خصوصی و محرمانه به
یک نفر نیز مشمول این بند است .
- ۳- افشای قسمتی از سر در صورتی که دارای وضوح کافی باشد از مصادیق این بند است .
- ۴- مطلع بودن قبلی چند نفر از موضوع سر یا امکان بعدی فاش شدن آن بوسیله دیگران مجوز افشای آن از طرف
رازدار نمی تواند باشد مگر اینکه مطلب بحد شایع برسد .
- ۵- عبارت عام و کلی مذکور در بند ۱۱ شامل کلیه اسرار اعم از آنها یکه صریحاً و مستقیماً بطرف سپرده می شود
آنها یکه شخص راز دار بطور غیر مستقیم و در جریان کار از آنها مطلع میگردد خواهد بود .
- ۶- قانونگذار در بند مرقوم افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری را تخلف دانسته است بنابراین افشاء اسرار و اسناد خیلی
محرمانه سری فوق سری نیز به طریق اولی تخلف اداری محسوب و قابل تعقیب است .

۷- منظور از بند ۱۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری این نیست که مستخدم باید بیش از یک سر یا سند را افشاء کند تا مرتکب تخلف اداری شده باشد بلکه افشای یک سند هم تخلف است زیرا در این مورد صیغه جمع افاده نوع می کند.

۸- منظور از کلمه اداری عام نیست بلکه فقط اداره تابعه یعنی کاری که به او محول شده است. قطعاً این عنوان تخلف برای کارمندی است که متصدی اسرار و اسناد محرمانه اداره بوده و مسئول حفظ آنها هستند ولی آن اسرار و اسناد محرمانه را افشاء می کنند که این عمل آنها بابت فوق الذکر قابل انطباق است البته این بدان معنا نیست که اگر اسرار و اسناد محرمانه دیگر ادارات اوراق یا اشخاص را افشاء کردند مرتکب تخلف نشده باشند بلکه عمل آنها با این بند قابل انطباق نیست.

۹- طبقه هر سند با توجه به مفاد آن و توسط مسئول واحدی که آن سند را تهیه کرده است تعیین می گردد.

۱۰- اعلان یا افشای مفاد اسناد سری یا محرمانه از طرف مراجع ذیصلاحیت سند مذکور را از عداد اسناد سری و محرمانه خارج می کند.

۱۲- ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه

بموجب این بند از ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم با اتباع کشورهای دیگر ارتباط و تماس غیر مجاز داشته باشد تخلف محسوب و قابل تعقیب در هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری است. بنابراین قانونگذار هر نوع ارتباط و تماس با اتباع بیگانه را تخلف محسوب نکرده است بلکه ارتباط و تماس با اتباع کشورهای بیگانه در صورتی تخلف است که غیر مجاز باشد.

زیرا اجرای ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه جاسوسی است. که در قانون مجازات اسلامی دارای مجازات سنگینی است. جاسوس به شخصی اطلاق می شود که در پوشش های متقابلانه یا مخفیانه و به نفع دشمن در صدد تفحص و تجسس پیرامون اسرار، یا تحصیل اطلاعات یا اشیاء یا سایر مدارک و اسناد مربوط به استعداد و توانایی های نظامی، اقتصادی و فرهنگی مربوط به یک کشور و انعکاس آنها به کشور دشمن باشد.

در خاتمه در رابطه با بند ۱۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مواردی به شرح ذیل قابل ذکر بنظر می رسد:

الف) با توجه به اطلاق بند ۱۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری ارتباط و تماس لازم نیست حضوری باشد بلکه هر نوع ارتباط و تماس و وسیله ارتباطی دیگر را در بر می گیرد بنابراین ارتباط و تماس از طریق مکاتبه، مخابره و ... نیز کافی است که عمل مرتکب مشمول بند فوق گردد.

ب) صرف ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه ولو اینکه شخص طرف جرم تبعه دولتی است که طرف خصومت با دولت جمهوری اسلامی ایران نباشد تخلف محسوب و مسئول بند فوق است.

ج) مراد از اتباع بیگانه، هر شخص حقیقی است که بتواند طرف جرم قرار گیرد بنابراین شغل و مقام وی تاثیری در خصوص مورد ندارد.

۱۳- سرپیچی از اجرای دستورهای مقامهای بالاتر در حدود وظایف اداری

بموجب بند ۱۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم دستورهای مقامهای بالاتر را در حدود وظایف اداری اجرا نکند و از آن سرپیچی کند مرتکب تخلف اداری شده و قابل تعقیب است.

با توجه به بند فوق و در جهت تبیین آن مطالبی به شرح ذیل قابل ذکر است:

الف) دستور دهنده باید در سلسله مراتب اداری قانوناً حق صدور دستور را به مستخدم داشته باشد به عبارت دیگر وجود رابطه استخدامی و نیز مافوق و مادون بودن دستور دهنده و مستخدم از جهت سلسله مراتب اداری باید روشن گردد.

ب) دستور مقام بالاتر در حدود وظایف اداری باشد. بنابراین اگر دستور دهنده علیرغم واجد بودن شرایط مذکور در بند الف دستوری دهد که خارج از حدود وظایف اداری باشد تخلف از آن سوی مستخدم تخلف اداری محسوب نمی گردد.

ج) اگر دستور مقام بالاتر قانونی نباشد با توجه به ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری مستخدم مکلف است کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام بالاتر اطلاع دهد در صورتیکه بعد از این اطلاع مقام بالاتر کتباً اجرای دستور خود را تایید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود. البته به نظر می رسد ماده فوق با توجه به ماده ۵۷ قانون مجازات اسلامی که موخر التصویب است قابلیت اجراء نداشته باشد و مستخدم تکلیفی در اجرای دستور خلاف قانون مقام بالاتر نداشته باشد. هـ) مستخدم باید موظف به اجرای مقام دستور دهنده نباشد عدم اجرای آن از سوی چنین مستخدمی تخلف اداری محسوب نمی گردد.

۱۴- کم کاری یا سهل انگاری در انجام وظایف محول شده

بموجب بند ۱۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم در انجام وظایفی که به او محول شده کم کاری یا سهل انگاری نماید. مرتکب تخلف اداری شده است. وجه تمایز این بند ماده با بند ۱۰ ماده قانون مرقوم این است که بند ۱۰ خاص است و سهل انگاری و تسامح در حفظ و نگهداری اموال و اسناد... دولتی را شامل میشود ولی بند ۱۴ (سهل انگاری در انجام وظایف محول شده) عام است یعنی اگر مستخدم در انجام وظیفه اش هر گونه سهل انگاری مرتکب شود با بند ۱۴ انطباق داده میشود مگر اینکه وظیفه اش حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی باشد که با بند ۱۰ انطباق داده میشود.

۱۵- سهل انگاری روسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر :

اگر مدیران و روسا در دادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر سهل انگاری نمایند بموجب بند ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل تعقیب هستند. با توجه به بند فوق روسا و مدیران در صورتی بموجب این بند قابل تعقیب هستند که:

اولاً: در ندادن گزارش تخلفات کارمندان مرتکب سهل انگاری شده باشد

ثانیاً: کارمند متخلف باید تحت امر رییس یا مدیری باشد که در ندادن گزارش تخلفات مرتکب سهل انگاری شده است.

ثالثاً: منظور از تخلفات مصرحه در این بند انواع تخلفات اداری است که در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و سایر قوانین متفرقه در رابطه با کارمندان پیش بینی شده است.

رابعاً: اگر روسا یا مدیران یا مسئولین سازمانها و موسسات مذکور در ماده ۵۹۸ از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیر قانونی یا کلاهبرداری یا تدلیس (ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی) و یا جرایم موضوع ماده ۳۰۳ قانون مجازات اسلامی در سازمان یا موسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیت دار قضایی یا اداری اعلام نکند علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفسال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.

۱۶- ارائه گواهی یا گزارشات خلاف واقع در امور اداری

گواهی به معنای شهادت و تصدیق آمده است در این بند منظور از گواهی تصدیق است تصدیق به معنای خاص سندی است رسمی که از طرف دولت صادر می شود و به دارنده آن امتیاز اقدام برخی از کارها را می دهد در معنای وسیعتر تصدیق هر گونه سندی است که از هر مقام عمومی یا خصوصی صادر شود و به حال دارنده آن برای اقدام در کاری مفید باشد.

گزارش در لغت به معنای شرح و بیان است و در اصطلاح عبارت است از شرح و بیان واقعه ای با مشخصات ذیل :

۱- موضوع مورد گزارش وقوع حادثه ای باشد.

۲- گزارش دهنده مامور به تهیه گزارش قبلاً شده باشد و یا سمت او اقتضاء کند که گزارش تهیه کند.

۳- مقامی که به آن گزارش داده میشود مقام مافوق باشد خواه مقام رسمی باشد یا غیر رسمی فرق نمی کند که گزارش

کتبی باشد یا شفاهی

با توجه به مراتب فوق و با عنایت به بند ۱۶ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم بر طبق قانون و یا عرفاً مکلف به تهیه گزارش یا انعکاس مطالب و ما وقع جریانی است که شاهد و ناظر آن بوده است و یا همین که مستخدم صلاحیت صدور گواهی نامه های خاص را دارا می باشد. اما در جریان تنظیم آنها حقایق را پرده پوشی کرده و با تحریف حقیقت در گزارش یا گواهینامه مربوط اعمال یا وقایع یا مطالب کاملاً نادرست و خلاف را مورد تایید قرار دهد. مرتکب تخلف شده و در هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری قابل تعقیب است.

خلاصه اینکه اگر کسی شخصاً یا توسط دیگری برای معافیت خود یا شخص دیگری از خدمت دولت یا نظام وظیفه یا برای تقدیم به مراجع قضایی بدهد و یا سایر تصدیق نامه های خلاف واقع که موجب ضرر شخص ثانی باشد یا آن که خسارتی بر خزانه دولت وارد کند . صادر نماید نه تنها مرتکب تخلف اداری شده و به موجب بند ۱۶ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل تعقیب اداری است بلکه به استناد مواد ۵۳۸ و ۵۳۹ و ۵۴۰ قانون مجازات اسلامی قابل تعقیب کیفری است .

۱۷- گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هر گونه مالی که در عرف رشوه خواری تلقی می گردد.

با توجه به قسمت اول بند ۱۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدمین و مامورین دولتی برخلاف قانون یا زیاده بر مقررات قانونی وجه یا مالی اخذ کنند متخلف محسوب و قابل تعقیب اداری هستند . همچنین اخذ وجه یا مال بر خلاف قانون یا زیاده بر مقررات قانونی تحت شرایط مقرر در ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی می تواند دارای وصف مجرمانه باشد .

ارتشاء اخذ وجه یا مال یا اخذ سند پرداخت وجه از طرف مستخدم برای انجام دادن یا ندادن امری که مربوط است به تشکیلات قضایی و اداری دولت یا ادارات مملکتی و بلدی خواه انجام یا عدم انجام آن امر مربوط به کار اداری شخص باشد که وجه یا مال یا سند را گرفته و خواه مربوط بکار اداری یکی از مستخدمین دیگر دولت یا ادارات مملکتی یا بلدی اخذ وجه یا مال یا سند به ترتیب فوق الذکر ارتشاء است خواه مستقیماً به عمل آمده باشد و خواه به طور غیر مستقیم . ماموری که اخذ وجه یا مال یا سند کرده مرتشی است خواه رسمی باشد و خواه غیر رسمی و خواه درانجام یا عدم انجام امری که برای آن رشوه گرفته واقعاً موثر بوده یا نبوده و خواه اقدام به انجام یا عدم انجام امری که وعده داده است کرده یا نکرده باشد .

در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب مجمع تشخیص مصلحت در خصوص ارتشاء آمده است : « هر یک از مستخدمین و مامورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداری ها یا نهادهای انقلابی و بطور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکتهای دولتی یا سازمانهای دولتی وابسته به دولتی و مامورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیر رسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمانهای مزبور می باشد وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیماً یا غیر مستقیم قبول نماید . در حکم مرتشی است اعم از اینکه که امر مذکور مربوط به وظایف آنها بوده یا آنکه مربوط به مامور دیگری در آن سازمان باشد خواه آن کار را انجام داده یا نداده و انجام آن بر طبق حقانیت و وظیفه بوده یا نبوده باشد و یا آن که در انجام آن موثر بوده یا نبوده باشد به ترتیب زیر مجازات می شود...»

با توجه به مراتب فوق اولاً: مرتشی باید مامور یا مستخدم دولتی یکی از سازمانهای مذکور در ماده ۳ قانون تشدید ... باشد بنابراین پولی را که غیر مامور دولت برای انجام عملی می گیرد که قانوناً وظیفه او نیست و خود را موظف قلمداد می کند رشوه نیست بلکه کلاهبرداری است.

ثانیاً: آنکه پولی بگیرد و یا تعهد پرداخت وجه را قبول کند

ثالثاً: در قبال انجام امری باشد که تقاضا شده اعم از اینکه انجام دهد یا خودداری کند .

رابعاً : اگر راشی مالی را به کمتر از قیمت حقیقی به مرتشی بفروشد و یا مرتشی مالی را به قیمتی زیادتر از قیمت واقعی براشی بدهد علمای حقوق آن را رشوه می دانند .

۱۸- تسلیم مدارک به اشخاص که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند .

بموجب بند ۱۸ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم مدارک را به اشخاصی که قانوناً حق دریافت آن را ندارند تسلیم کند و یا از تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را دارند خودداری و امتناع کند متخلف محسوب و قابل تعقیب اداری است. البته دادن نوشته ها و اوراق و اسناد اداری از سوی مستخدمین دولتی اعم از قضایی و اداری به کسی که به لحاظ قانون از دادن به آن کس ممنوع است تحت شرایط مقرر در ماده ۶۰۴ قانون مجازات اسلامی دارای وصف مجرمانه و قابل تعقیب کیفری است.

۱۹- تعطیل خدمت در اوقات اداری

در رابطه با این تخلف در بند ۸ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری توضیح کافی داده شده است.

۲۰- رعایت نکردن حجاب اسلامی

به حکایت بند ۲۰ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم دولت حجاب اسلامی را رعایت نکند مرتکب تخلف اداری شده است.

۲۱- رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی

با توجه به بند ۲۱ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم رعایت شئون و شعایر اسلامی را نکند مرتکب تخلف اداری شده است به عنوان مثال اگر مستخدم در ماه رمضان تظاهر به روزه خواری کند و یا به طور کلی نسبت به شعایر مذهبی بی احترامی کند به موجب بند ۲۱ ماده مرقوم قابل تعقیب در هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری است.

۲۲- اختفاء نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر

مخفی کردن، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر با توجه به بند ۲۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تخلف محسوب و مستخدم در صورت ارتکاب هر یک از اعمال فوق در هیاتهای قابل تعقیب است.

بند ۲۲ در رابطه با اتهام مستخدمینی است که بصورت مباشر مرتکب اعمال فوق الذکر در بند ۲۲ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می گردند بنابراین اگر مستخدمی در ارتکاب اعمال مصرحه در بند ۲۲ معاونت کند. نمی توان به استناد بند ۲۲ او را تحت تعقیب قرار دهد. البته انطباق معاونت در اختفاء، نگهداری و... خرید و فروش ... با بند یک ماده ۸ قانون یعنی اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی و اداری بلاشکال است.

۲۳- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر

استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر طبق بند ۲۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تخلف اداری محسوب می گردد. منظور از استعمال مواد مخدر مواردی است که مستخدم اعتیاد به مواد مخدر نداشته و به صورت موردی و تفننی مبادرت به استعمال آن نموده است.

۲۴- داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت های آموزشی و تحقیقاتی

در بند ۲۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری قانونگذار به تبعیت از اصل ۱۴۱ قانون اساسی داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت های آموزشی و تحقیقاتی را تخلف محسوب کرده است.

در اصل ۱۴۱ قانون اساسی آمده است که: رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند. داشتن هر نوع شغل دیگر در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا موسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل و عضویت در هیات مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی جز شرکتهای تعاونی ادارات و موسسات برای آنان ممنوع است. سمت های آموزشی در دانشگاهها و موسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.

با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل را تصویب کرده است. به موجب ماده واحده مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ مجلس شورای اسلامی هر شخص می تواند تنها یک

شغل دولتی را عهده دار شود: با توجه به تبصره ۲ این ماده منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که بطور تمام وقت انجام می شود.

تبصره ۱ ماده فوق الذکر سیستمهای آموزشی در دانشگاهها و موسسات آموزشی و تحقیقاتی را از حکم ماده واحده خارج کرده است.

به موجب تبصره ۳ ماده فوق شرکت و عضویت در شوراهای عالی مجامع عمومی هیاتهای مدیره و شوراهای موسسات و شرکتهای دولتی که بعنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیتهای پست و یا شغل سازمانی صورت می گیرد شغل دیگری محسوب نمی شود لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت یا عضویت در موارد فوق ممنوع است همانطور که در تبصره ۴ ماده فوق آمده است تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در موسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا موسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری مشاوره حقوقی و ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیات مدیره انواع شرکتهای خصوصی جز شرکتهای تعاونی ادارات و موسسات برای کارکنان دولت ممنوع است.

۲۵- هر نوع استفاده غیر مجاز از شئون یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی

بموجب قسمت اول بند ۲۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اگر مستخدم از شئون یا موقعیت شغلی خود استفاده غیر مجاز نماید مرتکب تخلف اداری شده است.

بموجب قسمت دوم بند ۲۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری همچنین اگر مستخدم استفاده غیر مجاز از امکانات و اموال دولتی عمل او کند تخلف اداری محسوب می گردد.

قانونگذار در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی برای متصرفین غیر قانونی مجازات قائل شده است به موجب ماده مرقوم هر یک از کارمندان و کارکنان دولت سازمانها یا شوراهای و یا شهرداری ها و موسسات و شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و موسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می شود و با دارندگان پایه قضایی و بطور کلی اعضاء و کارکنان قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مامورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیر رسمی وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمانها و موسسات فوق الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد بدون آن که قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد متصرف غیر قانونی محسوب می گردد.

با توجه به مراتب فوق یکی از تفاوتهای اساسی جرم اختلاس با تصرف غیر قانونی مشخص می گردد زیرا همانطور که قبلاً گفتیم در جرم اختلاس مستخدم مال متعلق به دولت یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده را به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب می کند ولی در تصرف غیر قانونی مستخدم مال متعلق به دولت یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده را مورد استفاده غیر مجاز قرار می دهد بدون آنکه قصد تصاحب و تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد به عبارت دیگر در این فرض همانطور که در بند ۲۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری آمده است. مستخدم خارج از حدود اختیارات و وظیفه قانونی اداری خود تصرفاتی در اموال و امکانات دولتی می نماید مانند اینکه یکی رانندگان فلان اداره کامیون دولتی را برای حمل آجر و تیر آهن در ملک خود بکار انداخته و مورد استفاده قرار می دهد.

۲۶- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد اوراق رسمی یا دولتی

با توجه به ماده ۵۲۳ قانون مجازات اسلامی جعل و تزویر عبارت است از ساختن نوشته یا سند یا چیز دیگری بر خلاف حقیقت یا ساختن مهر یا امضای اشخاص رسمی یا غیر رسمی یا بقصد تقلب خراشیدن یا تراشیدن یا قلم بردن یا الحاق یا محو یا اثبات یا سیاه کردن یا تقدیم یا تاخیر سند نسبت به تاریخ حقیقی یا الصاق متقلبانه نوشته به نوشته دیگری یا بکاربردن مهر دیگری بدون اجازه صاحب آن و نظائر آن

برای تبیین مفهوم جعل به تجزیه و تحلیل این ماده می پردازیم:

- ۱- مقصود از ساختن در این ماده شبیه و مانند درست کردن است. شباهت باید طوری باشد که موجب اشتباه بیننده در بادی امر گردد و تشخیص مغایرت با اعمال نظر دقیق و ضرورت بشود. لذا اگر امضای منتسب به شخصی بخط نسخ باشد در صورتیکه امضای آن شخص نستعلیق چون امضای اصل و مجعول در بادی نظر مغایر تشخیص می شود ساختن چنین امضایی جعل نیست.
- ۲- مقصود از کلمه نوشته که قبل از سند قرارداد شده نوشته ای است که بنام دیگری و به امضای شبیه او و مبنی بر تطمیع یا تهدید و امثال آن باشد مانند آنکه زید بنام شخص متنفذی شرحی به ثالث بنویسد و او را بر عملی تهدید کند و یا بامضای شخص مقتدری ثالث را برای عملی تطمیع نماید. این قبیل اوراق که دارای اثری نیز می باشد هر چند سند نیست ولی ساختن این اوراق هم مطابق ماده فوق الذکر جعل خواهد بود.
- ۳- مراد از "سند" آن نوع ورقه ای است که در محاکم قانونی و در نظر عرف محل قابل استناد باشد و بتوان به مدلول آن حکم و قضا کرد. مثل آنکه سندی بنام زید نوشته شده و به امضا و مهر شبیه به امضا و مهر و امضا گردد و حاکم از بدهی او به ثالث باشد چون چنین ورقه ای بر حسب عرف و عادت قابل استناد در محاکم قانونی می باشد تنظیم چنین ورقه ای مشمول عنوان جعل خواهد بود
- ۴- از کلمه " برخلاف حقیقت" چنین استفاده می شود که مدلول ورقه با واقع مخالف باشد که اگر موافق واقع شد ولی از منسوب الیه صادر نشده باشد جعل نیست مثل آنکه زید از عمر طلبکار بوده و هیچگونه دلیلی برای مطالبه از او در دست نداشته باشد اعم از آنکه اساسا نوشته ای نگرفته یا گرفته و گم کرده و معادل همان بدهی نوشته ای بنام وی تهیه کند. در چنین صورتی هر چند جعل کرده ولی چون مخالف حقیقت نیست آثار جزایی جعل بر او مترتب نخواهد شد زیرا جاعل در این مورد برای احقاق حق خود متوسل به ساختن ورقه شده است.
- ۵- ساختن مهر: بر هر مهریکه در آن جعل معمول باشد صادق است ولی در هر صورت باید از حیث شکل و خط و سایر علائم مندرج در مهر اصلی شباهت کامل داشته باشد بقسمی که بیننده در بادی امر تشخیص دهد و کشف مجعولیت آن با دقت کامل و نظر خبره تشخیص شود.
- ۶- مقصود از "ساختن امضا اشخاص رسمی" مامورین دولت اعم از لشکری و کشوری و قضائی است، و در مورد این اشخاص همانطور که اشاره شد باید عنوان تقلید محقق شود یعنی مشابهت طوری باشد که موجب اشتباه گردد
- ۷- مقصود از "اشخاص غیر رسمی" کسانی است که سمت رسمی نداشته باشند.
- ۸- مقصود از "خراشیدن" محو یک جز از کلمه است مثل آنکه نوشته شده باشد فروختم به حسین یاه حسین را خراش دهد که حسن خوانده شود این مقدار تحریف کلمه را خراش نامند ولی اگر تمام کلمه را بتراشد این عمل تراشیدن است
- ۹- مراد از "قلم زدن" خطی است که روی کلمه کشیده شود به طوری که تصور می شود نویسنده آنرا قلم زده است. در این مورد هم باید کلمه قلم خورده طوری باشد که موجب اشتباه گردد یعنی ارتباط کلمه ماقبل و ما بعد منقطع نشود و تاثیر در معنی جملات نکند و بالاخره نتیجه آن موجب اضرار که رکن تحقق جرم است گردد
- ۱۰- مراد از الحاق آنستکه در نوشته چیزی علاوه شود و دارای اثر و موجب الزام افراد گردد مثل آنکه در معامله خانه کلمه "و دکان" علاوه شود و الا الحاقیکه هیچگونه اثر اضراری نداشته باشد جعل نیست
- ۱۱- "محو" عبارت است از پاک کردن کلمه یا جمله ای به طوریکه موجب اشتباه شود یعنی به ظاهر هم به نظر آید که اساسا این کلمه نبوده است.
- ۱۲- منظور از "اثبات" آنستکه روی کلمه قلم خورده باشد و علامت بطلان را از بین ببرد به طوریکه بنظر آید که این کلمه در اصل بوده و فعلا هم دارای اثر است مثل آنکه روی سند خط کشیده شود و این خط را ماهرانه محو کنند

۱۳- مقصود از "سیاه کردن" مایعی یا شبیه آن روی کلمه ریخته شود که نتوان خواند اعم از آن رنگ سیاه باشد یا هر رنگ دیگر و بالتبع مقصود آن است که آن کلمه قابل استفاده برای طرف نگردد و بقصد اضرار آن را ملون کنند آنهم به قسمی که در بادی نظر کشف نشود.

۱۴- "تقدیم یا تاخیر تاریخ سند نسبت به تاریخ حقیقی" مثل آنکه برای حصول مرور زمان یا قطع آن به قصد اضرار تاریخ را تغییر دهند به طریق تقدیم یا تاخیر مانند آنکه ۳۲ را به نحوی ۲۲ کنند که مرور زمان حاصل شود و یا بالعکس ۲۲ را ۳۲ نمایند به منظور عدم حصول زمان در این دو مورد هم باید طوری باشد که در بادی نظر موجب اشتباه گردد و بعد از تامل و دقت نکات مزبور کشف گردد.

۱۵- "الصاق متقلبانه نوشته ای به نوشته ای دیگر" مثل آنکه ورقه مشتمل بر سجالاتی از معارف باشد که متن آن ورقه قابل استناد نیست. حاشیه مشتمل بر آن سجالاتی را قطع کنند. الصاق به نوشته ای که ساخته اند بنماید به منظور اعتبار دادن به ورقه مجعول.

۱۶- "به کار بردن مهر دیگری بدون اجازه صاحب آن" که بین تجار معمول است به شاگرد حجره خود در نتیجه اعتماد کامل مهر خود را می سپارند یا زنی به شوهر خود مطمئن است در این موارد اگر اجازه کلی یا خصوصی برای استعمال مهر از طرف صاحب مهر داده شود الصاق مهر منسوب الیه در اوراق جعل نیست ولی اگر چنین اجازه ای نباشد و برای اضرار باو این اقدام شده عمل جعل است

قانونگذار در ماده ۵۳۴ قانون مجازات اسلامی نوعی دیگر از جعل به نام جعل مفادی یا معنوی را مورد حکم قرار داده است. بموجب این ماده هر یک از کارکنان ادارات دولتی و مراجع قضائی و مأمورین به خدمات عمومی که در تحریر نوشته ها و قراردادهای راجع به وظایفشان مرتکب جعل و تزویر شوند اعم از اینکه موضوع یا مضمون آن را تغییر دهند یا گفته و نوشته یکی از مقامات رسمی، مهر یا تقریرات یکی از طرفین را تحریف کنند یا امر باطلی را صحیح یا صحیحی را باطل یا چیزی را که بدان اقرار نشده است اقرار شده جلوه دهند علاوه بر مجازاتهای اداری و جبران خسارت وارده به حبس از یک تا پنج سال یا شش تا سی میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهند شد. با توجه به ماده فوق موارد جعل مفادی را می توان به شرح زیر دسته بندی کرد:

۱- تحریف حقیقت در مفاد یک سند یا قرارداد:

مانند اینکه در یک سند بیع، دفتریار دفتر اسناد رسمی از قول مشتری اقرار به تحویل مبیع از قول بایع اقرار به اخذ ثمن در دفترخانه می نماید در حالی که این امر بر خلاف واقع بوده است یا اینکه نویسنده سندی به نقل از شخص بی سواد طرف قرارداد تعهد می کند که ثمن معامله را ده ماهه بپردازد ولی نویسنده مزورانه مهلت پرداخت را ده روز می نویسد.

۲- تغییر یا تحریف اسامی اشخاص: مانند اینکه سردفتر اسناد رسمی با تبانی فروشنده ملک مشاعی متعلق به آقای الف و خانم ب سند بیع آن را بدون حضور خانم ب بلکه با حضور خانم ثلثی که بجای مشارالیها و با تبانی با آقای الف) در دفترخانه حاضر شده بود تنظیم و به امضای می رساند. و یا اینکه سردفتر ازدواج و طلاق نام دو نفر شاهد را بدون اینکه در حین عقد ازدواج حاضر باشند در دفتر ثبت می نماید.

۳- امر باطلی را صحیح یا امر صحیحی را باطل جلوه دادن :

در این مورد جاعل یا سردفتر اسناد رسمی مزورانه و با توجه به نوشته یا سند باطلی مبادرت به تنظیم سند بر خلاف واقع می نماید مانند اینکه سردفتر اسناد رسمی با استناد به وکالتنامه باطل فسخ شده ای سند انتقال ملکی را تنظیم و ثبت می کند و یا اینکه سردفتر ازدواج و طلاق با نوشتن سندی راجع به امری که اساساً واقع نشده است آن را واقع شده اعلام می کند مثل اینکه در دفتر ازدواج و طلاق، وقوع نکاحی را که اصلاً واقع نشده است ثبت می کند.

۴- چیزی را که به آن اقرار نشده نشده اقرار شده جلوه دادن: در این مورد تحریف در نوشته یا سند از طریق قلب حقیقت در اظهارات و گفته های شخص مورد نظر صورت می گیرد مانند اینکه در جریان دادرسی در دادگاه از متهم به قتلی در مقام تفهیم اتهام سؤال می شود و متهم در پاسخ اتهام اسناد به خود را نمی پذیرد و رد می کند ولی منشی دادگاه که تقریرات متهم

را در صورتجلسه دادگاه درج می کند و عالماً و مزورانه بجای اینکه بنویسد: «اتهام را قبول ندارم» می نویسد: «اتهام را قبول دارم» و اینکه طلبکاری که رسید را از طرف مدیون اخذ و به امضاء او می رساند متقلبانه مبلغ بیشتری را در رسید نوشته باشد از مصادیق جعل مفادی است.

با توجه به مجموع بحث فوق و همانطور که قبلاً گفتیم جعل بر دو قسم است. جعل مادی و معنوی جعل مادی همانطور که توضیح دادیم قلب حقیقت بوسیله یک عمل مادی در نوشتجات رسمی یا عادی یا در چیز دیگری است. در صورتی که جعل معنوی یا مفادی قلب حقیقت در مضمون یک عمل حقوقی است بدون اینکه به همراه عمل مادی باشد. با توجه به تعریف فوق جعل مادی و معنوی متفاوتند. فرق های جعل مفادی و مادی به شرح ذیل است:

۱- از نظر نوع سند یا نوشته و نحوه تحریر حقیقت در آنها:

اولاً ارتکاب جعل مفادی معمولاً در مورد تنظیم سند به معنی خاص آن امکان پذیر است در حالی که ارتکاب جعل مادی در هر نوشته ای که امکان اضرار به غیر را داشته باشد می تواند تحقق پیدا کند.

ثانیاً: در جعل مفادی تحریر حقیقت در مفاد یا شرایط یا مضمون سند که فاقد آثار خارجی است محقق می شود در حالی که در جعل مادی قلب حقیقت در ظاهر نوشته یا سند یا متن آن صورت می گیرد و آثار خارجی آن محسوس و قابل تشخیص است. ثالثاً: در جعل مفادی تحریر حقیقت مقارن و همزمان با تنظیم سند صورت می گیرد ولی در جعل مادی قلب حقیقت معمولاً بعد از اصدار و نوشتن سند یا نوشته واقع می شود.

۲- از نظر سمت مرتکب: جعل معنوی یا مفادی غالباً به وسیله مستخدمین و کارکنان دولت یا اجراء ثبت اسناد و املاک و صاحبان دفاتر اسناد رسمی یا دفاتر ازدواج و طلاق صورت می گیرد در حالی که ارتکاب جعل مادی از ناحیه هر کس قابل تحقق است.

۳- از نظر موضوع در مورد تحریر: برای تحقق جعل مفادی لزوماً اساساً مطلب یا موضوعی که سند برای اثبات یا نفی آن ساخته می شود بر خلاف حقیقت است در حالی که ارتکاب جعل مادی ضرورت ندارد که اساس مطلب یا موضوعی که نوشته برای اثبات یا نفی آن ساخته می شود بر خلاف حقیقت باشد.

۲۷- دست بردن در سؤالات، اوراق، مدارک و دفاتر امتحانی، افشای سؤالات امتحانی یا تعویض آنها

بموجب بند ۲۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری دست بردن در سؤالات اوراق، مدارک و دفاتر امتحانی دست بردن مرتکب تخلف اداری شده و قابل تعقیب در هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری است. همچنین بموجب قسمت اخیر بند ۲۷ ماده ۸ قانون، اگر کارمند سؤالات امتحانی را افشاء یا تعویض کند مرتکب تخلف اداری است.

افشاء سؤالات امتحانی بموجب ماده واحد قانون مجازات افشای سؤالات امتحانی مصوب ۱۳۴۹/۳/۱۷ علاوه بر واجد بودن وصف تخلف اداری تحت شرایطی دارای عنوان مجرمانه نیز می باشد. در ماده واحد قانون فوق الذکر آمده است:

هر کس سؤالات امتحانات نهائی یا سؤالات امتحانات مسابقه ورودی مؤسسات آموزشی را افشاء کند اعم از اینکه مورد استفاده قرار گرفته یا نگرفته باشد بحسب تأدیبی از ششماه تا سه سال محکوم می شود و در صورتی که مرتکب از کارکنان دولت باشد علاوه بر مجازات مذکور به انفصال ابد از خدمات محکوم می گردد. با توجه به ماده مرقوم اولاً: قانون در ماده فوق، افشای سؤالات امتحانات نهائی و یا سؤالات امتحانات مسابقه ورودی مؤسسات آموزشی را جرم دانسته است بنابراین افشای سؤالات امتحانی بطور مطلق همانطور که در بند ۲۷ ماده ۸ قانون آمده است مشمول ماده واحده مرقوم نیست.

ثانیاً: ماده واحده فوق الذکر شامل تعویض سؤالات نمی شود بلکه صرفاً افشای سؤالات با شرایط مربوطه جرم تلقی گردیده است.

ثالثاً: قانونگذار برای کارمندان دولت مجازات سنگینی در رابطه با افراد عادی در نظر گرفته است بموجب قسمت اخیر ماده اگر مرتکب از کارکنان دولت باشد علاوه بر ششماه تا سه سال حبس به انفصال ابد از خدمات دولتی نیز محکوم می گردد.

رابعاً: ماده واحده صرفاً افشای سؤالات امتحانات نهائی و یا سؤالات امتحانات مسابقه ورودی مربوط به مؤسسات آموزشی را جرم تلقی کرده است بنابراین اگر کارمند دولت، سؤالات مربوط به مسابقه ورودی استخدامی را افشا کند به استناد ماده واحد فوق الذکر قابل تعقیب کیفری بنظر نمی رسد.

با توضیحات فوق می توان گفت که بموجب بند ۲۷ ماده ۸ قانون، افشاء یا تعویض سؤالات حتماً مربوط به مؤسسات آموزشی باشد بلکه اگر کارمند سؤالات مربوط به استخدام کارمند در بانک و ... افشاء یا تعریف کند متخلف محسوب می گردد.

۲۸- دادن نمره یا امتیاز بر خلاف ضوابط

با توجه به بند ۸ ماده ۸ قانون اگر کارمند دولت برخلاف ضوابط و مقررات نمره یا امتیاز به کسی دهد متخلف محسوب و قابل تعقیب است. امتیاز اختصاص شخص به داشتن حق یا حقوق معینی را گویند.

۲۹- غیبت غیر موجه بصورت متوالی یا متناوب

غیبت غیر موجه بصورت متوالی یا متناوب یکی دیگر از تخلفات مصرحه در ماده ۸ قانون است که در بند ۲۹ ماده ۸ آمده است. غیبت غیر موجه به صورت متوالی غیبتی است که پشت سر هم نباشد د رمورد غیبت غیر موجه حالت مستخدمی است که اصلاً در محل کار خود (بدون دلیل) حاضر نگردد و یا اختیار و تمایل خود و بدور از هر گونه عامل خارجی (فورس مازور) در محل خدمت خود حاضر نگردد.

هیات عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۶۸/۸/۱ به شماره دادنامه ۶۰ مقرر داشته نظر به اینکه مستفاد از مدلول ماده ۱۸ قانون هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۶۲ و ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۶۵ غیبت های مذکور در مادتين یاد شده غیبت هایی که تحقق آنها مستند به فعل و اختیار مستخدم نبوده و ناشی از علل وجهاتی که صرفاً خارج از حیطه و اختیار او باشد از بازداشتی که حتی در مقدمات بازداشت شدن هم دخالتی نداشته است. از مصادیق غیبت غیر موجه نبوده و نتیجتاً دادنامه شماره ۳-۶۷/۱/۱۵ صادره از شعبه دهم که متضمن این معنی است مطابق با قانون تشخیص می گردد. مقاد رای شعبه دهم مذکور در رای هیات عمومی نیز حاکی از آن است که مستخدم بعلت بازداشت مرتکب غیبت شده لذا این عمل را از مصادیق غیبت غیر موجه ندانسته است.

بدین جهت عدم حضور کارمندی که در بازداشت بسر می برده به میل و اراده او نبوده است در نتیجه چنین غیبتی موجه تلقی و غیر قابل تعقیب در هیات می باشد و پرداخت حقوق ماهیانه چنین متهمی تا زمان تعیین تکلیف دادگاه معلق بوده و فاقد مجوز قانونی است. البته با توجه به مفاد ماده ۱۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری هیاتهای رسیدگی می توانند جدا از هر گونه تصمیم مراجع قضایی چنانچه اتهام منتسبه به متهم در قالب یکی از موارد ۳۸ گانه ماده ۸ قانون فوق باشد، رسیدگی به موضوع تخلف (نه غیبت) را آغاز و به اصدار رای مبادرت نماید مثل کارمندی که به اتهام رشوه یا اختلاس یا حمل و توزیع مواد مخدر بازداشت شده است. یکی از تخلفاتی که قانونگذار رسیدگی بهدان را در ابتدای امر به هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری محول نموده بعبارتی رسیدگی بدان توسط مقامات ذیصلاح نافی رسیدگی هیات نمی باشد موضوع عدم حضور و غیبت بدون عذر موجه در محل خدمت بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال می باشد مقنن ضمانت اجرای آن را بصراحت تعیین نموده و به مقامات ذیصلاح حق اخراج آن را اعطاء کرده است. در حالیکه در تخلفات اداری احصاء شده و در ماده ۸ قانون تطبیق عمل ارتكابی با مجازاتها بعهد هیات می باشد ماده ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در این زمینه مقرر می دارد رییس مجلس شورای اسلامی وزراء یا بالاترین مقام سازمانهای مستقل دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سازمانهای موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون شهردارتهران شهرداران مراکز استانها، استانداران و روسای دانشگاهها می توانند کارمندی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده اند از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند. حال اگر متهم به ارتكاب غیبت غیر موجه از اتهام انتسابی تبرئه شود و یا محکوم گردد. تکلیف ایام غیبت او چیست؟ کارشناسان امور اداری و استخدامی کشور در این خصوص پاسخ داده اند که در رسیدگی به اتهام غیبت غیر موجه چنانچه مستهدم برائت حاصل نماید. ایام غیبت وی غیبت موجه محسوب می شود و در

صورت محکومیت ایام مذکور همان غیبت غیر موجه محسوب می شود و در صورت محکومیت ایام مذکور همان غیبت غیر موجه خواهد بود ضمناً در مواردیکه هیات تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری در اجرای تبصره یک ماده ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری به اتهام غیبت غیر موجه مستخدم رسیدگی نماید . در صورتی براءت و یا محکومیت حسب مفاد تبصره ۲ ذیل ماده مذکور با مستخدم رفتار می شود .

بند ۲- مجازات های اداری

برای مجازات متخلفین اداری ، ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تنبیهات اداری زیر را پیش بینی کرده است .

۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی

۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی

۳- کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال

۴- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال

۵- تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال

۶- تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست های حساس و مدیریت در دستگاههای دولتی و دستگاههای مشمول این قانون

۷- تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال

۸- بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمتی دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت با تشخیص هیات صادر کننده رای . مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال خدمت دولتی برای مستخدمین مرد براساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه

۹- بازنشستگی

۱۰- اخراج از دستگاه متبوع

۱۱- انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاههای مشمول این قانون

منابع و مأخذ :

۱. مهاجری، علی. جرائم خاص کارکنان دولت. تهران : موسسه کیهان. ۱۳۷۹.
۲. انصاری، ولی اله. کلیات حقوق اداری. تهران : نشر میزان. ۱۳۷۷.
۳. طباطبایی مومنی، منوچهر. حقوق اداری. تهران : انتشارات سمت. ۱۳۸۱.
۴. میرحسینی زواره، حقوق و تخلفات اداری. تهران : انتشارات حقوقی.
۵. دلاوری، رضا. تقریرات درس حقوق اداری. قم : دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم.
۶. ابوالحمد، عبدالحمید. حقوق اداری. تهران : انتشارات طوس. ۱۳۷۶.
۷. موسی زاده، حقوق اداری (کلیات و ایران). تهران : نشر میزان. ۱۳۷۸.
۸. قانون مدیریت خدمات کشوری

نمونه سوال

- ۱- حقوق اداری را تعریف کنید پیوند حقوق اداری با حقوق اساسی و جزا و مالیه عمومی و کار را بنویسید؟
- ۲- عمده ترین تفاوت های حقوق عمومی و خصوصی را از لحاظ هدف و ماهیت و ابزارهای اجرایی بنویسید؟
- ۳- شخصیت حقوقی را تعریف کنید و حق تمتع و استیفا را توضیح دهید ؟
- ۴- انواع اشخاص حقوقی را نام ببرید و سپس تفاوت آنها را براساس منشاء پیدایش ، مقررات حاکم ، هدف و عامل اراده توضیح دهید ؟
- ۵- موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی را تعریف و سپس فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی را بنویسید؟
واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از ۵۰٪ بودجه سالانه آن از منابع غیر دولتی تامین می گردد . و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد
ماده ۳ مدیریت خدمات کشوری - شهرداری ، بنیاد مستضعفان ، سازمان دانش آموزی و بنیاد بیماریهای خاص و ...
- ۶- شرکت دولتی را تعریف کنید علل تاسیس آن را بنویسید مرجع تاسیس و ارکان آن را توضیح دهید و نحوه نظارت بر شرکت های دولتی را توضیح دهید؟
- ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی های دولت به موجب سیاست های کلی اصل ۴۴ جزء وظایف دولت محسوب می گردد. ایجاد بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آن متعلق به دولت می باشد . ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور که توضیحات در جزوه می باشد .
- ۷- قواعد حاکم بر سازمانهای اداری را بنویسید و تفاوت قانون عادی با مقررات دولتی را بنویسید؟ دلایل پیدایش مقررات دولتی انواع مقررات دولتی و سپس نحوه نظارت بر مقررات دولتی را بنویسید؟
- ۱- قانون اساسی ۲- قوانین عادی ۳- مقررات دولتی ۴- سایر منابع حقوق اداری
شامل عرف اصول کلی حقوق - معاهدات بین المللی - احکام دادگاههای دادگستری
- ۸- تفاوت آیین نامه با دستور العمل و بخشنامه را بنویسید سپس انواع آیین نامه را نام ببرید آنگاه شرایط اعتبار مقررات دولتی را توضیح دهید.
- ۹- تکالیف و مسئولیت های مستخدمین دولت را بنویسید رعایت سلسله مراتب اداری را توضیح دهید آنگاه شرایط امر آمر قانونی را بنویسید؟
- ۱۰- تخلفات اداری را نام ببرید ۲۰ مورد و سپس تفاوت تهمت و افتراء و هتک حیثیت را بنویسید و بگویید منع داشتن دو شغل براساس قانون اساسی و قانون استخدام کشوری و قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قانون خدمات کشوری چگونه است ؟
- ۱۱- اخاذی را تعریف شرایط تحقق جرم اختلاس را بنویسید و سپس مجازات های پیش بینی شده در قانون را نام ببرید ؟