

نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۱

	<p>حقوق اداری از لحاظ صوری</p> <p>حقوق اداری از لحاظ ماهوی</p> <p>حقوق اداری مدوّن نیست.</p> <p>حقوق اداری رشته‌ی جوان و با اهمیتی است.</p>	<p>مبحث اول: تعریف حقوق اداری</p> <p>مبحث دوم: ویژگی‌های حقوق اداری</p> <p>مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری</p>	کلیات
	<p>مبحث چهارم: وظایف اداری قوه‌ی مجریه و موضوع حقوق اداری</p>		
<p>هخامنشیان</p> <p>سلوکیان</p> <p>اشکانیان</p>	<p>بند اول: ادوار پیش از اسلام</p>	<p>مبحث پنجم: تاریخچه حقوق اداری ایران</p>	
<p>صفویه</p> <p>قاجاریه</p> <p>صدر مشروطیت</p>	<p>بند دوم: ادوار بعد از اسلام</p>		

	<p>فصل اول: مقامات عالی سازمان اداری کشور</p> <p>فصل دوم: سازمان اداری کشور</p> <p>فصل سوم: مؤسسات عمومی</p> <p>فصل چهارم: نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی</p>	باب اول: سازمان اداری کشور
	<p>فصل اول: کلیات</p> <p>فصل دوم: اصول کلی نظام طبقه‌بندی مشاغل در قانون استخدام کشوری</p> <p>فصل سوم: احکام طبقه‌بندی مشاغل و نظام حقوق و مزایای مستخدمین</p> <p>فصل چهارم: بازنشستگی و حقوق وظیفه</p> <p>فصل پنجم: تاریخچه و تحول قوانین استخدامی و ویژگی‌های استخدام</p> <p>فصل ششم: تکالیف و مسئولیت‌های مستخدمین عمومی</p> <p>فصل هفتم: حقوق اجتماعی مستخدمین</p> <p>فصل هشتم: حالات استخدامی</p>	باب دوم: استخدام دولتی
	<p>فصل اول: پلیس اداری</p> <p>فصل دوم: خدمات عمومی</p>	باب سوم: خدمات اداری دولت

## کلیات

## تعریف حقوق اداری

حقوق اداری: به مجموع قواعد حقوقی متفاوت از قواعد حقوق خصوصی گفته می‌شود که بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده، روابط او را با افراد تنظیم و تنسيق می‌نماید.

اعمال حکومتی یا سیاسی: تعیین اصول عمومی و خط مشی و سیاست کلی امور است، که وظیفه اصلی مقامات عالی قوه مجریه می‌باشد و با همکاری قوه مقننه و در مواردی، قوه قضائیه صورت می‌گیرد که موضوع حقوق اساسی است. فرق بین اعمال سیاسی و اداری قوه مجریه: یکی به این دلیل است که فقط اعمال اخیر موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد و دیگری اینکه، این دو عمل از نظام حقوقی واحدی پیروی نمی‌کنند.

## ویژگی‌های حقوق اداری

یکی از ویژگی‌های حقوق اداری این است که مدون نیست؛ یعنی حقوق اداری ایران، قانون واحدی ندارد که در تمام اصول و احکام مسائل اداری، مانند قانون اساسی، قانون مدنی، قانون بازرگانی، قانون ثبت و غیره در یک جا تدوین و گردآوری شده باشد و علت آن این می‌باشد که وظایف و مشاغل اداری متنوع و گسترده است و این موضوع در عمل، اقتضا می‌کند که برای جوابگویی به نیازهای مختلف زندگی اداری و عمومی، قوانین مختلفی وضع شود ویژگی دیگر این است که حقوق اداری رشته جوان و بااهمیتی است یعنی اینکه در حقوق کشور ما، مفهوم حقوق اداری یک امر تازه است. که در جامعه ما با پیشرفت فکر دموکراسی، حکومت مردمی و طرز تلقی جدید از روابط اداره‌کنندگان با اداره‌شوندگان و رعایت حقوق مردم شکل گرفته است.

## فرق حقوق اداری با علوم اداری

هر کدام، از زاویه و دید خاصی به امور و قضایای اداری نگاه می‌کنند. حقوق اداری، از جنبه حقوقی سازمان اداری دولت (قوه مجریه) یعنی از روابط حقوقی دولت، با افراد گفتگو و بحث می‌کند؛ در حالی که علوم اداری، همه جهات و جنبه‌های سازمان اداری و بیشتر جنبه‌های فنی آن را مورد مطالعه و بررسی قرار می‌دهد.

## وظایف اداری قوه مجریه و موضوع حقوق اداری

وظایف مهمی را در تأمین رفاه اجتماعی و رشد اقتصادی بر عهده دارد. قوه مقننه به طور معمول به تعیین اصول کلی اکتفا می‌کند و تعیین جزئیات قوانین به عهده مقامات اجرایی است که با وضع آیین‌نامه و نظامات اداری به آن مبادرت می‌ورزند و با آنکه قوه قضائیه در اصل به حل و فصل دعاوی می‌پردازد اما رفع اختلافات بین دولت و افراد به عهده مراجع اداری خاصی است که درون دستگاه اداری به وجود آمده‌اند.

نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۳

### تاریخچه حقوق اداری ایران

تاریخچه حقوق اداری ایران، مربوط به ادوار پیش از اسلام است که شامل دوره‌های هخامنشیان، سلوکیان و اشکانیان می‌باشد و ادوار بعد از اسلام که شامل دوره‌های صفویه، قاجاریه و صدر مشروطیت است. از نتایج انقلاب مشروطه در دوره قاجاریه: تأسیس دادگاه‌های قضایی به صورت کنونی است.

### باب اول: سازمان اداری کشور

خدمات عمومی، در کشورمان در حقیقت با نظام تمرکز مدیریت می‌شود. یعنی مأمورانی که از سمت دولت مرکزی تصویب می‌شوند، کارها را در استان‌ها و شهرستان‌ها مطابق فرمان و نظر آنها به انجام می‌رسانند. به همین دلیل تمامی وظایف اداری ما، بین واحدهای سازمانی بزرگ به نام وزارتخانه تقسیم شده و هر کدام زیر نظر مسئولیت یک وزیر قرار می‌گیرد. از نظر حقوقی، وزارتخانه‌ها در مجموع شخص حقوقی واحدی را شکل می‌دهند که در حقیقت همان شخصیت حقوقی دولت است و دارایی آنها دارایی دولت و کارهایی که به سرانجام می‌رسانند به نام و به خاطر دولت است. چون این سازمان‌ها به لحاظ سازمانی و حقوقی از یک دسته اصول فنی و دموکراتیک پیروی می‌کنند و در حقیقت این اصول در استقرار انضباط در دستگاه و در انسجام و یکپارچگی و قانونمندی نقش مهمی را ایفا می‌کنند. این اصول عبارت‌اند از: اصل سلسله مراتب اداری، شخصیت حقوقی سازمان‌ها، اصل عدم تمرکز، اصل حاکمیت قانون، اصل مسئولیت مأموران دولت، به کار گرفتن اصول مدیریت علمی، روابط عمومی.

### فصل اول: مقامات عالی سازمان اداری کشور

مقامات عالی سازمان اداری کشور عبارت‌اند از: مقام رهبری، رئیس جمهور و وزیران و همچنین مطابق قانون اساسی، معاون اول رئیس جمهور به عنوان یک نهاد سیاسی و اجرایی وظایف اجرایی و اداری مهمی را ایفا می‌کند. هیئت وزیران که شامل وزیران می‌باشد و همچنین رئیس جمهور، در تصمیم‌گیری سیاست دولت نقش مهمی را بر عهده دارند؛ به همین خاطر آنها را نیز باید جزو مقامات عالی قوه مجریه و قوه مرکزی در نظر گرفت.

### مقام رهبری

به موجب قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران، که شامل قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه است تحت نظر مقام رهبری می‌باشند و تعیین رهبر نیز به عهده خبرگان منتخب مردم می‌باشد. شرایط و صفات رهبر و نحوه انتخاب و تعیین او از طرف خبرگان و همچنین شرایط مقام

## ۴ نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب

ریاست جمهوری و وظایف و اختیارات او به موجب قانون اساسی مشخص شده است. مقام رهبری عالی‌ترین مقام روحانی و سیاسی کشور است که در رأس تشکیلات کشور قرار دارد و به نظرات خود قوای سه‌گانه را هدایت کرده و سیاست دولت را رهبری می‌کند. از وظایف و اختیارات رهبر در اصل ۱۱۰ اصلاحی قانون اساسی: فرماندهی کل نیروهای مسلح، نسیب و عزل و قبول استعفای رئیس ستاد مشترک، فرمان همه پرس و غیره است.

## مقام ریاست جمهوری

به موجب اصل ۱۱۳ اصلاحی قانون اساسی: "پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد."

## شرایط قانونی احراز مقام ریاست جمهوری

رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم، به مدت چهار سال منتخب می‌شود. حکم رئیس‌جمهور پس از انتخاب از سوی مردم باید به وسیله مقام رهبری امضا و تنفیذ گردد و انتخاب مجدد او نیز به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.

رئیس‌جمهور در صورت استعفا: استعفای خود را به رهبر تقدیم می‌نماید و تا وقتی که استعفای او پذیرفته نشده باشد به انجام وظایف خود ادامه می‌دهد.

وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور: ۱. مسئولیت اجرای قانون اساسی ۲. انتخاب و عزل وزیران،

۳. تعیین وزیر دادگستری.

مصوبات شورای عالی امنیت ملی، با تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.

## معاون اول رئیس‌جمهور و وزیران

تعیین تعداد وزیران و حدود اختیارات آنها با مجلس شورای اسلامی است. وزیران هیئتی را تشکیل می‌دهند که در اصطلاح هیئت وزیران یا هیئت دولت نامیده می‌شود. در حقیقت رئیس‌جمهور تصدی وزارتخانه‌ای را به عهده ندارد؛ زیرا او مؤسس و رئیس هیئت وزیران است و در این مقام تلاش او بیشتر صرف اداره هیئت وزیران و ایجاد وحدت و هماهنگی بین وزارتخانه‌ها و نظارت آنها می‌شود و به این ترتیب مجال تصدی وزارتخانه‌ای برای او باقی نمی‌ماند. هر اداره کل، مرکب از چند اداره و هر اداره مرکب، از چند دایره و هر دایره مرکب، از چند شعبه تشکیل شده است. بین واحدهای مزبور، سلسله مراتبی وجود دارد. اداره کل بالاترین تقسیمات و شعبه، پایین‌ترین آنهاست. تعداد ادارات کل هر وزارتخانه به اهمیت و تنوع امور و مشاغل آن وزارتخانه بستگی دارد.

## نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۵

مجموع واحدهایی که عهده‌دار خدمات اصلی یا اجرایی هستند، در اصطلاح سازمان صف یا سازمان اجرایی و اصلی وزارتخانه نامیده می‌شوند.

**نهاد ریاست جمهوری:** مشاور مخصوص رئیس‌جمهور است و او را در انجام وظایف و هماهنگ کردن عملیات وزارتخانه‌ها و نظارت بر آنها یاری می‌کند. نهاد ریاست جمهوری و واحدهای تابع آن، در واقع وظایف ستاد مرکزی حکومت را انجام می‌دهند و در ایجاد همکاری و هماهنگی بین سازمان‌ها و تأمین امنیت عمومی و تعیین و تعقیب سیاست واحد در کشور نقش تأثیرگذاری برعهده دارند.

**اختیار سازمانی:** سازمان دادن، در حقیقت تقسیم کار و توزیع صلاحیت بین واحدهای مختلف یک دستگاه است و منظور از آن حسن اداره امور است و این اختیار در هر سازمانی با مدیر و مسئول آن سازمان می‌باشد. البته اختیار سازمانی وزیر تا حدی نیست که وزارتخانه را متحل و تعطیل نماید و یا وظیفه‌ای را که قانون بر عهده وزارتخانه گذاشته از صلاحیت آن خارج کند و اداره آنها را متوقف سازد و یا اموری را که از لحاظ قانونی خارج از صلاحیت وزارتخانه است جزو وظایف آن قرار دهد. چنین تصمیماتی از صلاحیت وزیر خارج و در صلاحیت قوه مقننه است.

**مطابق قانون استخدام کشوری:** وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون، موظف‌اند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را تنظیم نمایند. همچنین هرگونه تغییرات در سازمان تفصیلی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول قانون مزبور منوط به موافقت آن سازمان است. در صورت بروز اختلاف نظر بین وزارتخانه یا مؤسسه مربوط یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، هیئت دولت تصمیم مقتضی را اتخاذ خواهد نمود. از لحاظ ماهوی، بخشنامه داخلی اداری جزو مقررات عمومی نیست بلکه جزو دستورها و تعلیمات داخلی اداری است که به منظور بهتر شدن جریان امور از طرف مقامات اداری صادر می‌گردد: ۱. بخشنامه، مانند تعلیمات و دستورهای اداری، فقط برای مأموران معتبر و لازم‌الاجراست و در خارج از محیط اداره آثاری بر آن مترتب نیست؛ یعنی حق و تکلیف و یا صلاحیت جدیدی برای افراد ایجاد نمی‌کند. ۲. چون بخشنامه در حکم مقررات عمومی نیست، انتشار آن در روزنامه رسمی کشور لزومی ندارد. مطابق مقررات قانون مدنی، فقط انتشار قوانین، در روزنامه رسمی الزامی است. ۳. عدم رعایت بخشنامه از طرف افراد، نقض قانون محسوب نمی‌شود و مسئولیت جزائی و یا مدنی برای آنها ایجاد نمی‌کند و فقط از نظر مأموران تخلف اداری محسوب می‌گردد. به طور کلی تمام اعمال حقوقی اداره به استثنای قراردادهای مشمول نظارت وزیر است. استثنای قرارداد بدین جهت است که قرارداد، عمل حقوقی دو جانبه

## ۶ نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب

یعنی ناشی از توافق و تراضی دو طرف است و وزیر نمی‌تواند آن را با استفاده از اختیار نظارتی خود فسخ و یا اصلاح نماید.

نظارت نسبت به اعمال حقوقی ادارات و ابطال و یا اصلاح احکام غیرقانونی آنها، یک نوع وسیله تأمین حقوق و آزادی‌های فردی به شمار می‌رود. مؤثرترین راه برای حل و فصل شکایات، رسیدگی قضایی است که این کار در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

به موجب ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی: ذی‌حساب، مأموری است که به موجب حکم وزارتی امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت، به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم، در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، به این سمت منسوب می‌شود. بر اساس قانون اساسی: در هر وزارتخانه، صاحب اصلی اختیارات، شخص وزیر است و اوست که در مقابل مجلس شورای اسلامی، جوابگو و مسئول است؛ اما در عمل مشاهده می‌شود برخی از مقامات وزارتخانه مانند: معاونان وزیر و مدیران کل و رؤسای ادارات راجع به امور وزارتخانه، تصمیماتی می‌گیرند و آن را به اجرا در می‌آورند. باید دانست اختیارات این مقامات یک صلاحیت اصلی و ذاتی نیست بلکه ناشی از تفویض اختیارات و یا کفالت است که هر دو استثناً بر اصل محسوب می‌شود؛ زیرا مطابق اصلی که در حقوق عمومی پذیرفته شده است، مأموران دولت بر خلاف افراد که حق وکالت دارند نمی‌توانند در مورد مشاغل اداری خود به دیگران وکالت بدهند؛ زیرا استخدام جنبه شخصی دارد. انتساب مأموران دولت با توجه به شرایط خاصی صورت می‌گیرد. کفیل دارای تمام اختیارات مقامی است که کفالت آن را بر عهده دارد مگر آنکه، در حکم کفالت بعضی امور استثناً باشد؛ به همین جهت کفیل مسئول تمام اعمالی است که در مدت کفالت او صورت می‌گیرد.

## شرایط صحت تفویض اختیار

۱. مقامات اداری فقط می‌توانند بخشی از اختیارات خود را تفویض کنند نه تمام آن را؛ زیرا تفویض تمام اختیارات در حکم استعفا و خودداری از انجام دادن وظیفه است. ۲. تفویض اختیار باید صریح و کتبی باشد، در این قبیل موارد، معمولاً مسئله تفویض از طرف مقام تفویض‌کننده طی حکمی به ادارات مادون ابلاغ می‌شود (و در آن اختیارات واگذار شده به صراحت قید می‌گردد).  
تفویض امضا را نباید با تفویض اختیار اشتباه کرد؛ تفویض امضا منحصرأً به امضا کردن نامه‌ها و برخی اسناد گفته می‌شود که مقامی این اختیار را به کسی دیگر محول می‌کند. تفویض امضا جنبه اعتماد شخصی دارد و با تغییر تفویض‌کننده یا گیرنده امضا از بین می‌رود، حال آنکه در تفویض اختیار چنین نیست؛ فزون بر این امضا اگر جرمی واقع شود، مسئولیت امر متوجه تفویض‌کننده امضاست و باید جوابگو باشد و مسئولیت تفویض‌گیرنده، بر حسب اوضاع و احوال در باب شرکت یا

نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۷

معاونت در ارتکاب جرم خواهد بود. در هر صورت، تفویض اختیار یا امضا منوط به اجازه قانون یا مقررات سازمانی است و ضمناً موضوع باید به آگاهی افراد ذینفع (کارمندان) برسد.

### هیئت وزیران

به موجب قانون اساسی، وزرا علاوه بر اینکه به تنهایی مسئول مشاغل اختصاصی خود هستند، به اتفاق در کلیات امور، در مقابل مجلس شورا مسئول و ضامن اعمال یکدیگرند و هیئتی را تشکیل می‌دهند که هیئت وزیران یا هیئت دولت یا کابینه نامیده می‌شود. ریاست وزیران هیئت وزیران به عهده رئیس جمهور و در غیاب او معاون اول رئیس جمهور است. هیئت وزیران پس از رئیس جمهور، عالی‌ترین مقام سیاسی و اداری کشور است. چنانچه مصوبات هیئت وزیران به صورت آیین‌نامه باشد، جزو مقررات عمومی محسوب می‌شود و رعایت آن برای عموم لازم است. مصوبات هیئت وزیران نمی‌تواند ناقص باشد، زیرا هیئت وزیران زیر نظر قوه مقننه انجام وظیفه می‌کند. تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران از لحاظ سلسله مراتب اداری، بر تصمیمات و آیین‌نامه‌های وزیران مقدم و از آنها برترند.

### فصل دوم: سازمان اداری کشور در شهرستانها

از نظر اداری، امور عمومی بر دو قسمت است: "ملی و محلی". اموری که همه افراد از منافع و فایده‌های آن سود می‌برند، امور ملی نامیده می‌شوند و اموری را که مربوط به محلی و یا منطقه معینی مانند ده یا شهرستان باشد امور محلی می‌نامند.

در پاره‌ای از کشورها علاوه بر امور اداری محلی، اداره بسیاری از امور ملی و سیاسی مانند قانون‌گذاری و امور قضایی و اداره سیاست داخلی نیز به خود محل سپرده شده است که آن را در اصطلاح عدم تمرکز سیاسی فدرالیسم می‌نامند.

### نظام‌ها یا سبک‌های اداری

تمرکز اداری نوعی اداره کردن امور تحت یک فرماندهی است. در نظام تمرکز، امور کشور از یک مرکز توسط وزیران که مقامات عالی تصمیم‌گیرنده در دستگاه دولت هستند و معمولاً در پایتخت مستقرند اداره می‌شود. اگر قوه مرکزی عهده‌دار تمام امور شهرستان‌ها اعم از محلی و ملی باشد تمرکز کلی است و در صورتی که قوه مرکزی فقط مسئول اداره امور ملی باشد تمرکز، جزئی خواهد بود.

برای تحقق تمرکز اداری، باید اختیاراتی در دست قوه مرکزی باشد: ۱. تمرکز اختیار تصمیم‌گیری

در مرکز، ۲. تمرکز اختیار اجرایی

### واگذاری اختیارات فوق‌العاده

نظام واگذاری اختیارات فوق‌العاده یا نظام عدم تراکم نوعی تمرکز اداری است که در آن برخی از اختیارات تصمیم‌گیری و ستادی به مقامات قوه مرکزی در شهرستان‌ها داده می‌شود و هدف از آن حذف تشریفات زاید و رفع تراکم در مرکز و تأمین حسن اداره امور و سرعت عمل در کارهاست. منطقه‌گرایی؛ نوعی عدم تمرکز اداری است، با این تفاوت که عدم تمرکز راه‌حلی برای تمرکززدایی و سبک کردن بار دولت مرکزی است. در صورتی که منطقه‌گرایی نوعی راه حل برای مدیریت امور مناطق ناهمگون در یک کشور است. اولین وسیله برای تحقق عدم تمرکز مؤسسات یا نواحی، اعطای شخصیت حقوقی به آنهاست که این کار موجب آزادی عمل آنها می‌گردد، لیکن اعطای حق انتخاب مدیران به مؤسسات و یا نواحی غیرمتمرکز وسیله دیگری است که آن را تقویت و تشدید می‌کند و بر حسب اینکه یک و یا هر دو وسیله در عدم تمرکز به کار رفته باشد، عدم تمرکز اداری دارای قوت کمتر یا بیشتری خواهد بود.

### قیومیت اداری یا نظارت مرکز در نظام عدم تمرکز اداری

استقلال نواحی و واحدهای غیرمتمرکز مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. البته قیومیت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند و جنبه مداخله به خود بگیرد. تعیین میزان آزادی واحدها و مقامات غیرمتمرکز و نظارت دولت مرکزی بر آنها، یکی از دقیق‌ترین مسائل عدم تمرکز اداری است و این فقط در صلاحیت قانونگذار است که حدود و چگونگی آن را کاملاً تعیین نماید. نظامات دولت مرکزی بر اعضای شوراهای محلی و مؤسسات غیرمتمرکز را (نظامات انتظامی) می‌نامند.

**تصمیمات کشوری:** برای اداره کردن امور و به منظور تقسیم کار، کشور ایران به استان‌ها، بخش‌ها و دهستان تقسیم شده است. به موجب تبصره ۲ ماده ۲ قانون تقسیمات کشوری مزبور، وزارت کشور اختیار داشت با تصویب هیئت وزیران، تقسیمات کشور و مراکز و حدود آنها را، تغییر دهد و پس از آزمایش مقدماتی، تقسیماتی قطعی را به تصویب مجلس برساند و همچنین بارها وزارت کشور از این اختیارات استفاده کرده تقسیمات کشور را تغییر داده است.

### شرایط انتساب و عزل استاندار

استاندار از طرف وزیر کشور به هیئت دولت پیشنهاد و معرفی می‌شود و پس از تصویب انتساب او در هیئت دولت، حکم استانداری با امضای ریاست‌جمهوری و وزیر کشور صادر می‌گردد. وزیر کشور در صورت لزوم ممکن است اشخاصی را که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند، به سمت استاندار یا معاون استاندار یا فرماندار منسوب کند. چون استانداران مأموران سیاسی‌اند، دولت می‌تواند هر موقع که سیاستش ایجاب نمود آنها را برکنار کند و از این حیث هیچ‌وقت تابع اصول و تشریفات



نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۹

قانون استخدام کشوری نیستند. مطابق ماده ۱۵ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۵ تیرماه ۱۳۶۲ وزارت کشور را مکلف کرده است که حدود وظایف و اختیارات مسئولان واحدهای تقسیمات کشور را تهیه‌نموده به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

**تصمیمات شورا:** مطابق قانون تقسیمات، شورای اداری شهرستان مقام اداری مخصوصی که از خود صلاحیت اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا داشته باشد، نیست؛ بلکه وظیفه آن به طور کلی مساعدت فرماندار در انجام دادن وظایفی است که قانوناً به عهده او محول شده است؛ به همین جهت تصمیمات شورا برای فرماندار، تنها جنبه شور و اظهار نظر دارد و چنانچه آنها را مقتضی نداند و یا مطابق مقررات و تعلیمات مرکز نداند، می‌تواند از اجرای آنها خودداری نماید.

### سازمان اداری بخش

بخشدار: اداره هر بخش به عهده یک نفر مأمور و وزارت کشور به نام بخشدار محول شده است. بخشدار از بین مستخدمین رسمی کشور یا اشخاصی که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند به پیشنهاد استاندار و حکم وزارت کشور منسوب می‌شود.

### سازمان اداری دهستان و روستا

به موجب قانون، شهرهایی که در محدوده جغرافیایی دهستان قرار دارند، از لحاظ نظام اداری تابع بخش مربوط خواهند بود، به استثنای شهرهای مراکز شهرستان که تابع نظام اداری شهرستان‌اند. مکان به منطقه‌ای اطلاق می‌شود که: بنا به تعریف روستا نبوده و بیشتر محل انجام فعالیت‌های غیر کشاورزی (کارخانه، ایستگاه، کارگاه و نظایر آنها) است که به دو صورت مستقل و تابع شناخته می‌شود.

### اصل تشکیل شوراها

شورای بخش، پس از تشکیل حداقل  $\frac{3}{4}$  شوراهای روستاهای تابع بخش تشکیل می‌شود. از یک روستا نیز بیش از یک نفر نباید در شوراهای بخش عضویت داشته باشد. در صورتی که تعداد روستاهای بخش کمتر از پنج نفر باشد اعضای شورای بخش از میان اعضای شوراهای روستاها انتخاب خواهند شد. و حداقل از هر روستا یک نفر باید انتخاب گردد. **انتخابات شوراها:** مطابق ماده ۸۵ قانون، هرگاه انتخابات هر یک از شوراها به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود اما جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور و جانشین شورای روستا، شورای بخش می‌باشد.

وظایف شوراهای اسلامی روستا: نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای روستا، نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاصی روستا، تلاش برای رفع اختلافات محلی و حکمیت میان آنها، ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تأمین بهداشت محیط، همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی، جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی و غیره. عزل دهیار نیز با رأی اکثریت اعضای شورای روستا بر اساس آیین‌نامهٔ مربوط انجام و به بخشدار جهت صدور حکم عزل، اعلام می‌شود. وظایف دهیار مشروحا در مادهٔ ۶۹ قانون شوراهای معین شده است.

**وظایف شورای اسلامی بخش:** ۱. بررسی و آگاهی از مشکلات و کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش و ارائهٔ طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولان اجرایی منطقه. ۲. همکاری با مسئولان اجرایی به منظور پیشبرد کارها و برنامه‌های عمرانی منطقه از قبیل ایجاد و مرمت راه‌های اصلی و فرعی بخش، برق‌رسانی، لوله‌کشی آب آشامیدنی، کانال کشی آب زراعی و غیره می‌باشد.

**انحلال شورا:** هرگاه شورا اقداماتی بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور و یا حیف و میل و تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به نحوی به عهده‌دار انجام دهد به پیشنهاد کتبی فرماندار موضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع می‌گردد و هیئت مذکور به شکایات و گزارش‌ها رسیدگی و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید و در مورد سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، بنا به پیشنهاد هیئت استان و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی منحل می‌گردند.

**شوراهای اسلامی روستا:** شورای اسلامی استان متشکل از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان است و هر شورای شهرستان یک نماینده در آن خواهد داشت. تعداد نمایندگان شورای استان حداقل سه نفر است. در استان‌هایی که به علت کمی تعداد شهرستان‌های تابع، این حد نصاب حاصل نشود، کسری اعضای شورای استان از بین اعضای شورای شهرستان مرکز استان خواهد شد. **شورای عالی استان‌ها:** شورای عالی اسلامی استان‌ها، از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استان‌ها تشکیل می‌شود و هر یک از شوراهای اسلامی استان، یک نماینده در آن خواهد داشت. اولین جلسه شورای اسلامی استان‌ها به دعوت وزیر کشور و به ریاست مسن‌ترین اعضای حاضر در جلسه تشکیل می‌شود و شورا در اولین جلسهٔ خود، یک رئیس و یک نایب رئیس و دو منشی را با رأی مخفی انتخاب می‌کند.

**وظایف شورای عالی استان‌ها:** ۱. تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای اسلامی کشور و ابلاغ آنها به شوراهای مزبور، ۲. بررسی نارسایی‌های نهادها و سازمان‌های اجرایی و اعلام آنها به مسئولان

### نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۱۱

مربوط، ۳. بررسی طرح‌ها و پیشنهادهای رسیده از شوراهای اسلامی و تصویب آنها به مقامات اجرایی، ۴. تهیه و تقدیم طرح‌های اصلاحی در حدود وظایف قانونی خود به مجلس شورای اسلامی.

### فصل سوم: مؤسسات عمومی

تشکیل مؤسسه دولتی و به طور کلی هر مؤسسه عمومی، مستلزم تصویب قانون است و دلیل آن هم این است که در حقوق کشور ما در اداره خدمات عمومی اصل بر تمرکز است و مسئول این امور در وهله اول رئیس جمهور و وزیران هستند و هر جا که بنا به عللی خروج از این قاعده ضرورت پیدا کند، لازم است قانونگذار که ناظر بر خرج و دخل کشور است اجازه آن را داده باشد.

از نظر مؤلفان حقوق اداری، شاخص مؤسسه عمومی در وجود شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت و یا شوراهای محلی است که آن مؤسسه مستقل را تأسیس می‌کند؛ زیرا فقط شناسایی شخصیت حقوقی برای مؤسسه موجب استقلال آن از لحاظ سازمانی و اداری و مالی است. با وجود این، گاهی ممکن است تکنیک‌های بودجه‌ای و محاسباتی، نوعی استقلال مالی و محاسباتی برای مؤسسه فراهم آورد و آن را عملاً مستقل سازد.

### فرق بین مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی

مؤسسات عمومی را نباید با مؤسسات خصوصی مانند شرکت‌ها، بانک‌ها و بنگاه‌ها اشتباه گرفت. در هر حال مؤسسات خصوصی تنها به حساب اشخاص خصوصی اداره می‌شوند و از این رو مؤسسات مزبور تابع مقررات قانون مدنی و یا قانون بازرگانی‌اند و وجوه و اموال آنها جزو اموال خصوصی است و کارمندان و کارکنان آنها تابع مقررات و حقوق خصوصی هستند و اختلافات و دعاوی آنها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.

### وجود افتراق بین شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی

۱. از لحاظ سازمان و امور استخدامی، ۲. از لحاظ بودجه و حسابداری، ۳. از لحاظ اداره اموال و معاملات می‌باشد. معاملات مؤسسات دولتی مانند معاملات وزارتخانه‌ها اصولاً تابع قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی است و از طریق مناقصه یا مزایده صورت می‌گیرد.

### فصل چهارم: نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی

نظام حرفه‌ای دارای شخصیت حقوقی است و از استقلال و اختیارات اداری زیادی برخوردار است اما دولت بر آن نظارت دارد. نظام حرفه‌ای ناظم امور حرفه در برابر اعضاست و به این عنوان از اختیاراتی برخوردار است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: ۱. صدور پروانه اشتغال به حرفه، ۲. اتخاذ تصمیمات انتظامی علیه اعضا، ۳. وضع آیین‌نامه‌های مربوط به حرفه.

رژیم حقوقی نظام‌های حرفه مختلط است؛ به این معنی که کار و فعالیت عمومی آنها تابع حقوق عمومی و سازمان و امور داخلی آنها از قبیل امور استخدامی، قراردادهای، معاملات، محاسبات و دعاوی آنها تابع قواعد حقوق خصوصی است.

### باب دوم: استخدام دولتی

استخدام دولتی که از مباحث مهم حقوق اداری و علوم اداری می‌باشد و به بررسی جنبه‌های فن و مدیریت نیروهای انسانی و به مسائل غیرحقوقی استخدام و حتی به موضوع بعضی از رشته‌های علوم اداری مانند: سازمان مدیریت، کارگزینی و امور استخدامی و روابط انسانی می‌پردازد.

#### فصل اول: تعریف مستخدم یا کارمند دولت

مستخدم یا کارمند اداری، اخص از مستخدم عمومی است و آن به مستخدمی گفته می‌شود که در دستگاه اجرایی کشور (قوة مجریه) به طور رسمی یا پیمانی متصدی یک شغل سازمانی است، لیکن مستخدم عمومی شامل کلیه مستخدمین اداری هر سه قوه می‌باشد.

مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶): کارمند دستگاه اجرایی، کسی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط و به موجب حکم یا قرارداد با مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی عبارت است از: "کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی" (ماده ۵). شاخص‌هایی که مستخدم یا کارمند دستگاه اجرایی را از دیگران مشخص و متمایز می‌کند دو چیز است یکی پذیرفته شدن در دستگاه اجرایی و دیگری، اشتغال به پستی در آن دستگاه به موجب یک حکم رسمی یا یک قرارداد.

**طبق قانون:** پست سازمانی عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود.

#### انواع کارمندان دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون

طبق قانون مدیریت، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش "رسمی و پیمانی" صورت می‌گیرد:

- **استخدام رسمی:** شاخص استخدام رسمی، وجود شغل حاکمیتی، ثابت و استمرار آن است که فرد به موجب حکم صادره از مقام صلاحیت‌دار به آن شغل منسوب شده، عهده‌دار آن می‌شود. مشاغلی که جنبه حاکمیتی نداشته و از اثبات و استمرار لازم برخوردار نیستند برای استخدام پیمانی می‌باشد. برابر ماده ۴۶ قانون مدیریت، کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب

### نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۱۳

می‌نمایند قبل از ورود به خدمت رسمی یک دوره آزمایشی که مدت آن سه سال می‌باشد را باید بگذرانند و در صورت احراز شرایط مقرر، از بدو خدمت جزو کارمندان رسمی به شمار خواهند آمد و سوابق دوره آزمایشی آنها جزو خدمت رسمی محسوب خواهد شد.

- **استخدام پیمانی:** به موجب ماده ۴۵ قانون مدیریت مستخدم پیمانی کسی است که به موجب قرارداد، به طور موقت برای مدت معین و کار مشخصی استخدام می‌شود. استخدام پیمانی فقط برای پست‌های موقت و غیرثابت مجاز است. قرارداد پیمانی از جمله قراردادهای حقوق عمومی است و همان‌گونه که خواهیم دید این قرارداد تابع نظام حقوقی ویژه است. داوطلبان ورود به خدمت پیمانی از طریق امتحان و گزینش که زیر نظر هیئت مرکزی گزینش وزارتخانه یا دستگاه دولتی ذی‌ربط انجام می‌گیرد، انتخاب می‌شوند و بر طبق آیین‌نامه باید شرایط احراز مشاغل را که از طرف دستگاه استخدام کننده، مقرر شده، دارا باشند.

فرق مستخدمین رسمی با مستخدم پیمانی به طور کلی سایر مستخدمین غیررسمی مانند مستخدمین روزمزد، خرید خدمتی و حکمی، در ثابت بودن وضع آنهاست. این دسته از مستخدمین چون به طور عادی و ثابت متصدی شغل ثابت سازمانی هستند، وضع متزلزل مستخدمین پیمانی را ندارند.

#### مهم‌ترین مستخدمین غیررسمی:

- **مستخدمین خرید خدمتی:** نمونه‌ای از استخدام دولتی که در دستگاه‌های دولتی رواج دارد استخدام خرید خدمتی است که همان‌گونه که سازمان‌ها برای انجام وظایف خود وسایل و ملزومات مورد نیاز را خریداری می‌نمایند، خدمت این گروه را نیز خریداری می‌نمایند.

- **مستخدمین روزمزد:** این گروه به صورت روزمزد استخدام شده‌اند. در حقیقت خدمت آنها برای یک یا چند روز می‌باشد و مزد آنها نیز همان روز پرداخت می‌شود، رابطه مستخدمین روزمزد یک رابطه قراردادی و تابع اصول حقوق عمومی است.

- **مستخدمین حکمی:** این دسته از مستخدمین، به موجب قرارداد، به عنوان روزمزد استخدام نشده‌اند، بلکه بر طبق اختیاراتی که به موجب قوانین خاص به وزیران و یا سرپرستان سازمان‌های دولتی داده شده است به استخدام دولت درآمده‌اند. کارگران دستگاه‌های اجرایی جزو دو دسته رسمی و پیمانی نیستند، بلکه اینها مشمول قانون کار و تأمین کار و تأمین اجتماعی می‌باشند. تشخیص مشاغل کارگری با سازمان مدیریت است.

## ۱۴ نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب

## دایرة شمول قانون مدیریت خدمات کشوری

سازمان‌هایی که مشمول قانون مدیریت هستند عبارت‌اند از: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه دستگاه‌هایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک مرکزی ایران، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی. در حال حاضر استخدام عمومی، به مجموع اختیارات و وظایفی اطلاق می‌شود که بر اساس شرایط و ضوابط قانونی از طرف دولت به مستخدم واگذار شده و وی مکلف است آن را در حدود مقررات قانونی انجام دهد. سازمانی به نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که اکنون به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری تغییر نام یافته، ایجاد کرده است که زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کند.

فصل دوم: اصولی کلی نظام طبقه‌بندی مشاغل در قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ و قانون ۱۳۷۰

## مفهوم طبقه‌بندی مشاغل

طبقه‌بندی مشاغل و شرح شغل، نه تنها وسیله لازم برای اجرای اصل حقوق مساوی برای کار مساوی و تأمین عدالت در پرداخت‌هاست، بلکه منبع مهم اطلاعات است که از آن برای تقسیم کار و سازماندهی منطقی دستگاه اداری، تعیین شرایط واقعی احراز مشاغل، ترسیم نمودارهای سازمانی و تهیه راهنمای سازمانی و شرح مشخصات و بالاخره تثبیت سازمان و تنظیم روابط کارمندان به وسیله مدیران استفاده می‌شود.

## چگونگی اجرای طبقه‌بندی مشاغل

گردآوری اطلاعات مربوط به ماهیت هر شغل را در اصطلاح تجزیه شغل و فهرست وظایف و مسئولیت‌های هر شغل را شرح شغل می‌نامند.

شغل عبارت است: از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط و مستمر و مشخصی است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان کار واحد شناخته می‌شود، (ماده ۷ قانون استخدام کشوری). تخصیص طبقات شغلی به گروه‌های جدول حقوق و ضوابط آن: وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول قانون، مکلف‌اند سازمان تفصیلی خود را با قید تعداد پست‌های ثابت سازمانی تمام واحدهای تابع خود تهیه و به سازمان امور اداری و استخدامی کشور تسلیم کنند.

فصل سوم: احکام طبقه‌بندی مشاغل و مزایای مستخدمین در قانون مدیریت خدمات کشوری

## احکام طبقه بندی مشاغل

حق شغل: به منظور تعیین امتیاز شغل‌ها، هر کدام از مشاغل در جدول یا جداول حقوق متناسب با ویژگی‌ها حداکثر در پنج رتبه، مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی توسط شورای توسعه مدیریت و

نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۱۵

منابع انسانی طبقه‌بندی می‌شود و هر کدام از رتبه‌ها به یکی از طبقات جدول یا جداول شغل مربوط اختصاص می‌یابند.

**حق شاغل:** طبق ماده ۶۶ قانون، کلیه شاغلین مشمول قانون، بر اساس عواملی نظیر تحصیلات و گذراندن دوره‌های آموزشی و مهارت (علاوه بر حداقل شرایط مذکور در اولین طبقه شغل مربوط) سنوات خدمت و تجربه، از امتیاز حق شاغل که حداقل آن (۱۰۰۰) و حداکثر آن (۴۵۰۰) می‌باشد بهره‌مند می‌شوند. حداکثر امتیاز این ماده برای هر شاغل از (۷۵ درصد) امتیاز شغل وی تجاوز نخواهد کرد.

**حقوق ماهانه و مزایای شغلی، جدول حقوق، امتیاز، ضریب ریالی و چگونگی محاسبه حقوق**

طبق ماده ۶۴ قانون مدیریت: حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی، بر اساس عوامل مربوط به شغل و شاغل بر مبنای امتیاز حاصل از نتایج ارزشیابی عوامل مزبور، ضرب در ضریب ریالی است. حقوق بازنشستگان و موظفین یا مستمری‌بگیران نیز به همین میزان می‌باشد.

**تنزیل گروه:** مطابق ماده ۳۶ قانون استخدام کشوری در صورت ضرورت و با رضایت مستخدم می‌توان پستی در گروه پایین‌تر به او ارجاع کرد. تنزیل گروه مانند ارتقای گروه مستلزم وجود پست سازمانی بدون متصدی و دارا بودن شرایط احراز شغل است، لکن گذراندن امتحان از طرف مستخدم لازم نیست. منظور از حداقل و حداکثر حقوق و مزایای قابل پرداخت، جمع حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر مستخدمین قبل از وضع کسور قانونی است (تصویب‌نامه موج ۱۳۶۸/۰۴/۲۱ هیئت وزیران).

**فصل چهارم: بازنشستگی و حقوق وظیفه**

مطابق ماده ۱۰۳ قانون مدیریت دستگاه‌های زیر می‌توانند مطابق این شرایط بازنشسته شوند:

۱. بازنشستگی بنا به درخواست کارمند: کارمند می‌تواند با احراز این شرایط درخواست بازنشستگی خود را اعلام نماید و اداره مکلف به قبول آن نیست؛ الف) داشتن حداقل ۳۰ سال سابقه خدمت برای مشاغل غیر تخصصی؛ ب) حداقل ۶۵ سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی.

۲. بازنشستگی بنا به درخواست دستگاه اجرایی: دستگاه‌های اجرایی مکلفاند کارمندی که دارای ۶۰ سال سن و ۳۰ سال سابقه خدمت برای مشاغل غیر تخصصی هستند و کارمندی که دارای ۶۵ سال سن و ۳۵ سال سابقه خدمت برای مشاغل تخصصی می‌باشند، رأساً و بدون تقاضای کارمند بازنشسته نمایند.

## آثار بازنشستگی

خاتمه خدمت: بازنشستگی دلیل به اتمام رسیدن خدمت است. از تاریخ ابلاغ حکم بازنشستگی، عنوان کارمندی و صلاحیت ادامه خدمت از مستخدمین بازنشسته خودداری می‌گردد و هرگونه اعمالی پس از این تاریخ انجام داده باشد، اثر قانونی نخواهد داشت. حقوق بازنشستگی: حقوق بازنشستگی مستمری ثابتی است که در برابر گذشته مستخدم بازنشسته، به طور مادام‌العمر به وی داده می‌شود.

## حقوق وظیفه

هرگاه مستخدم رسمی علیل یا به علت حادثه ناشی از کار یا به سبب انجام وظیفه علیل یا ناقص شود، به نحوی که از کار کردن باز بماند، تمام حقوق و تفاوت حقوق و فوق‌العاده او به عنوان حقوق وظیفه به او پرداخت می‌شود (ماده ۸۰ اصلاحی قانون).

## فصل پنجم: تاریخچه و تحول قوانین استخدامی و ویژگی‌های استخدام عمومی

اولین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ شمسی به تصویب رسید. این قانون دو هدف را دنبال می‌کرد: ۱. برای تمام مشاغل دولتی قانون عام و جامعی شکل گیرد و استخدام در تمامی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به یک شیوه ارائه شود و به جز در مواردی که طبیعت کارها اقتضا کند قانون خاصی وضع نگردد. ۲. استخدام رسمی، اصل باشد و جز در موارد بسیار به خصوص که کیفیت کار و نیازهای اداری لازم بودن آن را ایجاب نماید، استخدام غیررسمی شکل نگیرد.

## ماهیت حقوقی استخدام دولتی

رابطه حقوقی مابین مستخدمین و دولت، موضوع بحث‌های طولانی بین علمای حقوق اداری می‌باشد. به نظر عده‌ای از آنان رابطه مستخدم با دولت رابطه‌ای قراردادی می‌باشد و تمام حقوق و لزومات طرفین ناشی از قرارداد شکل گرفته مابین آنها است.

نتایجی که از اصل قانونی بودن استخدام عمومی ناشی می‌شود، عبارت اند از: ۱. دولت حق دارد هر زمان که مقتضی دانست، مقررات و قوانین استخدامی را عوض کند و مستخدمین، حقوق مکاتبه و ثابتی نسبت به حفظ مقررات و قوانین زمان خود و حق مطالبه خسارت ناشی از تغییرات قوانین را نخواهند داشت. ۲. تا زمانی که قوانین استخدام تغییر نکرده باشند برای دولت و مستخدم لازم‌الاجراست، قوانین و یا تبهانی آنها برای خنثی کردن و یا عدم اجرای قوانین مزبور فاقد حقوقی بوده و باطل و منتفی است. ۳. قوانین و مقررات مربوط به هر دسته از کارمندان برای تمام افراد واقع در آن گروه به طور یکسان و یکنواخت قابل اجرا می‌باشد.



نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۱۷۱

### درجه بستگی مستخدم به دولت

درجه بستگی مستخدم به دولت تابع چه شرایطی می‌باشد: در حال حاضر استخدام عمومی، به مجموع اختیارات و وظایفی اطلاق می‌شود که بر اساس شرایط و ضوابط قانونی از طرف دولت به مستخدم واگذار شده و وی مکلف است آن را در حدود مقررات قانونی انجام دهد.

### فصل ششم: تکالیف و مسئولیت‌های مستخدمین عمومی

تکالیفی که شامل حال بیشتر مستخدمین عمومی می‌باشد: لزوم سکونت، در حوزه اداره متبوع و اشتغال به طور شخصی.

از لحاظ ماهوی: دستور مافوق برای مستخدم زمانی الزام‌آور است که: آن دستور از لحاظ ماهوی مخالف قوانین نباشد. چنانچه دستور مافوق با قوانین غیرجزایی تضاد داشته باشد، مستخدم می‌تواند از اطاعت دستور سرباز زند؛ زیرا او مکلف به رعایت قوانین و مقررات است. چون رعایت انضباط و سلسله مراتب اداری یکی از وظایف کارمندان است. مستخدم باید موضوع غیرقانونی بودن دستور را به مافوق خود گزارش دهد و منتظر نتیجه و نظر او بماند.

تفاوت بین حقوق انتظامی با قوانین جزا: اولاً، هدف حقوق جزا، احترام قواعد و مقررات کشور است، در صورتی که هدف مقررات انتظامی، رعایت تکالیف مستخدمین در محیط اداره است؛ ثانیاً، قوانین جزایی شامل تمام اتباع کشور و حتی کارمندان است، در صورتی که مقررات انتظامی فقط ناظر بر کارمندان سازمان است. ثالثاً، ضمانت اجراهای جزایی بسیار شدید است (مانند: اعدام، حبس، جریمه و...). رابعاً، چون ضمانت اجراهای جزایی شدید است، اجرای آن تابع تشریفات ویژه‌ای به نام آیین دادرسی جزایی است که در آن برای حفظ حقوق افراد تضمیناتی پیش‌بینی شده است.

دادگاه‌های اداری یا انتظامی: رسیدگی دادگاه‌های اداری یا انتظامی به تخلفات اداری به عهده هیئت بدوی و هیئت تجدیدنظر می‌باشد. هر یک از هیئت‌های بدوی و تجدید نظر، سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل دارند که مستقیماً با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط، برای مدت یک سال منسوب می‌شوند و انتساب مجدد آنان بلامانع است. عزل و برکناری اعضای هیئت‌های مزبور با حکم وزیر و یا بالاترین مقام اجرایی سازمان مستقل دولتی مربوط انجام می‌شود.

### کیفرهای اداری یا انتظامی به ترتیب:

۱. اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی؛ ۲. توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی؛ ۳. کسر حقوق و فوق‌العاده شغل؛ ۴. انفصال موقت از یک ماه تا یک سال؛ ۵. تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال؛ ۶. تنزیل مقام و یا محرومیت از انتساب به پست‌های حساس و مدیریتی

در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون؛ ۷. تنزیل یک یا دو گروه 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 خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیئت صادرکننده رأی؛ ۹. بازنستگی در صورت داشتن بیش از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال می‌باشد.

### حقوق اجتماعی مستخدمین

#### حقوق مدنی

در حقوق اداری ما استخدام عمومی هیچ تأثیری در حقوق مدنی مستخدمین نمی‌گذارد. همچنین مستخدمین عمومی حق ندارند شغل و کسبی خارج از خدمات دولتی داشته باشند یا به اعمال تجارتي بپردازند ولی اشتغال آنها به امور تجارت و کسب در خارج از اوقات اداری و در اوقات اداری به وسیله عامل یا شریک، منع قانونی ندارد.

**حقوق و آزادی‌های سیاسی:** آزادی عقاید، آزادی قلم و بیان، حق تشکل کارگری و کارمندی می‌باشد. اعتصاب و تعطیل دسته جمعی کار و اقدام به هر نوع عملی که موجب ایجاد وقفه در مورد اداره کشور شود، برای کارمندان ممنوع است (ماده ۵۵ قانون استخدام کشوری).

#### حالات استخدامی

مطابق ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری: وضع استخدامی مستخدمین رسمی منحصرأ یکی از حالات زیر را خواهد داشت و نمی‌توان مستخدم را در حال استخدامی دیگری قرار داد. حال اشتغال، حال مرخصی، حال معذورت و حال آمادگی به خدمت و مانند آنها که در ماده ۱۲۴ و ۱۲۰ الی قانون استخدام کشوری مشخص شده است.

#### انتقال

به موجب ماده ۱۰ قانون استخدام کشوری: «انتقال عبارت از آن است که مستخدم رسمی از خدمت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مشمول این قانون بدون آنکه جریان خدمت وی قطع شود، با حفظ گروه و پایه و پیشینه خدمت خود به خدمت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگر مشمول این قانون در آید». انتقال یک حالت فعال استخدامی است که به دلیل تلفیق منافع اداره و منافع مستخدم شکل گیرد و آن زمانی محقق می‌شود که شغل و اعتباری در سازمان انتقال‌گیرنده باشد تا مستخدم را بدون آنکه زمان خدمتش تمام شود به آن شغل روی آورد.

## مأموریت

مطابق ماده ۱۱ و بند «ث» از ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری، مأموریت انجام وظیفه خاصی شده یا از طرف وزارتخانه و مؤسسه متبوع خود، به وزارتخانه و مؤسسه دولتی دیگری اعزام شده است. مأموریت از وزارتخانه و یا مؤسسه دولتی مشمول قانون استخدام کشوری به دستگاه‌های غیرمشمول، محدودیت زمانی ندارد ولی پست سازمانی مستخدم حفظ نخواهد شد و حقوق و مزایای مستخدم منحصراً از اعتبارات دستگاه محل مأموریت قابل پرداخت است. اعزام استخدام برای گذراندن دوره کارآموزی و یا شرکت در دوره‌های آموزشی داخل کشور، با حفظ پست سازمانی و پرداخت حقوق و مزایا تا ۲۱ ماه مجاز بوده، در شرایطی تا ۳۶ ماه نیز قابل تمدید است. در حالت مأموریت، اصولاً رابطه استخدامی مستخدم با دستگاه متبوعش قطع نمی‌شود و مستخدم می‌تواند پس از پایان مدت مأموریت به سازمان اولیه خود بازگردد، به شرط آنکه مدت مأموریت محدود و جنبه انتقال پیدا نکند.

سایر حالات استخدامی: مرخصی، معذوریت، آمادگی به خدمت، استعفا و تعلیق.

**مرخصی استحقاقی:** اعم است از مرخصی سالانه (یک ماه مرخصی در سال) و مرخصی استعلاجی (حالت معذوریت)، که در هر مورد بیماری‌های صعب‌العلاج حداکثر مدت استفاده از مرخصی استعلاجی چهار ماه در سال است و نگهداری پست سازمانی آنها تا این مدت الزامی و زائد بر چهار ماه فقط حقوق پایه مستخدم بیمار قابل پرداخت است. حداکثر مدتی که مستخدم رسمی در طول خدمت خود می‌تواند از مرخصی بدون حقوق با موافقت سازمان متبوع خود استفاده کند، سه سال است. **استعفا:** مستخدم رسمی می‌تواند با یک ماه اعلام قبلی از خدمت دولت استعفا کند. هیچ‌گاه استعفای مستخدم به رفع تعهدات او در برابر دولت نمی‌انجامد. استعفا، از تاریخی که وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است ظرف یک ماه از تاریخ وصول استعفا، رد یا پذیرفته شدن استعفا به صورت کتبی اعلام کند. اگر تا پایان یک ماه رد یا پذیرفته شدن استعفا ابلاغ نشد، این امر در حکم پذیرفته نشدن خواهد بود. مستخدم می‌تواند در صورت قبول نشدن استعفا طبق قانون به مراجع صلاحیت‌دار شکایت کند. **تعلیق:** وضع مستخدمی است که طبق حکم مقامات صلاحیت‌دار به علت صدور کیفرخواست از طرف مقامات قضایی از ادامه خدمت منع شده است.

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

دولت به گونه‌های متفاوت در فعالیت‌های اجتماعی دخیل است، این دخالت اغلب به صورت نظارت ساده می‌باشد. در اصل دولت دست افراد را برای فعالیت آزاد گذاشته و تنها مراقب عملکرد آنهاست، تا از حد خود تجاوز نکرده و باعث اختلال در نظم عمومی نشوند. برای این منظور، دولت

یک سری نظاماتی وضع نموده و آنها را ملزم کرده تا از این حیطة خارج نشده و مطابق آن به کار خود ادامه دهند. در این باب به بررسی دو فصل می‌پردازیم: پلیس اداری، خدمات عمومی.

### فصل اول: پلیس اداری

پلیس دو گونه است: پلیس اداری: تلاش کرده از هر چه باعث اختلال در نظم عمومی می‌باشد، جلوگیری نماید. پلیس قضایی: تلاش می‌کند کسانی که باعث اختلال در نظم عمومی می‌شوند را مراقبت کرده و به جزای کارشان برساند. فرق بین پلیس اداری و قضایی: پلیس اداری، تلاش کرده به وسیله اندیشیدن به فعالیت‌های امنیتی از پیش آمدن جرم‌ها خودداری نماید، در حالی که پلیس قضایی وظیفه‌اش پیدا کردن و جستجو برای گرفتن مجرم‌ها به دادگاه صلاحیت‌دار می‌باشد. به همین دلیل پلیس اداری جنبه امنیتی و تأمینی دارد و پلیس اداری به مرحله قبل از وقوع جرایم می‌پردازد اما پلیس قضایی به مرحله بعد از وقوع جرایم می‌پردازد.

### هدف‌های پلیس اداری

امنیت عمومی: یعنی هرگونه عامل و خطری که نظم مادی را در جامعه مختل می‌کند و باعث خسارت‌های مالی و جانی به افراد می‌شود. آسایش عمومی: یعنی نبود هر گونه مشکلی در جامعه که از حدود اصلی خود خارج است. بهداشت عمومی: یعنی نبود هر گونه عواملی که باعث مرضی و بدحالی می‌شود و در اصل یعنی جلوگیری از مستتر شدن ویروس در جامعه و در مال آن است. اخلاق حسنه: یعنی مقام‌های اداری حق دخالت در خصلت‌های اخلاقی، وجدانی عقاید و افکار و احساسات افراد ندارد و آنها را بازجویی نخواهد کرد.

### مقامات پلیس اداری

عوامل و وظیفه‌های پلیس اداری دولت را مقامات مختلف انجام می‌دهند؛ یعنی وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی در حد وظیفه و اختیار خود، قسمتی از اختیارات پلیسی و نظارتی را بر روی فعالیت‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و هنری اعمال کرده و آنها را به یک کار محدود نمی‌کنند. پلیس عمومی که وظیفه حفاظت عمومی را دارد با مقام‌های وزارت کشور و شوراهای محلی که در حیطة قوانین و مقررات در کشور ایفای نقش می‌کنند.

### همکاری مقامات پلیس اداری با یکدیگر

در اصل وظیفه‌های پلیس اداری در کشور ما، مانند بیشتر کشورها، به عهده مقامات اداری متفاوت است. مسئله‌ای که فهم آن دارای اهمیت است بستگی به هماهنگی و همکاری مقام‌های نام برده دارد. مثلاً قانونگذار برای حفاظت نظم عمومی در راه‌آهن یا گمرک، پلیس‌هایی را معین می‌نماید و برای بررسی آنها به مقام‌های مربوطه اختیارات کامل را می‌دهد و مقامات فرمانداری و انتظامی حق دخالت در نظم و امنیت و آسایش عمومی را ندارند.

نکات کلیدی فصل‌های مختلف کتاب ۲۱

ابزارها یا نظامات پلیسی، نظامات پلیسی برای حفاظت نظم عمومی به موارد زیر می‌پردازند:

۱. منع: بعضی مواقع نظامات پلیسی به شکل منع است؛ یعنی مقامات پلیس، افراد را از کارها منع می‌کنند. ۲. اجازه قبلی: بعضی مواقع پلیس، هر فعالیت افراد را به اجازه قبلی از مقامات اداری و گرفتن پروانه موکول می‌کنند. ۳. اعلام قبلی: مقامات پلیس، فعالیت افراد را منع و آن را موکول به اجازه قبلی نمی‌نمایند ولی آنان را موظف می‌کنند که قبل از اقدام به عملی، مأموران و مقامات اجرایی با تسلیم نیت خود آگاه نمایند.

#### حدود اختیارات پلیس اداری درحالات اضطراری

در حالت عادی، مقامات پلیس اداری موظف‌اند اختیارات خود را محدود به قوانین و مقررات نمایند، خارج شدن آنها از اختیارات خود، باعث مسئولیت به آنهاست و افراد مختارند برای دفاع از حق خود در حدودی که مشخص شده به محاکم صالحه رجوع نمایند.

#### فصل دوم: خدمات عمومی

در سیستم خدمات عمومی دولت پافراتر از حدّ و حدود نظارت بر فعالیت‌های آزاد نهاده، و حتی در بعضی موارد که لزوم آن حیاتی است، خود به طور مستقیم عهده‌دار تأمین نیازها و منافع عمومی بوده است و به همین دلیل سازمان‌هایی را شکل داده است. یک سری امور و خدماتی که اداره کردن آنها به طور مستقیم و غیرمستقیم به عهده دولت است. دولت خدمتگزار مردم است را اصطلاحاً امور عمومی و یا خدمات عمومی می‌نامند.

#### تعریف خدمت عمومی

به فعالیتی گفته می‌شود که ضامن رفع نیازها و تأمین منفعت عمومی است و اداره آنها از رابطه آزاد و خصوصی بیرون شده و به شیوه‌ای در اختیار و تصدی دولت قرار می‌گیرد و هم دولت آن را تنها اداره نماید و هم افراد بتوانند برای اداره کردن آن شراکت کنند.

خدمات عمومی بر دو عنصر می‌باشند: ۱. وجود یک فعالیت اجتماعی که از امور و نیازهای عمومی و یا فقط نوعی منافع عمومی است. ۲. اداره آن امر و فعالیت اجتماعی باید به شیوه‌ای در اختیارات دولت باشد.

#### شاخص خدمات عمومی

عده‌ای معتقدند که امر و یا خدمات عمومی کاری ذاتی و ماهیتی عمومی است، اما این نکته به هیچ شکل درست نیست، به این خاطر خدمت عمومی یک کار اجتماعی است و در اصل امر ثابتی نیست و بر حسب زمان و مکان تغییر می‌کند. تعدادی از فعالیت‌های اجتماعی که امروزه جنبه اختصاصی دارند، ممکن است به مرور زمان در بخش عمومی قرار گیرد یا نگردد.

### ایجاد یا حذف خدمات عمومی و سازمان دادن آنها

۱. ایجاد خدمت عمومی: طبق اصل قانون اساسی ایران، ایجاد امور و خدمات عمومی تحت صلاحیت مجلس شورا است. به این علت قانون اساسی به صراحت ایجاد خدمات عمومی را موقوف به اجازه و تصویب مجلس و شورا نموده است. ۲. سازمان خدمت عمومی: همین که خدماتی به وسیله قانونگذار ایجاد و اصول کلی آن تعیین گردد، تنظیم سازمان داخلی آن به عهده مقامات قوه مجریه است و این یک اصل کلی می‌باشد. ۳. حذف خدمت عمومی: حذف خدمات عمومی تنها در صلاحیت مقامی است که آن را ایجاد نموده است. اگر خدمات عمومی به وسیله قانون خاصی ایجاد شود، حذف آن هم با قانون امکان دارد ولی همین که مجوز ایجاد خدمات عمومی قانون بودجه می‌باشد، تا زمانی که مقررات مزبور لغو نشده باشد، حذف آن خدمات نیز امکان ندارد.

### نظام حقوقی خدمات عمومی

اداره امور و خدمات عمومی در حقیقت تابع نظام و قواعد حقوق عمومی می‌باشد که ویژگی قواعد آن یک طرفه است. در حقوق خصوصی، اصل بر تساوی حاکمیت اراده افراد است. به شکلی که هیچ اراده‌ای بر اراده دیگر توقعی ندارد و نمی‌تواند به تنهایی منشأ آثار حقوقی شود و هیچ‌کس را علی‌رغم میلش نمی‌تواند به عملی اجبار کند، مگر خود به آن رضایت دهد.

اصولی که بسیاری از قواعد و احکام حقوق اداری را توجیه می‌کنند:

۱. اصل انطباق؛ ۲. اصل ثبات یا استمرار؛ ۳. اصل تساوی؛ ۴. اصل تقدم خدمات عمومی می‌باشد.

### راه‌های اداره خدمات عمومی

۱. خدماتی که به وسیله دولت و مؤسسات تابع آن اداره می‌شوند: بعضی از کارها به طور مستقیم به وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی صورت می‌گیرد. وزارتخانه‌ها مرکز اصلی دولت هستند و با مدیریت مستقیم وزیران مدیریت می‌شوند. ۲. خدماتی که به وسیله افراد و اشخاص خصوصی اداره می‌شوند: بعضی از خدمات نیز به وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی انجام می‌گیرد اموری نیز وجود دارد که مدیریت آنها به عهده اشخاص خصوصی است.

### ظهور خدمات صنعتی و بازرگانی دولت و بحران نظریه خدمت عمومی

از نظر علمای حقوق اداره خدمات عمومی باید مختص در اختیار دولت باشد و این امور تنها با نظام حقوق عمومی قابل اجرا می‌باشد، به این خاطر نظریه خدمات عمومی، نظریه کلیدی حقوق اداری به شمار می‌رود و از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، ولی برای مقابله با بحران‌های اقتصادی و اجتماعی و تنظیم امور و خدمات عمومی، از گروه‌های حرفه‌ای کمک بگیرد و از سرمایه آنها استفاده نماید.