

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۲	کلیات
۲	مبحث اول: تعریف حقوق اداری
۹	مبحث دوم: ویژگیهای حقوق اداری
۹	بند اول: حقوق اداری مدون نیست
۹	بند دوم: حقوق اداری رشته جوان و با اهمیتی است
۱۰	مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری
۱۱	مبحث چهارم: وظایف اداری قوه مجریه و موضوع حقوق اداری
۱۳	مبحث پنجم: تاریخچه حقوق اداری ایران
۱۳	بند اول: ادوار پیش از اسلام
۱۹	بند دوم: ادوار بعد از اسلام
	باب اول: سازمان اداری کشور
۳۱	فصل اول: مقامات عالی سازمان اداری کشور
۳۱	مبحث اول: مقام رهبری
۳۳	مبحث دوم: مقام ریاست جمهوری
۳۳	شرایط قانونی احراز مقام ریاست جمهوری
۳۵	وظایف و اختیارات رئیس جمهور
۴۱	مبحث سوم: معاون اول رئیس جمهور و وزیران
۴۲	بند اول: وزارتخانه‌ها
۴۷	بند دوم: نهاد ریاست جمهوری
۴۹	بند سوم: اختیارات وزیر
۵۹	بند چهارم: انتقال اختیارات
۶۴	مبحث چهارم: هیئت وزیران

صفحه	عنوان
۶۶	فصل دوم: سازمان اداری کشور در شهرستانها
۶۸	مبحث اول: نظامها یا سبکهای اداری
۶۸	بند اول: تمرکز اداری
۷۲	بند دوم: واگذاری اختیارات فوق العاده
۷۳	بند سوم: عدم تمرکز اداری
۷۳	بخش اول: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری
۷۶	بخش دوم: ویژگیهای عدم تمرکز اداری
۸۵	بخش سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری
۸۶	بند چهارم: تاریخچه تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران
۹۱	مبحث دوم: تقسیمات کشوری
۹۵	مبحث سوم: سازمان منطقه‌ای قوه مرکزی و سازمانهای محلی
۹۷	بند اول: سازمان منطقه‌ای قوه مرکزی در تقسیمات کشوری
۹۸	بخش اول: سازمان اداری استان
۱۰۵	بخش دوم: سازمان اداری شهرستان
۱۱۰	بخش سوم: سازمان اداری بخش
۱۱۲	بخش چهارم: سازمان اداری دهستان و روستا
۱۱۳	بند دوم: شوراهای محلی
۱۱۶	بخش اول: شوراهای اسلامی کشور
۱۱۷	بخش دوم: اصول تشکیلات شوراها
۱۲۱	بخش سوم: وظایف شوراها
۱۲۷	بخش چهارم: نظارت دولت بر شوراها
۱۳۰	بخش پنجم: رکن اجرایی شوراها
۱۳۱	بند سوم: سازمان شهرداری
۱۳۱	بخش اول: کلیات
۱۳۴	بخش دوم: سازمان شهرداری
۱۳۶	بخش سوم: وظایف اداره شهرداری
۱۳۸	بخش چهارم: سازمان همیاری شهرداریهای کشور
۱۳۹	فصل سوم: مؤسسات عمومی
۱۳۹	مبحث اول: مفهوم مؤسسه عمومی

صفحه	عنوان
۱۴۱	مبحث دوم: مؤسسه عمومی و عدم تمرکز اداری
۱۴۲	مبحث سوم: اقسام مؤسسات عمومی
۱۴۳	مبحث چهارم: میدان عمل مؤسسات عمومی
۱۴۵	مبحث پنجم: فرق بین مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی
۱۴۶	مبحث ششم: نظام حقوقی مؤسسه عمومی
۱۴۷	مبحث هفتم: سازمان اداری مؤسسات عمومی
۱۴۸	مبحث هشتم: محاسن و معایب مؤسسات عمومی
۱۴۸	محاسن مؤسسات عمومی
۱۴۹	معایب مؤسسات عمومی
۱۵۰	مبحث نهم: وجوه افتراق بین شرکتهای دولتی و مؤسسات دولتی
۱۵۲	مبحث دهم: مؤسسات و نهادهای انقلابی (نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی)
۱۵۴	فصل چهارم: نظامهای حرفه‌ای یا صنفی

باب دوم: استخدام دولتی

۱۵۹	فصل اول: کلیات
۱۵۹	مبحث اول: تعریف مستخدم یا کارمند اداری دولت
۱۶۱	مبحث دوم: انواع کارمندان دستگاههای اجرایی مشمول قانون
۱۶۱	الف) استخدام رسمی
۱۶۲	ب) استخدام پیمانی
۱۶۶	مبحث سوم: دایره شمول قانون مدیریت خدمات کشوری
۱۷۱	فصل دوم: اصول کلی نظام طبقه‌بندی مشاغل در قانون استخدام کشوری...
۱۷۱	اصول کلی استخدام کشوری
۱۷۱	الف) مفهوم طبقه‌بندی مشاغل
۱۷۳	ب) چگونگی اجرای طبقه‌بندی مشاغل
۱۷۵	ج) تخصیص طبقات شغلی به گروههای جدول حقوق و ضوابط آن
۱۸۰	فصل سوم: احکام طبقه‌بندی مشاغل و نظام حقوق و مزایای مستخدمین در...
۱۸۰	مبحث اول: احکام طبقه‌بندی مشاغل
۱۸۰	الف) حق شغل
۱۸۱	ب) حق شاغل

هفت

صفحه	عنوان
۱۸۲	مبحث دوم: حقوق ماهانه و مزایای شغلی، جدول حقوق، امتیاز، ضریب ریالی و...
۱۸۲	بند اول: حقوق ماهانه
۱۸۵	بند دوم: مزایای شغل
۱۸۶	بند سوم: تغییر گروه و افزایش سالانه حقوق (اضافه حقوق)
۱۸۸	بند چهارم: احکام حقوق ماهانه
۱۹۰	فصل چهارم: بازنشستگی و حقوق وظیفه
۱۹۰	بند اول: بازنشستگی
۱۹۱	بازنشستگی در حقوق ایران
۱۹۲	آثار بازنشستگی
۱۹۳	بند دوم: حقوق وظیفه
۱۹۶	بند سوم: صندوق بازنشستگی کارکنان دولت و صندوق رفاه بازنشستگان
۱۹۷	بند چهارم: مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین عمومی
۱۹۸	فصل پنجم: تاریخچه و تحول قوانین استخدامی و ویژگیهای استخدام عمومی
۱۹۸	نگاهی بر تاریخچه و تحول قوانین استخدامی
۲۰۱	ماهیت حقوقی استخدام دولتی
۲۰۳	درجه بستگی مستخدم به دولت
۲۰۵	فصل ششم: تکالیف و مسئولیتهای مستخدمین عمومی
۲۰۵	مبحث اول: تکالیف و وظایف اداری مستخدمین عمومی
۲۱۵	مبحث دوم: مسئولیت مستخدمین عمومی
۲۱۵	بند اول: مسئولیت وزیران
۲۱۵	بند دوم: مسئولیت مستخدمین عمومی
۲۲۵	فصل هفتم: حقوق اجتماعی مستخدمین
۲۲۵	مبحث اول: حقوق مدنی
۲۲۶	مبحث دوم: حقوق و آزادیهای سیاسی
۲۲۹	فصل هشتم: حالات استخدامی
۲۲۹	مبحث اول: انتقال
۲۳۱	مبحث دوم: مأموریت
۲۳۲	مبحث سوم: سایر حالات استخدامی

	باب سوم: خدمات اداری دولت: پلیس اداری و خدمات عمومی
۲۳۹	فصل اول: پلیس اداری
۲۴۱	مبحث اول: فرق بین پلیس اداری و پلیس قضایی
۲۴۲	مبحث دوم: هدفهای پلیس اداری
۲۴۴	پلیس عمومی و پلیس اختصاصی
۲۴۵	مبحث سوم: مقامات پلیس اداری
۲۴۶	مبحث چهارم: همکاری مقامات پلیس اداری با یکدیگر
۲۴۷	مبحث پنجم: ابزارها یا نظامات پلیسی
۲۴۸	بند اول: آیین نامه انتظامی
۲۴۹	بند دوم: اخطار اداری
۲۵۰	بند سوم: الزام اداری
۲۵۱	مبحث ششم: حدود اختیارات پلیس اداری در حالت اضطراری
۲۵۳	فصل دوم: خدمات عمومی
۲۵۴	مبحث اول: تعریف خدمت عمومی
۲۵۵	مبحث دوم: شاخص خدمت عمومی
۲۵۶	مبحث سوم: ایجاد یا حذف خدمات عمومی و سازمان دادن آنها
۲۵۷	مبحث چهارم: نظام حقوقی خدمات عمومی
۲۶۰	مبحث پنجم: راههای اداره خدمات عمومی
۲۶۲	مبحث ششم: ظهور خدمات صنعتی و بازرگانی دولت، و...
۲۶۴	فصل سوم: کمک به امور عام المنفعه و امور خیریه (سیاست حمایتی دولت)
۲۶۸	فصل چهارم: حدود وظایف و مشاغل اداری دولت
	باب چهارم: شخصیت حقوقی سازمانهای اداری و اعمال حقوقی اداری
۲۷۵	فصل اول: شخصیت حقوقی سازمانهای اداری
۲۷۶	مبحث اول: مفهوم شخصیت حقوقی
۲۷۷	مبحث دوم: فواید عملی شخصیت حقوقی در حقوق عمومی و اداری
۲۷۹	مبحث سوم: مبنای علمی شخصیت حقوقی
۲۷۹	بند اول: نظریه حقیقی بودن شخصیت حقوقی

صفحه	عنوان
۲۸۰	بند دوم: نظریه مجازی بودن شخصیت حقوقی
۲۸۱	بند سوم: نظریه اعتباری بودن شخصیت حقوقی
۲۸۵	مبحث چهارم: اقسام اشخاص حقوقی
۲۸۵	بند اول: اشخاص حقوقی حقوق خصوصی
۲۸۷	بند دوم: اشخاص حقوقی حقوق عمومی یا اشخاص عمومی
۲۹۱	مبحث پنجم: قواعد مشترک بین اشخاص حقوقی
۲۹۱	بند اول: اسناد اعمال انجام شده به وسیله اشخاص طبیعی به اشخاص حقوقی
۲۹۲	بند دوم: اصل تخصص
۲۹۴	فصل دوم: اموال و ثروتهای عمومی
۲۹۶	الف) اموال عمومی
۲۹۸	ب) اموال خصوصی
۲۹۹	ج) نگاهداری و حق استفاده از اموال عمومی
۳۰۰	خلاصه فصل
۳۰۱	فصل سوم: اعمال اداری
۳۰۲	مبحث اول: اعمال اداری یک جانبه (تصمیمات اداری عام و خاص)
۳۰۳	بند اول: تصمیمات اداری الزام آور
۳۰۳	بخش اول: اقسام تصمیمات اداری
۳۰۴	بخش دوم: تاریخ اعتبار و اجرای تصمیمات اداری
۳۰۷	بخش سوم: شرایط صحت تصمیمات اداری
۳۰۸	بخش چهارم: ضمانت اجرای تصمیمات اداری
۳۱۰	بخش پنجم: نسخ و لغو تصمیمات اداری
۳۱۲	بخش ششم: اقدامات اداری
۳۱۲	بند دوم: آیین نامه های اداری
۳۱۳	بخش اول: اقسام آیین نامه اداری
۳۱۸	بخش دوم: مقامات صلاحیت دار برای وضع آیین نامه اجرایی و آیین نامه مستقل
۳۲۰	بخش سوم: شرایط صحت آیین نامه اداری
۳۲۱	بخش چهارم: نظارت بر آیین نامه های اداری
۳۲۳	بخش پنجم: آیین نامه ها و لوایح قانونی دولت

صفحه	عنوان
۳۲۴	مبحث دوم: اعمال اداری دو جانبه یا قراردادهای اداری
۳۲۴	کلیات
۳۲۴	۱. قراردادهای عمومی
۳۲۵	۲. قراردادهای عمومی و اداری و فرق آنها با قراردادهای حقوق خصوصی
۳۳۴	۳. قراردادهای حقوق عمومی و قراردادهای حقوق خصوصی دولت
۳۳۵	بند اول: اقسام قراردادهای اداری (به معنی اخص کلمه)
۳۳۷	بند دوم: رویه دولت و سازمانهای عمومی در مورد قراردادهای اداری
۳۳۸	بند سوم: ماهیت حقوقی قراردادهای اداری
۳۴۵	بند چهارم: شاخص قرارداد اداری
۳۴۸	بخش اول: ترتیب انعقاد قرارداد اداری (پیمانکاریها)
۳۵۸	بخش دوم: طبقه‌بندی مناقصه و مزایده تشریفات در پیمانکاریها (مقاطعات)
۳۷۱	بخش سوم: انعقاد قرارداد
۳۷۴	بخش چهارم: اسناد معامله و شروط قرارداد
۳۷۶	بخش پنجم: آثار قرارداد
۳۸۵	بخش ششم: سقوط قراردادهای اداری
۳۸۵	بخش هفتم: تعادل و توازن مالی قرارداد اداری و عوامل مؤثر در آن
۳۹۴	بخش هشتم: قرارداد امتیاز
۴۰۶	خلاصه قسمت دوم
باب پنجم: مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین عمومی	
۴۱۵	فصل اول: تشخیص بین مسئولیت شخصی مستخدم و مسئولیت دولت
۴۱۷	فصل دوم: مسئولیت شخصی مستخدمین
۴۲۱	فصل سوم: مسئولیت مدنی دولت
۴۲۱	مبحث اول: سابقه مسئولیت دولت
۴۲۲	مبحث دوم: مسئولیت دولت از لحاظ خطای اداری
۴۲۲	بند اول: تعریف خطای اداری دولت
۴۲۵	بند دوم: مؤسسات مشمول مسئولیت مدنی
۴۲۵	بند سوم: حدود مسئولیت مدنی دولت
۴۲۸	مبحث سوم: مسئولیت بدون تقصیر یا مسئولیت دولت از لحاظ خطر

صفحه	عنوان
۴۲۸	بند اول: مفهوم نظریه مسئولیت بدون تقصیر
۴۳۰	بند دوم: مبنای مسئولیت بدون تقصیر
۴۳۲	بند سوم: شرایط تحقق مسئولیت بدون تقصیر
۴۳۴	مبحث چهارم: مسئولیت دولت از لحاظ قوه قضائیه
۴۳۵	مبحث پنجم: مسئولیت مدنی قوه مقننه
باب ششم: حاکمیت قانون در روابط دولت و افراد و مسئله دادگاههای اداری	
۴۳۹	فصل اول: مفهوم حاکمیت قانون
۴۴۱	مبحث اول: قواعد حقوقی حاکم بر دستگاه اداری
۴۴۶	مبحث دوم: صور مختلف تخلف از قواعد حقوقی (موارد نقض قانون)
۴۴۶	بند اول: مغایرت ناشی از عدم رعایت صلاحیت اداری
۴۴۶	بخش اول: صلاحیت
۴۵۰	بخش دوم: تجاوز و تخطی از صلاحیت
۴۵۱	بند دوم: مغایرت ناشی از مشروعیت جهت تصمیم اداری یا ...
۴۵۳	بند سوم: مغایرت ناشی از عدم رعایت تشریفات اداری
۴۵۴	بند چهارم: مغایرت ناشی از فقدان علل و موجبات قانونی تصمیم اداری
۴۵۴	بند پنجم: مغایرت ناشی از مخالف بودن موضوع تصمیم اداری با قانون
۴۵۵	مبحث سوم: ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون
۴۵۶	ضمانت اجرای عملیات مادی اداری
۴۵۷	فصل دوم: نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری و مسئله دادرسی اداری
۴۵۷	مبحث اول: چگونگی نظارت قضایی سازمانهای اداری در حقوق خارج
۴۵۸	مبحث دوم: فلسفه وجودی دادگاههای اداری
۴۶۰	مبحث سوم: نظارت قضایی سازمان اداری در حقوق ایران
۴۶۱	بند اول: دیوان عدالت اداری، مرجع اصلی شکایات و تظلمات اداری
۴۶۴	بند دوم: سازمان دیوان عدالت اداری
۴۶۶	بند سوم: صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری (در رابطه با نوع دعاوی)
۴۶۸	بخش اول: نظارت بر اقدامات، تصمیمات، نظامات و آیین نامه های اداری
۴۷۴	بخش دوم: رسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین او
۴۷۵	بخش سوم: چگونگی رسیدگی دیوان

صفحه	عنوان
۴۸۵	بند چهارم: دیوان عدالت اداری از دیدگاه حقوق تطبیقی
۴۸۹	بند پنجم: سایر مراجع اختصاصی اداری
۴۹۲	پیوست ۱: مشارکت مردم در تصمیم‌گیریهای اداری
۴۹۸	پیوست ۲: مفهوم قرارداد عمومی
۵۰۲	پیوست ۳: فهرست وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمانهای وابسته، نهادهای عمومی غیر دولتی ...
۵۰۷	پیوست ۴: آمار مستخدمین دستگاههای دولتی
۵۰۸	منابع و مآخذ
۵۱۵	فهرست موضوعی

پیشگفتار

توسعه بی سابقه آموزش عالی و تأسیس دانشکده‌های حقوق و علوم سیاسی در کشور در سالهای بعد از انقلاب اسلامی، و نیاز مبرم دانشجویان این رشته‌ها به کتب درسی و کمک درسی، به ویژه تشویق اولیای محترم سازمان سمت ما را بر آن داشت که کتاب حاضر را که سالیان متمادی در دانشگاه تهران و سایر دانشگاههای کشور تدریس شده است، با تجدیدنظر در یک مجلد به چاپ برسانیم. این کتاب خلاصه‌ای از درس حقوق اداری ایران است که در برنامه دانشگاهی در دو نیمسال تحصیلی تحت دو عنوان، (۱) سازمان اداری کشور و استخدام عمومی، (۲) اعمال حقوقی اداری (آیین نامه‌ها و قراردادهای اداری و حاکمیت قانون) و دادرسی اداری تدریس می‌شود. از ویژگی کتاب مزبور روشنی بحثها و رعایت ایجاز در بررسیها و تحلیلهای علمی است.

در این کتاب کوشش شده است در ضمن بحث کلی درباره حقوق اداری اصول بنیادی آن از قبیل اصل عدم تمرکز اداری و مشارکت مردم در تصمیم گیریها، اصل قانونمندی سازمانهای عمومی، اصل برقراری عدالت در روابط فرد و دولت و احترام به آزادیهای فردی - که اصول هادی مدیریت معاصر است - در حدود برنامه درسی به دقت مطالعه و بررسی گردد. بنابراین با توجه به وسعت و اهمیت حقوق اداری در جامعه امروز، باید این کتاب را به عنوان مقدمه‌ای بر این رشته علمی تلقی کرد.

امید است این خدمت علمی ناچیز مورد قبول دانش پژوهان این رشته قرار گیرد. از سروران گرامی تقاضا دارد چنانچه نقص و یا اشتباهی در مطالب کتاب مشاهده کردند، با دیده اغماض به آن بنگرند.

منوچهر طباطبائی مؤتمنی

شهریور ۱۳۸۷

کلیات

مبحث اول: تعریف حقوق اداری

در هر جامعه، تعدادی سازمانهای عمومی وجود دارد که در مجموع، دستگاه اداری جامعه را - به معنی اخص کلمه - تشکیل می‌دهد، مطالعه سازمان، صلاحیت و وظایف دستگاه اداری مزبور، موضوع رشته‌ای است که حقوق اداری نامیده می‌شود. برای اینکه بینیم این دستگاه، دارای چه سازمان و وظایفی است، چه تفاوتی با سایر سازمانهای عمومی دارد و چه اعمالی انجام می‌دهد، لازم است از حقوق اداری تعریفی به دست دهیم و سپس در آن، نکات لازم را بشکافیم تا موقع و مقام آن روشن شود.

حقوق اداری را از دو دیدگاه می‌توان تعریف کرد: (۱) از لحاظ صوری، یعنی از لحاظ ارتباط منطقی موجود بین سازمانهای عمومی؛ (۲) از لحاظ ماهوی، یعنی از لحاظ قواعد و احکامی که بر آن حاکم است.

الف) حقوق اداری از لحاظ صوری. حقوق اداری شعبه‌ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع آن، مطالعه سازمان، وظایف و فعالیت دستگاه اداری یعنی مجموع سازمانها، ادارات، مقامات و مأمورینی است که زیر نظر هیئت حاکمه و مقامات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و خدمات همگانی می‌پردازند.

این تعریف در عین اینکه موضوع حقوق اداری را روشن می‌سازد، ارتباط آن را با حقوق اساسی به خوبی معلوم می‌نماید؛ زیرا در حقیقت حقوق اداری، متمم و مکمل حقوق اساسی است: دستگاه اداری هر کشور تابع هیئت حاکمه و فرمانروایان آن کشور است و مطالعه سازمان و صلاحیت و وظایف این مقامات موضوع بحث حقوق اساسی را تشکیل می‌دهد.

حقوق اساسی، از شکل دولت و سازمان قوای عالیه حکومتی (مقننه، مجریه و قضائیه) و صلاحیت و وظایف هر یک از آنها بحث می‌کند، در صورتی که حقوق اداری،

سازمان، صلاحیت و وظایف سازمانهایی را که مجموع آنها قوه مجریه را تشکیل می‌دهند، مطالعه می‌کند.

هیئت حاکمه یا به عبارت دیگر مقامات سیاسی، اصول سیاست و خط‌مشی عمومی دولت را طرح و تعیین، و مقامات و مأموران اداری آن را اجرا می‌کنند؛ برای مثال مقامات سیاسی معین می‌کنند که امور و خدمات عمومی کشور بر طبق چه اصولی باید اداره شود؛ حدود دخالت دولت در اداره امور چیست؟ آیا کار دولت نظارت خواهد بود و یا مدیریت؟ و چنانچه دولت، اداره امور را به عهده بگیرد، آیا افراد هم در کنار او حق فعالیت دارند؛ مانند خدمات اجتماعی و فرهنگی و...؟ و یا این کار تنها به عهده دولت خواهد بود، مانند امور پلیسی و امنیتی و...؟

وقتی اصول مزبور تعیین، و خط‌مشی و سیاست عمومی روشن شد، مأموران اداری و اجرایی، آن را به اجرا می‌گذارند؛ به این ترتیب که برای این منظور سازمان و تشکیلاتی ایجاد می‌کنند، گروهی را به کار می‌گمارند و محل، اعتبار و لوازم کار را در اختیار آنها قرار می‌دهند و بالاخره حدود وظایف و مسئولیت آنها را معین و دستورهای مقامات عالی را اجرا می‌کنند.

بنا به آنچه گفته شد، تعیین اصول عمومی و خط‌مشی و سیاست کلی امور، که در اصطلاح «اعمال حکومتی یا سیاسی» نامیده می‌شود، وظیفه اصلی مقامات عالی قوه مجریه است که با همکاری قوه مقننه و در مواردی، قوه قضائیه صورت می‌گیرد و این موضوع حقوق اساسی است.^۱ اجرا و به کار بستن تصمیمات و دستورهای عالی مزبور که در اصطلاح به آنها «اعمال اداری یا اجرایی» گفته می‌شود، وظیفه اصلی سازمانهای اداری و موضوع حقوق اداری است.

توضیح آنکه اعمال اجرایی یعنی اعمال قوه مجریه دو نوع است: (۱) اعمال اداری؛ (۲) اعمال سیاسی یا حکومتی. اعمال اداری (به معنی محدود کلمه)، مربوط به اعمال عادی و روزمره زندگی اجتماعی است؛ مانند انواع خدمات اجتماعی، فرهنگی، تعاونی و شهری از قبیل آب، برق، تلفن، ایجاد راهها و وسایل ارتباطی و مخابراتی، تهیه ارزاق عمومی، تأمین بهداشت و رفاه همگانی، ایجاد مدارس و مراکز آموزشی و درمانی، تنظیم ترافیک شهر و بالاخره حفظ نظم و امنیت در جامعه. اعمال سیاسی مانند اعلان جنگ، عقد صلح،

۱. برای آگاهی بیشتر رجوع شود به: قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ۳۴۷.

برقرار کردن روابط سیاسی و دیپلماتیک با خارج، اداره امور بیگانگان، سیاست‌گذارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ارتباط با قوه مقننه مانند پیشنهاد لوایح لازم به پارلمان، شرکت در مذاکرات مجلس، و توشیح قوانین و ...، تعیین وزیران و مقامات عالی‌رتبه و اجرای سیاست دولت.

در هر حال، موضوع اعمال اداری به معنی مضیق کلمه دو چیز است: یکی حفظ نظم عمومی در جامعه؛ دیگری تأمین نیازها و خدمات عادی روزانه و تکراری، که در اصطلاح، اولی را پلیس اداری و دومی را خدمات یا امور عمومی می‌نامند؛ و موضوع اعمال سیاسی و حکومتی نیز تصمیم‌گیریها و برنامه‌ریزیهایی است که در جامعه، در سطح هیئت حاکمه مطرح می‌شود و این دو دسته اعمال از دو نظام حقوقی جداگانه تبعیت می‌کنند.

تمایز بین اعمال سیاسی و اداری قوه مجریه از آن روی دارای اهمیت است که اولاً فقط اعمال اخیر موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد، ثانیاً اینکه این دو عمل از نظام حقوقی واحدی پیروی نمی‌کنند: دستگاه اداری در چهارچوب سیاستها و وظایفی که برای او توسط مقامات بالای قوه مجریه تعیین می‌شود عمل می‌کند و با ابزارها و وسایلی از قبیل قوه قهریه و یا امتیازات قانونی که در اختیار دارد به تأمین نظم عمومی و ارائه خدمات می‌پردازد.

باید خاطر نشان کرد که تعیین مرز مشخصی بین اعمال اداری و اعمال سیاسی، امر ساده‌ای نیست؛ زیرا بسیاری از امور مانند حفظ نظم و امنیت عمومی، تهیه ارزاق همگانی، آموزش ملی و انتصاب مأموران که در نظر اول، یک عمل اداری ساده جلوه می‌کند، ممکن است دارای جنبه سیاسی باشد و در وضع عمومی و آینده کشور تأثیر بگذارد؛ برای مثال انتصاب یا تغییر یک بخشدار یا فرماندار در یک بخش یا شهرستان، و یا حمل یک محموله جنگی در نقاط مرزی ممکن است پرمفهوم و معنی‌دار باشد و نشان‌دهنده تغییر سیاست دولت و یا نشان قدرت او تلقی گردد؛ از این رو مرزبندی دقیق بین اعمال اداری و اعمال سیاسی و در نتیجه تفکیک بین مباحث حقوق اداری و حقوق اساسی دشوار است و جز از لحاظ علمی و آکادمیک و تسهیل امر مطالعه، ارزشی ندارد.^۱

بنابه آنچه گفته شد، اعمال اداری عبارت است از اعمال قوه مجریه، به استثنای آنچه

۱. یادآوری این نکته لازم است که امور بودجه و مالیاتها و درآمدها و هزینه‌های عمومی که جزء وظایف قوه مجریه است و در گذشته جزء مباحث حقوق اداری به شمار می‌رفت، اکنون به جهت اهمیت، موضوع درس جداگانه‌ای به نام «مالیه عمومی» گردیده است.

به روابط قوه مزبور با سایر قوای حاکمه و نیز روابط او با دول خارج (روابط دیپلماتیک) مربوط می‌شود و فقط این اعمال است که موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد. سازمان اداری یعنی سازمانی که عهده‌دار اعمال اداری و اجرایی است همان سازمان قوه مجریه است. برای امور سیاسی و حکومتی مربوط به قوه مجریه از یک سو و اداره امور و خدمات و حفظ نظم عمومی از سوی دیگر، سازمانهای جداگانه‌ای وجود ندارد و دستگاه واحدی عهده‌دار هر دو کار است. بدین ترتیب رئیس‌جمهور، هیئت وزیران و وزیران که از ارکان مهم حکومت و مسئول سیاست کلی کشورند، در عین حال عالی‌ترین مقامات اداری و مسئول نظم عمومی در کشور و اداره خدمات عمومی نیز هستند؛ از این رو مطالعه مقامات عالی‌تر قوه مجریه، در عین اینکه موضوع حقوق اساسی است، به دلیل اینکه مقامات مزبور در رأس هرم سازمان اداری قرار دارند، جزء مباحث حقوق اداری نیز هست. اما قوه مقننه و قوه قضائیه به جز وظایف خاصی - قانون‌گذاری و دادرسی - که به عهده دارند، مانند هر سازمانی، در امور اداری از قبیل استخدام کارکنان اداری خود، و اداره منابع و امور مالی و قراردادهای و غیره تابع قواعد حقوق اداری (قانون استخدام کشوری و قانون محاسبات عمومی) هستند و این امر با انجام وظایف اصلی آنها که ماهیتاً اعمال حاکمیت است منافاتی ندارد. زیرا اعمال اداری قوه مقننه و قوه قضائیه ماهیتاً یک امر اداری و تابع قواعد حقوق اداری است.

ب) حقوق اداری از لحاظ ماهوی. پیش از آنکه به تعریف ماهوی حقوق اداری بپردازیم، باید توجه کنیم که حقوق اداری نظام ویژه‌ای از علم حقوق، و شامل احکام و قواعد ویژه‌ای است و این امر از آنجا ناشی می‌شود که حقوق اداری برخلاف حقوق خصوصی که حاکم بر روابط بین افراد با یکدیگر و حافظ منافع خصوصی است، حاکم بر روابط حقوقی بین افراد و دولت، و حافظ منافع و مصالح عمومی است و وجود همین اختلاف سبب شده است که دستگاه اداری برای انجام وظایف خود و برای مقابله با دشواریها و تعارضات، از قواعد ویژه‌ای به نام امتیازات قدرت عمومی و یا اختیارات ناشی از حق حاکمیت که در اکثر موارد متفاوت از اصول و قواعد حقوق خصوصی است تبعیت کند و در نتیجه حقوق اداری به صورت نظام ویژه‌ای از علم حقوق مطرح شود و از سایر شعب حقوق مستقل و متمایز گردد؛ چنان که مثلاً قرارداد حقوق مدنی اجاره خدمه و کارگران، که معمولاً بین کارفرما و کارگر (اجیر) منعقد می‌شود، امروزه به هیچ‌وجه قادر

نیست روابط دولت را با مأموران و مستخدمان آن تعیین و تنظیم کند؛ زیرا مصالح و مقتضیات عمومی ایجاب می‌کند که دولت آزادی عمل بیشتری داشته باشد و هر زمان که بخواهد به طور یک‌جانبه در وضع مستخدمان و کارکنان خود تغییراتی داده، در صورت لزوم به خدمت آنها خاتمه دهد. بنابراین ماهیت و اصول استخدام دولتی که یکی از مباحث مهم حقوق اداری است، از ماهیت قرارداد اجاره خدمه حقوق مدنی که در آن، تساوی اراده طرفین حکومت دارد و اقدامات یک‌جانبه میسر نیست، متمایز گردیده است. همچنین قراردادهای مختلفی مانند، امتیاز و مقاطعه که دولت منعقد می‌کند و به قراردادهای اداری و عمومی موسوم است، از اصولی تبعیت می‌کند که آنها را از قراردادهای معمول بین افراد متفاوت می‌سازد؛ مثلاً در قراردادهای اداری - بدون اینکه در آنها شرط شده باشد - دولت حق دارد در صورت لزوم به طور یک‌جانبه تعهدات اضافی به پیمانکار خود تحمیل کند و یا آنها را تنها به لحاظ منافع عمومی فسخ و لغو کند، در حالی که چنین اعمالی خلاف اصول قانون مدنی است (آیین‌نامه معاملات دولتی مورخ ۱۳۴۹/۱۲/۲۹). همچنین، مواردی پیش می‌آید که دولت نمی‌تواند از اصول قانون مدنی، جزء به جزء تبعیت کند؛ مثلاً در طرحهای عمرانی و احداث یا توسعه معابر و نظایر آن که اغلب دولت نیاز به زمین دارد و نمی‌تواند به آسانی و به قیمت عادلانه آن را تحصیل کند و چه بسا مالکان حاضر به فروش زمین خود نیستند. در چنین مواردی، دولت مجبور است با استفاده از قوانین خاص، از مالکان سلب مالکیت کرده، منظور عمومی را عملی سازد. بنابراین قاعده سلب مالکیت، که در حقوق اداری، دولت به آن متوسل می‌شود، معادلی در قانون مدنی ندارد و مقررات این قانون اجازه نمی‌دهد که افراد در روابط خود با یکدیگر به جای توافق، به زور متوسل شوند و از مالک به اجبار خلع ید و سلب مالکیت کنند. سایر اصول و قواعد ویژه که حاکم بر اعمال اداری، قراردادهای اداری، اموال عمومی، استخدام عمومی، و مسئولیت مدنی دولت است، نیز چنین است و ما از آن در جای خود گفتگو خواهیم کرد.

در حقوق اداری، این قبیل قواعد و امتیازات - که دولت از آن برخوردار است - در اصطلاح، امتیازات حقوق عمومی^۱ یا امتیازات ناشی از حق حاکمیت دولت یا امتیازات قدرت عمومی^۲ یا امتیازات خارج از حقوق خصوصی^۳ نامیده می‌شود. ویژگی این امتیازات

1. les privilèges du droit public
 2. les privilèges de la puissance publique
 3. les privilèges exorbitantes du droit privé

آن است که دولت می‌تواند آنها را به طور یک‌جانبه، یعنی بدون جلب رضایت افراد؛ علیه آنها به کار گیرد و این درست مغایر اصول حقوق مدنی است که بر برابری و آزادی اراده افراد مبتنی است.

باید در نظر داشت که حقوق اداری تنها استثنائات وارد بر حقوق خصوصی نیست بلکه خود، نظام ویژه‌ای است و یک سلسله اصول و قواعد پایه‌ای و بنیادی دارد که حتی در صورت سکوت قانون‌گذار نیز بر روابط افراد و دولت حاکم است. همین ویژگی سبب شده است که حقوق‌دانان از استقلال و خودسامانی حقوق اداری سخن به میان آورند و آن را نظامی مستقل در بین رشته‌های علم حقوق محسوب کنند. و اگر در مواردی، دستگاه اداری از قواعد حقوق خصوصی پیروی می‌کند این امر با استقلال حقوق اداری منافاتی ندارد. در اینجا، این پرسش مطرح می‌شود، که آیا اداره، در روابط خود با افراد همواره تابع نظام و اصول و قواعد ویژه است یا آنکه می‌تواند در مواردی نیز از همان قوانین حاکم بر روابط افراد تبعیت کند.^۱

در پاسخ باید گفت، تبعیت اداره از قانون و نظام ویژه تا آنجاست که تأمین مقتضیات منافع عمومی به گونه دیگر ممکن و میسر نباشد. آنجا که تأمین این منافع از راه اجرای قوانین مدنی امکان‌پذیر باشد، موجبی برای استفاده از امتیازات و قوانین ویژه نخواهد بود؛ به عبارت دیگر لزومی ندارد که اداره همواره برای انجام وظایف و مسئولیتهای خود به نظام

۱. باید خاطرنشان کرد که ما در این مورد در برابر دو طرز تفکر حقوقی قرار داریم: یکی طرز تفکر فرانسوی که دستگاه اداری را تابع قانون ویژه قرار می‌دهد (که حقوق کشور ما نیز از آن متأثر است) و دیگری طرز تفکر انگلوساکسون که در آن بین اداره و افراد از لحاظ تبعیت از قانون جز در موارد استثنایی که قانون‌گذار معین کرده است، فرقی وجود ندارد، و هر دو تابع قانون هستند. البته در حقوق انگلوساکسون مانند همه کشورهای قوانین ویژه‌ای وجود دارد که به موجب آن، تشکیلات و حدود وظایف ادارات و سازمانهای عمومی معین و مقرر شده است؛ لکن این سازمانها از لحاظ فعالیت و عمل با افراد عادی فرقی ندارند، هر دو تابع یک قانون‌اند که همان حقوق خصوصی و یا به اصطلاح حقوق کامن - لاو (common law) است و قراردادها و مسئولیتهایشان تابع همان حقوق خصوصی است و هر دو در پیشگاه قانون و دادگاه یکسان‌اند و این امر مانع از آن شده است که در این کشورها حقوق اداری گسترش یابد. ما در اینجا وارد محاسن و معایب دو نظام نمی‌شویم همین‌قدر باید دانست که نظام انگلوساکسون مخالف امتیاز دولت و آزادمنش، و نظام فرانسوی ترجیحی و اقتدارگراست؛ ولی آنچه مسلم است هر دو نظام، قانونمند و تابع حاکمیت قانون و عدالت‌اند.

ویژه و قوانین ویژه متوسل شود بلکه در جایی که مانعی برای تأمین منافع عمومی در بین نباشد، می‌تواند از حاکمیت خود صرف‌نظر کرده، با همان قواعد و شرایط عادی زندگی حقوقی رفتار کند و از همان قواعد حقوق خصوصی، یعنی حقوق مدنی و حقوق بازرگانی حاکم بر روابط خصوصی افراد تبعیت کند.

در هر حال، عدالت حکم می‌کند، اولاً، هر جا که اختیارات یا امتیازاتی برای اداره شناخته می‌شود، در مقابل برای جبران خسارات وارد شده به افراد نیز راهی اندیشیده شود تا اصل برابری افراد در برابر تحمیلات ناشی از اداره امور عمومی محفوظ بماند. ثانیاً، مفهوم مقتضیات منافع عمومی که در حقیقت مجوزی برای استفاده از امتیازات قدرت عمومی است، به طور کامل روشن شود و حدود و جوانب آن معین و مشخص گردد، والا چنانچه قرار باشد، مانند گذشته «مقتضیات منافع عمومی» دستاویزی در دست اداره باشد و اداره از آن برای توجیه خود کامگیهای خود سود جوید، در این صورت مقتضیات منافع عمومی که یک مفهوم چندپهلوست تبدیل به اسلحه خطرناکی خواهد شد و آزادیها و حقوق فردی به خطر خواهد افتاد. برای اینکه چنین وضعی پیش نیاید لازم است حاکمیت قانون در کشور به طور مؤثر و کارا سازمان یابد و قوه قضائیه بر اعمال و تصمیمات دولت نظارت کند. ما در پایان کتاب به تفصیل درباره حاکمیت قانون و نظارت قضایی سازمانهای اداری گفتگو خواهیم کرد.

اکنون، با برداشت تازه‌ای از حقوق اداری و ویژگی قواعد آن، لازم است از حقوق اداری تعریف دیگری به دست دهیم که نکات مذکور را در بر می‌گیرد. حقوق اداری را می‌توان چنین تعریف کرد:

«حقوق اداری مجموع قواعد حقوقی متفاوت از قواعد حقوق خصوصی است که بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده، روابط او را با افراد تنظیم و تنسيق می‌کند.»^۱

با توجه به اینکه دستگاه اداری در برخی موارد، تابع حقوق خصوصی و در برخی دیگر تابع قوانین ویژه است، گروهی از حقوق‌دانان، حقوق اداری را مجموع همه این قوانین و قواعد می‌دانند که حاکم بر دستگاه اداری است. آنچه مسلم است عقیده اخیر یک تعریف موسعی از حقوق اداری است^۲، و الا حقوق اداری از لحاظ منطقی، در واقع همان

1. Rivero, J., *Droit administratif*, 4^e ed., pp. 13-19. Vedel, G., *administratif*, p. 21, 31. *Cours de droit*.
2. De Laubadère, André, *Manuel de droit administratif*, 1947, p. 16.

اصول و قواعد ویژه متفاوت و متمایز از حقوق خصوصی است. درباره استقلال حقوق اداری نباید غلو کرد؛ زیرا حقوق اداری هنوز کاملاً از حقوق خصوصی بی‌نیاز نیست. اصول و قواعد این رشته از حقوق، در طی زمان به قدری توسعه و تکامل یافته که می‌تواند جوابگوی نیازهای تازه جامعه نیز باشد؛ از این رو، در روابط اداره و افراد، در هر مورد که حکم ویژه‌ای در بین نباشد باید به قانون مدنی مراجعه کرد و از آن برای حل مشکل سود جست.

مبحث دوم: ویژگیهای حقوق اداری

بند اول: حقوق اداری مدون نیست

حقوق اداری ایران، قانون واحدی ندارد که در آن تمام اصول و احکام مسائل اداری، مانند قانون اساسی، قانون مدنی، قانون بازرگانی، قانون آیین دادرسی مدنی، قانون کیفری، قانون آیین دادرسی کیفری، و قانون ثبت، در یک جا تدوین و گردآوری شده باشد و علت آن این است 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.

اکنون، حقوق اداری در کشور ما مانند اکثر کشورها به صورت قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و در پاره‌ای موارد به صورت عرف، و رویه اداری است که تشتت و ابهامات و تناقضات موجود در آنها، امر مراجعه و مطالعه را دشوار ساخته است. البته وجود قانون واحد و مدون، کار مطالعه و پژوهش را تسهیل می‌کند، لکن به جهت کثرت و تنوع سازمانهای اداری و مسائل مربوط به آنها و به ویژه تغییرات و تحولاتی که همواره سازمانها با آن روبه‌رو هستند، نه تنها در کشور ما بلکه در خارج نیز تاکنون تدوین قواعد و احکام حقوق اداری به صورت قانون واحد و جامع، عملی نشده است.

تدوین تئوری حقوق اداری یعنی اصول و قواعد کلی آن جزء اقدامات مهم قانون‌گذاری است که در آینده باید به آن مبادرت شود.

بند دوم: حقوق اداری رشته جوان و با اهمیتی است

جوان و با اهمیت بودن حقوق اداری به این معنی است که در حقوق کشور ما، مفهوم

حقوق اداری یک امر کاملاً تازه است. این مفهوم در جامعه ما، با پیشرفت فکر دموکراسی و حکومت مردمی، و طرز تلقی جدید از روابط اداره کنندگان با اداره شونده‌گان و رعایت حقوق مردم پدیدار گشت. فکر اینکه اعمال و رفتار هیئت حاکمه و دستگاه اداری باید محدود به قانون باشد و حقوق افراد ملت را محترم بشمرد و در روابط بین اداره و افراد، قانون حکومت بکند (اصل حاکمیت قانون) به تازگی در سنن اداری ما راه یافته است.

علاوه بر آنچه گفته شد، در گذشته سازمان دولت، ساده و وظایف آن محدود و دخالتش در زندگی اجتماعی، کمتر بود؛ از این رو بسیاری از مسائل که امروزه، مبتلا به زندگی اجتماعی و اداری است، کمتر مطرح می‌شد. مسائل سازمان و مدیریت دستگاه اداری و دیگر مسائل نیز یا هرگز مطرح نمی‌شد، یا در صورت مطرح شدن، به قدری ساده و کم اهمیت بود که غالباً آن را بر طبق اصول قانون مدنی حل و فصل می‌کردند، به ویژه اینکه برای دولت مسئولیتی در بین نبود و دولتها در کارها قدرت بلامنازع داشتند، لکن از زمانی که بر اثر پیشرفت تمدن، دخالت دولت در زندگی اجتماعی افزایش یافته و انتظارات مردم از آن بالا گرفته است، حقوق اداری نیز اهمیت زیادی پیدا کرده و از شعب مهم حقوق عمومی گردیده است.

مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری

در اینجا بی‌مناسبت نیست که ارتباط حقوق اداری با علم اداره، یا علوم اداری به معنی اخص کلمه معلوم شود. وجه اشتراک این دو رشته از علوم آن است که هر دوی آنها راجع به یک پدیده اجتماعی که اداره یا سازمان نامیده می‌شود بحث و گفتگو می‌کنند و از این رو هر دو جزء علوم اداری به معنی عام کلمه‌اند، ولی وجه افتراق و اختلاف آنها در این است که هر کدام از زاویه و دید خاصی، به امور و قضایای اداری می‌نگرند: حقوق اداری از جنبه حقوقی سازمان اداری دولت (قوه مجریه)، یعنی از روابط حقوقی دولت، با افراد 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، مباحث و مسائل حقوقی سازمان، اصولاً داخل در موضوع علوم اداری نیست. اگر سازمان اداری را به یک انسان تشبیه کنیم که در جامعه دارای حقوقی است و به تکالیفی مکلف است و مطابق قانون مأموریت دارد اعمالی را انجام دهد، علوم اداری به منزله علم فیزیولوژی یا علم وظایف‌الاعضا است که از

مسائل درونی مانند وظایف اعضا بحث می‌کند، در حالی که حقوق اداری از روابط خارجی یعنی از روابط حقوقی آن شخص با افراد در جامعه بحث می‌کند. خلاصه آنکه موضوع حقوق اداری، مطالعه سازمان رسمی و قانونی دستگاههای اداری دولت و صلاحیت و اختیارات و تکالیف آنهاست که به موجب قانون مقرر گردیده، در صورتی که موضوع علوم اداری، تحقیق درباره کشف روشهایی برای اداره سازمانها به نحو بهتر است؛ به عبارت دیگر در آن، از ترتیب سازمان دادن، طریقه تقسیم کار، روش صحیح استخدام، فن مدیریت و بالاخره تدابیری که در کارمندان اعتماد، علاقه و انضباط ایجاد کند، بازده کار را بالا ببرد و رسیدن به هدف را آسانتر سازد، بحث می‌شود. بنابراین موضوع علوم اداری خیلی وسیع است و از یک سازمان رسمی مانند دولت، تا سازمانی خصوصی مانند مؤسسات خصوصی بازرگانی را دربر می‌گیرد، حال آنکه موضوع حقوق اداری تنها مطالعه روابط حقوقی دستگاه اداری دولت است. علوم اداری شامل رشته‌هایی مانند سازمان و مدیریت، تجزیه و تحلیل اداری، کارگزینی و امور استخدامی، حسابداری و حسابرسی، آمار و بایگانی، روابط انسانی و ... است.

مبحث چهارم: وظایف اداری قوه مجریه و موضوع حقوق اداری

۱. در قرن هجدهم عقاید و افکار سیاسی درباره حکومت، تحت تأثیر مکتب فردگرایی قرار داشت. فلاسفه و سیاست‌مداران معتقد بودند که نظام طبیعی بهترین عامل ترقی و خیر جامعه است؛ زیرا انگیزه سودجویی و حس رقابت که در افراد وجود دارد، خود محرک افراد برای فعالیت و تلاش و کوشش است؛ از این رو آنها بر این عقیده پافشاری می‌کردند که دولت در امور اجتماع کمتر دخالت و فقط به نظارت بسنده کند. با انقلاب صنعتی در اروپا، نضج سرمایه‌داری، و نهضت‌های کارگری - که بعد از جنگ جهانی اول در اروپا به وجود آمد - این طرز تفکر فردگرایانه درباره دولت دگرگون شد و دولت مجبور گردید برای رفع نابسامانیها و تجاوزات و اجحافات که از طرف صاحبان سرمایه به قشر کارگر و کم‌درآمد اعمال می‌شد به طور جدی وارد میدان شود و وظایف مهمی را در تأمین رفاه اجتماعی و رشد اقتصادی به عهده گیرد. این امر سبب شد که دستگاه اداری جوامع بیش از گذشته گسترش یابد.

امروزه مفهوم کلاسیک دولت که برای دولت یک نقش انفعالی و ناظر قائل بود و وظیفه او را تنها حفظ نظم عمومی در جامعه و انجام خدمات محدودی می‌دانست (نظریه دولت - ژاندارم) متروک شده است. نظریه جدید موسوم به دولت - رفاه اجتماعی^۱ خواستار نقش فعالانه برای دولت است.

۲. نظریه پردازان اصل انفصال قوا، در دو قرن پیش حد و مرزی که بین اقتدارات حکومتی ترسیم می‌کردند، چنین بود که: وضع قانون با قوه مقننه، و اجرای آن با قوه مجریه، و حل و فصل دعاوی و رفع خصومات بین افراد با قوه قضائیه باشد، لکن در طول زمان، با افزایش وظایف و مسئولیتهای دولت، وظایف قوه مجریه در مرزهای مزبور متوقف نشد. امروز قوه مجریه در اکثر کشورها، به اموری می‌پردازد که از حیث صلاحیت اجرایی او فراتر می‌رود و با امور قانون گذاری و قضایی مرتبط می‌شود. قوه مقننه معمولاً به تعیین اصول کلی اکتفا می‌کند و تعیین جزئیات قوانین به عهده مقامات اجرایی گذاشته شده است که با وضع آیین نامه و نظامات اداری به آن مبادرت می‌ورزند و با آنکه قوه قضائیه اصولاً به حل و فصل دعاوی می‌پردازد، لکن رفع اختلافات بین دولت و افراد به عهده مراجع اداری خاصی است که در بطن دستگاه اداری به وجود آمده‌اند؛ مانند کمیسیونهای مالیاتی در وزارت دارایی، کمیسیونهای حل اختلافات کارگری در وزارت کار، کمیسیونهای حل اختلافات مربوط به شهرداری در شهرداریها و کمیسیونهای حل اختلافات منابع طبیعی در وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و ... که معمولاً از لحاظ قضایی، دیوان عدالت اداری نسبت به آنها نظارت عالی دارد.

افزون بر آنچه گفته شد، مقامات اداری در اجرای وظایف خود قراردادهایی با اشخاص منعقد می‌کنند که تابع قوانین اداری خاصی است، یا به طور یک‌جانبه تصمیماتی می‌گیرند و اعمالی انجام می‌دهند که در حقوق افراد مؤثر واقع می‌شود.

در حقوق اداری کشورهای پیشرفته، تمام تلاش و کوشش بر این است که تصمیمات دولت اعم از تصمیمات یک‌جانبه و وضع آیین نامه‌ها و نظامات اداری در چهارچوب قانون صورت گیرد و حل و فصل اختلافات در مراجع اختصاصی (شبه قضایی) تضمینات یک عدالت بی طرفانه و منصفانه را تأمین کند و به طور کلی حقوق افراد مصون از تعرض و تجاوز مقامات اداری باشد.

بررسی همه این امور و جنبه‌های حقوقی و قضایی آن، موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد که در این کتاب درباره آنها بحث و گفتگو خواهد شد.

در باب اول کتاب به تشریح و مطالعه دستگاه اداری کشور، که عهده‌دار پلیس اداری و اداره امور و خدمات عمومی است می‌پردازیم. چون سازمان، همان تقسیم کار و توزیع صلاحیت است، و در حقیقت افرادند که به نام مأموران و مستخدمین دولت اداره امور را به عهده دارند. باب دوم کتاب به استخدام دولتی و مسائل مربوط به آن اختصاص داده شده است. در باب سوم، احکام مربوط به پلیس اداری و امور و خدمات عمومی، و در باب چهارم اعمال حقوقی اداری قوه مجریه یعنی تصمیمات اداری و قراردادهای عمومی بیان خواهد شد. باب پنجم به مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین عمومی، و باب ششم به مسئله حاکمیت قانون در روابط دولت و افراد، و نظارت قضایی اعمال و تصمیمات اداری و مسئله دادرسی اداری اختصاص داده شده است.

مبحث پنجم: تاریخچه حقوق اداری ایران^۱

بند اول: ادوار پیش از اسلام

دوره هخامنشیان: از سازمان حکومتی و اداری دولت ماد که اولین دولت ایرانی بوده است اطلاعات کافی در دست نیست. رژیم دولت هخامنشی، حکومت سلطنتی مطلقه بود. پادشاهان این سلسله مانند بسیاری از پادشاهان آن زمان ادعا می‌کردند که از طرف خداوند برگزیده شده‌اند (نظریه حقوق الهی) و به همین جهت مردم در امر حکومت دخالتی

۱. برای اطلاع بیشتر از تاریخچه سازمان اداری ایران باستان به کتب و رسالات زیر مراجعه شود:

تاریخ ایران باستان تألیف مرحوم حسن پیرنیا در سه جلد چاپ تهران؛ ایران در زمان ساسانیان تألیف پروفیسور آرتور کریستن سن دانمارکی، ترجمه رشید یاسمی، چاپ تهران، ۱۳۱۷؛ وضع ملت و دولت و دربار در دوره شاهنشاهی ساسانیان تألیف پروفیسور آرتور کریستن سن دانمارکی، ترجمه مجتبی مینوی ۱۳۱۴؛ تاریخ حقوق ایران از آغاز تا هجوم اعراب تألیف دکتر تقی نصر به زبان فرانسه چاپ پاریس، ۱۹۳۳؛ تاریخ حقوق عمومی ایران باستان تألیف دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی به زبان فرانسه؛ رساله دکترای دولتی حقوق ۱۹۵۰ دانشگاه پاریس؛ شاندر، آلبر، کتاب کوروش نامه، ترجمه دکتر هادی هدایتی از انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۳۵؛ تاریخ اجتماعی ایران تألیف سعید نفیسی از انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۲.

نداشتند. مع ذلک سجایای اخلاقی پادشاهان هخامنشی و احترامی که آنها به عقاید مذهبی و آداب و رسوم اجتماعی می گذاشتند، فشار استبداد را برای مردم قابل تحمل می ساخت. وراثت تاج و تخت، قواعدی داشت که بر اثر عرف و عادت و تحولات تاریخی به وجود آمده بود. با وجود این، گاهی جاه طلبی بعضی شاهزادگان مانع اجرای منظم آنها می گردید.

امور کشور را شاه شخصاً به کمک چند نفر از مشاوران نزدیک خود که در رأس آنها، وزیر اعظم بود اداره می کرد. وزیر اعظم که آن را هزار بند Hazarpat یا Hazarupati می خواندند بعد از شاه شخص مهم مملکت بود. او در عین حال مهرداد و فرمانده گارد مخصوص شاه (سربازان جاوید) بود.

امپراتوری هخامنشی قبل از داریوش کبیر سازمان اداری مرتبی نداشت ولی شاه برای اولین بار در تاریخ، سازمانی به وجود آورد که مورد تقلید و اقتباس ملل دیگر قرار گرفت.

سازمان اداری داریوش کبیر براساس سیستم مرکزیت و تقویت قدرت شاه بود به همین جهت ساختن راههای بزرگ نظامی و ایجاد چاپارخانه های منظم که مأمور رسانیدن اوامر شاه به مأموران دولتی در شهرستانها بودند، وجهه همت دولت قرار گرفت.

داریوش، امپراتوری خود را به بیست ساتراپی تقسیم کرد. در رأس هر ساتراپی یک نفر مأمور کشوری به نام ساتراپ^۱ قرار داشت. ساتراپها را شاه به میل خود منصوب و معزول می کرد. در هر ساتراپی امور کشوری از امور لشگری جدا بود. امور کشوری با ساتراپ و امور لشگری با فرمانده سپاه بود. در ضمن بازرسان مخصوصی وجود داشتند که آنها را «چشم و گوش شاه» می نامیدند. اینها مأموران بسیار مقتدری بودند که کارهای دولتی را بازرسی می کردند و نتیجه را مستقیماً به شاه گزارش می دادند.

داریوش، در امور مالی نیز اصلاحات بزرگی ایجاد کرد و برای تسهیل پرداخت مالیات، اقدام به ضرب سکه طلا به نام داریک کرد. تشکیلاتی که به همت داریوش کبیر به وجود آمد موجب قدرت و گسترش دولت هخامنشیان گردید. ولی سرانجام سیاست آنها در آسیای صغیر و مدیترانه با سیاست یونانیها رویارو شد و اسکندر مقدونی در سال ۳۳۰ ق.م. به ایران لشکر کشید.

1. Kachathrāp ava

دوره سلوکیها و اشکانیان: حمله اسکندر به ایران موجب رویارویی شرق و غرب و رواج زبان، فلسفه، فرهنگ، آداب و رسوم یونانی در ایران^۱ و سایر نقاط مفتوحه شد. اسکندر که ابتدا به عنوان یک انتقام‌جو «تخت جمشید» را آتش زد در اواخر عمر تغییر عقیده داد و تحت نفوذ تمدن ایرانیها قرار گرفت. وی دربار خود را به رسم شاهان ایرانی ترتیب داد و ایرانیها را به کارهای مهم گماشت.

اسکندر به پیروی از پند استاد خود، ارسطو، که گفته بود: «تفرقه بینداز و حکومت کن» ایران را به قطعات کوچک تقسیم کرد و هر یک را به فرمانروایی سپرد. طبق نوشته بندهش، ایران به ۹۰ قسمت تقسیم گردید. اما مرگ نابهنگام اسکندر کار را ناتمام گذاشت و امپراتوری عظیم او قطعه‌قطعه شد و سلسله یونانی سلوکی، که جانشین اسکندر بودند، در ایران حاکم شدند و مدتی حکومت کردند، گرچه کاری از پیش نبردند. اشکانیان که از اقوام اصیل ایرانی بودند به زودی بساط حکومت آنها را برچیدند و دولت بزرگ اشکانی را که مدت چند قرن دوام داشت، تأسیس کردند.

اشکانیان در سیستم اداری ایران تجدیدنظر نکردند و به ترکیب ایالات که به وسیله سلاطین و امرای محلی اداره می‌شد، دست نزدند و فقط آنها را تابع خود نمودند.

در این زمان، سلطنت در عین حال که حق انحصاری خانواده اشکانی بود ولی موروثی نبود. یعنی لزوماً سلطنت از پدر به پسر نمی‌رسید بلکه پس از مرگ شاه، شورای بزرگان، جانشین او را به دلخواه خود معین می‌کرد. اگر اختلافی رخ می‌داد شمشیر در میانه حکم می‌کرد. هر طایفه یکی از شاهزادگان اشکانی را انتخاب می‌کرد و برای رسانیدن او به مقام شاهنشاهی کوشش می‌نمود.

امپراتوری اشکانی مرکب از شش یا هفت حکومت بزرگ محلی بود که در رأس هر یک از آنها شاهان کوچک قرار داشتند، که از طرف شاه بزرگ اشکانی منصوب شده بودند. شاه بزرگ از آنها جز اطاعت و انقیاد و دادن خراج سپاه چیز دیگری نمی‌خواست. هر یک از حکومت‌های مزبور نیز به نوبه خود، مرکب از چند امیرنشین بودند.

شاهزادگانی که به حکومت منصوب می‌شدند بنا بر معمول آن زمان، عنوان شاهی می‌گرفتند و هر یک از ایالات اشکانی را که تعداد آنها بالغ بر هجده ایالت بود یک

پادشاهی می خواندند. به همین جهت عده‌ای از مورخان عرب، دوره بین اسکندر و ساسانیان را عهد ملوک الطوائف نامیده‌اند. در زمان اشکانیان شورایی از نجبا و اشراف بود که «ژوستین» Justin مورخ رومی آن را سنا خوانده است. این شورا اختیارات سیاسی زیادی داشت و قدرت شاه را محدود می کرد و پس از مرگ شاه، جانشین او را به دلخواه خود معین می نمود. قرائنی در دست است که انجمن دیگری هم وجود داشته است که آن را مجمع ریش سفیدان یا مغان می نامیدند. این مجمع برخلاف مجلس اول که در کشور، قوه حقیقی محسوب می شد، مجلس مشورتی بوده است.

دوره ساسانیان: ساسانیان که بعد از اشکانیان به قدرت رسیدند سیاست مرکزی را در پیش گرفتند و خودمختاری ایالات را از بین بردند و رژیم فئودالیت و ملوک الطوائفی را از کشور ایران برانداختند. و اگر شاهان ساسانی عنوان «پادشاه» را به برخی از حکام محلی می دادند فقط برای حق شناسی و یا به علل سیاسی بود؛ زیرا حکام دیگر حق نداشتند که برای خود سپاه مخصوصی داشته باشند و درباری ترتیب دهند و یا مقام خود را به وارث خود منتقل نمایند. تعقیب این سیاست که در ضمن متکی بر طرفداری از مذهب بود، سبب شد که وحدت ملی ایرانیان تقویت شود و حکومت مرکزی مقتدر گردد.

ساسانیان، مذهب زردشت را عملاً مذهب رسمی کشور اعلام نمودند و به این ترتیب قوانین اوستا که حاوی قوانین سیاسی و مدنی و جزایی بود، جزء قوانین رسمی دولت گردید.

بنابراین، صفات ممیزه دولت ساسانی دو چیز بود: یکی تمرکز قوا و دیگری حمایت رسمی از دین زردشت که اگر عمل اول را تقلیدی از داریوش کبیر بدانیم، عمل دوم از ابتکارات ساسانیان به شمار می رود.

در دوره ساسانیان افراد جامعه به چهار طبقه تقسیم می شدند: طبقه اول روحانیون که مشتمل بر قضات (داذوران) و علمای دینی (مغان، موبدان و هیربذان) و دستوران و معلمان (اندرزبذان). طبقه دوم نجبا یا جنگیان، طبقه سوم دبیران یعنی مستخدمین ادارات دولتی (منشیان، محاسبان، نویسندگان احکام محاکم، نویسندگان اجازه نامه‌ها و قراردادهای و نیز مورخان و پزشکان و منجمان که جزء این طبقه محسوب می شدند). طبقه چهارم کشاورزان و پیشه‌وران و بازرگانان که توده ملت را تشکیل می دادند.

هر یک از این طبقات رئیسی داشت. رئیس روحانیون مؤبدان مؤبد، رئیس جنگیان، ایران سپاه‌بند، رئیس دبیران، ایران دبیربند یا دیبهران مهیست، رئیس طبقه چهارم و استریوشان سالار نامیده می‌شدند و هر یک از آنها در دربار شغل معین و وظیفه خاصی داشتند. هر یک از طبقات مزبور از نظر سیاسی و مدنی وضع حقوقی جداگانه و امتیازات خاصی داشتند و اختلاط و امتزاج آنها با یکدیگر ممنوع بود. شاه رئیس عالی تمام طبقات و مافوق سازمان حکومت مرکزی و تمام قوا بود. بعد از شاه، شخص مهم کشور وزیر بزرگ بود.

چنان‌که قبلاً گفته شد در زمان هخامنشیان هم، رئیس تشکیلات مرکزی وزیر بزرگ بود که او را هزاربند می‌نامیدند و او در ابتدا رئیس فوج هزار نفری محافظان مخصوص شاه بود که به این مقام رسید. شاه به دست او امور مملکت را اداره می‌کرد. این مقام در زمان اشکانیان باقی ماند و به عهد ساسانیان رسید. وزیر بزرگ را در عهد ساسانیان وزرگ فرمذار می‌خواندند. عنوان دیگر او دراندرزبند بود که به معنی مستشار دربار است.

وظیفه او اداره کردن امور اداری و سیاسی کشور تحت نظارت شاه بود. ولی بنا به اعتمادی که شاه به او داشت غالباً وی امور را مستقل انجام می‌داده است و از این گذشته هنگامی که شاه در سفر یا در جنگ بود به نیابت سلطنت، گماشته می‌شد. گاهی برخلاف سنت ساسانیان فرماندهی سپاه نیز به او تفویض می‌شد. پروفیسور آرتور کریستن سن مستشرق معروف دانمارکی^۱ می‌نویسد: «منصب وزارت اعظم که خلفا برقرار کردند و در میان همه دول اسلامی متداول گردید، تقلید مستقیم از منصب وزرگ فرماذار ساسانیان بوده است. از این سبب تحقیقاتی که دانشمندان عرب در اصول سیاست کرده‌اند و آنچه در باب مقام و منصب وزیر بزرگ اسلامی گفته‌اند، عموماً در حق وزرگ فرماذار عهد ساسانی معتبر و صحیح است. ماوردی می‌گوید وزیر اعظم از حیث قدرت با شخص خلیفه برابر بود و برای اینکه اطاعت خود را نسبت به خلیفه ظاهر کند از اقدامات خود او را آگاه می‌کرد. خلیفه کارهای وزیر را بازرسی می‌نمود و اقتدار وزیر اعظم از سه جهت محدود بود: نخست آنکه وزیر اعظم حق تعیین جانشین خود را نداشت. دوم اینکه نمی‌توانست به

۱. کریستین سن، رشید یاسمی، ۱۳۱۷.

استصواب مردمان از کار، کناره‌گیری کند زیرا که عزل و نصب او با سلطان بود و ربطی به مردم نداشت. سوم آنکه بدون اجازه مخصوص شاه نمی‌توانست کسی را که شاه به امری گماشته است عزل و به جای او کسی را نصب نماید. از این سه نکته، نکته دوم مسلماً متعلق به عهد خلفا است؛ زیرا که اصول خلافت مبتنی بر حکومت ملی و دموکراسی بوده است. پس روابط خلفا با وزیر اعظم عیناً همان ارتباط شاه ساسانی با ورزگ فرماذار است مگر در خصوص نکته دوم که مورد ندارد، چنان که گفته شد.

قرائنی در دست است که در یک ردیف پایین‌تر از وزیر اعظم، مستخدمین عالی‌رتبه‌ای وجود داشتند که هر یک بخشی از امور کشور را اداره می‌کردند. اینان در واقع دبیران بزرگ یا وزرای بودند که تحت نظر شاه یا وزیر اعظم انجام وظیفه می‌نمودند.

امپراتوری ساسانی قبل از خسرو انوشیروان، تقسیمات اداری مرتبی نداشت. سرزمین ایران مرکب از تعدادی ایالت بود که هر یک از آنها از حیث وسعت و طرز اداره با یکدیگر فرق داشتند. هر ایالت از بخشهای مختلفی مرکب بود که آنها را شهر یا زند یا کورا می‌خواندند. در رأس هر کدام از آنها حاکمی وجود داشت که امور کشوری و نظامی را اداره می‌کرد. کرسی هر ایالت، شهرستان نامیده می‌شد.

هر ایالت به ولایاتی تقسیم شده بود که هر یک از آنها را روستاک می‌خواندند. هر روستاک مرکب از شهر و حومه‌اش بود. اما در زمان خسرو انوشیروان، کشور ایران به چهار قسمت بزرگ تقسیم شد که هر قسمت از آن را پازگوس می‌نامیدند.

هر یک از تقسیمات اربعه به نام چهار جهت اصلی اپاختر (شمال) و خوراسان (شرق) و نیمروز (جنوب) و خوروران (مغرب) خوانده می‌شد. در رأس هر پازگوس یک نفر مأمور کشوری وجود داشت که آن را پازگوسبان می‌نامیدند. در معیت هر پازگوسبان یک نفر سپهد بود که فرماندهی سپاه را به عهده داشت. عده‌ای از مورخان معتقدند که تقسیمات سابق که در بالا ذکر شد، در کادر پازگوس ادغام گردید و به این ترتیب پازگوس در بین تقسیمات اداری و ارضی کشور بزرگ‌ترین واحدها و پازگوسبان مافوق سایر حکام مانند استانداران و مرزبانان و شهریکها و دهیکها که در رأس تقسیمات کوچک‌تر قرار داشتند، بوده است.

بند دوم: ادوار بعد از اسلام^۱

دوره صفویه:^۲ پس از حمله اعراب، کشور ایران دچار فترت بزرگ و طولانی گردید؛ در این مدت رادمدانی در گوشه و کنار کشور قیام نمودند و حکومتها و سلسله‌های مستقلی تشکیل دادند: بسیاری از این سلسله‌ها که می‌خواستند عظمت و شوکت زمان ساسانی را تجدید نمایند مدت زیادی دوام نداشتند و هرگز نتوانستند حدود ایران را به سرحدات زمان قدیم برسانند و تمام شهرستانها را تابع یک حکومت و یک قانون نمایند. پس از آن هم مرکزیتی که در زمان سلاطین سلجوقی به وجود آمد با حمله مغول از بین رفت. احیای ایران در حقیقت نتیجه سعی و کوشش و تدبیر پادشاهان صفوی بود که حدود آن را به سرحدات طبیعی رساندند و دولت واحد و مقتدری به وجود آوردند. حکومت و دولت صفوی متمرکز و طرفدار مذهب بود. پادشاهان این سلسله مذهب شیعه را مذهب رسمی کشور اعلام کردند و آن را پایه و اساس دولت خود قرار دادند. سیاست مذهبی شاهان صفوی، در تقویت روح ملی و ایجاد وحدت و یگانگی مردم شهرستانهای ایران تأثیری بسزا داشت و این سیاست صفویان در برابر دشمنان ایران به ویژه خلفای عثمانی که مدعی خلافت و جانشینی پیغمبر اسلام بودند به عنوان حربه برنده به کار می‌رفت.

۱. برای آگاهی از تاریخچه سازمان اداری دوره اسلامی نک:

Essai Sur l'Histoire du Droit Public Musulman, Chaygan, M., thèse de Droit, Paris, 1934.

- احکام السلطانیة تألیف ابوالحسن علی بن محمد بن حبیب الماوردی

- کتاب الخراج تألیف ابویوسف

- مقدمه ابن خلدون

- نامه حضرت امیر به مالک اشتر

۲. برای آگاهی بیشتر از تاریخچه سازمان اداری صفویه نک:

- کتاب *تذکره الملوک* که به سعی و کوشش مستشرق مشهور پروفیسور مینورسکی متن فارسی و

ترجمه انگلیسی آن با حواشی در سال ۱۹۴۳ (و نیز متن کتاب مزبور به کوشش محمد دبیر سیاقی به

سبک جدید فصل‌بندی و علیحده در سال ۱۳۳۲) به چاپ رسیده است.

- سازمان اداری حکومت صفوی تألیف مینورسکی، ترجمه مسعود رجب‌نیا (تهران، انجمن کتاب،

۱۳۴۰).

- تاریخ عالم‌آرای عباسی

- سفرنامه تاورنیه (Tavernier) ترجمه ابوتراب نوری (نظم‌الدوله) چاپ دوم ۱۳۳۶ چاپخانه پروین

اصفهان از صفحه ۵۶۹-۶۱۴.

سازمان اداری صفوی بر سیستم مرکزیت بود. شاه تمام قوا و اختیارات را دارا بود. تمام مأموران دولتی تابع او بودند و از طرف او عزل و نصب می شدند، رجال مهم دولت در این دوره عبارت بودند از: وزیر اعظم (صدراعظم)، دیوان بیگی، واقعه نویس، قورچی باشی، قوللر آقاسی، ایشیک آقاسی باشی و تفنگچی آقاسی. اینها امرای «جانقی» بودند؛ یعنی امرایی که حق شرکت در شورای سلطنتی داشتند و هر یک دارای عنوان و لقب مخصوصی بودند. چنان که مثلاً وزیر اعظم را «عالیجاه وزیر اعظم دیوان اعلی و اعتمادالدوله ایران» و قورچی باشی را «رکن السلطنه» و قوللر آقاسی را «رکن الدوله» می نامیدند.

وزیر اعظم بعد از شاه، شخص مهم کشور و وظیفه او اداره امور سیاسی و حکومتی بود؛ علاوه بر آن، اداره امور مالی نیز زیر نظر مستقیم او قرار داشت که آن را به وسیله «مستوفی الممالک» و مستوفیان اداره می کرد.

مطابق رسوم صفوی، کلیه فرامین و احکام مناصب دولتی، قبل از اینکه به خاتم پادشاهی مزین گردد، بایستی به مهر وزیر اعظم می رسید. بعد از وزیر اعظم، مقدم ترین رجال دولت، واقعه نویس بود که تحریر فرامین سلطنتی و نگاهداری سوابق رسائل و روابط با سفیران و اداره مکاتبات با دول خارجه را به عهده داشت.

دیوان بیگی، قاضی اعظم دولت صفوی به شمار می رفت. وی هفته ای چهار روز در عمارت معروف به کشیک خانه به اتفاق صدرها که از مهم ترین رجال روحانی زمان صفوی بودند، به دعاوی و شکایات شرعی و هفته ای دو روز دیگر را به شکایات عرفی و اداری رسیدگی می کرد.

قورچی باشی و قوللر آقاسی باشی و تفنگچی آقاسی از امرای ارشد ارتش دوره صفویه بودند و هر یک در دربار وظیفه نظامی خاصی به عهده داشتند. این سه نفر و همچنین ایشیک آقاسی باشی را که رئیس دربار و تشریفات سلطنتی بود «امراء در دولتخانه مبارکه» می نامیدند.

قورچی باشی رئیس قورچیان یعنی افواج سواره نظام و قوللر آقاسی باشی رئیس افواجی بود که از غلامان خاصه سلطنتی تشکیل می گردید و تفنگچی آقاسی رئیس افواج تفنگچی بود.

اما اداره امور شهرستانها یا به اصطلاح ممالک با حکامی بود که آنها را والی و بیگلربیگی و خان و سلطان می نامیدند. والیها از حیث مرتبه و منصب بالاتر از بیگلربیگیان

بودند و رتبه و مقام اینها هم بالاتر از خوانین بود و به این نسبت خوانین محلی مافوق سلطانها محسوب می شدند.

در نقاطی که بیگلریگی نشین بود حکام آن نقاط، تابع بیگلریگی بودند و به وسیله او عزل و نصب می شدند و به این نسبت سلطانهای هر ناحیه تابع خان همان ناحیه بودند. از قرائن چنین برمی آید که نقاط سرحدی مانند گرجستان، لرستان، کردستان و بختیاری هر کدام یک نفر والی و بقیه نقاط کشور فقط بیگلریگی داشته اند. دوره قاجاریه: تأسیسات حکومتی و اداری قاجاریه تقریباً، شبیه تأسیسات دوره صفویه بود. زیرا، سلاطین قاجار بسیاری از تأسیسات آنها را تقلید و اقتباس کردند.

آغامحمدخان، سرسلسله قاجار، مردی فعال و بسیار ممسک و باریک بین بود و به بیشتر کارهای کشور خود، رسیدگی می کرد. به همین جهت سازمان حکومتی خود را، بسیار ساده ترتیب داد. به علاوه گسترش سرحدات کشور و لشکر کشیها برای او مجال کشورداری را باقی نمی گذاشت.

ولی در زمان فتحلیشاه قاجار، زیاد شدن مشاغل و عده مواجب بگیر و لزوم نگاهداری حساب و سایر احتیاجات کشوری ایجاب می کرد که سازمان اداری توسعه بیشتری پیدا کند و همین طور هم شد، در این زمان رجال مهم دولت مرکزی عبارت بودند از: صدراعظم، مستوفی الممالک، وزیر لشکر، منشی الممالک (رئیس دفتر مخصوص) و صاحب دیوان.

صدراعظم، رئیس تمام دوایر دولتی بود و مهم امور را از طرف شاه اداره می کرد. امور مالی کشور نیز تحت اداره و نظارت مستقیم او قرار داشت که آن را به وسیله مستوفی الممالک اداره می نمود.

پادشاهان قاجار به تقلید از زمان صفویه، صدراعظم را اعتمادالدوله می نامیدند. مستوفی الممالک که آن را وزیر استیفا نیز می نامیدند، در حقیقت وزیر دارایی کشور بود. شاه او را از میان رجال درجه اول و نزدیکان خود انتخاب می کرد، برای هر چند ولایت، یک نفر مستوفی وجود داشت که صورت حسابهای خود را به مستوفی کل می داد. وزیر لشکر که او را «لشگرنویس باشی» نیز می نامیدند تمام کارهای مالی قشون را اداره می کرد، تمام سررشته داران و لشگرنویسان و مستوفیان لشکر، زیر نظر او انجام وظیفه می کردند. صاحب دیوان، صورت اسامی تمام حقوق بگیران و اندازه مواجب آنها را

نگاهداری و مراقبت می نمود که از حدود فرمانهای صادره تجاوز نشود. «پادشاهان قاجار در اصطلاحات دفتری و فرمان نویسی کرده کار را از زمان صفویه گرفتند و مقرر داشتند که صدراعظم و مستوفی الممالک و منشی الممالک و صاحب دیوان، پشت فرمانها و براتهای حواله وجوه دولتی را طغری (رونوشت) بگذارند و مهر کنند و مستوفیان دیگر هم تفتیش و نظارت خود را اجرا نمایند و هر یک سوادى از این فرمانها و بروات بردارند و ضبط کنند تا از تلف و تفریط جلوگیری شود و حق به حق دار برسد»^۱. علاوه بر تأسیسات مزبور که مربوط به کارهای عمومی دولت بود، دربار سلطنتی نیز تشکیلاتی داشت و رئیس دربار از رجال مؤثر و مهم کشور محسوب می شد. اما امور شهرستانها کمافی السابق با حکام و بیگلربیگیها بود و آنها در حقیقت صاحب اختیار ولایات بودند و امور حکومتی و نظمیه و عدلیه را اداره می کردند. در زمان سلطنت ناصرالدین شاه با وجود آنکه گامهای بزرگی به همت میرزا تقی خان امیرکبیر در راه اصلاح امور فرهنگی و لشگری و مالی کشور برداشته شد ولی کارهای او بر اثر دسایس مغرضان، ناقص ماند. ناصرالدین شاه که مسافرتی به خارج کرده و سخت تحت تأثیر تمدن اروپایی قرار گرفته بود، بعد از مراجعت از سفر به اقداماتی دست زد. او که از گشاددستیهای میرزا آقاخان نوری، صدراعظم، به تنگ آمده بود، شروع به تجزیه کارها و کوچک کردن صدارت نمود. اول از نظام شروع کرد و یک نفر را برای قشون مسئول قرار داد و همچنین برای بعضی از امور، مسئولینی معین کرد. ولی چون این اقدامات مؤثر واقع نشد میرزا آقاخان نوری را از صدارت عزل کرد (سال ۱۷۵ هجری قمری) و کارهای صدراعظم را بین شش وزیر تقسیم نمود. این بود که شش وزارتخانه تحت ریاست میرزا جعفرخان مشیرالدوله به سبک کشورهای غربی تأسیس گردید. این وزارتخانهها عبارت بودند از: وزارت داخله، وزارت خارجه، وزارت جنگ، وزارت مالیه، وزارت عدلیه و وزارت وظایف و اوقاف.

تعیین این چند وزیر، چیز تازه ای بود که در تاریخ اداری ایران بی سابقه بود: به دنبال این اقدام، دولت، سفارتخانهها و کنسولگریهایی به سبک کشورهای غربی، در خارجه تأسیس نمود، اما باید دانست تا این وقت کشور ایران در خارج نمایندگان دایمی نداشت

۱. شرح زندگانی من یا تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجاریه، عبدالله مستوفی، ج ۱، ص ۳۷-۳۹.

و دولت ایران در مواقع ضروری، سفیری موقت به خارج می‌فرستاد. ولی از این تاریخ در بعضی شهرهای معتبر خارج، کنسولگری و در پایتخت کشورهای مهم سفارتخانه دائمی تأسیس شد.

در سال (۱۲۷۶) شاه در پایتخت، مجلسی به نام شورای کبری مرکب از شیوخ و ریش‌سفیدان محل تشکیل و بعد دستور داد در سایر ولایات هم نظیر، آن را تأسیس نمایند. ظاهراً مقصود ناصرالدین شاه این بود که در ولایات چیزی نظیر انجمنهای ایالتی و ولایتی دایر کند ولی از تشکیل این مجالس هیچ‌گونه نتیجه‌ای حاصل نگردید.

لازم به تذکر است که اقدامات ناصرالدین شاه، اساس صحیح و استواری نداشت. چنان که مثلاً وزارت داخله، با استقلالی که حکام در کارهای خود داشتند، نمی‌توانست کاری انجام دهد. حکام با خزانه و وزارت مالیه، بیشتر از وزارت داخله ارتباط داشتند. به علاوه، اختیارات حکام و طرز رفتار آنها با مردم قواعد ثابت و معینی نداشت.

همچنین وزارت وظایف و اوقاف، کاری نداشت؛ زیرا، دولت در آن زمان در کار اوقاف هیچ‌گونه مداخله‌ای نمی‌کرد. کار مهم این وزارتخانه تنظیم صورت حقوق و وظیفه‌ای بود که به علما و سادات و ارباب استحقاق داده می‌شد و این امر احتیاجی به وزارت خاص نداشت.

وزارت عدلیه نیز وزارتخانه بیکار و بی‌اعضایی بود. دستورالعملی که در سال ۱۲۷۹ به جهت اختیارات وزارت عدلیه منتشر شده است و از مضمون آن پیدا است. در این زمان کار دعاوی افراد با هر وزارتخانه با وزیر آن و دعاوی عمومی با حکام بوده است. دستورالعمل مزبور چیزی ندارد جز اینکه مقرر کرده است که قدری از اختیارات وزرا و حکام کاسته گردد و در پاره‌ای موارد رسیدگی به دعاوی مردم وابسته به حضور نماینده عدلیه، آن هم برای ثبت و ضبط در دفتر وزارت عدلیه باشد.

تأسیس دادگاههای قضایی به صورت کنونی، از نتایج انقلاب مشروطیت است. خلاصه آنکه وزارتخانه‌هایی که در زمان ناصرالدین شاه و پس از او به وجود آمدند، سازمان معینی در پایتخت و شهرستانها نداشتند و تابع قواعد و قوانین ثابتی نبودند. حدود صلاحیت و اختیارات مأموران دولت معلوم و مشخص نبود، به همین جهت این وزارتخانه‌ها و سایر سازمانها که به وجود آمدند تماماً ظاهرسازی و اسم بی‌معنی بودند که به منظور سرپوشی استبداد پادشاهان قاجار به کار می‌رفتند، و این سازمانها به هیچ وجه قادر نبودند

که احتیاجات مردم را که در این وقت بیش از پیش، تشنه اصلاحات بودند، برآورده نمایند و در راه اصلاح اجتماع و رفع نقایص و مفاسد آن قدمی بردارند، و همین وضع تا زمان انقلاب مشروطیت ادامه داشت.

دوره صدر مشروطیت^۱: در سال ۱۲۸۵ ه. ش پس از یک سلسله کشمکشها و مبارزاتی که مردم غیور این کشور به عمل آوردند، اوضاع مملکت تغییر یافت و سازمان حکومتی و اداری کشور بر اصول تازه و نوینی قرار گرفت.

قانون اساسی در ۸ دی ۱۲۸۵ ش. و متمم آن در ۱۵ مهر ۱۲۸۶ ش از طرف مجلس مؤسسان وضع و به موقع اجرا گذاشته شد.

به موجب این قوانین رژیم استبداد ظاهراً لغو و به جای آن، رژیم مشروطیت پارلمانی به طرز کشورهای غربی برقرار و اعلام گردید. قدرت شاه محدود شد و حکومت ایران بر اساس اصل تفکیک قوا به سه شعبه مقننه و مجریه و قضائیه تقسیم و حدود صلاحیت و اختیارات هر یک از قوای مذکور دقیقاً معین و معلوم گردید.

بر طبق قانون اساسی و متمم آن، اداره امور کشور، تابع اصل حاکمیت قانون شد و برای اداره امور عمومی، وزارتخانه‌هایی با مقررات و تشکیلات جدید تأسیس و تمام آنها تحت نظارت مجالس مقننه قرار داده شد.

مطابق قوانینی که در صدر مشروطیت به تصویب مجلس رسید تقسیمات اداری کشور معین و اختیارات حکام محدود گردید، به موجب این تقسیمات که تا تصویب قانون تقسیمات جدید کشور مصوب ۱۶ آبان ۱۳۱۶ معتبر بود، کشور ایران به چهار ایالت (آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان) و هر ایالت به چند ولایت تقسیم گردید. هر ولایت، مرکب از چند بلوک و هر بلوک مرکب از چند ناحیه بود و حکام، تابع وزارت کشور بودند (قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذی‌عده ۱۳۲۵ ه. ق.).

۱. برای آگاهی از انقلاب مشروطیت ن. ک.:

- تاریخ مشروطه ایران، اثر احمد کسروی، امیرکبیر، تهران، مهر ۱۳۴۹.

- انقلاب مشروطیت ایران و ریشه‌های اجتماعی و اقتصادی آن، اثر: م. پاولویچ، تریا، س.،

ایوانسکی، ترجمه م. هوشیار، تهران، چاپخانه نقش جهان، ۱۳۳۰.

علاوه بر حکام که نماینده رسمی دولت محسوب می‌شدند، به تدریج در شهرستانها، اداراتی برای اداره امور فرهنگ، دادگستری، دارایی، و غیره، از طرف وزارتخانه‌های متبوع آنها تشکیل گردید که حکام نسبت به آنها فقط نوعی نظارت عالی می‌نمودند. بالاخره، برای اداره امور محلی بر طبق قانون اساسی و قوانین دیگر انجمنهایی که منتخب از طرف اهالی محلی بودند، تشکیل گردید (قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی مصوب ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری و قانون بلدیة مصوب ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ قمری).