

بررسی میزان درآمد و کلیات حقوق اداری در حقوق ایران

محمد حسین یوسفی

کارشناس ارشد حقوق خصوصی؛ دانشگاه آزاد اسلامی؛ شهرکرد؛ ایران

چکیده

حقوق اداری یکی از شاخه های حقوق عمومی است که قواعد و مقررات حاکم بر اشخاص حقوقی حقوق عمومی (سازمان های اداری) و مأمورین آنها و روابط اینان با مردم را بررسی می کند. این رشته از جوان ترین شاخه های علم حقوق بوده و مرهون تغییر نگرشی است که از زمان انقلاب کبیر فرانسه نسبت به دولت ایجاد شد. تا آن زمان وظایف دولت بیشتر به حفظ مالکیت های فردی، تنظیم روابط اشخاص خصوصی و اعمال ژاندارم از جمله حراست از مرزها محدود می شد. لیکن با گسترش و پیچیده شدن روابط اجتماعی انسانها و توسعه ماشینیسیم، ضرورت دخالت دولت در امور عمومی احساس شده و با پذیرش نظریه دولت-رفاه، به تدریج دولت ها مسؤول انجام خدمات عمومی و پلیس اداری شدند. در این میان، تنظیم روابط بین مردم با نهادها و سازمان های عهده دار امور عمومی و مأمورین آنها قواعد و مقررات ویژه ای را می طلبید. این دسته از قواعد و مقررات را امروزه حقوق اداری می نامند. به هر حال امروزه حقوق اداری مجموعه نا مدون از قوانین و مقررات است که مسایل و موضوعات مختلفی را مطرح نظر قرار می دهد.

واژه های کلیدی: درآمد، حقوق اداری، حقوق ایران

کلیات

مباحث این بخش متشکل است از تعریف حقوق اداری، بررسی اوصاف حقوق اداری، منابع حقوق اداری و مبانی آن.

۱- تعریف حقوق اداری

برای آنکه بتوان تعریفی جامع و مانع از حقوق اداری ارائه نمود، لازم است ابتدا با مفهوم اداره آشنا شویم. در یک تقسیم بندی کلی، حقوقدانان اداره را در دو مفهوم «مادی» و «سازمانی» تعریف نموده اند. در مفهوم مادی، اداره به معنی مجموعه فعالیت ها و کارهایی است که به منظور حفظ نظم عمومی و یا خدمات عمومی توسط اشخاص حقوقی حقوق عمومی و یا به راهنمایی آنها انجام می شود. به بیان خلاصه اداره در مفهوم مادی، فعل اداره کردن امور عمومی است. برای مثال وقتی می گوئیم مدیر شرکت الف آن شرکت را خوب اداره می کند، مفهوم مادی اداره استعمال شده است.

لازم به توضیح است اعمالی که برای امور عمومی انجام می شود با هدف حفظ نظم عمومی (پلیس اداری) و یا تأمین خدمات همگانی (خدمات عمومی) صورت می گیرد. [۱] ضمن اینکه باید توجه داشت، اداره در مفهوم مادی آن با اعمال قانونگذاری، قضایی و حاکمیتی قوه مجریه تفاوت دارد. به عبارت دقیق تر، وضع و تدوین قواعد کلی (عمل قانونگذاری)، اعمال قضایی قوه قضاییه و اعمال حاکمیتی قوه مجریه که واجد وصف سیاسی می باشند، داخل در مفهوم مادی اداره نمی باشد.

اما در مفهوم سازمانی، منظور از اداره مجموعه تشکیلات و سازمان هایی است که وظایف خاصی را به عهده دارند. اینکه بگوییم آقای الف به استخدام اداره آموزش و پرورش درآمده است، از مفهوم سازمانی اداره استفاده کرده ایم.

به هر حال با امعان نظر به مفهوم مادی و سازمانی اداره می توان گفت: «اداره عبارت از مجموعه فعالیت ها و نهادهایی است که مأمورین عمومی از طریق آنها امور متضمن نفع عمومی را مهیا می نمایند و در صورت لزوم از اختیارات و امتیازات قدرت عمومی نیز برخوردارند.»

حال که با مفهوم اداره آشنا شدیم، می توانیم به تعریف حقوق اداری بپردازیم. «حقوق اداری مجموعه مقررات حقوقی مجزا از قواعد حقوق خصوصی است که حاکم بر فعالیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی بوده و روابط آنها با مردم را با تکیه بر امتیازات و قدرت عمومی تعیین می کند.»

۲- ویژگی های حقوق اداری

مشخصات اساسی حقوق اداری عبارتند از:

۲-۱- حقوق اداری رشته ای جدید و نوین است

گفتیم حقوق اداری زاینده گسترش روابط اجتماعی و رشد و توسعه جوامع انسانی است. با دخالت روزافزون دولت در امور جامعه، نهادها و سازمان های عمومی متعددی به وجود آمدند که قواعد و مقررات ویژه ای را جویا بود. به طور خلاصه پیدایش حقوق اداری در اروپا به قرن نوزدهم و در سایر کشورها به قرن بیستم باز می گردد.

اما این خصیصه در نظام حقوقی کشور ما بارزتر است. به قول یکی از اساتید حقوق اداری، «در حقوق کشور ما مفهوم حقوق اداری یک امر کاملاً تازه ای است. این مفهوم ... به تازگی در سنن اداری ما راه یافته است.» [۲]

۲-۲- قواعد و مقررات حقوق اداری مدون نیست

منظور آن است که حقوق اداری قانون واحدی ندارد که در آن کلیه اصول و قواعد مربوط به موضوعات حقوق اداری پیش‌بینی شده باشد. البته این مشخصه ناشی از ماهیت فعالیت‌های اداری است؛ زیرا وظایف و کارهای اداری به قدری وسیع و متنوع است که نمی‌توان اصول و مقررات مربوط به آنها را در یکجا تدوین و وضع نمود. از این رو قوانین مختلف و پراکنده‌ای برای آنها وضع می‌شود.

امروزه مقررات حاکم بر حقوق اداری را بایستی از میان قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و رویه اداری متعدد و بسیاری استخراج نمود؛ البته این پراکندگی و تشتت که گاهی موجبات تناقض و تعارض احکام و قواعد را نیز فراهم می‌آورد، به نوبه خود مطالعه آنها را با دشواری‌های بسیاری مواجه می‌سازد.

۲-۳- حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی است

در یک تقسیم‌بندی کلی که توسط اکثریت حقوقدانان پذیرفته شده، علم حقوق را از لحاظ ماهوی به حقوق عمومی و حقوق خصوصی و از جهت قلمرو جغرافیایی به حقوق داخلی (دومستیک) و بین‌المللی (خارجی) تقسیم می‌کنند. در این میان تردیدی نیست که حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی محسوب می‌شود. حقوق اداری به این دلیل جزو حقوق عمومی است که قواعد و مقررات آن، از یک طرف بر روابط بین اشخاص حقوقی حقوق عمومی با یکدیگر و از طرف دیگر بر روابط آنها با اشخاص خصوصی حاکم است؛ و جزو حقوق داخلی به شمار می‌رود، زیرا این روابط را داخل در قلمرو جغرافیایی یک کشور تنظیم می‌بخشد.

۲-۴- حقوق اداری رشته‌ای مستقل است.

موضوعات حقوق اداری تابع قواعد و مقررات خاص و مستقل از قواعد سایر رشته‌های حقوقی می‌باشند. در واقع حقوق اداری از مجموعه قواعد و مقرراتی تشکیل می‌شود که نمی‌توان آنها را در سایر رشته‌های حقوقی گنجانند. حقوقدانان اینها را تحت عنوان حقوق اداری مورد بحث و مطالعه قرار می‌دهند. برای مثال مسئولیت مدنی و یا قراردادهای اداری از برخی مقررات خاص پیروی می‌کنند که نمی‌توان آنها را در قواعد و اصول حقوق خصوصی یافت. البته استقلال حقوق اداری نافی پیوندهایی که این رشته با سایر رشته‌های حقوقی دارد، نمی‌باشد.

۲-۵- حقوق اداری از امتیاز قدرت عمومی برخوردار است

پیشتر اشاره شد هدف اصول و قواعد حقوق اداری، تأمین منفعت عمومی از رهگذر پلیس اداری و خدمات عمومی بوده و برای نیل به این هدف لازم است اشخاص حقوقی حقوق عمومی از ابزارهای قانونی لازم برخوردار باشند و بتوانند تصمیمات خود را اگرچه با قهر و غلبه اجرایی کنند.

به همین منظور قواعد حقوق اداری از امتیاز قدرت عمومی برخوردار بوده و اشخاص خصوصی نیز مکلف به رعایت تصمیمات سازمان‌های اداری می‌باشند. برای مثال ظواهر عملی این اقتدار را می‌توان در تملک اراضی اشخاص، صدور آیین‌نامه‌های لازم‌الاجرا، وضع عوارض و ... مشاهده نمود.

۳- منابع حقوق اداری

منظور از منابع حقوق اداری، کیفیت و روش‌های ایجاد قواعد حقوق اداری است. بر این اساس قواعد و منابع حقوق اداری ممکن است مستقیماً به وسیله نهادهای واجد صلاحیت وضع شده باشد یا ناشی از عرف جامعه بوده و یا از طریق تصمیمات قضایی به وجود آید. علاوه بر اینها نظریات و عقاید علمای حقوق اداری نیز می‌تواند به تأسیس قواعد حقوق اداری مساعدت نماید. با این اوصاف منابع حقوق اداری را می‌توان به شرح ذیل بررسی نمود.

۳-۱- قانون

مهم‌ترین و اساسی‌ترین منبع حقوق اداری در کشور ما، قانون است که از نظر سلسله مراتب قواعد حقوقی به سه دسته تقسیم می‌شود.

۳-۱-۱- قانون اساسی

مبنا و اساس حقوق اداری در اصول قانون اساسی شکل می‌یابد. زیرا قانون اساسی از یک طرف منبع مستقیم و یا غیرمستقیم کلیه صلاحیت‌های اداری است؛ مانند اصولی که حدود وظایف و اختیارات مقامات عالی‌تر نظام اداری مانند رهبر و رئیس‌جمهور و ... را تعیین می‌کند.

و از طرف دیگر، قانون اساسی برخی از اصول بنیادین در رابطه با اعمال اداری را برشمرده که سازمان‌های اداری مکلف به رعایت آنها هستند، به گونه‌ای که عدم رعایت این اصول ممکن است موجب ابطال اعمال اداری آنها شود. به هر حال برخی اصول قانون اساسی که می‌توان در قلمرو حقوق اداری از آنها نام برد عبارتند از اصل ۶ (حاکمیت مردم و اتکاء به آرای عمومی)، اصل ۵۷ (تفکیک قوا)، اصل ۷۰ (حاکمیت قانون و مطابقت تصمیمات اداری با قانون)، اصل ۱۱۳ الی ۱۴۲ (ارکان و اختیارات قوه مجریه).

۳-۱-۲- قوانین عادی

قوانین عادی مجموعه قواعد عام‌الشمول و لازم‌الاجرا هستند که توسط قوه مقننه وضع می‌شود. وضع قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی برشمرده شده است. البته مجلس می‌تواند وضع برخی قوانین را به کمیسیون‌های فرعی و تخصصی خود تفویض نماید. ضمن اینکه در عمل برخی نهادهای دیگر مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی مبادرت به وضع قواعد حقوقی لازم‌الاجرا می‌نمایند.

به هر حال اگرچه قوانین عادی از منابع مهم حقوق اداری به شمار می‌روند، لیکن همانگونه که گفتیم، حقوق اداری دارای قانون عادی واحد و مدونی نیست که بتوانیم آن را محور و مبنای کشف قواعد و مقررات حقوق اداری قرار دهیم. بنابراین تنوع قوانین عادی مربوط به موضوعات حقوق اداری و تغییرات مداوم آنها، از خصوصیات اساسی این دسته از منابع حقوق اداری است که همواره مشکلاتی را برای علما و پژوهشگران حقوق اداری فراهم می‌سازد.

در پایان این بند برخی قوانین عادی حاکم بر موضوعات حقوق اداری را که بعداً به مناسبت از آنها بهره خواهیم جست، نام می‌بریم:

— قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری

– قانون رسیدگی به تخلفات اداری

– قانون دیوان عدالت اداری

– قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

۳-۱-۳- مصوبات دولتی

منظور از مقررات دولتی آن دسته از قواعد و مقررات است که توسط مقامات قوه مجریه مانند هیأت وزیران، وزیران، استانداران، فرمانداران و سایر مقامات وضع می‌شود «آیین‌نامه» می‌نامند. آیین‌نامه، قواعد کلی لازم‌الاجرائی است که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند.

چون آیین‌نامه، جنبه آمریت و کلیت دارد و تمامی افرادی که در شرایط و وضع مشابه باشند، مشمول آن می‌شوند، گفته می‌شود آیین‌نامه در حکم قانون است.

در یک تقسیم‌بندی کلاسیک، آیین‌نامه‌ها را به دو قسم آیین‌نامه اجرایی و آیین‌نامه مستقل دسته‌بندی می‌کنند. آیین‌نامه اجرایی، نظامات و مقرراتی را گویند که مقامات صلاحیت‌دار اداری با اجازه و بنا به دعوت صریح و یا ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل و یا تشریح جزئیات قانون مصوب، وضع می‌کند. مقاماتی که صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی دارند عیازتند از:

۱- رئیس جمهور، هیأت وزیران و هر یک از وزیران (آیین‌نامه صادره از طرف وزیر را آیین‌نامه وزارتی و آیین‌نامه‌های هیأت وزیران را تصویب‌نامه می‌نامند. اولی یک عمل حقوقی عام و عینی است، در حالی که دومی ممکن است عام یا خاص باشد).

۲- استانداران و فرمانداران.

۳- مؤسسات عمومی (مؤسسات عمومی که دارای شخصیت حقوقی‌اند، ممکن است طبق اساسنامه قانونی خود، در حدود وظایفشان حق وضع آیین‌نامه اجرایی داشته باشند مانند دانشگاه تهران، بانک مرکزی، ...)

۴- شوراهای شهر، بخش، شهرستان و استان.

۵- شوراهای اداری.

لازم به ذکر است در مواردی که مأموریت وضع آیین‌نامه اجرایی به موجب قانون به طور صریح یا ضمنی به قوه مجریه داده شده باشد، آثار حقوقی زیر را داراست:

– مقامات اداری، در صورت تفویض مأموریت، تعهد و تکلیف قضایی ویژه‌ای خواهند داشت که انجام ندادن آن موجب مسؤولیت است.

– چنین قانونی، بلافاصله پس از تصویب قابل اجراست، مگر آنکه در خود قانون، اجرای آن را به وضع آیین‌نامه موکول کرده باشند یا آنکه اجرای قانون عملاً بدون آیین‌نامه اجرایی ممکن نباشد.

اما آیین‌نامه مستقل آیین‌نامه‌ای است که از طرف مقامات صلاحیت‌دار اداری در اجرای وظایف خود بدون اینکه مأموریت خاصی از طرف قانون‌گذار داده شده باشد وضع می‌گردند. [۳] دلیل اینکه این آیین‌نامه‌ها را مستقل می‌نامند این است که مقامات اداری با توجه به وظایف و مسؤولیتی که به موجب قانون اساسی در اجرای قوانین و مقررات و حفظ نظم و اداره عمومی به عهده دارند، در مواردی که مقررات قانونی وجود ندارد و یا ناقص است راساً و مستقلاً بدون اجازه قانون‌گذار به وضع آن مبادرت می‌کنند.

اختیار وضع آیین‌نامه مستقل، ناشی از ماهیت وظایف اجرایی قوه مجریه است، اما این اختیار مطلق و نامحدود نیست و در مواردی می‌توان آیین‌نامه مستقل وضع کرد که آن موارد، داخل در صلاحیت قوه مقننه نباشد. از جمله صلاحیت‌های اختصاصی قوه مقننه تعیین حدود حقوق و آزادی‌های عمومی، تعیین ضوابط مالکیت شخصی، تصویب بودجه کل کشور، تصویب مالیات‌ها، تعیین جرایم و مجازات‌ها، ایجاد وزارت‌خانه‌ها، تأسیس دادگاه، اعلان جنگ می‌باشد. تصویب آیین‌نامه‌های مستقل به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنها در صلاحیت وزیران و هیأت وزیران است و نه مقامات دیگر. باید توجه داشت صحت و اعتبار آیین‌نامه اداری منوط به رعایت برخی شرایط ماهوی و شکلی است. از نظر ماهوی شرایط زیر لازم است:

– آیین‌نامه نباید داخل در صلاحیت ویژه قانون‌گذار باشد.

– آیین‌نامه نباید ناقض قانون اساسی و یا قوانین عادی باشد.

– آیین‌نامه باید از طرف مقامات صلاحیت‌دار اداری صادر شود.

همچنین از نظر شکلی اولاً آیین‌نامه باید کتبی و مورخ و ممضی به امضای مقام صالح اداری صادر گردد و ثانیاً چون آیین‌نامه در حکم قانون است و معمولاً برای افراد ایجاد حق و تکلیف می‌کند، باید از راه درج در روزنامه رسمی کشور و یا به وسیله مناسب دیگری به اطلاع عموم برسد.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که قانونگذار روش‌های مختلفی برای نظارت بر تصویب و اجرای آیین‌نامه‌های اداری پیش‌بینی کرده است. به طور کلی نظارت بر آیین‌نامه اداری به دو شکل متصور است.

الف) نظارت پارلمانی: تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مشترک وزارتخانه‌ها نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به شرح مندرج در اصل ۹۶ قانون اساسی با شورای نگهبان آمده است. ضمناً به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آیین‌نامه‌ها با قوانین عادی، باید آنها را ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی رساند. در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع بوده و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. [۴] در صورتی که هیأت وزیران پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نکند، پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثراً خواهد بود.

ب) نظارت قضایی: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای رسیدگی به دعوی و شکایات اداری، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تشکیل داده که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین کشور است. دیوان عدالت اداری مکلف است چنانچه شکایت را وارد تشخیص داد، نسبت به ابطال آن اقدام نماید. علاوه بر این مطابق مقررات قانونی قضات دادگستری مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها خلاف قانون و شرع خودداری ورزند.

۲-۳- سایر منابع

۱-۲-۳- معاهدات بین‌المللی

کلیه قواعد و مقرراتی معاهدات بین‌المللی که طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد، در حکم قانون می‌باشد. از این رو سازمانهای اداری و مأمورین آنها ملزم به رعایت معاهدات و موافقتنامه‌های بین‌المللی می‌باشند. با این اوصاف، مقررات عهد بین‌المللی نیز از سایر منابع حقوق اداری می‌باشد.

۲-۲-۲- رویه قضایی

در حقوق کشور، ما رویه قضایی تا زمان ایجاد دیوان عدالت اداری نقش چندانی در میان منابع حقوق اداری نداشت. زیرا دادگاه‌های عمومی صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را نداشتند. لیکن با تشکیل دیوان عدالت اداری، آرای صادره توسط شعب دیوان و خصوصاً هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رفته رفته نقش رویه قضایی را در حقوق اداری پررنگ‌تر نمود. دلیل این امر آن است که آرای دیوان عدالت اداری برای سازمان‌های اداری و مأمورین دولتی به طور خاص و یا عام ایجاد حق و تکلیف می‌کند.

بنابراین در حال حاضر رویه قضایی مهم‌ترین منبع حقوق اداری پس از قانون می‌باشد.

۳-۲-۳- عرف

اگرچه عرف در سایر رشته‌های حقوقی خصوصاً حقوق خصوصی، از منابع مستقیم حقوق محسوب می‌شود، اما جایگاه آن در حقوق اداری بسیار کم‌رنگ و صرفاً در حد رویه سازمان‌های اداری جهت تشخیص نحوه اجرای قوانین قابل اعتنا است. علت اساسی این امر پذیرش اصل حاکمیت قانون بر اعمال اداری است که سبب می‌گردد عرف جزو منابع غیرمستقیم حقوق اداری تلقی گردد.

۴-۲-۳- اصول کلی حقوق

همانگونه که در دیگر رشته‌های علم حقوق، اصول کلی حقوقی جزو منابع حقوق محسوب می‌شود، در حقوق اداری نیز برخی اصول کلی وجود دارند که در حکم قواعد و مقررات لازم‌الاتباع بوده و جزو منابع حقوق اداری به شمار می‌روند. از جمله این اصول می‌توان به اصل حاکمیت قانون، اصل سلسله مراتب اداری و قاعده عطف به ماسبق نشدن تصمیمات مقامات اداری اشاره نمود. در سطور ذیل اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله مراتب اداری را بررسی می‌نماییم.

الف- اصل حاکمیت قانون

این اصل که ریشه در مفهوم دموکراسی دارد یکی از اصول بلامنازع حقوق عمومی است. منظور از اصل حاکمیت قانون این است که اعمال و رفتار زمامداران و مأمورین دولتی باید مبتنی بر سلسله اصول و موازین قانونی بوده و سلايق شخصی افراد معیار اداره امور نباشد. به بیان دیگر، هدف غایی این اصل آن است که «مقامات و اشخاص تابع قواعد عمومی و کلی غیرفردی و مستمر (بوده)» [۵] و قانون تنظیم‌کننده روابط افراد با یکدیگر و دولت باشد.

اجرای اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری، آثاری را برجای می‌گذارد که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

— سازمان‌های اداری و مأمورین آنها نمی‌توانند اعمالی را که مغایر قانون (به معنای عام آن) می‌باشد، مرتکب شوند؛ در غیر این صورت اعمال و اقدامات انجام شده باطل و بلاثر می‌باشد.

— صلاحیت و اختیارات هر یک از سازمان‌های اداری و مأمورین دولتی تا جایی است که قانون‌گذار تصریح نموده است. بنابراین در موارد ابهام و اجمال قوانین اصل بر این است که سازمان اداری و مأمور دولتی فاقد صلاحیت می‌باشند.

— حقوق و تکالیفی که برای افراد در رابطه با سازمان‌های اداری ایجاد می‌شود، دارای ضمانت اجرایی حقوقی خواهد بود. [۶] ضمانت اجرای حقوقی که برای رعایت اصل حاکمیت قانون در نظام اداری کشور ما وجود دارد، به صورت نظارت قضایی و اداری می‌باشد. منظور از نظارت قضایی این است که اگر سازمان‌های اداری و یا مأمورین آنها بر خلاف اصل مذکور عمل نمایند، افراد می‌توانند از طریق دادخواهی در محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری، موجبات الزام سازمان اداری به رعایت قانون و انجام وظایف قانونی، ابطال تصمیمات و اقدامات مغایر قانون آنها و همچنین تعقیب مأمورین متخلف را فراهم نمایند.

اما نظارت اداری که مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری می‌باشد، به معنای نظارت مقامات اداری مافوق بر مأمورین مادون است. توضیح اینکه اجرای اصل سلسله مراتب اداری این امکان را فراهم می‌آورد که مقامات سازمان‌های اداری بتوانند بر اعمال و رفتار کارکنان مادون نظارت نموده و رعایت قوانین توسط آنها را کنترل نمایند. ابزارهای این نوع نظارت به قدری تأثیرگذار است که حتی می‌توان مأمورین مادون را به ابطال یا اصلاح تصمیمات اداری مغایر قانون مجبور نمود.

علاوه بر این، وجود نهادهای بازرسی داخلی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان خدمات دولتی را نیز می‌توان از روش‌های نظارت اداری تلقی نمود.

ب- اصل سلسله مراتب اداری

این اصل بیانگر شکل رابطه‌ای است که بین مقامات مافوق و مأمورین مادون در نظام اداری وجود دارد. به طور خلاصه این اصل بیان می‌کند، هر مأموری که از نظر سازمانی زیر نظر مأمور دیگری فعالیت می‌نماید، ملزم است از دستورات وی تبعیت نماید. لازم به ذکر است نمودهای عملی اصل سلسله مراتب اداری محدود به رابطه مأمورین دولتی نبوده و در رابطه با سازمان‌های اداری نیز قابل مشاهده است؛ توضیح اینکه همانگونه که مأمور مادون از مقام مافوق پیروی می‌کند، واحدها و ادارات محلی و منطقه‌ای نیز از اوامر سازمان‌های مرکزی تبعیت می‌کنند.

در نظام اداری ما، از نظر سلسله مراتب اداری رهبر، رییس‌جمهور، هیأت وزیران و وزراء بالاترین مقامات اداری به شمار می‌روند. در نهایت باید اذعان داشت، اگرچه اصل سلسله مراتب اداری سبب یکسان‌سازی در اتخاذ تصمیمات اداری و اجرای آنها می‌شود، ولی در عین حال می‌تواند موجب عدم استقلال واحدهای اداری و مأمورین دولتی و اطاعت کورکورانه آنها از نهادها و مقامات مافوق گردد.

بحث و نتیجه گیری

گفتار اول

مفاهیم و ویژگی‌های حقوق اداری

فهم دقیق واژگان مفاهیم و ویژگی‌های هر مساله حقوقی، گام اصلی آشنایی با مساله است. شناخت ویژگی‌ها و مفاهیم حقوق اداری نیز چنین نقشی را در مسایل حقوق اداری دارد. از این رو در این گفتار سعی شده است با تعریف واژگان مساله، گام‌هایی در جهت درک مفاهیم حقوق اداری برداشته شود. هرچند که یک تعریف جامع و مورد اتفاق حقوقدانان برای حقوق اداری

ممکن است وجود نداشته باشد؛ به دلیل که هم تعریف اداره و هم تعریف حقوق، و به تبع آن تعریف حقوق اداری، دشوار خاصی خود را دارد، چنانکه نویسندگان علوم اداری برای واژه‌ی اداره بیش از ده تعریف ذکر کرده‌اند و در مورد حقوق نیز، به گفته رنه دواید، حقوقدان برجسته فرانسوی تعریف پذیرفته شده مورد اتفاق همه وجود ندارد. ۱

الف) اداره

اداره به معنای گرداندن به گردش آوردن کار است و در معانی مختلف از جمله در موارد ذیل به کار رفته است:

۱- اداره و رهبری امور عمومی و خصوصی، اموال و دارایی و یا اداره‌ی اجتماع، نظیر سپردن اداره‌ی یک ولایت به والی و ادراه‌ی یک شرکت تجاری، به هیات مدیره آن شرکت؛

۲- وظایف و امور مربوط به اجرای قوانین و نحوه‌ی رسیدگی به تکالیف و اعمال اداره‌های تحت مدیریت حکومت؛

۳- مجموعه‌ی دستگاه‌های اداری که مقامات، مستخدمین و مأمورین دولت در آن به انجام وظیفه و اداره امور اشتغال دارند و قوانین کشور، سیاست‌ها و خط مشی‌های کلی و عمومی دولت را به اجرا می‌گذارند؛

۴- رژیم حقوقی که به موجب آن اموال صغیر تحت قیمومیت و سرپرستی است، نظیر اداره‌ی قانونی اموال صغیر، مجانین، و اشخاص غایب؛

۵- انجام کار خاصی، نظیر اداره‌ی یک تست، یعنی انجام یک تست روانی؛

۶- به معنای رهبری و اداره‌ی گروهی، نظیر اداره و رهبری یک دولت، یک حزب، یک سازمان بین‌المللی و یک شرکت تجارت جهانی.

اداره در اصطلاح حقوقی، مجموعه سازمان یافته‌ای است که تکالیف و وظایف تامین نیازهای عمومی را به عهده دارد. و این تعریف شامل مجموعه‌ی دولت به عنوان یک نهاد واحد سیاسی و اداری می‌شود. و هم شامل واحدهای اداری در درون دولت، نظیر اداره‌ی محلی در یک ولایت و یک ولسوالی و مانند آن.

مفهوم اداره از نظر واژه شناسی فرانسوی و آمریکایی

برداشت فرانسوی از مفهوم اداره واژه‌ی Administration مشتق از واژه‌ی لاتینی Administrati در قرن ۱۴ میلادی است و به معنای اداره و رهبری امور عمومی و امور خصوصی اموال و دارایی است و یا اداره کردن یک اجتماع، نظیر سپردن اداره‌ی یک ولایت به والی و یا اداره‌ی یک شرکت به هیات مدیره. واژه‌ی مزبور در آخر قرن ۱۸ میلادی در معانی زیر کاربرد داشت:

۱- کارهای مربوط به اجرای قوانین و نحوه‌ی ادارات عمومی تحت زعامت مقامات حکومتی؛

۲- مجموعه‌ی ادارات و مامورینی که به وظیفه‌ی اداره اشتغال دارند نظیر اداره‌ی کشور به وسیله‌ی دولت.

۳- رژیم حقوقی که به موجب آن اموال صغیر تحت سرپرستی است نظیر اداره‌ی اموال صغیر در غیاب ولی.

برداشت آمریکای شمالی دیکسیونر وبستر قرن ۲۰، جدید مفاهیم زیر را برای واژه‌ی Administration ذکر کرده است:

۱- اداره و مدیریت کردن؛

۲- اداره‌ی موسسات دولتی؛

۳- گروه مقامات اجرایی یک سازمان دولتی و طرز اداره‌ی آنها؛

۴- اجرای قوانین و مقررات و غیره؛

۵- وصیت و نظارت اجرایی در مورد شخصی که بر مال خود به علت عدم توانایی عقلی نمی‌تواند حاکم باشد.

به نظر می‌رسد که اداره با در نظر گرفتن معنای لغوی آن که گرداندن و اداره کردن باشد، یک مفهوم بیشتر ندارد، و آن چیزی جز مدیریت و چرخاندن امور نیست. این مدیریت مصداق‌های زیادی دارد، از اداره‌ی واحد سیاسی دولت با تمام واحدهای اداری تابعه آن گرفته تا اداره‌ی اصناف و نهادهای غیر دولتی، نظیر اداره‌ی شرکت‌ها، اتحادیه‌ها، انجمن‌ها، گروه‌ها و سازمان‌های غیر دولتی.

اما استعمال اداره به محلی که در آنجا خدمات عمومی و امور اداری انجام می‌گیرد از قبیل به کار رفتن ظرف به جای مظروف است، زیرا اداره محل و جایگاه برای چرخاندن و مدیریت اعمال اداری است.

ب) حقوق

حقوق واژه‌ی عربی و جمع حق است. در لغت به معنای راست، بهره و نصیب، و الزام به امری به کار رفته است. در اصطلاح حقوقدانان به معنای مختلفی استعمال شده است بنابراین دریافت یک تعریف واحد و جامعی که مورد قبول همه‌ی حقوقدانان باشد، دشوار است. دلیل عمده‌ی آن وجود عقاید مختلف و نظام‌های گوناگون سیاسی برخاسته از ایدئولوژی‌های متفاوت با مبانی و منابع متعدد است که هر کدام آنها به نحوی در تعریف حقوق دخالت دارد.

به طور کلی حقوق به معنای مختلفی از جمله موارد ذیل به کار رفته است:

۱- مجموعه‌ی قواعد و مقررات حاکم بر اشخاص، از این حیث که بشر موجود اجتماعی است. بقا و ادامه‌ی حیات با آسفتگی و زور امکان ندارد، و از این رو باید قواعدی که به آن حقوق می‌گویند، بر روابط انسان حاکم باشد؛

۲- امتیاز، بهره و توان خاصی که حقوق برای هرکسی در اجتماع می‌بخشد، نظیر حق زندگی، حق مالکیت و شغل، حق انتخاب و آزادی؛

۳- معاش و اجرتی که کسی در برابر انجام عملی دریافت می‌کند، نظیر حقوق کارمندان یک اداره؛

۴- دانشی که به تحلیل و بررسی قواعد حقوقی می‌پردازد، نظیر حقوق اداری، حقوق جزا، و مانند آن.

ج) حقوق اداری

حقوق اداری از دو واژه: حقوق و اداره، ترکیب یافته به دو شیوه قابل تعریف است: یکی به لحاظ صوری یعنی به لحاظ ارتباط منطقی میان سازمان‌ها عمومی. و دیگری به لحاظ ماهوی، یعنی به لحاظ قواعد و احکامی حاکم بر آن:

۱- حقوق اداری از نظر صوری، شاخه‌های از حقوق داخلی به شمار می‌رود و موضوع آن مطالعه اداره و وظایف و فعالیت‌های مجموعه‌ی دستگاه سازمان‌ها و ادارات دولتی، مقامات و مامورانی است که زیر نظر هیات حاکمه و مقامات سیاسی، به حفظ نظم عمومی و تامین نیازها و خدمات عمومی در جامعه می‌پردازند.

این تعریف هم موضوع حقوق اداری را روشن می‌سازد و همچنین ارتباط آن را با حقوقی اساسی بیان می‌دارد. زیرا دستگاه اداری، تابع سازمان سیاسی و هیات حاکمه در هر کشور می‌باشد. و مطالعه دستگاه اداری دولتی، و وظایف و صلاحیت‌های آنها از موضوعات حقوق اساسی است.

۲- حقوق اداری از نظر ماهوی، قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه اداره‌ی دولتی است که وظایف و تکالیف سازمان‌های اداری دولت به خصوص سازمان‌های اجرایی و روابط آنها را با مردم تعیین می‌کند.

بنابراین حقوق اداری برخلاف حقوق خصوصی که روابط افراد را با یک دیگر تنظیم می‌کند، به تنظیم روابط افراد و دولت مربوط می‌شود.

حقوق اداری نظام به خصوصی از دانش حقوق است که در آن دولت آزادی عمل بیشتری دارد به گونه‌ای که به غیر از دولت هیچ کسی قادر نیست که روابط آن را با ماموران و مستخدامان اداره تعیین و تنظیم کند. و دولت هر وقت که اراده کند می‌تواند در وضعیت کارکنان و ماموران خود به صورت یک جانبه تصمیم بگیرد و تغییرات به وجود بیاورد و یا به استخدام آنها خاتمه بدهد. و همچنین در قراردادهای اداری که دولت منعقد می‌کند، بدون اینکه شرطی شده باشد، در صورت لزوم می‌تواند به طور یکجانبه تعهدات اضافی به پیمانکار خود تحمیل کند و یا به لحاظ منافع عمومی، آنها را فسخ و لغو نماید.

حقوق اداری از اصول و قواعد بنیادین برخوردار است که حتا در صورت سکوت قانونگذار، نیز در روابط افراد و دولت قابل اجرا است و همین ویژگی سبب شده که حقوقدانان از استقلال حقوق اداری سخن بگویند و از آن به عنوان نظام مستقل در بین رشته‌های علم حقوق یاد کنند.

تعریف حقوق اداری از نگاه حقوقدانان غربی

آندره دلوبادر یکی از حقوقدانان معاصر فرانسوی دو تعریف از حقوق اداری دارد:

- ۱- حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی است که مشتمل بر سازمان و فعالیت آن است که در عرف به آن اداره گویند.
- ۲- حقوق اداری آن دسته از قواعد حقوقی ویژه، متمایز از حقوق خصوصی است که به وسیله مقامات و دادگاه‌های اداری به موقع اجرا گذاشته می‌شود.

ژرژودل حقوقدان دیگر فرانسوی معتقد است که حقوق اداری، حقوق مشترک و عام قدرت عمومی است. از نظر او حقوق اداری مجموعه‌ای فعالیت دولت و اشخاص عمومی است که از قدرت عمومی بر خوردار است. ژان دیورو یکی دیگر از صاحب نظران حقوق اداری مشابه همین تعریف را در باره حقوق اداری ارایه کرده و گفته است: حقوق اداری مجموعه‌ای قواعد حقوقی ترجیحی، حقوق عمومی حاکم بر فعالیت‌های اداری اشخاص اداری است. از نگاه او نیز حقوق اداری مجموعه‌ای قواعدی است که از ویژگی ترجیحی، تحمیلی و آمرانه برخوردار است.

د) ویژگی‌ها و خصوصیات حقوق اداری

حقوق اداری، دارای خصوصیات و ویژگی‌هایی است که شناخت آنها به درک و شناخت ماهوی و شکلی حقوق اداری مفید و موثر است. و به پاره‌ای از آنها به اختصار اشاره می‌گردد:

- ۱- حقوق اداری، در کشور ما به دلیل گسترده و متنوع بودن مشاغل و اعمال اداری غیر مدون است و تا هنوز مثل سایر قوانین (قانون اساسی، قانون مدنی، قانون اجراءات جزایی، قانون انتخابات، قانون شوراهای ولایتی، قانون پولیس، قانون مبارزه علیه‌ی تمویل تروریزم، قانون مبارزه علیه‌ی تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، قانون رسانه‌ها، و...) در یکجا گردآوری نشده است.
- حقوق اداری در کشور ما، همانند بسیاری از کشورهای دیگر، به صورت، قوانین، فرمان‌های تقنینی، مقررات و مصوبه‌های شورای وزیران، آیین نامه‌ها و ابلاغیه‌ها، و نیز بعضاً به صورت عرف و رویه‌ی اداری است، که به دلیل تحولات و تغییرات زیادی در قوانین و سیستم اداره‌ی کشور، در سه دهه اخیر، همراه با پراکندگی و تناقضات موجود در آنها، باعث دشواری‌های در سیستم اداری کشور گردیده است و البته قانون واحد مدون اداری در تسهیل امور و اعمال اداری نقش به سزایی دارد، ولی تنوع دوایر و کثرت مسایل و اعمال اداری به خصوص با تغییرات و تحولاتی که هر روز دامنگیر کشور بوده، چنین فرصت و مجالی را تا هنوز نداده است. هر چند امید است که در آینده تدبیری اتخاذ گردد که منجر به تدوین اصول و قواعد کلی به نام «حقوق و قانون اداری» گردد.

- ۲- حقوق اداری، شاخه‌ای از حقوق عمومی است. و رابطه‌ی نزدیک با حقوق اساسی دارد. حقوق اساسی در میان رشته‌های حقوق عمومی، از اهمیت خاصی برخوردار است، و حتا حقوق‌دانان، حقوق اساسی را اساس و پایه‌ی حقوق عمومی دانسته‌اند، زیرا در آن ساختار حقوقی دولت، و رابطه‌ی سازمان‌ها مطرح می‌شود، و ساختار قوای سازنده‌ی حکومت (مقننه، مجریه و قضاییه) و شیوه‌ی مشارکت افراد در قوای سه‌گانه و حقوق و آزادی‌های آن در برابر دولت مورد بحث قرار می‌گیرد.
- ۳- هدف حقوق اداری، تامین منافع و نیازمندی‌های عمومی و تحقق بخشیدن به روح و ارزش‌های قوانین است و فلسفه‌ی تشکیل واحدهای اداری، نیز به همین منظور است چنانکه ماده ۱۴۲ قانون اساسی مقرر داشته است: دولت به مقصد تعمیل احکام و تامین ارزش‌های مندرج این قانون اساسی، ادارات لازم را تشکیل می‌دهد.
- ۴- موضوع حقوق اداری، مطالعه سازمان رسمی و قانونی دستگاه‌های اداری دولت و صلاحیت و اختیارات و تکالیف آنها است که به موجب قانون مقرر گردیده است. و همچنین تنظیم روابط بین مردم و واحدهای اداری دولتی، از موضوع حقوق اداری می‌باشد. و از این رو حقوق اداری، در رشته‌ی جداگانه‌ای به نام حقوق اداری از مجموعه‌ی قواعد و مقرراتی پیروی می‌کند و تنظیم روابط مردم با واحدهای اداری، و نیز حقوق و وظایف سازمان‌های اداری را بر عهده دارد.
- به طور کلی حقوق اداری ناظر بر فعالیت‌های سازمان‌های اداری دولتی است و آن عبارت است از اعمال اداری و اجرای موضوع آن و به کار بستن تصمیمات و دستورالعمل‌های مقامات عالی‌هی کشور (قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه) است. ولی اعمال سیاسی، قضایی، اعمال قانونگزاری، مشمول قواعد حقوق اداری نمی‌گردد، هرچند تعیین مرز میان اعمال اداری و اعمال سیاسی و قضایی کار دشوار است.
- به دیگر تعبیر، موضوع حقوق اداری، اشخاص حقوق اداری، ساختار و تکالیف وزارتخانه‌ها، و دوایر دولتی، تقسیمات کشور و شهرداری‌ها، و شوراهای و روابط این سازمان‌ها با مردم و تنظیم روابط آنها می‌باشد. و از مسایل مهم آن بررسی شیوه‌ی رسیدگی عدالت اداری و مبارزه با فساد اداری است.
- ۵- قواعد حقوق اداری، امری و اقتداری است و برخوردار از ابزارهای قهری و حمایتی می‌باشد که روابط اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان را تحت اداره‌ی عالی‌ترین مقام اداری کشور در جهت تامین منافع عامه تنظیم می‌کند.
- ۶- قواعد حقوق اداری، تنها قانون و مقررات موضوعه نیست بلکه رویه قضایی و اصول کلی حقوقی و دیگر منابع حقوق اداری را نیز دربر می‌گیرد، و ماموران اداری وظایف اجرای قواعد حقوقی را به عهده دارند، و نمی‌توانند وضع قواعد حقوقی بکنند، زیرا چنین کاری تجاوز به حریم قوه‌ی قانونگزاری است، مگر در مواردی که قانون به آنها اجازه داده باشند، هرچند که ماموران و مجریان قوانین و مقررات اداری بر اساس برداشت و تفسیری که از قوانین و حقوق اداری دارد، عمل می‌کنند. و چه بسا که در مواردی نیز از آن تخطی کنند.
- ۷- حقوق اداری در کشور ما پدیده‌ی جدید و جوان است که همراه با تحولات در عرصه‌ی حقوق و اندیشه، طرز تلقی از نوع حکومت، و ارزش دهی به اراده و حاکمیت مردم، رعایت حقوق شهروندان، قانونمند شدن روابط بین اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان، اندیشه محدود شدن واحدهای اداری به قانون، تقویت گردیده است و در سیستم اداری کشور، تاحدودی نمایان شده است و چنین انتظاراتی مردم نیز امیدوار کرده است.

نتیجه

بنابر آنچه گذشت، حقوق اداری هم از نظر واژگان شناسی، و نیز از نظر صوری و ماهوی، و تعریف‌هایی که از منظرهای مختلفی برای آن بیان شده، و همچنین از نظر ویژگی‌ها، و اهداف، روشن شد. و حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی است که تنظیم روابط افراد و دولت را به عهده دارد و دولت در آن از آزادی عمل برخوردار است و حقوق اداری، دارای اصول و قواعد بنیادین است که حتا در صورت سکوت قانونگذار، نیز در روابط افراد و دولت قابل اجرا است. و در گفتار بعدی اصول بنیادین و منابع حقوق اداری توضیح داده می‌شود.

گفتار دوم

منابع و اصول بنیادین حقوق اداری

منابع جمع منبع، به معنای سرچشمه و خاستگاه اصلی به کار می‌رود، مثلا منابع حقوق، یعنی خاستگاه حقوق و نیروهای سازنده‌ی قواعد حقوقی، نظیر شریعت و اراده‌ی خداوند، عرف و اراده‌ی مردم، و یا هر مقام و قدرتی که قواعد الزامی وضع می‌کند.

بنابراین، منظور از منابع حقوق اداری، خاستگاه اصلی و نیروهای سازنده‌ی قواعد و حقوق اداری است. و آنها مجموعه‌ی قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری است که در مقام عمل و اجرا می‌بایست نصب العین قرار داده شود. نظیر قانون اساسی، قوانین عادی، آیین نامه، تصویب نامه‌ها، بخش نامه‌ها، اصول کلی حقوقی، معاهدات بین المللی و احکام محاکم قضایی و نظایر آنها ۱۰ که در ذیل به پاره‌ای از آنها اشاره می‌گردد:

الف) قانون اساسی

قانون اساسی به مثابه‌ی عالی‌ترین قوانین کشور که در راس قرار دارد، از مهمترین منابع حقوق اداری به شمار می‌رود که می‌بایست نصب العین دستگاه‌های اداری قرار داده شود زیرا قانون اساسی تعیین کننده‌ی چهار چوب اصلی و اهداف کلی اداره‌ی دولت و سازمان‌های اداری تحت نظر قوه‌ی مجریه است. و از باب نمونه به مهمترین آنها اشاره می‌شود:

۱- ایجاد جامعه‌ی عادلانه و عاری از تبعیض و استبداد مبتنی بر قانون و عدالت اجتماعی و تامین زندگی سالم.

در مقدمه‌ی قانون اساسی ایجاد جامعه‌ی متکی بر اراده‌ی مردم، و عاری از ستم و تبعیض از مهمترین اهداف قانون اساسی ذکر شده و در آن آمده است: «به منظور تاسیس نظام متکی بر اراده‌ی مردم، دموکراسی، خشونت و مبتنی بر قانونمندی عدالت اجتماعی، حفظ کرامت، و حقوق انسانی و تامین زندگی مرفه و محیط زیست سالم برای همه ساکنان این سرزمین.» و همچنین بر اساس ماده ۲۲ قانون اساسی «هر نوع تبعیض و امتیاز بین اتباع افغانستان ممنوع است.» و تکیه بر چنین نظامی عاری از تبعیض، ایجاب می‌کند که دستگاه‌های دولتی برای تحقق آن و تامین نیازها و زندگی سالم عاری از تبعیض و ستم، برنامه ریزی و در راستای تحقق آن مشی نماید.

۲- احترام به اسلام و اراده‌ی مردم

بر اساس ماده سوم و چهارم قانون اساسی، قوانین اسلام و اراده‌ی مردم، نقش اصلی در اداره‌ها و سازمان‌های دولتی دارد، زیرا طبق ماده دوم، هیچ قانون و دستور العملی در دستگاه‌های اداری که مخالف اسلام باشد، ارزش قانونی و اجرایی ندارد. و طبق

ماده ۴ و ۸۳، ۸۴، ۹۰، ۱۳۸، ۱۴۱ قانون اساسی، نقش تعیین کننده‌ی اراده‌ی مردم، از طریق انتخاب نمایندگان خود، در شوراهای ملی، ولایتی و ولسوالی، و نقش آن در ایجاد، تعدیل و لغو واحدها و دستگاه‌های اداری نمایان است.

۳- رعایت تفکیک قوا

طبق ماده ۷۱ «حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رییس جمهوری اجرای وظیفه می‌نماید... وظایف شان توسط قانون تنظیم می‌گردد»، و ماده ۸۱ «شواری ملی دولت جمهوری اسلامی افغانستان به حیث عالی ترین ارگان تقنینی مظهر اراده‌ی مردم آن است.» و طبق ماده ۱۱۶ «قوه‌ی قضاییه رکن مستقل دولت جمهوری اسلامی افغانستان می‌باشد.» و ماده ۱۲۲ «هیچ قانون نمی‌تواند در هیچ حالت قضیه یا ساحه‌های را از دایره صلاحیت قوه قضاییه به نحوی که در این فصل تحدید شده خارج بسازد و به مقام دیگر تفویض نماید.» تفکیک و استقلال قوا در دولت و اداره جمهوری اسلامی افغانستان رعایت شده است. و این اصل به مثابه‌ی قانون حاکم و برتر، برای اداره‌ی کلی دولت در نظر گرفته شده است.

۴- اجرای صلاحیت‌های رییس اداره‌ی دولت، بر اساس قانون

طبق ماده ۶۰ قانون اساسی «رییس جمهور در راس دولت جمهوری اسلامی افغانستان قرار داشته صلاحیت‌های خود را در عرصه‌های اجراییه، تقنینیه و قضاییه، مطابق به احکام این قانون اساسی اعمال می‌کند. رییس جمهور دارای دو معاون، اول و دوم، می‌باشد. کاندیدای ریاست جمهوری نام هر دو معاون را همزمان با کاندیدا شدن خود به ملت اعلام می‌دارد. معاون اول رییس جمهور در حالت غیاب، استعفا و یا وفات رییس جمهور مطابق به احکام مندرج این قانون اساسی عمل می‌کند. در غیاب معاون اول رییس جمهور معاون دوم مطابق به احکام مندرج قانون اساسی عمل می‌کند.» رییس جمهوری به عنوان عالی ترین مقام رییس اداره دولت، مکلف است که صلاحیت‌های خویش را در تمام عرصه‌های اجرایی، تقنینی، و قضایی، مطابق با احکام قانون اساسی اعمال کند. و این ماده، اداره‌ی رییس دولت را، در اداره‌ی کشور، تنها در محور قانون اساسی، قانونی می‌داند.

۵- وضع و تطبیق نصاب تعلیمی بر مبنای اسلام و فرهنگ ملی

طبق ماده ۴۴: «دولت نصاب واحد تعلیمی را بر مبنای احکام دین مقدس اسلام و فرهنگ ملی و مطابق با اصول علمی وضع و تطبیق می‌کند و نصاب مضامین دینی مکاتب را بر مبنای مذاهب اسلامی موجود در افغانستان تدوین می‌نماید.» اداره‌ی دولت موظف به تدوین تطبیق نصاب واحد تعلیمی بر اصول کلی یاد شده و تدوین مضامین دینی در کتاب‌های درسی مکاتب، بر مبنای مذاهب اسلامی می‌باشد. و بر اساس این ماده، اداره‌ی دولتی در بخش تعلیم و تربیه نمی‌تواند، نصاب واحد تعلیمی را بر خلاف آن وضع و تطبیق کند.

۶- جبران خسارت شخص متضرر از واحدهای اداری

طبق ماده ۵۱: «هر شخص که از اداره بدون موجب متضرر شود مستحق جبران خساره می‌باشد و می‌تواند برای حصول آن در محکمه دعوا اقامه کند. به استثنای حالاتی که در قانون تصریح گردیده است، دولت نمی‌تواند بدون حکم محکمه با صلاحیت به تحصیل حقوق خود اقدام کند.» هر شخصی اعم از اینکه کارمند اداره باشد، یا غیر آن، بدون دلیل خسارت و زیان از طرف اداره ببیند، حق تقاضای جبران خسارت را از اداره از طریق اقامه‌ی دعوا در محکمه را دارد. و به موجب این ماده‌ی قانونی، واحد اداری‌ای که بدون موجب باعث خسارت به کارمندان، و ماموران، و یا به پیمانکاران طرف قرار داد اداره بشود، و یا سبب ضرر و وارد شدن خسارت بر هر کسی گردد، ملزم به جبران خسارت شخص متضرر بر اساس حکم محکمه می‌باشد.

۷- ایجاد اداره سالم و بدون تبعیض

طبق ماده ۵۰ قانون اساسی: «دولت مکلف است به منظور ایجاد اداره سالم و تحقق اصلاحات در سیستم اداری کشور بعد از تصویب شورای ملی تدابیر لازم اتخاذ نماید.

اداره اجراءات خود را با بی طرفی کامل و مطابق به احکام قانون عملی می سازد اتباع افغانستان حق دسترسی به اطلاعات از ادارات دولتی را در حدود احکام قانون دارا می باشند. این حق جز صدمه به حقوق دیگران و امنیت عامه حدودی ندارد. اتباع افغانستان بر اساس اهلیت و بدون هیچ گونه تبعیض و به موجب احکام قانون به خدمت دولت پذیرفته می شود. بر اساس این ماده، دولت موظف به ایجاد اداره‌ی سالم است. و همچنین دولت مکلف به اصلاحات سیستم اداری کشور است. و دولت برای اصلاحات و مبارزه با فساد اداری از اختیارات لازم برخوردار است و می تواند هر تدابیری را که برای اصلاحات اداری لازم و مفید بداند، اتخاذ کند.

و نیز بر اساس این ماده، دولت مکلف شده است که در تمام واحدهای اداری اجراءات و اعمال اداری را بدون تبعیض و با رعایت بی طرفی کامل عملی کند و به خصوص در استخدام ماموران اداری در هر نوع اداره‌ای که باشد، اهلیت، شایستگی و کاردانی را برای اتباع کشور در نظر بگیرد، و فاکتورهای تبعیض، نظیر تعلقات قومی، تنظیمی، منطقه‌ای، زبانی، مذهبی و هرگونه معیاری به دور از اهلیت و شایستگی را در استخدام کارمندان اداری، در نظر نداشته باشد، اگر چنانچه کارمندی در اداره‌ای بدون رعایت اهلیت، با لحاظ فاکتورهای تبعیض، استخدام شود، عمل غیر قانونی تلقی می گردد.

ماده ۵۰ قانون اساسی کشور، روی علت اصلی فساد اداری انگشت گذاشته و آن را برجسته ساخته است. همان چیزی که در گذشته علت اصلی فساد در سیستم اداری کشور به حساب می رفت؛ سیستم واحدهای اداری، اجراءات و اعمال اداری، استخدام کارمندان و ماموران در واحدهای اداری، بر محور تبعیض و نادیده گرفتن اهلیت و شایستگی دور می زد، به گونه‌ای که آثار و بقایای چنین روندی، تا کنون سیستم اداری کشور را فرسوده و بیمار ساخته است، و اصلاحات آن تلاش‌های زیادی را از سوی مقامات بلند رتبه اداری می طلبد.

آنچه که یاد شد نمونه‌ای از دهها مواردی است که قانون اساسی به عنوان اصلی ترین منبع حقوق اداری، اصول و قواعد کلی را بر واحدهای اداری کشور حاکم و ملزم کرده است.

ب) قوانین عادی

بعد از قانون اساسی، قوانین عادی مهمترین منبع برای حقوق اداری به شمار می رود، مراجع و مقامات اجرایی کشور موظف به رعایت قوانین عادی مصوب در شورای ملی است.

طبق ماده ۹۴ قانون اساسی: «قانون عبارت است از مصوبه هر دو مجلس شورای ملی که به توشیح رییس جمهور رسیده باشد، مگر اینکه در این قانون اساسی طور دیگر تصریح گردیده باشد.»، قوانین عادی، به مجموعه قواعدی اطلاق می گردد که به تصویب دو مجلس شورای ملی رسیده باشد، و رییس جمهور آن را توشیح کرده باشد.

وضع قوانین عادی طبق ماده ۸۱ قانون اساسی از اختیارات مجلس شورای ملی است که به عنوان عالی ترین ارگان تقنینی کشور و مظهر اراده‌ی مردم شناخته شده است، که می بایست در موقع اظهار رای مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان را در نظر بگیرد. و بر اساس ماده ۳ قانون اساسی: «در افغانستان هیچ قانون نمی تواند مخالف معتقدات و احکام دین مقدس اسلام باشد.» قوانین عادی نمی تواند مخالف احکام اسلام باشد. و از اینکه برای تشخیص مخالفت، و عدم تشخیص آن مقام صلاحیت دار در قانون تعیین نشده است، طبق ارتکاز وجدانی قانونگذار و رای دهندگان به این قانون، چنین مقام صلاحیتدار،

حتما کسانی است که بصیرت و تخصص، در احکام دینی دارند، با قید وثاقت و اطمینان، تا بتوانند تشخیص بدهند، و سخنانشان قابل اعتماد باشد.

بنابراین قوانین عادی‌ای که در اداره‌ی کشور، و واحدهای اداری کوچک و بزرگ، معیار عمل و رفتار اداری قرار می‌گیرد، قوانینی است با سه ویژگی مهم؛ یکی اینکه به تصویب مجلس قانونگزاری برسد، و دوم به وسیله رییس دولت به حیث عالیترین مقام اداری کشور، توشیح شده باشد، و سوم اینکه با احکام اسلام در مغایرت نباشد، و هر قانون عادی فاقد یکی از ویژگی‌های فوق، نمی‌تواند معیار عمل اداری قرار بگیرد.

حکومت برای قانونمندی رفتار و اعمال اداری، و برنامه‌های انکشافی دولت، بر اساس ماده ۹۸ و ماده ۹۵: «پیشنهاد طرح قانون از طرف حکومت یا اعضای شورا و در ساحه تنظیم امور قضایی از طرف استره محکمه توسط حکومت صورت می‌گیرد.» و ماده ۹۷: «پیشنهاد طرح قانون از طرف حکومت نخست به ولسی جرگه تقدیم می‌گردد.» پیشنهاد طرح قوانین عادی را به مجلس می‌دهد و با طی تشریفات خاصی که در قانون اساسی آمده، به وسیله قوه‌ی مجریه در واحدهای اداری، قضایی، سیاسی، نظامی و سایر شعبات حکومتی به مرحله‌ی اجرا گذاشته می‌شود.

ج) مقررات و آیین نامه‌های دولتی

با اینکه قانونگذار طبق ماده ۸۱ و ماده ۹۰ قانون اساسی، قانونگزاری را از وظایف و صلاحیت قوه‌ی مقننه قرار داده است و طبق ماده ۹۴، قانون را عبارت از مصوبه هردو مجلس شورای ملی که به توشیح رییس جمهور رسیده باشد، دانسته است، ولی در مواردی، حق قانونگزاری را به قوه‌ی مجریه تفویض کرده است که قوه‌ی مجریه می‌تواند مقررات و آیین نامه‌های را وضع و به مرحله‌ی اجرا بگذارد با این شرط که مقررات دولتی که در قالب آیین نامه، تصویب نامه، یا بخش نامه شکل می‌گیرد، مناقض نص و روح قانون نباشد. در این باره ماده ۷۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «حکومت برای تطبیق خطوط اساسی سیاست کشور و تنظیم وظایف خود مقررات وضع و تصویب می‌کند. این مقررات نباید مناقض نص یا روح قوانین باشد».

به موجب این ماده، قانونگذار، حدود و اختیاراتی را برای قوه‌ی مجریه تفویض کرده تا برای خطوط اساسی سیاست دولت، و همچنین برای منظم نمودن وظایف و تکالیف، مقررات و دستورالعمل‌هایی را وضع و به مرحله‌ی اجرا بگذارد. و همچنین بر اساس ماده ۴۳ و ۴۴، ۴۷ قانون اساسی، قانونگذار برای دولت اختیار وضع و اجرای برنامه‌های موثر و مفید را برای توسعه و پیشرفت علم، فرهنگ و ادب و حمایت از مولفان و مخترعان و همچنین برای امحای بی‌سوادی و تامین تعلیمات رایگان، داده است.

دادن چنین اختیاراتی به قوه‌ی مجریه، دلایل مختلفی دارد که از جمله‌ی آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱- برای اینکه قوه‌ی مجریه ابزار لازم حقوقی را برای توسعه، و اجرای تکالیف اجتماعی، فرهنگی داشته باشد، و بتواند نیازمندی‌های عمومی کشور را تامین و از بی نظمی جلوگیری نماید، نیازمند به وضع مقررات و اجرای آن به شکل قانونی است تا از این رهگذر برای تحقق سیاست‌ها و برنامه‌هایش ابزار لازم حقوقی و پشتوانه‌ی قانونی را داشته باشد.

۲- قوه‌ی مقننه به خاطر کثرت مقررات و لوایح دولتی، فرصت کافی برای وضع تمامی مقررات، آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولتی را به یقین ندارد، از این رو پاره‌ای از اختیارات را برای دولت در وضع مقررات، آیین نامه و تصویب نامه‌های دولتی برای به اجرا در آمدن و عملیاتی شدن قوانین داده است.

۳- ممکن است پاره‌ای از مقررات، تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی چندان اهمیتی نداشته باشد، و از این رو مجلس قانونگزاری برای تصویب مسایل و موضوعات کم اهمیت اقدامی نمی‌کند.

۴- قوه‌ی اجرایی و اداری به دلیل اینکه از نزدیک با مسایل مختلف اجرایی و اداری درگیر می‌باشد، و می‌تواند از کارشناسان خبره و متعدد کمک بگیرد، از این رو می‌تواند تدابیر و تصمیم دقیق‌تر و راهگشتری را در وضع مقررات، آیین نامه در امور مختلف اداری اتخاذ کند.

۵- در قوانین عادی، بیشتر مقررات کلی و ملی وضع می‌گردد، نیازهای محلی نظیر حمل و نقل، و نظافت امور شهری و محلی ممکن است چندان مورد توجه واقع نشود، و از این رو قانونگذار، به مقامات محلی با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سهم‌گیری هرچه بیشتر مردم در انکشاف و توسعه حیات ملی صلاحیت‌های لازم را مطابق با احکام قانون، به اداره‌ی محلی بر اساس ماده ۱۳۷ قانون اساسی تفویض کرده است. و بر اساس ماده ۱۳۹ و ۱۴۰ مشارکت شوراهای ولایتی و محلی را با همکاری اداره‌ی ولایت و محلی، در اداره‌ی ولایت و محل در نظر گرفته است.

آنچه بیان شد، نظیر حقوق اساسی، قوانین عادی، مقررات دولتی اعم از آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها و ابلاغیه‌ها، منابع معتبر اسلامی و نظایر آن، به عنوان منابع حقوق اداری، دولت را مکلف می‌دارد، که وظایف و تکالیف اداری و حکومتی را بر طبق آنها، اجرا و عملی سازد، و به اهداف قوانین جامه‌ی عمل ببوشاند. چنانکه فلسفه‌ی تشکیل ادارات دولتی، به موجب ماده ۱۴۲ قانون اساسی، تعمیم احکام و تامین ارزش‌های مندرج قانون اساسی شناخته شده است. ولی منابع حقوق اداری منحصر به آنچه که ذکر شد نیست، عرف و عادت و رویه‌ی قضایی و قواعد و اصول کلی حقیقی که رعایت آنها مورد احترام و توجه قضات، حقوقدانان و مجریان حقوقی قرار گرفته، نظیر اصل عدم ضرر، اصل تساوی افراد در برابر قانون، تساوی در استخدام، اصل نفی تبعیض، قاعده‌ی لاضرر، و نظایر آن را نیز می‌توان از منابع حقوق اداری به حساب آورد.

منابع و مأخذ:

- رنه داوید نظامهای بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه سید حسین صفایی، محمد آشوری، عزت الله عراقی، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۴، ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۱۷-۱۸.
- منوچهر طباطبایی، حقوق اداری، تهران، سمت، چ هشتم، ۱۳۸۱، ص ۴-۷.
- ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، پیشین، ص ۶۰-۶۱، رضا موسا زاده حقوق اداری ۱-۲، تهران، نشر میزان، چ پنجم، ۱۳۸۲، ص ۳۰.
- دکتر ناصر کاتوزیان، مقدمه‌ی علم حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، چ ۳۶، ۱۳۸۲، ص ۹۳.
- رضا موسا زاده، حقوق اداری، پیشین، ص ۱۴۷-۱۵۷، ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری.

Investigating the Amount of Income and General Administrative Rights in Iranian Law

Mohammad Hosein Yousefi

Master of Private Law; Islamic Azad university; Shahr e Kord; Iran

Abstract

Administrative law is one of the branches of public law that examines the rules and regulations governing public law legal entities (administrative organizations) and their officers and their relationships with the public. This field is one of the youngest branches of legal science and is due to the change of attitude towards the government that was created since the Great French Revolution. Until then, the duties of the government were mostly limited to the protection of individual properties, regulating the relations of private individuals and gendarmerie, including border protection. But with the expansion and complexity of human social relations and the development of mechanism, the necessity of government intervention in public affairs was felt, and with the acceptance of the welfare state theory, governments gradually became responsible for public services and administrative police. In the meantime, the regulation of relations between people and institutions and organizations in charge of public affairs and their agents requires special rules and regulations. These rules and regulations are called administrative law today. However, today administrative law is an unwritten set of rules and regulations that consider various issues and topics.

Keywords: Income, Administrative Law, Iranian Law
