



حقوق اداری (۱)

(رشته حقوق)

دکتر ابراهیم موسی زاده دکتر حسن خسروی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه‌ی ملی، که یک واجب دینی است.

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتاب‌خوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه‌ی فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه‌ی الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پربار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه‌ی مطالعه‌ی هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد و رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز از این وضعیت بارها اظهار گله و ناخشنودی نموده‌اند.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره‌ی دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه‌ی دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه‌ی بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاوردهای انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین

سوره‌ای که بر آن فرستاده‌ی عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد شده‌است: «إِقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه‌ی انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده‌اند.

دانشگاه پیام‌نور با گستره‌ی جغرافیایی ایران‌شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه‌جا و همه‌وقت، به‌عنوان دانشگاهی کتاب‌محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه‌سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره‌گیری از تجربه‌های گرانقدر استادان و صاحب‌نظران برجسته کشورمان، کتاب‌ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام‌نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به‌طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب‌نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه‌ی مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه‌ی خطیر یاری می‌رسانند، سپاسگزاری می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلگاه اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده‌اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام‌نور

فهرست مطالب

پیشگفتار	نه
راهنمای مطالعه کتاب	سیزده
فصل اول. مفاهیم حقوق اداری از منظر اسلام و حقوق موضوعه	۱
هدف کلی	۱
هدف‌های یادگیری	۱
مقدمه	۱
۱-۱ مفاهیم، تعاریف و ویژگی‌ها و مشخصات حقوق اداری	۳
۱-۱-۱ تعریف حقوق اداری	۳
۱-۱-۲ ویژگی‌ها و مشخصات حقوق اداری	۷
۱-۲ ارتباط حقوق اداری با سایر گرایش‌های حقوق	۱۴
۱-۲-۱ ارتباط حقوق اداری با حقوق اساسی	۱۵
۱-۲-۲ ارتباط حقوق اداری با حقوق کار	۱۵
۱-۲-۳ پیوند حقوق جزا و حقوق اداری	۱۵
۱-۲-۴ پیوند حقوق مدنی و تجارت با حقوق اداری	۱۶
۱-۳ سیر تکوین و تحول حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه	۱۶
۱-۳-۱ عوامل غیرحقوقی	۱۷
۱-۳-۲ عوامل حقوقی	۱۹
۱-۴ هدف و ضرورت حقوق اداری	۲۰
خلاصه فصل اول	۲۲
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول	۲۲

فصل دوم. مبانی و منابع حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه.....	۲۵
هدف کلی.....	۲۵
هدف‌های یادگیری.....	۲۵
مقدمه.....	۲۶
۱-۲ منابع.....	۲۷
۱-۲-۱ احکام حکومتی و موازین اسلامی و فتاوی معتبر.....	۲۸
۲-۱-۲ قانون اساسی و سیاست‌های کلی.....	۳۲
۳-۱-۲ قوانین و مقررات.....	۳۶
۴-۱-۲ رویه قضائی، عرف و آموزه‌های حقوقی.....	۵۳
۲-۲ مبانی.....	۵۳
۱-۲-۲ سیر تحول در مبانی حقوق اداری.....	۵۳
۲-۲-۲ هدف و ضرورت حقوق اداری در مبانی حاکم.....	۵۸
خلاصه فصل دوم.....	۶۲
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم.....	۶۴
فصل سوم. جایگاه اعمال اداری در اسلام و حقوق موضوعه.....	۶۷
هدف کلی.....	۶۷
هدف‌های یادگیری.....	۶۷
مقدمه.....	۶۷
۱-۳ تعریف، ویژگی‌ها و انواع اعمال اداری.....	۶۸
۱-۱-۳ امور حاکمیتی و تصدی.....	۶۹
۲-۱-۳ راهبردها و شیوه‌های انجام امور عمومی.....	۷۲
۲-۳ جایگاه اعمال اداری.....	۷۲
۱-۲-۳ تفکیک قوا و حقوق اداری.....	۷۲
۲-۲-۳ تفاوت عمل اداری با قانون‌گذاری (تقنینی).....	۷۴
۳-۲-۳ تفاوت عمل اداری با عمل قضائی.....	۷۵
۴-۲-۳ تفاوت عمل سیاسی با عمل اداری.....	۷۶
خلاصه فصل سوم.....	۷۹
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم.....	۸۰
فصل چهارم. اصول حاکم بر حقوق و نظام اداری در اسلام و حقوق موضوعه.....	۸۱
هدف کلی.....	۸۱
هدف‌های یادگیری.....	۸۱
مقدمه.....	۸۱
۱-۴ اصول کلی حقوق اداری.....	۸۲
۱-۱-۴ اصل قانونی بودن (حاکمیت قانون).....	۸۳

۸۵	۲-۱-۴ اصل صلاحیت
۸۶	۲-۴ اصول حاکم بر نظام اداری
۸۶	۲-۲-۴ اصل برابری و منع تبعیض
۸۷	۲-۲-۴ اصل احترام به حقوق بنیادین
۸۸	۲-۲-۴ اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین و تصمیمات اداری
۸۹	۲-۲-۴ اصل تناسب
۸۹	۲-۲-۴ تسریع در پاسخگویی (ممنوعیت تأخیر)
۹۰	۲-۲-۴ اصل توجه به عوامل مرتبط در تصمیم
۹۰	۲-۲-۴ حق تجدیدنظرخواهی از تصمیم مقام اداری
۹۰	۲-۲-۴ اصل تداوم خدمات عمومی و اداری
۹۰	۲-۲-۴ اصل مستند و مستدل بودن تصمیم
۹۱	۲-۲-۴ شاخص‌های عمومی ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها
۹۲	۳-۴ اصول حقوق اداری در منابع اسلامی
۹۲	۳-۳-۴ اصول ماهوی
۹۳	۳-۳-۴ اصول شکلی
۹۸	خلاصه فصل چهارم
۹۹	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم
۱۰۱	فصل پنجم. سازمان‌های اداری در اسلام و حقوق موضوعه
۱۰۱	هدف کلی
۱۰۱	هدف‌های یادگیری
۱۰۱	مقدمه
۱۰۲	۵-۱ اشخاص حقوقی در حقوق اداری
۱۰۳	۵-۱-۱ انواع اشخاص حقوقی
۱۰۳	۵-۱-۲ انواع اشخاص حقوقی در حقوق خصوصی
۱۰۴	۵-۱-۳ انواع اشخاص حقوقی در حقوق عمومی
۱۰۴	۵-۲ انواع سازمان‌های اداری
۱۰۵	۵-۲-۱ سازمان‌ها و مقامات مرکزی
۱۱۵	۵-۲-۲ سازمان‌های مرکزی مستقر در محل
۱۲۳	۵-۲-۳ سازمان‌های اداری غیرمتمرکز فنی
۱۲۹	۵-۲-۴ دستگاه‌های اجرایی
۱۳۰	۵-۲-۵ سازمان‌های اداری غیرمتمرکز محلی
۱۵۵	۵-۲-۶ تمرکز و عدم تمرکز
۱۷۱	خلاصه فصل پنجم
۱۷۲	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم

فصل ششم. نظارت بر اداره در اسلام و حقوق موضوعه	۱۷۵
هدف کلی	۱۷۵
هدف‌های یادگیری	۱۷۵
مقدمه	۱۷۵
۱-۶ مبانی و اصول نظارت	۱۷۷
۱-۱-۶ مبانی نظارت	۱۷۷
۱-۲-۶ اصول حاکم بر نظارت	۱۷۸
۲-۶ انواع نظارت	۱۷۸
۱-۲-۶ نظارت اداری	۱۷۸
۲-۲-۶ نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور	۱۸۸
۳-۲-۶ نظارت از طریق نهاد آلودزمن (Ombudsman)	۱۹۲
۴-۲-۶ نظارت از طریق دیوان عدالت اداری	۱۹۵
خلاصه فصل ششم	۲۱۹
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل ششم	۲۲۰
پاسخنامه خودآزمایی‌های چهارگزینه‌ای	۲۲۳
منابع	۲۲۵

پیشگفتار

از آنجا که سازمان‌های اداری، عهده‌دار مدیریت بخش‌های عمده‌ای از سیستم‌های اجتماعی بوده و مسئولیت هدایت سیر تکامل جوامع سیاسی و انسانی را برعهده داشته و حضور فعال، هوشمند و هم‌زمان در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی دارند، لذا اداره پایه و اساس هر نوع اعمال قدرت و حاکمیت ملت‌ها محسوب می‌شود. از سوی دیگر «اداره» به‌مثابه یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تحقیق و مطالعه در «علوم انسانی» مستلزم توجه به ابعاد متنوع آن و جایگاه آن در جامعه، حکومت و دولت می‌باشد.

با پیروزی انقلاب اسلامی و حاکمیت موازین شرعی بر نظام سیاسی و اداری کشور، پویایی بی‌سابقه‌ای در تاریخ حقوق عمومی به‌ویژه حقوق اداری ایران ایجاد شده‌است. با توجه به حاکمیت موازین اسلامی بر کلیه قوانین و مقررات (اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و جهان شمول و دائمی بودن احکام اسلامی، سازمان‌های اداری و اجرایی نظام اسلامی باید برخوردار از ویژگی‌های مثبت و الهی حکومت‌ها در تمام زمان‌ها و مکان‌ها باشد. سازمان‌هایی که براساس علم و دانش اداره، بنا شده‌است به ضرورت دارای ویژگی‌هایی نظیر: تعطیل‌بردار نبودن کار اداری (اصل استمرار خدمات عمومی)، پیشرفت امور بر طبق قوانین و مقررات (اصل حاکمیت قانون)، مشخص بودن وظایف و تکالیف اشخاص، شکل گرفتن اقتدار و مسئولیت افراد در قالب سلسله مراتب اداری، جدابودن درآمد اداری از درآمد شخصی، وابسته ماندن مقامات و سمت‌های اداری به صلاحیت‌ها می‌باشد. اگر به این ویژگی‌ها ارزش‌هایی

مانند: تقوی، توکل به خدا، عدالت، امانت‌داری، مردم‌داری، دوراندیشی، اعتماد به نفس، تکیه بر ابداع و ابتکار، سعه صدر، مسئولیت‌پذیری و وظیفه‌شناسی که از ارزش‌های ناب اسلامی هستند، اضافه شود، سازمان اداری به وجود خواهد آمد که شایسته و بایسته نظام اسلامی است.

بررسی مسائل و موضوعات حقوقی سازمان‌های اداری و تحلیل حقوقی اصول علمی و ارزشی حاکم بر نظام اداری برعهده رشته حقوق اداری می‌باشد. حقوق اداری که درباره دستگاه‌های اجرایی و روابط آن‌ها با مردم و نحوه ارائه خدمات عمومی و تضمین حقوق مردم در قبال سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی سخن می‌گوید، یکی از شعبه‌های اساسی و مهم حقوق عمومی می‌باشد که روزبه‌روز بر وسعت آن افزوده می‌شود. توسعه و گسترش «حقوق اداری» در کشور ما در سال‌های اخیر چشمگیر بوده است به نحوی که با خلق قواعد حقوقی مختص به آن، تمهیدات فراوانی برای استقلال آن، فراهم آمده است.

رشد و توسعه حقوق اداری هم در حجم و تعداد آثار تألیفی و هم در محتوای آثار تولیدی قابل مشاهده است. مسائل و موضوعات بسیاری همچون شاخص‌های حقوق اداری اسلامی، دادرسی اداری، نظارت قضائی، سیاست‌های کلی نظام اداری، راهبردهای حقوقی تحول در نظام اداری، اصول و شیوه‌های ارائه خدمات عمومی، مسئولیت اداره و کارکنان آن و حقوق اداری رویه‌ای که در آثار مربوط به حقوق اداری سنتی بی‌فروغ و یا کم‌فروغ بوده‌اند، امروزه جزء مباحث اصلی و اساسی حقوق اداری به‌شمار می‌آیند.

مع‌الأسف علی‌رغم رشد و توسعه روزافزون منابع و مباحث حقوق اداری، این رشته جایگاه شایسته و بایسته خود را در میان برنامه‌ها و سرفصل دروس رشته‌های دانشگاهی به‌ویژه در دوره کارشناسی حقوق باز نیافته است به نحوی که تعداد واحدهای درسی اختصاص یافته برای این رشته در مقایسه با سایر دروس نظیر حقوق مدنی، حقوق تجارت و حقوق جزا بسیار ناچیز و یا در حکم عدم است؛ درحالی‌که میزان و حجم قوانین و مقررات اداری و همچنین پویایی، تحرک و تغییرپذیری آن‌ها نسبت به سایر قوانین بسیار گسترده و سریع می‌باشد. شاهد ادعا بر این امر اینکه در مرحله شکل‌گیری اثر پیش رو، برخی قوانین مرتبط مصون از اصلاح و تغییر نبودند.

این اثر سعی بر آن داشته است که ضمن تمهید آشنایی مخاطبان با بایسته‌ها و عمده‌ترین مفاهیم حقوق اداری کلاسیک، آنان را با مبانی، اصول، شاخص‌ها و ساختار حقوق اداری مدرن آشنا سازد؛ تا دانش‌آموختگان حقوق اداری بتوانند با فراگیری تحولات و ضرورت‌های حقوق اداری، در عرصه عمل، پاسخگوی نیازهایی باشند که جامعه از حقوق‌دان اداری انتظار دارد.

این کتاب منطبق و برابر با برنامه و سرفصل درس حقوق اداری یک در رشته‌های حقوق، علوم سیاسی و مدیریت می‌باشد که می‌تواند برای کلیه حقوق‌دانان، مدیران و کارشناسان نهادها و دستگاه‌های اجرایی، قضات و وکلا و مراجع اداری و کلیه علاقه‌مندان به کار آید.

در پایان از همه صاحب‌نظران و اندیشمندانی که با ارائه نقطه‌نظرات اصلاحی و کمال‌گرا، به تکمیل مباحث در چاپ‌های بعدی کمک خواهند کرد، پیشاپیش نهایت سپاس و تقدیر را دارم.

دکتر ابراهیم موسی‌زاده

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دکتر حسن خسروی

عضو هیئت علمی دانشگاه پیام‌نور

راهنمای مطالعه کتاب

کتاب حقوق اداری (۱) به منظور آشنایی دانشجویان با مفاهیم حقوق اداری از منظر اسلام و حقوق موضوعه، مبانی و منابع حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه، جایگاه اعمال اداری در اسلام و حقوق موضوعه، اصول حاکم بر حقوق و نظام اداری در اسلام و حقوق موضوعه، سازمان‌های اداری در اسلام و حقوق موضوعه، نظارت بر اداره در اسلام و حقوق موضوعه، در شش فصل طراحی شده است.

از دانشجویان محترم انتظار می‌رود پس از طی مراحل ذیل مطالب و موضوعات مندرج در فصول شش‌گانه را درک و تحلیل نمایند.

۱. هر فصل دربردارنده اهداف کلی و یادگیری است که مطالعه آن‌ها نقش مهمی در فهم مطالب و سازماندهی فکری دارد.

۲. در انتهای هر فصل به خلاصه مطالب اشاره شده است که مطالعه آن می‌تواند کمک شایانی در یادگیری مطالب کلیدی موضوعات مختلف داشته باشد.

۳. پس از پایان هر فصل سؤالاتی تحت عنوان خودآزمایی آمده است که هم می‌تواند آزمون خوبی برای فراگیری مطالب باشد و هم موجب آشنایی شما با سبک و سیاق سؤالات پایان ترم خواهد شد.

۴. جهت یادگیری بهتر، ابتدا کل مطالب فصل به‌طور گذرا خوانده شود، سپس مطالب هر بند در ارتباط با مطالب بندهای بعدی مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

۵. حقوق اداری (۱) با هدف آشنایی دانشجویان محترم، با مفاهیم حقوق اداری از منظر اسلام و حقوق موضوعه در فصل اول؛ مبانی و منابع حقوق اداری در اسلام و

حقوق موضوعه در فصل دوم و جایگاه اعمال اداری در اسلام و حقوق موضوعه در فصل سوم طراحی و نگاشته شده است.

۶. اصول حاکم بر حقوق و نظام اداری در اسلام و حقوق موضوعه موضوع چهارمین فصل از این اثر می باشد. همچنین در فصل پنجم و ششم به ترتیب، سازمان های اداری در اسلام و حقوق موضوعه و نظارت بر اداره در اسلام و حقوق موضوعه مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

فصل اول

مفاهیم حقوق اداری از منظر اسلام و حقوق موضوعه

هدف کلی

هدف کلی این فصل توانا نمودن دانشجو در فهم تعریف حقوق اداری، موضوع حقوق اداری، ویژگی‌های حقوق اداری، سیر تکوین و تحول حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه و نیز و تبیین جایگاه و ارتباط آن با سایر گرایش‌های حقوقی می‌باشد.

هدف‌های یادگیری

دانشجو پس از مطالعه این فصل باید بتواند:

۱. مفهوم حقوق اداری را تعریف کند.
۲. موضوعات اساسی و مهم حقوق اداری را شرح دهد.
۳. ویژگی‌های حقوق اداری را بیان کند.
۴. ارتباط حقوق اداری با سایر گرایش‌های حقوقی را توضیح دهد.
۵. عوامل حقوقی و غیرحقوقی تشکیل‌دهنده حقوق اداری را شرح دهد.
۶. هدف و ضرورت حقوق اداری را بیان کند.

مقدمه

به‌منظور آشنایی با مباحث حقوق اداری ابتدا باید مبادی آن را شناخت. مبادی، جمع مبدء و آن اسم مکان و نیز مصدر میمی است از بَدء، به معنی آغاز کردن و مقدم داشتن است (متنهی الأرب، ۱۳۸۸، ماده بء). مبادی در هر علم، عبارت است از دانستن یک

سلسله تصورات^۱ یا تصدیقاتی^۲ که دانستن آن، برای درک مسائل دیگر آن علم ضروری است. درباره فایده مبادی، همین قدر کافی است که بگوییم بدون دانستن آن، موفقیت و پیشرفتی در علم به دست نخواهد آمد. خانه را از راه آن باید وارد شد؛ اَدْخُلُوا الْبَيْتَ مِنْ أَبْوَابِهَا. بیراهه رفتن، مایه گمراهی است (فیض، ۱۳۸۵، ص ۱۹). مبادی هر علم تحت تأثیر منطق ارسطویی، هشت امر می‌باشد که اصطلاح رئوس ثمانیه، یا مبادی هشت‌گانه حکایت از آن دارد و آن‌ها عبارت است از: ۱. تعریف علم^۳ ۲. موضوع علم^۴ ۳. هدف و غایت علم ۴. منفعت علم ۵. عنوان، ابواب و فصول علم ۶. پیشینه و سوابق علم ۷. مرتبه علم در رابطه با علوم دیگر ۸. تقسیم و تحلیل و تحدید علم^۵. معمولاً مباحث مربوط به مبادی حقوق در «کلیات علم حقوق» مطرح می‌شود و از تکرار آن در سایر دروس خودداری می‌گردد. اما از آنجا که در آثار و کتب تألیفی مربوط به درس «مقدمه علم حقوق» به مباحث «کلیات حقوق» با نگرش حقوق خصوصی^۶ پرداخته شده و تحلیل آن مباحث با رویکرد «حقوق عمومی»^۷ انجام نگرفته است، لذا طرح برخی از مبادی ضروری «حقوق اداری»^۸ که یکی از شاخه‌های اصلی حقوق عمومی است، اجتناب‌ناپذیر دانسته شد.

-
۱. تصوّر عبارت از صورت ساده ذهنی است که اسناد چیزی به چیز دیگر نباشد. مانند صورتی که از «انسان» و «زمین» و «ماه و خورشید» و «فلز» و «شبه فلز» در ذهن آدمی مرتسم و منطبع می‌گردد (ر. ک: خوانساری، محمد، «منطق صوری»، انتشارات آگاه، تهران، ۱۳۶۳، ج هفتم، ص ۸).
 ۲. تصدیق عبارت از اسناد امری است به امر دیگر، به ایجاب یا به سلب. مانند علم به اینکه «انسان حیوان است» و «زمین کروی است» و «جیوه شبه فلز نیست» و امثال آن (ر. ک: همان، ص ۹).
 ۳. اَلْعِلْمُ هُوَ الصُّورَةُ الْحَاصِلَةُ مِنَ الشَّيْءِ عِنْدَ الْعَقْلِ: یعنی علم عبارت از صورتی است که از شی در نزد عقل یا قوه مدرکه حاصل شود (ر. ک: حاشیة مولی عبدالله بر تهذیب المنطق تفتازانی، ۱۲۹۶، ص ۹ به نقل از خوانساری، پیشین، ص ۴).
 ۴. موضوع هر علم عبارت از امری است که در آن علم از خواص و اعراض ذاتی آن بحث می‌شود. مانند بدن انسان که موضوع علم طب است و مانند کلمه که موضوع علم نحو است و راجع به اعراب و بنای آن بحث می‌شود (ر. ک: خوانساری، پیشین، ص ۲۶).
 ۵. تقسیم، تکثیر است از بالا به زیر، مانند تقسیم جنس به انواع و نوع به اصناف و صنف به اشخاص؛ تحلیل برعکس تقسیم، عبارت است از تکثیر، از زیر به بالا چون قیاس به اجزاء و تحدید، به کار بردن حد است، وحد آن است که دلالت کند بر چیزی به‌طور مفصل، به آنچه قوام آن چیز به آن است (ر. ک: شرح منظومه حاجی سبزواری، ص ۷؛ همچنین بنگرید به: درة التاج، تصحیح سید محمود مشکوه، ص ۱۷۲، به نقل از خوانساری، پیشین، ص ۲).

6. Private Law.

7. Public Law.

8. Administrative Law.

۱-۱ مفاهیم، تعاریف و ویژگی‌ها و مشخصات حقوق اداری

۱-۱-۱ تعریف حقوق اداری

حقوق اداری دربرگیرنده دامنۀ گسترده‌ای از فعالیت‌های متنوع و پیچیده می‌باشد که ارائه تعریف جامعی از آن ضروری است. صاحب‌نظران حقوق اداری، از منظرهای گوناگون تعاریف مختلفی از آن ارائه داده‌اند؛ براساس تعریفی: «حقوق اداری، حقوقی است که به اداره مربوط می‌شود؛ این حقوق، سازمان و صلاحیت مقامات اداری را تعیین می‌نماید» (Jaya, Kamar, 2005, p. 5). این تعریف با اینکه ناظر بر بخشی از حقوق اداری می‌باشد، اما بسیار گسترده است و حقوق اداری را از حقوق اساسی متمایز نمی‌سازد و همچنین به جنبۀ پویای حقوق اداری نمی‌پردازد.

صاحب‌نظر دیگری، حقوق اداری را چنین تعریف می‌کند: «حقوقی که صلاحیت و عملکردهای سازمان‌های اداری را در نظر گرفته و نظارت و کنترل قضائی فعالیت‌های اداری را دربرمی‌گیرد» (الحلو، ۲۰۰۳، ص ۸). این تعریف نیز علی‌رغم اینکه بسیاری از جنبه‌های حقوق اداری را دربرمی‌گیرد، اما بیشتر بر اعمال اداری و کنترل قضائی آن‌ها تأکید دارد.

برای ارائه تعریفی جامع از حقوق اداری باید پاسخ برخی سؤال‌ها از جمله سؤالات زیر مشخص شود: حقوق چیست؟ اداره کجاست؟ و از چه نوع صلاحیتی بهره‌مند می‌باشد؟ محدودیت آن صلاحیت‌ها چیست؟ چه روش‌هایی وجود دارد که اداره در محدودیت‌های خویش باقی بماند؟ مقامات اداری در عملکرد خود از چه روش‌هایی بهره می‌برند؟ مردم در برابر اقدامات اداری از چه حمایت‌های قانونی برخوردارند؟ و ... ؟

برای پاسخ به سؤالات مذکور و ارائه تعریفی جامع از حقوق اداری، نخست باید این اسم را که مرکب اضافی است، تجزیه کنیم: عبارت «حقوق اداری» از دو واژه «حقوق» و «اداره» ترکیب یافته است؛ برای تبیین «حقوق اداری» باید هر دو واژه، یعنی حقوق و اداره تعریف شوند.

- مفهوم حقوق. واژه حقوق، مشترک لفظی است، یعنی لفظ واحدی است که معانی متعدد دارد که آن معانی عبارت است از:

۱. **حقوق به معنی جمع حق‌ها.** گاهی حقوق به معنی جمع حق‌ها است، یعنی مجموع حق‌ها را حقوق می‌گویند. مانند حق تعیین سرنوشت^۱، حق رأی دادن^۲، حق حیات^۳، حق اختراع^۴، حق انتخاب مسکن^۵ و ... که تحت عنوان «حقوق بشر»^۶ نیز مطرح می‌شوند. حقوق در این مفهوم هم از نظر ادبی، صیغه جمع می‌باشد و هم از نظر معنی، یک جمع واقعی است.^۷

۲. **حقوق به معنی قوانین و مقررات.** دومین معنی واژه «حقوق» عبارت است از: مجموعه قواعد و مقرراتی که بر روابط افراد یک جامعه سیاسی، حاکم است و روابط آن‌ها را در چارچوب عادلانه تنظیم می‌کند؛ مثل مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، یا قوانین و مقررات مالیاتی و محاسباتی.^۸

۳. **حقوق به معنای دانش حقوقی.** معنی سوم حقوق، علم و «دانش حقوقی» است؛ یعنی علم و دانشی که علاوه بر آنکه با آن، احاطه بر «حق‌ها» و مبانی آن^۹ و مجموعه «قواعد، قوانین و مقررات» موجود حاصل می‌آید، بلکه آن دانش، شیوه‌های وضع، تأسیس و استنباط قوانین و مقررات جدید را بر ما می‌آموزد.^{۱۰} در اسلام در این معنی، واژه «فقه» را به کار برده‌اند؛ کسی که این دانش را دارد «حقوق‌دان» و در اسلام او را «فقیه» نامیده‌اند. هرچند که از نظر چند و چون بین مسائل فقه در اسلام و حقوق در کشورهای غیراسلامی، تفاوت هست اما از نظر طبع و ماهیت، فرقی بین فقه و حقوق نیست چون که هر دو از جنس واحدند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳، ص ۱۳).

حقوق در این معنای اخیر (معنای سوم) شامل کلیه رشته‌ها و گرایش‌های حقوقی همچون: حقوق عمومی، حقوق اساسی، حقوق بین‌الملل، حقوق جزا، حقوق اداری، حقوق تجارت، حقوق کار و ... می‌شود.

1. Right of Determination.

2. Right to Vote.

3. Right to Life.

4. Patent Right.

5. Right of Dwelling.

6. Human Rights.

۷. معادل این مفهوم از حقوق در زبان انگلیسی «Rights» نامیده می‌شود.

۸. معادل این معنا در علوم اسلامی، واژه شرع و شریعت می‌باشد. مانند شریعت اسلامی یا شریعت ابراهیمی.

۹. نظیر: حقوق الهی، حقوق دینی، حقوق طبیعی، حقوق فطری و حقوق اسلامی.

۱۰. معادل این معنی از حقوق را در زبان انگلیسی «Law» می‌گویند.

• **مفهوم اداره.** اداره هم نظیر حقوق معانی متعددی دارد. به لحاظ لغوی اداره از ماده و ریشه «دَوَرَ» گرفته شده که در وزن افعال، به معنی چرخاندن، گرداندن، تنظیم نمودن و تدبیر کردن است (معین، ۱۳۶۰، ص ۱۵۷۴). واژه‌ای که در متون دینی برای اداره به کار رفته است، واژه «تدبیر» است که واژه «یُدبِر» نیز در قرآن «یُدبِرُ الْأَمْرَ مِنَ السَّمَاءِ إِلَى الْأَرْضِ» (سجده/ ۵) به همین معنا می‌باشد. که این مفهوم لغوی به نحوی مفهوم اصطلاحی آن را نیز تحت تأثیر قرار داده است. اما آنچه در اینجا، مدنظر است معنای اصطلاحی آن می‌باشد. در تعریف اصطلاحی اداره، بین دو مفهوم سازمانی (شکلی) و مفهوم مادی (ماهوی یا ذاتی) باید تفکیک قائل شد و تعریف هر دو مفهوم باید مشخص گردد تا تعریف اداره روشن شود. (ر، ک: ابوالحمد، ۱۳۸۰، ص ۳؛ انصاری، ۱۳۸۱، ص ۴۰؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۳۵. امامی، ۱۳۸۷، ص ۲۳)

• **اداره به مفهوم مادی (ذاتی و ماهوی).** اداره به مفهوم ماهوی مجموعه فعالیت‌ها و عملیاتی است که سازمان برای رسیدن به اهداف خویش آن‌ها را انجام می‌دهد (**انجام فعالیت‌ها برای تحقق اهداف اداره**) (رسالن، ۲۰۰۲، ص ۵). به عبارت بهتر، اداره به مفهوم مادی، ماهیت و چگونگی اموری است که سازمان‌های اداری انجام می‌دهند. مفهوم مادی در واقع به اهداف اداره توجه دارد و همه کارهایی است که توسط قدرت عمومی و دولت و یا به راهنمایی او و به منظور حفظ نظم عمومی و یا برای تأمین نیازمندی‌های عمومی اجرا می‌شود. به عنوان مثال مفهوم مادی اداره راهنمایی و رانندگی عبارت است از مجموعه فعالیت‌ها و عملیاتی که در جهت روان شدن حمل و نقل و رفت و آمدها انجام می‌گیرد. (فهیمی، ۲۰۰۴، ص ۵؛ ابوالحمد، ۱۳۸۰، ص ۴)

نتایج این تعریف عبارت است از:

۱. منظور از این امور و فعالیت‌ها، کارهای قدرت عمومی است و قدرت عمومی اعم از دولت و سایر نهادهای قانونی نظیر شوراهای اسلامی شهر و روستا و دیگر سازمان‌های حکومتی می‌باشد؛ لذا امور بخش خصوصی را شامل نمی‌شود.
۲. در این تعریف، منظور از اعمال و فعالیت‌ها، صرفاً امور اداری و اجرایی می‌باشد و شامل امور قضائی، سیاسی، قانون‌گذاری (تقنینی) و تجاری- صنعتی نمی‌شود (بدوی، ۲۰۰۶، ص ۵۱)

۳. خدمات عمومی یا اعمال عمومی با دو هدف «حفظ نظم عمومی» و «برآوردن نیازهای همگانی» انجام می‌گیرد (ابوالحمد، ۱۳۸۰، ص ۶). لذا اموری را که به دنبال اهدافی غیر از دو اهداف فوق باشد شامل نمی‌شود. به طور مثال فعالیت‌های شرکت تعاونی مصرف کارکنان هر اداره که در راستای رفاه کارکنان اداره است و در راستای ارائه خدمات به عموم مردم نیست، جزء فعالیت‌های اداری محسوب نمی‌شود، هرچند توسط اداره انجام می‌گیرد.

با توجه به نکات فوق، «اداره به مفهوم مادی» عبارت است از: «مجموع فعالیت‌های مربوط به حفظ نظم عمومی و ارائه خدمات همگانی که مستقیماً به وسیله دولت و یا توسط بخش غیردولتی اما زیر نظر او انجام می‌شود» (بسیونی، ۱۹۹۱، ص ۲۷).

- **مفهوم سازمانی (شکلی و صوری) اداره.** این مفهوم از اداره نیز به همه ابزارها و تشکیلاتی نظر دارد که کارهای اداری را به سامان می‌رساند و هدف‌های آن را تحقق می‌بخشد. به عبارت بهتر، اداره از نظر سازمانی عبارت از مجموع اشخاص حقیقی یا حقوقی‌اند که در اجرای فعالیت‌های اداری شرکت دارند (ابوالحمد، ۱۳۸۰، ص ۹؛ طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۶. موسی‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۳۶). یعنی تشکیلات، روش‌ها، ابزار، نیروی انسانی و همه اشخاص حقیقی و حقوقی و ابزار و امکانات که مفهوم مادی اداره را تحقق می‌بخشند. از این نظر، مجموع ابزارها، ساختار، بودجه، امکانات، نیروی انسانی و ضوابط و تشکیلاتی که برای به تحقق رساندن وظایف و اهداف اداره راهنمایی و رانندگی در نظر گرفته شده است مفهوم سازمانی آن را تشکیل می‌دهد.

حال با در نظر گرفتن مفهوم مادی و سازمانی اداره، این واژه را چنین می‌توان تعریف کرد: «اداره عبارت از مجموع فعالیت‌هایی است که به وسیله آن مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی یا قواعد ترجیحی نامیده می‌شوند نظم عمومی را برقرار ساخته و نیازمندی‌های همگانی را برآورده می‌سازند» (ابوالحمد، ۱۳۸۰، ص ۱۷؛ عبدالوهاب، ۲۰۰۱، ص ۳۳).

با مشخص شدن مفهوم «حقوق» و «اداره»، حقوق اداری را می‌توان این چنین تعریف کرد: حقوق اداری مجموعه قواعد، قوانین، ضوابط، مقررات، هنجارها، فرایندها و نهادهای حقوقی متمایز و متفاوت از حقوق خصوصی است که بر

ساختار، صلاحیت، اعمال و افعال دستگاه‌های اجرایی و اداری حاکم بوده و آن‌ها را کنترل نموده و روابط آن‌ها را با افراد و اشخاص تنظیم می‌کند. با استعاره گرفتن مؤلفه‌ها و عناصر تعریف حقوق اداری می‌توان «فقه‌الاداره» را نیز چنین تعریف کرد: شاخه‌ای از فقه که می‌کوشد قواعد، قوانین و احکام حاکم بر اداره را غنی‌سازی کند و این عمل را از طریق استنباط احکام اداری به سبک اجتهادی انجام می‌دهد یا فقهی که متکفل تبیین احکام شرع در موضوعات گوناگون اداری از طریق پاسخگویی به پرسش‌های اداری به شکل استنباط است. (قوامی، ۱۳۹۲، ص ۵۱).

۱-۱-۲ ویژگی‌ها و مشخصات حقوق اداری

- آیا حقوق اداری رشته‌ای جوان و نوپا است؟ به‌زعم اکثر نویسندگان حقوق اداری (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۱۱؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۲۸؛ عاطف البنا، ۱۹۹۲، ص ۴۹) این رشته در مقایسه با سایر رشته‌های حقوقی، رشته جوان‌تری است؛ به نظر آنان، حقوق اداری، با پیشرفت فکر دموکراسی و حکومت مردمی و طرز تلقی جدید از روابط اداره‌کنندگان با اداره‌شوندگان و رعایت حقوق مردم پدیدار گشت. فکر اینکه اعمال و رفتار هیئت حاکمه و دستگاه اجرایی باید محدود به قانون باشد و حقوق افراد ملت را محترم بشمرد و در روابط بین اداره و افراد، قانون حکومت بکند، فکری تازه و مدرن می‌باشد (طباطبائی مؤتمنی، همان). به نظر می‌رسد که ادعای مذکور چندان با واقعیت‌های تاریخی سازگار نیست و نمی‌تواند به‌عنوان یک فرضیه علمی قابل قبول و از خصوصیات غیرمخدوش حقوق اداری محسوب گردد؛ مطالعه تاریخ تحولات اجتماعی - سیاسی به‌ویژه تاریخ تحولات حقوق عمومی نشان می‌دهد که ریشه‌های این رشته حقوقی به سده‌های بسیار دور بازمی‌گردد؛ چرا که اولاً براساس کتب، اسناد و شواهد تاریخی، قدمت سازمان‌ها و نهادهای اداری به درازی تاریخ تمدن بشریت می‌باشد (ویل‌دورانت، ۱۳۷۰، ص ۷۶؛ پیرنیا، ۱۳۸۹، ص ۷۰. کتانی، ۱۳۸۴، ص ۱۳۹)؛ ثانیاً انجام فعالیت‌های عمومی در دستگاه‌های اداری در چارچوب قانون و رعایت حقوق مردم منحصر به دوره معاصر نبوده؛ بلکه حداقل در دوره‌هایی از حکومت اسلامی به‌ویژه حکومت امیرمؤمنان علی (ع) سوابق درخشانی از حاکمیت موازین قانونی بر دستگاه‌های حکومتی و رعایت حقوق مردم را شاهدیم. (الموسوی، ۱۳۶۶،