



حقوق اداری (۱)

(رشته حقوق)

www.ketab.ir

دکتر حسن خسروی

دکتر ابراهیم موسی زاده

موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۵۴	سرشناسه
حقوق اداری (۱) ابراهیم موسی‌زاده، حسن خسروی، ویراستار علمی حسین ال‌کجیاف، تهیه و تولید دفتر تدوین و تولید کتب و محتوای آموزشی تهران: دانشگاه پیام‌نور، ۱۳۹۷.	عنوان و نام پدید آور
۲۳۱ ص	مشخصات نشر
دانشگاه پیام نور، ۲۵۰۹، گروه حقوق، ۱، ۳۲	مشخصات ناشری
6 - 0556 - 14 - 964 - 978	فروست
۹۷۸ - ۹۶۴ - ۱۴ - ۰۵۵۶ - ۹۷۸	شابک
فیبا	وضعیت فهرست نویسی
کتابنامه، ص: ۲۲۵-۲۳۱	یادداشت
حقوق اداری -- ایران -- آموزش برنامه‌ای	موضوع
Administrative law -- Iran -- Programmed instruction	موضوع
حقوق اداری -- ایران	موضوع
Administrative law -- Iran	موضوع
حقوق اداری (افقه)	موضوع
Administrative law (Islamic law)	موضوع
خسروی، حسن، ۱۳۵۵ -	شناسه افزوده
ال‌کجیاف، حسین، ۱۳۴۷ -، ویراستار	شناسه افزوده
دانشگاه پیام نور	شناسه افزوده
Payam Noor University	شناسه افزوده
دانشگاه پیام نور، دفتر تدوین و تولید کتب و محتوای آموزشی	شناسه افزوده
۲۷ - ۵۷ - ۲۷۲۰۰ KM11	رده بندی کنگره
۳۴۳، ۵۵۰۰	رده بندی دیویی
۵۴۳ - ۱۰۶	شماره کتابشناسی ملی



دانشگاه پیام نور

حقوق اداری (۱)

مؤلفان: دکتر ابراهیم موسی‌زاده - حسن خسروی

ویراستار علمی: دکتر حسین ال‌کجیاف

تهیه و تولید: دفتر تدوین و تولید کتب و محتوای آموزشی
لینوگرافی، چاپ و صحافی: مرکز چاپ و توزیع دانشگاه پیام نور

شمارگان: ۲۵۰۰ نسخه

نوبت و تاریخ چاپ: چاپ اول بهمن ۱۳۹۷

شابک: ۹۷۸ - ۹۶۴ - ۱۴ - ۰۵۵۶ - ۹۷۸

ISBN: 978 - 964 - 14 - 0556 - 6

فروش این کتاب فقط از طریق نمایندگی‌های دانشگاه پیام نور مجاز می باشد و فروش آن در سایر مراکز فروش کتاب موجب تعقیب قانونی فروشنده خواهد گردید.

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر محفوظ و متعلق به دانشگاه پیام نور است. تولید، کپی یا جلاسم‌برداری، نشر و ترجمه، چاپ، افسب، توزیع گسترده، تهیه CID و ... این اثر یا بخشی از آن اعم از متن، طرح پشت و روی جلد و ... بدون اخذ مجوز کپی از معاونت فناوری و پژوهش دانشگاه خلاف مقررات و تعرض به حقوق مادی و معنوی دانشگاه است. متخلص وفق قانون حمایت از مولفان و مصنفان و هنرمندان دارای مسئولیت حقوقی و کیفری بوده و تحت پیگرد قرار می گیرند.

قیمت: ۱۴۵۰۰۰ ریال

آدرس: فروشگاه مرکزی چاپ و انتشارات دانشگاه پیام‌نور، تهران، حبابان شهید رجایی،
برسیده به نقاط آزادگان، حنب ورزشگاه یادآوران، تلفن: ۵۵۰۰۹۸۸ - ۵۵۰۰۲۱۰۴

سایت فروش اینترنتی: <http://digibook.pnu.ac.ir>

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 شنیدن نام 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 معال عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از منابع عثی و ملاحه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و ادب‌های 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 سری جامعی سازمان‌های فرهنگی در مورد سرنای مطالعه‌ی هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد و رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز از این وضعیت بارها اظهار گله و ناخشنودی فرمودند.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره‌ی دانش و معرفت است. 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: «اقْرَأْ وَ رُبُّكَ الْكَرِيمُ. 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 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 خطیری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه‌ی خطیری‌رسان می‌رساند سپاسگزار می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلت اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری سوده‌اند، میمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز ارزش و شگلی 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
۲-۱ ارتباط حقوق اداری با سایر گرایش‌های حقوق	۱۴
۱-۲-۱ ارتباط حقوق اداری با حقوق اساسی	۱۵
۲-۲-۱ ارتباط حقوق اداری با حقوق کار	۱۵
۳-۲-۱ پیوند حقوق جزا و حقوق اداری	۱۵
۴-۲-۱ پیوند حقوق مدنی و تجارت با حقوق اداری	۱۶
۳-۱ سیر تکوین و تحول حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه	۱۶
۱-۳-۱ عوامل غیر حقوقی	۱۷
۲-۳-۱ عوامل حقوقی	۱۹
۴-۱ هدف و ضرورت حقوق اداری	۲۰
خلاصه فصل اول	۲۲
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول	۲۲

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

۸۵	۴-۱-۲ اصل صلاحیت
۸۶	۴-۲ اصول حاکم بر نظام اداری
۸۶	۴-۲-۱ اصل برابری و منع تبعیض
۸۷	۴-۲-۲ اصل احترام به حقوق بنیادین
۸۸	۴-۲-۳ اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین و تصمیمات اداری
۸۹	۴-۲-۴ اصل تناسب
۸۹	۴-۲-۵ تسریع در پاسخگویی (ممنوعیت تأخیر)
۹۰	۴-۲-۶ اصل توجه به عوامل مرتبط در تصمیم
۹۰	۴-۲-۷ حق تجدیدنظرخواهی از تصمیم مقام اداری
۹۰	۴-۲-۸ اصل بداهت خدمات عمومی و اداری
۹۰	۴-۲-۹ اصل سستند و مستدل بودن تصمیم
۹۱	۴-۲-۱۰ شاخص‌های می‌ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها
۹۲	۴-۳ اصول حقوق ادارات در مناسبات اسلامی
۹۲	۴-۳-۱ اصول ماهوی
۹۳	۴-۳-۲ اصول شکلی
۹۸	خلاصه فصل چهارم
۹۹	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم
۱۰۱	فصل پنجم. سازمان‌های اداری در اسلام و حقوق و فرجه
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

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

پیشگفتار

از آنجا که سازمان‌های اداری سرانجام در مدیریت بخش‌های عمده‌ای از سیستم‌های اجتماعی بوده و مسئولیت‌های اساسی در تکامل جوامع سیاسی و انسانی را برعهده داشته و حضور فعال، هوشمند و هم‌رسان 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» به مثابه 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 در نظام سیاسی و اداری کشور، پویایی بی‌سابقه‌ای در تاریخ حقوق عمومی به‌ویژه حقوق دولتی 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، جدا بودن 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 خلأ 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، مسئولیت 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 موضوعی که در آثار مربوط به حقوق اداری سنتی بی‌فروغ و یا کم‌فروغ بوده‌اند، امروزه جزء بحث 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 سرفصل‌های 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 باشد.

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

دکتر ابراهیم موسی‌زاده

داسیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دکتر حسن خسروی

عضو هیئت علمی دانشگاه پیام‌نور