

شعبه‌ها و پیشنهاد وزیر داد گستری توسط تصویب‌نامه تعیین میگردند و آنها از بین ممیزان پایه يك (از هر چهار نفری که معرفی شده سه نفر) انتخاب میشوند؛ بقیه مأموران عرضحال از بین اشخاصی که دارای سی سال سن و دهسال سابقه خدمت (نظامی یا غیرنظامی) باشند آزادانه انتخاب میشوند.

رایزنان دولتی (۱) بر دو نوعند رایزنان عادی (۲) که عده آنها ۴۲ و رایزنان فوق‌العاده (۳) که ۱۲ نفر میباشد. رایزنان عادی با تصویب‌نامه هیئت وزیران تعیین میشوند. ترتیب انتخاب آنها از اینقرار است که از هر سه محل خالی دو محل آن از بین مأموران عرضحال تعیین گردیده و مابقی از طرف دولت از اشخاصی که دارای ۴۰ سال سن میباشد انتخاب میشوند. اما رایزنان فوق‌العاده بنا بر پیشنهاد وزیر داد گستری و تصویب‌نامه هیئت وزیران از بین شخصیت‌هایی که در رشته‌های گوناگون بفعالیت‌های ملی موصوف و برجسته میباشد انتخاب میشوند این اشخاص برای دوره یکسال حداکثر تعیین میگردند لیکن دوره خدمت آنها ممکن است برای سال بعد هم تمدید شود.

رایزنان دولتی، مأموران عرضحال و ممیزان ممکن است سمت نمایندگی در یکی از مشاغل عمومی پیدا کنند و همچنین ممکن است برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند منتظر خدمت شوند. رایزنان را جز با تصویب‌نامه هیئت وزیران نمیتوان از کار برکنار کرد اما دبیر کل و مأموران عرضحال و ادیتورها را با تصویب‌نامه فردی بنا بر رأی نایب رئیس یا رئیسان شعبه‌ها عزل مینمایند (۴).

نظر کلی راجع سازمان شورای دولتی - وظایف شورای دولتی بر دو گونه است: یکی وظایف مربوط بر اینزنی در مورد مقررات و قوانین و امور اداری، دیگر عمل

(۱) *Conseillers d'Etat* یا مستشاران دولتی.

۲- *Conseillers en service ordinaire* که ترجمه تحت لفظی آن رایزنان در خدمت عادی میباشد.

۳- *Conseillers en service extraordinaire* که ترجمه تحت لفظی آن رایزنان در خدمت فوق‌العاده میباشد.

۴- نایب رئیس و رئیسان شعب و رایزنان در هفتاد سالگی الزاماً بازنشسته میشوند برای سایر کارمندان شورای دولتی سن بازنشستگی شصت و پنج سال است.

قضائی و در این مورد شورای دولتی بمنزله دادگاهی است که احکام آن گاه قطعی (یعنی احکام صادر از آن در مرحله بدوی مرحله نهائی را طی میکند) و گاه در مرحله پژوهش یا فرجام است. عمل قضائی شورای دولتی هنگامی است که در مورد عمل خدمت‌های همگانی اختلافات و مناقشاتی حاصل شود.

حال که وظائف شورای دولتی معلوم شد بخوبی میتوان متوجه گردید که بر اساس وظایف دوگانه نامبرده شورای دولتی دارای دو ردیف سازمان میباشد: یک ردیف دستگاههای اداری و یک ردیف دستگاههای قضائی. شورای دولتی دارای پنج شعبه است که یکی از آنها برای حل و فصل دعاوی و بمنزله دادگاه میباشد امور مربوط بوزارتخانه‌های گوناگون بین چهار شعبه اداری شورا تقسیم میگردد: (شعب چهارگانه عبارت از کشور- دارائی- کارهای همگانی و شعبه اجتماعی میباشد) علاوه بر این در زمان حکومت موقتی توسط فرمان ۳۱ ژویه ۱۹۴۵ یک کمیسیون دائمی ایجاد گردیده که مأمور رسیدگی بطرح احکام و تصویبنامه‌هایی است که بنابر اختیارات مخصوص در موارد ضروری راجع بامور تقنینیه دولت صادر میشود.

سازمان شورای دولتی بشکل‌های گوناگون است از این قرار: شعبه‌های اداری و قضائی، مجمع عمومی اداری، کمیسیون دائمی، مجمع عمومی قضائی. برای رایزنی نسبت ببعضی کارها دو شعبه را ممکن است یکی کرد و یا کمیسیونی تشکیل داد که از هر شعبه نماینده‌ای در آن باشد.

شعبه‌های شورای دولتی - هر يك از چهار شعبه غیرقضائی شورای دولتی مرکب

از يك رئیس و شش رایزن دولتی در خدمت عادی میباشد علاوه بر این چند تن مأمور عرضحال و ممیز نیز بهر شعبه اختصاص دارد. همچنین نمایندگان وزارتخانه‌ها بعنوان مأمور دولت (۱) راجع بکارهای وزارت مربوط و رایزنان دولتی در خدمت فوق‌العاده و کارمندانی که وزیران تعیین میکنند و در امور مرجوعه بشورای دولتی وارد میباشند در کار شرکت میجویند. شعبه‌های شورا باستثنای مواردی که رسماً در صلاحیت مجمع عمومی باشد حق دارند نظرداده و رأی صادر نمایند.

و نیز در مواردیکه از طرف وزیران یا نایب رئیس شورای دولتی یا رئیس بخش پرونده‌ای احاله شود بخشهای شورا فقط بتئیه و تکمیل پرونده پرداخته لیکن حق رأی

و نظر ندارند .

بخش قضائی دارای یک نفر رئیس و ۱۸ نفر رایزن است همچنین عده‌ای مأمور عرض حال و ممیز وابسته بدان میباشد؛ هر گاه در مواردی عده رایزن منسوب به بخش قضائی کافی نباشد با افزودن عده مطلوب رایزن از سایر بخشها آنرا تکمیل مینمایند؛ بخش قضائی بهشت شعبه بازپرسی و دادگاه تقسیم میشود هر يك از شعبه‌ها دارای سه رایزن و عده‌ای مأموران عرض حال و ممیز میباشد . مأموران عرض حال و ممیزها نقش نماینده دولت را ایفا میکنند. شعبه‌های بخش قضائی راجع بامور ممیزیه‌ها، کارت جنگجویان، انتخابات، مالیاتهای مستقیم و عوارض مشابه رسیدگی و حکم صادر میکنند . نسبت بسایر امور شعبه‌های مزبور عمل بازپرسی را انجام میدهند لیکن صدور حکم از دادگاهی بعمل میآید که از دو شعبه تشکیل مییابد .

بخش قضائی خود دادگاهی را تشکیل میدهد و در این صورت اعضای آن عبارت از رئیس بخش و رئیسان شعبه‌ها میباشد و در صورتیکه پرونده از طرف یکی از شعبه‌ها احاله شده باشد دو نفر رایزن از همان شعبه که بموجب گزارش آن پرونده احاله شده است در دادگاه شرکت میکنند . مأموران عرض حال و ممیزان در دادگاه عمل نماینده دولت را دارند. بخش قضائی بکارهایی رسیدگی میکند که از طرف نایب رئیس شورای دولتی یا رئیس بخش قضائی بدان ارجاع میشود همچنین پرونده‌هایی که از طرف نایب رئیس شورای دولتی، رئیس بخش یا شعبه یا شعبه‌های توأم و یا نماینده دولت احاله شود .

شورای دولتی بصورت مجمع عمومی - ریاست مجمع عمومی شورای دولتی با رئیس دولت است و در صورتیکه وی حضور نداشته باشد تحت ریاست وزیر دادگستری و در نبودن او نایب رئیس سمت ریاست دارد. مجمع عمومی از کلیه کارمندان شورای دولتی بعلاوه وزیران و رایزان فوق العاده و نمایندگان وزارت‌های گوناگون تشکیل میشود همچنین اشخاص دیگری بدعوت وزیران یا نایب رئیس حضور بهم میرسانند و از معلومات و اطلاعات آنها برای توضیح و روشن ساختن مسائل مطروحه استفاده میشود و نظر ورای آنها جنبه مشورتی دارد .

مجمع عمومی نظر خود را بدولت یا وزیران میدهد و تنها مرجع صلاحیتدار برای اظهار نظر نسبت بلوایح قانونی و آئین نامه‌های اداری میباشد همچنین نسبت بمسائلی که از طرف دولت یا شعبه‌های شورا بدان احاله شود اظهار نظر مینماید .

کمیسیون دائمی - کمیسیون دائمی بنا بر فرمان ۳۱ ژوئیه ۱۹۴۵ ایجاد گردیده و مرکب است از یک نفر رئیس (که از بین رؤسایان شعبه های اداری تعیین میشود) و پنج رایزن عادی (چهار تن از آنها از شعبه های اداری و یک تن از شعبه دعاوی میباشد) و چهار نفر رایزن فوق العاده، عده ای مأموران عرض حال و ممیز نیز وابسته بکمیسیون هستند. ریاست کمیسیون دائمی با رئیس دولت یا وزیر دادگستری یا نایب رئیس شورا میباشد. وظیفه کمیسیون بسیار محدود و عبارت از مطالعه و دقت در طرح احکام و تصویب نامه های قانونی است که بموجب اختیارات مخصوص در مورد وضع قوانین از طرف دولت صادر میگردد و باید ضرورت و فوریت آن از طرف وزیر مربوط اعلام و صریحاً از طرف رئیس دولت مراتب تشخیص داده شود.

شورای دولتی بصورت مجمع کامل در مورد دعاوی - مجمع کامل دعاوی (۱)

شامل نایب رئیس شورای دولتی، رئیس بخش و رؤسایان شعبه های دعاوی و چهار رایزن عادی میباشد رایزنان مزبور هر سال از طرف مجمع عمومی از بین اعضای چهار بخش غیر قضائی از هر بخش یک نفر انتخاب گردیده عده ای مأمور عرض حال و ادیتور نیز باین مجمع ملحق میشوند. مأموران عرض حال سمت نمایندگی دولت را دارند ریاست مجمع در غیاب نایب رئیس با رئیس بخش قضائی است و در نبودن آن با قدیمی ترین رئیس شعبه ایست که در جلسه حضور دارد.

امور مرجوعه بمجمع کامل عبارت از پرونده هایی است که از طرف رئیس بخش قضائی بدان ارجاع میشود همچنین کارهایی که بنا بر درخواست نایب رئیس شورای دولتی یا رئیس بخش قضائی یا یک شعبه یا شعبه های توأم یا توسط نماینده دولت بآن احاله میشود.

آنچه قابل ملاحظه و توجه است اینکه هیچیک از وزیران و رایزنان فوق العاده در مجمع کامل دعاوی شرکت ندارند و منظور از اینکار آنستکه مجمع تحت تأثیر و فشار شخصیت های مؤثر اداری واقع نگردد.

عمل شورای دولتی بعنوان دستگاه مشورتی

عمل مشورتی شورای دولتی در امور تقنینیه - تحت قانون ۲۴ مه ۱۸۸۲

فرانسه همواره میتواند راجع بیک لایحه یا طرح قانونی با شورای دولتی مشورت نماید لیکن بالفعل این مشورت بندرت بعمل میآمد و فرمان ۳۱ ژویه ۱۹۴۵ بمنظور ازدیاد عمل تقنینیه شورای دولتی صادر گردیده. لوایح و تصویبنامه‌های قانونی که دولت بنا بر اختیارات قانونی خود صادر مینمورد بایستی قبلاً از نظر شورابگذرد. رئیس حکومت موقتی لوایح و تصویبنامه‌های مورد نظر را بشورا ارجاع کرده و شورا نسبت بدانها اظهار نظر کرده و تغییراتی را که در عبارات یا تنظیم لوایح مزبور ضروری تشخیص میداد پیشنهاد مینمود. در زمان حاضر شورا متن قوانین و تصویبنامه‌های مورد درخواست را تنظیم و تهیه میکند.

شورای دولتی بدعوت رئیس دولت یا وزیران متن قوانینی را که باید جزء مجموعه قوانین گردد مورد مطالعه قرار میدهد تا مقررات و قوانین متحد الشکل و هم‌آهنگ بوده و با اصول جمهوریت تطبیق نماید. بنابراین آشکارا دیده میشود که گرایش دارند تدوین و تنظیم قوانین با شورای دولتی باشد و حتی از این نیز پارسا فراتر نهاده این دستگاه را مرجع شور راجع بامور تقنینیه قرار میدهند.

شورای دولتی میتواند از خود ابتکار بخرج داده نسبت باصلاحاتی که در قوانین بنا بملاحظه مصالح و منافع هدگانی مقتضی تشخیص میدهد توجه مقامات مربوط و دولت را جلب نماید. در عین حال باید متوجه این نکته دقیق بود که شورای دولتی ابتکار قوانین را در دست ندارد بلکه بوسیله تمایات خود میتواند توجه دولت را در موارد مقتضی و موقعهای مساعد برای اصلاحات قانونی و فواید آن معطوف سازد و از اینرو میتوان گفت شورای دولتی نوعی ابتکار بخرج میدهد که در جای خود بسیار قابل توجه و موضوعی نوین بشمار میرود.

عمل مشورتی شورای دولتی در امور اداری - شورای دولتی همیشه دستگامی مشورتی راجع بامور اداری بوده و در فرمان ۳۱ ژویه ۱۹۴۵ این عمل شورا حفظ گردیده و در جمهوری چهارم ادامه یافته است؛ وزیران میتوانند راجع به هر گونه اشکال اداری که در کار آنها روی میدهد نظر مشورتی شورا را بخواهند.

شورای دولتی نظر خود را نسبت بطرح تصویبنامه‌ها و احکامی که برای آن فرستاده میشود اظهار مینماید. نسبت بطرح آئین‌نامه‌های اداری و تصویبنامه‌های بصورت آئین‌نامه‌های اداری مشورت با شورای دولتی الزامی است، همچنین در مورد کلیه مسائلی که بموجب

قوانین و مقررات نظر شورای دولتی باید خواسته شود. باین ترتیب استعلام عقیده و نظر از شورای دولتی توسط مقامات مربوط گاه اختیاری و زمانی الزامی میباشد.

نظر شورای دولتی بر حسب موارد گاهی از طرف بخش شورا و گاهی از طرف مجمع عمومی صادر میگردد. آئین و طریقهای که در جریان کار باید از آن پیروی شود تغییر پذیر است، در اغلب موارد روی يك متن قانونی از شورا پرسش بعمل میآید ولی در موارد زیادی هم از شورا درخواست میشود که متن قانونی را تنظیم نماید در اینصورت اصطلاحاً میگویند که نظر شورا روی متن سفید (سفید مهر) خواسته میشود.

نظر شورای دولتی عالی الاصول برای مقامات مربوط تعهدی ایجاد نمیکند و اجباری برای پیروی از آن ندارند مگر در موارد بسیار نادر که قانون پیشبینی کرده و مقرر داشته است که طبق نظر شورا عمل نمایند.

بموجب فرمان ۳۱ ژوئیه ۱۹۴۵ عمل شورای دولتی در موضوعهای اداری افزایش یافته ازینقرار که شورا بابتکار خود میتواند توجه مقامات عمومی را نسبت باصلاحات اداری یا مقرراتی که موافق با مصالح و منافع همگانی است جلب نماید.

فرمان ۳۱ ژوئیه ۱۹۴۵ عمل دیگری بر عمل مشورتی شورای دولتی افزوده است ازینقرار که شورای دولتی مأموریت دائمی یافته که نسبت بدادگاههای اداری چه درمرکز و چه ماوراء دریاها (مستعمرات) بازرسی بعمل آورد. این بازرسی تحت نظر نایب رئیس شورا توسط يك رایزن و بكمك دو عضو دیگر شورای دولتی انجام میگردد.

سازمان صنفی شورای دولتی - سابقاً مذکور داشتیم که اعضای شورای دولتی

بر دو گونه اند: بعضی در خدمت عادی و برخی در خدمت فوق العاده میباشد و نیز اجمالاً راجع بدرجات گوناگون کارمندان و اعضاء از قبیل رایزنها، مأموران عرضحال و ادیتورها گفتگو بعمل آمد. حال گوئیم طبقه بندی و تقسیمات مزبور را میتوان از نظر تقسیم کار توجیه نمود از اینقرار که رایزنها رأی و نظر شورا را تحت فورمول در آورده و مأموران عرضحال و ادیتورها کارها را تهیه و پروندهها را تکمیل مینمایند.

از جهت دیگر میتوان گفت که کارمندان عادی شورای دولتی سازمان بسیار مخصوصی دارند باینمعنی که سه طبقه از اعضاء آن که رایزنها، مأموران عرضحال و ادیتورها باشند در عین اینکه از نظر سن و حقوق و وظایف با هم اختلاف دارند در يك کار شرکت میکنند اما راجع باختلافات آنها مهمترین آن از نظر سنی است، رایزنها مسن تر از مأموران عرضحال

وادیتهورها از طبقه جوانان میباشند باین طریق شورای دولتی از همکاری مردانی استفاده میکند که در سنین مختلف عمر میباشند؛ تجارب سالخوردگان با فعالیت و حرارت جوانان نتیجه مطلوبی میبخشد و نزدیکی و همکاری افرادی که در درجات مختلف سنی قرار دارند نوعی رقابت و همچشمی در کار ایجاد میکند.

علاوه بر مراتب مذکور انتخاب اعضاء و کارمندان در داخله خود شورا بعمل میآید و چنانکه در پیش گذشت ادیتوره‌های پایه ۲ بنابر مسابقه انتخاب میشوند و هیئت ممنتحنه از اعضاء خود شورا میباشند.

این سازمان مخصوص که در شورای دولتی ملاحظه میشود نظیر آن در بعضی دستگاههای دیگر دولت نیز وجود دارد مانند دیوان محاسبات که اعضاء آن بر سه دسته اند مستشاران، اعضاء قائم مقام (۱) و ادیتورها - همچنین در دانشکدهها و دانشگاهها سازمانی

۱- آنها را *référendaires* خوانند و ما بمتابعت از اصطلاح معمول در مورد دیوان محاسبات در کشور خودمان آنها را اعضاء قائم مقام خوانیم همچنین ادیتورها را میزنم بگویند و در مورد شورای دولتی نیز ما همین اصطلاح معمول را برای ادیتورها اختیار کردیم. بمناسبت ذکر دیوان محاسبات در اینجا یاد آور میشویم که قانون محاسبات عمومی ایران در تاریخ ۲۱ صفر ۱۳۲۹ قمری بتصویب رسید (در دوره دوم مجلس) و تا ۱۰ اسفند ۱۳۱۲ شمسی مورد عمل قرار میگرفت در آن تاریخ قانون محاسبات عمومی جدیدی از تصویب مجلس نهم گذشت که در برخی از مواد با قانون اول اختلاف داشت و در دوره‌های بعد اصلاحاتی در بعضی مواد آن نمودند و قانون جدید مزبور تا کنون معتبر و معمول میباشند.

این قانون دارای ۵۳ ماده و شامل ۴ قسمت است ازین قرار:

کلیات - تهیه و تصویب بودجه - اجرای بودجه - تهیه محاسبات کل و تفریح بودجه که خود شامل قسمتهای محاسبات وزارتخانهها - حساب مخارج - حساب عایدات - محاسبات کل مالیه و تفریح بودجه است.

اما راجع بدیوان محاسبات در متمم قانون اساسی سه اصل راجع بدیوان مزبور و وظائف و انتخاب اعضاء آن ذکر شده ازین قرار:

«اصل صد و یکم - اعضاء دیوان محاسبات را مجلس شورای ملی برای مدتی که بموجب قانون مقرر میشود تعیین خواهد نمود.

اصل صد و دوم - دیوان محاسبات مأمور معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریح حساب کایه محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچیک از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز ننموده تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود بمصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبات مختلفه کلیه ادارات دولتی را

نظیر با بعضی اختلافات وجود دارد و کارکنان آن در سلسله مراتبی قرار دارند مانند استاد

بقیه پاورقی از صفحه قبل

نموده او راق سند خرج محاسبات راجع آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات مملکتی را باید با انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نمایند .

اصل صد و سیم - ترتیب و تنظیم و اداره دیوان بموجب قانون است .

بنابر این بموجب این اصول باید دیوان محاسبات تشکیل یافته و اعضاء آن از طرف

مجلس انتخاب شده و طبق اصل ۱۰۲ بوظایف خود عمل نمایند و ترتیب و تنظیم اداره آن بموجب قانون معین گردد .

از این قانون راجع بدیوان محاسبات در تاریخ ۲۳ صفر ۱۳۲۹ قمری بتصویب رسید

و تا ۲۴ دیماه ۱۳۱۲ شمسی مورد اجراء و عمل بود و در آن تاریخ قانون دیگری راجع بدیوان

محاسبات از تصویب مجلس گذشت و با اصلاحاتی که بعد در آن بعمل آمد تا کنون ظاهراً

مورد اجرا میباشد . این قانون دارای ۴۱ ماده بوده و ماده اول آن مربوط بتشکیلات

دیوان محاسبات است و بقیه مواد مربوط به حدود و وظایف آن میباشد که خود مشتمل بر

۵ فصل است :

۱- کلیات .

۲- تفتیش در مخارج .

۳- نظارت در وصول عایدات و اموال نقدی و جنسی دولت .

۴- معاینه حساب وزراء .

۵- محاکمه محاسبات .

ماده اول راجع بتشکیل دیوان محاسبات میگوید :

«دیوان محاسبات دارای سه شعبه است هر شعبه مرکب از یک رئیس و دو مستشار

رئیس شعبه اول سمت ریاست کل دیوان محاسبات را خواهد داشت .

دیوان محاسبات دارای نه عضو قائم مقام و هر یک از شعب بقدر کافی دارای ممیز

خواهد بود .»

راجع بتعداد شعب و اعضاء آن بعد تغییراتی داده شده است .

ماده دوم راجع بنادستانی دیوان محاسبات میگوید :

«برای دیوان محاسبات یک نفر مدعی العموم و بینه کافی وکیل عمومی معین میشود»

ماده ۳ راجع بطریق انتخاب اعضاء دیوان محاسبات میگوید :

الف - انتخاب اعضاء دیوان محاسبات بطریق ذیل بعمل میآید :

وزیر مالیه ۲۷ نفر از میان مستخدمین رسمی دولت بمجلس پیشنهاد خواهد نمود مجلس

از بین آن اشخاص ۱۸ نفر را معین میکند که وزیر مالیه ۹ نفر را بریاست و عضویت شعب

سه گانه دیوان محاسبات منصوب نمایند ۹ نفر دیگر عضو قائم مقام بوده و در موارد ذیل بریاست

شعب یا عضویت دیوان محاسبات منصوب میشوند :

بقیه پاورقی در صفحه بعد

دارای کرسی، دانشیار، رئیس عملیات و دستیار (۱). وارد شدن در کار و ترقی بمقام بالاتر

بقیه پاورقی از صفحه قبل

۱- در مورد فوت یا استعفاء یا تقاعد یکی از اعضاء یا رؤساء شعب.
 ۲- اگر وزیر مالیه تغییریکی از رؤساء یا اعضاء دیوان محاسبات را لازم بدانند،
 انتخاب اعضاء دیوان محاسبات از طرف مجلس هر سه سال یکمرتبه تجدیدخواهد
 شد و اعضاء سابق را میتوان انتخاب کرد. (قوانین مالیه تألیف دکتر شمس الدین جزایری
 صفحه ۳۶۶-۳۶۷) در دوره دوازدهم مجلس در تاریخ ۵ اسفند ماه ۱۳۱۸ قانون اصلاح
 موادی از قانون دیوان محاسبات عمومی بتصویب رسید. حق تسجیل اسناد از دیوان محاسبات
 گرفته شد و رسیدگی بحساب اموال شهرداری نیز از آن دیوان سلب و بوزارت دارائی
 داده شد.

بموجب ماده ۱۱ این قانون ماده ۷ قانون دیوان محاسبات که مربوط برسیدگی بحساب
 وزارتخانهها و ادارات مستقل و صاحبان جمع و در صورت صحت آن حسابها دادن تصدیقنامه
 مطابقت و مفصلا حساب بوده بصورتی اصلاح گردیده است که حق رسیدگی کامل و دادن
 مفصلا حساب از دیوان گرفته شده است.

همچنین بموجب ماده ۲ قانون ماده ۱۷ قانون دیوان محاسبات بصورتی اصلاح گردیده
 که در سال حسابهای صاحبان جمع که بموجب ماده ۲۵ باید بدیوان محاسبات فرستاده شود
 حذف گردیده است.

بموجب ماده ۴ مواد ۹-۲۰-۱۲-۱۳-۱۵ و ماده ۱۱ اصلاحی که مربوط بثبت و تسجیل
 اسناد در دیوان - اضافه کردن گزارش اسناد تسجیل شده بلاوجه تفریح بودجه - رفع نشدن
 مسؤولیت وزراء با تسجیل اسناد در دیوان محاسبات - مراقبت دیوان محاسبات باینکه
 مخارج از بودجه و اعتبارات مصوبه تجاوز نکند و فرستادن حساب تحویلداران بدیوان
 محاسبات بوده است حذف گردیده.

بموجب تبصره این ماده هم رسیدگی بحساب اموال دولتی و شهرداریها از دیوان
 محاسبات گرفته شده و بوزارت دارائی داده شده است.

ماده ۳ قانون نیز ماده ۳۴ قانون محاسبات عمومی را که مربوط به:
 مراقبت از وزیر دارائی باینکه کلیه حوالجات در دیوان محاسبات ثبت و تسجیل شود
 حذف کرده است.

پس از تصویب قانون اخیر وزیر دارائی اداره تطبیق حوالجات و اسناد دیوان محاسبات
 را از آن جدا کرده و ضمیمه وزارت دارائی نمود تا تحت تعلیمات و نظر خود انجام وظیفه نماید
 بقیه پاورقی در صفحه بعد

۱- در بیمارستانهای دولتی نیز سلسله مراتب وجود دارد مانند اکثر نسی، انتر نسی،
 دستیاری، ریاست درمانگاه و ریاست بخش که رسیدن باین درجات بر پایه مسابقه قرار دارد
 و فقط مراتبی از قبیل ریاست بخش یا ریاست بیمارستان از این قاعده مستثنی میباشد.

بنابر مسابقه‌های دانشگاهی صورت میگیرد و با استثنای مقام استادی که از بین دانشیاران و با حائز بودن شرایط بنابر انتخاب تعیین میگردد.

اصل و ریشه ترتیب فوق را از تشکیلات صنفی قدیم میدانند (۱) که در آن بنابر سلسله مراتب استادان، کارگران و کارآموزان قرار داشتند. بسیاری از مصنفان و از جمله هوریو این ترتیب را بسیار مفید تشخیص داده و عقیده دارند که دستگاههای عمده و مهم دولتی باید از آن پیروی نمایند و بخصوص وقتی این سازمان را با بعضی از دستگاهها مانند دیوان کشور مقایسه نمایند بخوبی میتوان متوجه اختلافات فاحش آن دو گردید، باین معنی که اعضاء دیوان کشور یعنی مستشاران آن مأموران و کارمندان دولتی هستند که آخرین مرحله دوره خدمت خود را طی مینمایند و نتیجه کار و فعالیت دستگاهی که یکدست از چنین اشخاصی تشکیل شده باشد نمیتواند با دستگاهی مانند شورای دولتی

بفیه باورقی از صفحه قبل

و تا کنون هم این اداره جزء تشکیلات وزارت دارائی میباشد (قوانین مالیه تألیف دکتر سید شمس الدین جزایری صفحه ۳۷۷)

باید بگوئیم که کار بهین جا تمام نشده حتی دستگاهی را که در دیوان محاسبات صرفاً کار اداری و حسابداری داشت از آن مجزی کرده و بنام اداره کل تمرکز حسابها مستقیماً تحت نظر وزارت دارائی قرار دادند (تمرکز اصلاحاً غلط است و از تمرکز که اسم مکان کلمه ثلاثی مجرد و کز میباشد مصدر رباعی مزید ساخته اند)

در باب این تغییرات که در نتیجه پیشنهاد قانون اصلاحات موصوف از طرف وزارت دارائی در سال ۱۳۱۸ و تصویب آن توسط مجلس بعمل آمده گفته شده است که اختیارات دیوان محاسبات و نظارتی که قانوناً بر خرج مملکت و صرف اعتبارات بودجه داشته منافعی با نظرهای شخصی و تمایلات متصدیان امور مالیه بوده که میخواهند حکومت مطلقه بر اعتبارات بودجه کشور و هزینه داشته و مراعات حق رسیدگی و نظارت وجود مزاحمی مانند دیوان محاسبات را نمایند بنا بر این نظر با پیشنهاد و تصویب قانون ۱۳۱۸ عملاً دیوان محاسبات را دستگاهی بی اثر و بدون خاصیت نمودند.

گذشته از حذف نظارت و رسیدگی دیوان محاسبات در مورد هزینه هنگامی که نظارت مزبور مفید فایده است یعنی قبل از انجام هزینه نظارت پس از خرج نیز که باید توسط مجلس بموجب لایحه تفریح بودجه بعمل آید (طبق اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی) بعلت مسامحه دولتها در بوتۀ تعطیل میماند چنانکه سالهاست لایحه تفریح بودجه که باید با ملاحظاتی دیوان محاسبات به مجلس فرستاده شود از طرف دولتها تهیه نشده و برای تصویب قوه مقننه ارسال نگردیده است و ظاهراً آخرین لایحه تفریح بودجه ارسال به مجلس مربوط بسال ۱۳۰۲ شمسی بوده است.

که سازمان آن ترکیب و اختلاطی از عناصر جوان و سالخورده میباشد قابل قیاس گردد. چنانکه میدانیم طبق ترتیبات صنفی در قدیم و در سازمانهای صنفی آزاد نبود و عملاً جنبه انحصاری داشت و شورای دولتی از این حیث تا اندازه‌ای شباهت با سازمانهای مزبور پیدا میکنند زیرا مقامات بالاتر از درجات مادون انتخاب میشوند لیکن همواره قسمتی از پستها چنانکه در سابق گذشت آزاد میماند بطوریکه میتواند از خارج نیز اشخاص را وارد کنند و باینجهت عیبی که در سازمانهای صنفی قدیم بعلمت مسدود بودن آنها و جنبه انحصاری وجود داشت در شورای دولتی ملاحظه نمیشود.



فصل دوم

داد گاههای اختصاصی اداری

قوانین و مقررات داخلی وزارتخانه‌ها و ادارات در ایران از جمله قانون استخدام کشوری داد گاه اداری را پیش‌بینی نموده که بتخلفات کارمندان رسیدگی مینماید لیکن تخلفات مزبور و مجازات‌هایی که برای آنها تعیین گردیده جنبه انضباطی دارد و رسیدگی باین تخلفات در واقع با یکنوع کمیسیونهای اداری است که هر چند نام داد گاه دارند قابل قیاس با داد گاههای واقعی نمیباشند.

بحث ما در اینجا راجع بداد گاههای اختصاصی اداری بکلی موضوع دیگری است و بهیچوجه از این عنوان داد گاههای اداری بمعنای فوق را منظور نداریم؛ در فصل سابق که راجع بشورای دولتی شرحی گذشت ملاحظه نمودیم یکی از وظائف و اعمال شورای مزبور عمل قضائی آنست و در جزء سازمان این شوراسازمان قضائی وجود دارد که بدعاوی بین افراد و دولت (بخصوص در مورد کارهای همگانی یا عام‌المنفعه) رسیدگی میکند. پس اینمطلب را بطور مقدمه همواره بخاطر میسپاریم که داد گاههای اداری را با معنایی که معمولاً از آن در مورد تخلفات اداری و قانون استخدام کشوری در نظر میگیرند ما منظور نداریم و آنچه را که تحت این عنوان مورد بحث قرار خواهیم داد در حال فعلی در کشور ما وجود ندارد. لیکن بنا بر علل و جهاتی که از این پس در آن باره گفتگو خواهیم نمود تأسیس و تشکیل آن اکنون ضروری بنظر میآید و ماناچار این موضوع را ابتدا در کشور فرانسه مورد مطالعه قرار داده سپس نظر خود را راجع بتأسیس شورای دولتی در ایران بیان مینمائیم.

انتقاد نسبت بتأسیس داد گاههای اداری

داد گاههای اختصاصی بطور کلی و از جمله داد گاههای اداری همیشه موضوع بحث و انتقاد بوده است چنانکه میگویند وقتی بعضی از دعاوی را بطور استثنا از صلاحیت

داد گاههای قضائی و دستگاه داد گستری خارج کرده و بداد گاههای اختصاصی محول نمایند این امر برخلاف تفکیک قوای سه گانه میباشد .

نمیتوان انکار کرد که امر قضاء و کار اداری دو موضوع متفاوت و از یکدیگر مجزی هستند و شایسته آنستکه کلیه اختلافات و دعاوی بمحاکم قضائی که از دستگاه اداری مجزی و مشخص میباشد سپرده شود . بدلیل خلف نیز این مطلب را میتوان بشبوت رسانید از اینقرار که وقتی دعاوی مربوط بخدماتهای همگانی را در داد گاههای اختصاصی اداری مطرح سازند در آنصورت اداره هم قاضی وهم طرف دعوی واقع میشود و این امر بطور وضوح مخالف با اصل قضائی میباشد .

در جواب انتقاد اول گفته میشود که این ایراد صرفاً نظری و خیالی است و تجزیه امور باین نحو عملی نمیشود. اما انتقاد دوم را بی اساس میدانند بنابر آنکه در محاکم اداری اداره بقضاوت درباره خود نمیسپرد از دلیلی که در جریان کار های اداری و آشنا باین قبیل امور میباشد راجع بدعاوی و اختلافات حاصل در مورد کارها و خدمات همگانی رسیدگی نموده و حکم صادر میکنند؛ تنها موضوع مهم آنستکه تصدی دستگاههای اداری و محاکم اداری با اشخاص واحد نباشد .

طریقه عقلانی همین است که دعاوی و اختلافات مربوط بامور اداری که اطلاعات خاص لازم دارد در داد گاههای عمومی (داد گستری) مطرح نگردد زیرا لازمه قضاوت صحیح راجع بامور مزبور داشتن اطلاعات وسیع از حقوق اداری و مقتضیات و ضروریات اداری میباشد اما معلومات مزبور و شرایط لازم دیگر در محاکم عمومی وجود ندارد . این محاکم وقتی راجع بدعاوی اداری بخواهند اظهار نظر نموده و حکم صادر کنند یا نسبت بحقوق و امتیازات اداری غلومینمایند و یا آنکه بعلت بی اطلاعی و نظرها و عقایدی که از پیش در ذهن آنها رسوخ یافته است حقوق و امتیازات اداری را نادیده گرفته و نسبت بدان مسامحه و بی توجهی بخرج میدهند . در مقابل قاضی اداری نسبت بقوانین و حقوق اداری اطلاعات مبسوط و وقوف کامل داشته و بعلت سوابق کار و خدمت خود مسائل و امور اداری را بهتر درک مینماید و با وجود پیچیدگی و ابهام این قبیل امور حقیقت واقع آنرا درمییابد. در نتیجه احکام داد گاههای اداری دارای یکنوع اعتبار خاصی میگردد که در مقابل آن اداره، که بالطبع مایل بسوء استفاده از اختیارات و غلور در امتیازات خود میباشد،

ناچار بتمکین و سرفروود آوردن میشود .

تفکیک دادگاههای اداری از دستگاههای اداری

ترتیب و تنظیم روابط بین محاکم اداری و دستگاههای فعال اداری امری دقیق بوده و در عین حال ناچار باید این دو دستگاه از یکدیگر مجزی و متمایز باشند بنابراین آنکه امر قضا و اداره چنانکه سابقاً هم اشاره شد بالاصاله دو موضوع مختلف و از هم جدا هستند قاضی تشخیص امر را میدهد و از تشخیص خود تصمیماتی را که باید گرفت بیرون میکشد و بدست میآورد در حالی که یک نفر مدیر در دستگاه اداری برفع اشخاص یا بزیان آنها وضع حقوقی ایجاد مینماید . بدیهی است در این صورت خصایصی که در قاضی باید وجود داشته باشد غیر از صفات و حالاتی است که از یک نفر مدیر انتظار و توقع دارند . هر چند سابقاً اشاره شد باز گویی این مطلب در اینجا بی فایده نیست که هر گاه در محاکم اداری مدیران و رؤسای دستگاههای اداری عنوان قاضی داشته باشند مردم در مقابل تصمیماتی که این مدیران و رؤسای یا تابعان آنها میگیرند هیچگونه تضمین و تأمینی نخواهند داشت .

با وجود مراتب پیش گفته در تفکیک دادگاههای اداری از دستگاههای فعال اداری مبالغه نباید کرد بدو دلیل :

اول آنکه محاکم اداری باید از اشخاصی تشکیل یابد که نه فقط بمقررات حقوقی و قضائی خدمتهای همگانی آشنا باشند بلکه باید این اشخاص در جریان ضروریات و مقتضیات اداری نیز باشند چه در غیر این صورت احکام آنها علی العمیا و بدون اطلاع کامل از جوانب امر صادر خواهد شد .

دلیل دوم اینکه در صورتی وجود این دادگاهها مؤثر و دارای نتیجه است که مقامات اداری در قبال تصمیم و نظر قضائی آنها تمکین نمایند و تا این شرط موجود نباشد افراد بالفعل در مقابل دستگاههای اداری تأمین نخواهند داشت و برای تحقق این منظور است که قضات محاکم اداری نباید زیاد دور از دستگاه باشند . اصل کلی آنستکه مدیران و رؤسای که کارهای مؤثر و حساس در دست دارند و در دستگاههای فعال کار میکنند نباید در کار محاکم اداری شرکت جویند همچنین دخالت دادگاههای اداری در امور ادارات فعال جایز نمیشود؛ با اینحال دو قاعده یاد شده در بعضی موارد بطور استثناء رعایت نمیشود و جادارد که در این باره بطور اجمال توضیحی داده سپس راجع بملاك تشخیص بین محاکم اداری و دستگاههای

فعال اداری بپردازیم .

مدیران دستگاههای اداری فعال در جریانات قضائی اداری شرکت نمی نمایند

اصل آنستکه در محاکم اداری مدیران دستگاههای فعال اداری شرکت نکنند با اینحال اعضای محاکم مزبور بکلی از اداره جدا و بی ارتباط با آن نمیباشند چنانکه یکی از مصنفان مشهور مسیو هوریو^(۱) گفته است اعضا این دادگاهها بدون آنکه خود دستگاہی را اداره کنند مورد مشورت مدیران واقع میشوند و راجع بامور اداری بآنها نظر میدهند؛ شرح سازمان شورای دولتی چنانکه سابقاً گذشت مبین این معنی میباشد و همچنین انجمنهای ایالتی که در کشور فرانسه عمل رایزنی و مشورتی دارند در مواردی نقش دادگاه اداری را نیز ایفا مینمایند .

اصل پیش گفته سابقاً در فرانسه استثنای زیادی داشته و هنوز هم در بعضی موارد میدان عمل آن محدود میباشد .

انحراف از اصل در سابق - اصل تفکیک محاکم از دستگاههای اداری در کشور فرانسه سابقاً در مورد استثنا پذیر بوده است :

مورد اول ناشی از این نظر بوده که شورای دولتی در مورد دعاوی در اصل جزئی مرجع مشورتی نبوده بعدها با قانون ۱۸۷۲ این نظر از بین رفته است .

مورد دوم مبتنی بر این عقیده و نظر بوده است که شخص وزیر بطورشان و تقدیر معنی قاضی را در خود مستتر دارد و تصمیماتی را که وی نسبت بشکایات اخذ مینماید مانند حکم دادگاه در مرحله نخستین میباشد .

بنابر این نظر، شورای دولتی در مرحله پژوهش (استیناف) حکم صادر میکند رویه قضائی و نیز عقیده حقوقدانان در قسمت بیشتر سده نوزدهم بر این نظر استوار بوده است . این نظر را مبتنی بر تفسیر غلطی از یک قانون سابق^(۲) میدانند که یک حکم شورای دولتی^(۳) آنرا از بین برده است؛ از آن بعد همواره نظر اینست که تصمیم وزیر در هر مورد که صادر شود جزئی تصمیم اداری چیزی دیگر نیست و شورای دولتی است که بمنزله دادگاه عمومی اداری در مرحله نخستین میباشد .

1 - Maurice Hauriou

۲ - قانون ۲۷ آوریل ۱۷۹۱ م ۲۵

۳ - حکم ۱۳ دسامبر ۱۸۸۹

انحراف از اصل در زمان حاضر

این انحرافات که استثناء بر اصل میباشد از این قرار است :

۱- در مورد گرفتن اشخاص برای خدمت در ریاداری هنگام جنگ ، تصمیمات دادگاه مربوط قابل پژوهش در شورای دولتی میباشد و در اینحال رأی و تصمیم رئیس دولت در شورای دولتی متبع است و شورا خود مستقلاً اظهار نظر نمینماید .

۲- بطور استثناء در برخی موارد که قانون آنرا معین نموده وزیر حق قضاوت دارد مانند مورد مناقشات و اختلافات راجع بانخابات در شورای عالی کار . ابطال امتحانات مسابقه اگر گاسیون (۱) در صورتیکه صورت کار و طرز عمل مخدوش باشد . تعیین مبالغی که از طرف نمایندگان گیمهای بتگاههای مربوط بمهاجرین باین اشخاص باید پرداخته شود در صورتیکه تعهدات خود را انجام نداده باشند . در تمام این موارد شورای دولتی در مرحله پژوهش دخالت مینماید و قضاوت در مرحله نخستین با وزیر مربوط است .

۳- در وضع فعلی عضویت مدیران دستگاههای اداری در دادگاههای اداری بکلی از بین نرفته است . در سازمان حل اختلافات و دعاوی شورای دولتی وزیران و مستشاران فوق العاده بهیچوجه عضویت نداشته و دخالت نمیکند . در انجمنهای ایالتی نیز از این حیث پیشرفت پیدا شده است بدین معنی که استاندار ریاست انجمن را مانند سابق ندارد و یک نفر از اعضاء انجمن بسمت رئیس انتخاب میگردد از طرف دیگر اعضاء انجمن بندرت در کارهای اداری دخالت مینمایند .

در سایر دادگاههای اداری فرانسه وضع طوری دیگر است چنانکه در شورای دعاوی مستعمرات اشخاصی عضویت دارند که در دستگاههای فعال اداری دخالت دارند همچنین در شوراهای تجدیدنظر که ریاست آنها با استاندار است .

مداخله نداشتن دادگاههای اداری در کارهای اداری - بنا بر اصول
دادگاههای اداری هرگز نمیتوانند جانشین ادارات فعال گردیده و عمل آنها را انجام دهند؛ این دادگاهها اهلیت ندارند بجای مدیران صلاحیتدار تصمیماتی بگیرند که حاوی احکام اجرایی باشد همچنین صلاحیت آنها ندارند که بداره کنندگان دستگاهها دستور گرفتن تصمیم دهند . دادگاه همینقدر میتواند مراجعات و امورات مربوط بفرستد تا طبق مقررات رفتار شود و نیز میتواند طریقه ای را که طبق آن بایستی عمل میشد تعیین نماید .

(۱) در مسابقه اگر گاسیون *Concours d'agrégation* برای بدست آوردن مقام

استادی *professorat* شرکت میکنند .

در مواردی که شکایت طرف از اداره مبتنی بر امتناع از تصویب برخلاف قاعده یا صدور اجازه است شورای دولتی بدون آنکه خود در مقام تصویب یا اجازه بر آید اظهار میدارد که تصویب یا اجازه از طرف اداره طبق مقررات میباشد. لیکن این امر فقط در موردی است که اداره در مقابل مدرک یا سندی جز تصویب آن عمل دیگری نتواند انجام دهد و حق تشخیص و تمیز برای آن نسبت به مدرک وجود نداشته باشد.

نکته قابل توجه اینست که تصمیمات دادگاههای اداری منحصراً با اداره وابستگی دارد باین معنی که اجرای حکم در دست اداره است هر چند که محاکم اداری وسائلی در دسترس دارند تا حکم صادر مورد احترام و رعایت قرار گیرد لیکن وسایل مزبور غیر مستقیم میباشد. احکام شورای دولتی حاکی است: تصمیمی که اداره بمنظور احترام و رعایت از متبع بودن احکام اتخاذ نماید تعبیر بسوء استفاده از اختیارات نمیشود. در مقابل و در جهت عکس تصمیماتی که برخلاف مدلول احکام صادر اتخاذ شده بعالت تجاوز و تخطی نسبت باصل متبع بودن احکام صادر از طرف شورای دولتی لغو شده است.

عمل شورای دولتی در مراحل دادگاه قضائی

دادگاههای اداری در فرانسه متنوع و متعدد میباشد و ذکر خصوصیات آنها برای ما مورد حاجت نیست؛ چون در این مبحث شورای دولتی بالاخص موارد توجه است باید بگوئیم که عمل قضائی شورای دولتی فرانسه در مراحل گوناگون صورت میگیرد از اینقرار:

۱- شورای دولتی گاه در مرحله فرجام (تمیز) احکام خود را صادر میکند چنانکه احکام بعضی از دادگاههای اداری که صلاحیت محدودی دارند مانند دیوان محاسبات قابل فرجام در شورای دولتی میباشد.

۲- در فرانسه انجمنهای ایالتی (۱) وجود دارد و چند انجمن ایالتی با هم تشکیل انجمن بین ایالات (۲) میدهند. انجمنهای بین ایالتی دادگاه اداری در مرحله نخستین هستند و صلاحیت رسیدگی ببعضی دعاوی دارند مانند دعاوی مربوط بشکایات مالیاتی. احکام صادر از این دادگاهها قابل پژوهش (استیناف) در شورای دولتی است. پس میتوان

1- Conseils départementaux

2- Conseils interdépartementaux

گفت که از نظر قضائی بین انجمنهای ایالاتی و شورای دولتی سلسله مراتب قضائی موجود است و انجمنهای مزبور از این جهت نسبت بشورای دولتی نوعی تابعیت دارند .

۳- مواردی وجود دارد که شورای دولتی احکام قطعی صادر میکند یعنی حکم صادر در مرحله بدوی، مرحله نهایی را در عین حال طی مینماید؛ بعبارت دیگر این احکام قابل استیناف و تمیز (پژوهش و فرجام) نمیباشد .

در تمام مواردی که پای خدمت همگانی در کار است اعم از آنکه خدمت همگانی مربوط بدولت یا ایالت یا یک شهر باشد شورای دولتی صلاحیت رسیدگی بدعاوی و شکایات را داشته و احکام آن قطعی میباشد یعنی قابل پژوهش و فرجام نیست.

مثال دیگر راجع بمواردی است که شکایات واصل بشورای دولتی مربوط بسوء استفاده از اختیارات (۱) و ادعای خسارت علیه دولت باشد، مانند آنکه شخص را بازداشت غیر قانونی نمایند یا کارمندی که حق ارتقاء داشته و این حق مورد مراعات واقع نگردیده بشورای دولتی مراجعه و شکایت نماید .



خلاصه و فشرده مطالب آنستکه شورای دولتی بواسطه آنکه دستگاهی مستقل و مهم است دارای وضعی استثنائی و حیثیتی قابل ملاحظه بوده و مدافع آزادی و حقوق فردی افراد در مقابل خودسری حکومتها و ادارات دولتی میباشد .

فصل سوم

تأسیس شورای دولتی در ایران

علل وجهات ذیل اقتضادارد وایجاب میکند که در ایران شورای دولتی ایجاد و تشکیل گردد:

۱ - دعاوی افراد با دولت مرجع مخصوصی لازم دارد زیرا خصوصیات در این دعاوی موجود است که در دعاوی معمولی بین افراد وجود ندارد و برای اظهار نظر نسبت باین دعاوی و صدور حکم درباره آنها نوعی تخصص ضروری است که دادگاههای عمومی فاقد آن میباشند، مثلاً قسمت عمده دعاوی افراد با دولت در تمام کشورها در مورد انجام و اجرای کارهای همگانی است مانند قضایای مربوط بسلب مالکیت، حق ارتفاق، زیان حاصل در نتیجه کارهای عام المنفعه و امثال آن. این قبیل دعاوی وجوه اشتراك و مشابهتی با هم دارند و بهتر آنستکه دادگاه اختصاصی برای قطع و فصل این نوع اختلافات وجود داشته باشد.

سابقاً دیوان دادرسی دارائی يك دادگاه اختصاصی جهت طرح دعاوی بین افراد و دولت بود و صلاحیت آن در مورد اختلافات مالیاتی و دعاوی مربوط بخالصجات دولت بوده است، اکنون دیوان دادرسی دولت بشکل سابق وجود ندارد و جزء وزارت دادگستری گردیده است. زمانی که دیوان دادرسی مزبور جزء تشکیلات وزارت دارائی و عملاً یکی از ادارات آن بود طبیعی است که در این صورت استقلال قضائی که باید يك دادگاه داشته باشد دارا نبود و غالباً تحت نفوذ وزارت مذکور قرار میگرفت و یا اقل احتمال اینرا داشت که تحت نفوذ واقع گردد. دیگر اینکه صلاحیت دیوان نامبرده چنانکه اشاره شد محدود بموارد معینی بود، در صورتیکه دعاوی افراد نسبت بدولت محدود بمسائل مالیاتی یا خالصه نبوده و بسیاری موارد دیگر هست که دیوان دادرسی دارائی بفرض ماندن آن بصورت سابق نمیتواند وارد آن گردد.

۲ - قوانینی که امروز بخصوص بردستگاههای اجرایی حکومت دارد در اوقات مختلف و توسط مقامات گوناگون تهیه گردیده و بتصویب قوه مقننه رسیده است و دستگامی وجود نداشته تا بوسیله داشتن مرکزیت موجب هم آهنگی مقررات و قوانین موضوعه گردد. تشتت مقررات و قوانین این عیب بزرگ را بوجود آورده است که غالباً اتفاق میافتد دستگامهای مختلف کشور اقدامات ضد و نقیض با هم مینمایند و مقررات داخلی آنها با یکدیگر تطبیق نمیکند و بطریق متقابل بسیاری موارد وجود دارد که همچنان معوق و بی تکلیف مانده و هر دستگامی منتظر است که دستگام یا دستگامهای دیگر راجع بدان موارد اقدام نمایند یا مقررات وضع کنند.

این وضع ایجاب میکند که یک دستگام مستقل و جدا از دستگامهای اجرایی وجود داشته باشد و قوانین و تصویبنامه‌هایی که هر دستگام میخواهد بقوه مقننه پیشنهاد نماید قبلاً در دستگام مزبور مورد مطالعه و مذاقه واقع گردیده و اولاً ملاحظه شود که با مقررات دیگر تباین و تناقض نداشته باشد، ثانیاً در طرز تدوین و تنظیم آن از روش درست و واحدی پیروی شود. ثالثاً اگر نقائصی در آن مشاهده گردد دستگام مستقلی که از جهت وسائل کار و بخصوص داشتن اشخاص متبحر و متخصص مجهز است بتواند آن نقائص را رفع نماید.

۳ - رایزنی - دستگامهای قوه مجریه بشدت احتیاج دارند در خصوص مسائل روز و تنظیم قوانین و مقررات با مقام صلاحیتداری وارد مذاکره و مشورت گردند بطوریکه تصمیمات متخذه از طرف آنها از نظر حقوقی کامل بوده و با مقررات موجود اختلاف و تناقض نداشته باشد - اگر در يك وزارتخانه لایحه قانونی تهیه کرده‌اند قبل از آنکه بمجلسین پیشنهاد شود بهتر آنستکه در دستگامی مستقل مورد شور واقع شود و اشخاصی که در قوانین تبحر دارند و در عمل نیز وارد جریان میباشند آنرا زیر و وحلاجی کنند تا اگر منقصتی مشاهده نمایند آنرا نمایان ساخته و برفع آن پردازند. بنابراین نقشی را که يك دستگام مستقل و مجهز از نظر شور و رایزنی میتواند داشته باشد بسیار مهم و برای دستگام دولت که دائماً در کارهای جاری و روزانه خود بمعضلات و مشکلات برخورد مینماید وجود آن لازم میباشد.

۴ - موضوع آئین‌نامه و تصویبنامه در دنیای امروزی بقدری برای گردش منظم دستگامهای دولتی اهمیت دارد که میتوان آنرا در حکم چرخهای ماشینی دانست که بدون آن کار تمام دستگام معطل میماند و متأسفانه کار تصویبنامه و آئین‌نامه در کشور ما بابتدال

کشیده شده است چنانکه هر روز تصویب‌نامه‌های مخالف و متضاد وضع و بهمین جهت در اندک مدتی لغو میگردد و باز از نو تصویب‌نامه‌های جدید وضع و در اکثر موارد موجب نقض غرض میشود - علت اینستکه تصویب‌نامه‌ها از طرف دولتهائی وضع میشود که در تغییر و تبدیل میباشند و دولتی که تازه بر سر کار میآید باکی ندارد از اینکه اقدامات دولت سابق را تخطئه و تصویب‌نامه‌های آنرا لغو کند؛ یکمقدار هم وارد نبودن دولتها و بی اطلاعی افرادی که حرفه سیاسی دارند نسبت بموضوعهای حقوقی و قانونی میباشد - از اینها گذشته هیئت وزیران که در کشور ما تصویب‌نامه وضع میکنند قبل از هر چیز جنبه سیاسی آنرا در نظر دارد و جنبه‌های حقوقی و اقتصادی را علاوه بر آنکه ممکن است بقدر کافی در آن وارد نباشد در درجه دوم رسوم اهمیت قرار میدهد .

علل فوق‌الذکر ایجاب مینماید همچنانکه در سایر کشورهای مترقی دستگاہی مستقل از قوه مجریه و دادگاههای عمومی وجود دارد در ایران نیز تشکیل یک شورای دولتی در برنامه اصلاحات در نظر گرفته شود تا منظورهای گوناگون که برخی از آنها در فوق اشاره شد تأمین گردد .

این دستگاہ یعنی شورای دولتی خدمت‌های کرانهائی بدستگاہ دولتی ممکن است بنماید و کمک بزرگی در کارها باشد؛ از تشتت و تفرقه و نداشتن هم‌آهنگی مقررات و قوانین جلوگیری نماید و در داخل آن بطوریکه ذیلاً تشریح میگردد دادگاهی اختصاصی برای دعاوی بین افراد و دولت تشکیل یابد و نیز دستگاہی مشورتی برای دولت و دستگاہهای وابسته بآن در امور حقوقی و قانونی باشد که قبل از پیشنهاد لوایح قانونی بمجلسین با آن شور و مشورت بعمل آورند.

همچنین از نظر مصالح همگانی شورای دولتی ناظم کارهای دولت در قسمت مربوط بوضع مقررات از قبیل آئین‌نامه و تصویب‌نامه میباشد و در این مورد هر چند اختیارات هیئت دولت را در وضع مقرراتی از قبیل تصویب‌نامه و آئین‌نامه محدود میکند لیکن این امر بصالح کشور بوده بامناف عمومی مطابقت دارد و مانع از وضع مقررات متضاد و تصویب‌نامه‌های ضد و نقیض میگردد .

۵- در حال فعلی دیوان کشور است که صلاحیت رسیدگی نسبت بنقض قوانین و مقررات از طرف دستگاہهای اداری دارد. بعلت تخصص اعضاء شورای دولتی در حقوق اداری و وارد بودن در جریان عملی آن مناسبتر آنستکه اینکار بر عهده شورای دولتی گذارده شود .

۶ - تا وقتی کشور ایران زندگی ساده‌ای داشت و اوضاع اقتصادی آن ادامه وضع گذشته بود، تفصیلاتی در دستگاہها مشاهده نمیشد، کارهای همگانی در بین نبود و عدۀ معدودی کارمند در دستگاہ دولتی بنحوی امور را اداره میکردند لیکن با وارد شدن در مرحله صنعتی و توسعه امور عام‌المنفعه مانند ساختن راهها، توسعه شبکه راه آهن و کلیه کارهایی که برای کشیدن خط آهن و بهره برداری از آن لازم است، همچنین در شئون دیگر بنا بر احتیاج توسعه و فعالیت پیدا شده: کارخانه‌ها و ماشینهای متنوع و توسعه وسائل مخابراتی و ارتباطی و روابط بین‌المللی و کارهای جدید از قبیل ساختن فرودگاهها، اسکله و بندر سازی، دفع آفات حیوانی و نباتی، وسائل بهداشت و اقدامات اصلاحی برای کشاورزی و دامپروری زندگی امروز را بکلی نسبت بسابق فرق داده و پیچیدگی در کارها پیدا شده است و بهمان نسبت احتیاج بتجدید نظر در مقررات و قوانین با دقتی بیشتر از سابق و تصمیماتی مؤثرتر از گذشته احساس میشود و این امر ممکن نیست مگر با ایجاد یک مؤسسه بنام شورای دولتی.

۷ - بطور کلی کسانی که از ادارات و مقامات عمومی شکایت داشته باشند اعم از اینکه شاکی فردی عادی باشد یا کارمند وابسته با اداره، نخستین وسیله‌ای که برای رفع تعدی و اجحاف و دفاع از حق خود در دسترس دارند عبارت از مراجعه بمقامات بالاتر از راه سلسله مراتب میباشد.

توضیح آنکه اختیارات متصدیان در وقت و وفق امور از نظر حقوقی باید هموار و همراه با مسؤلیتهای مربوط باشد و در صورتیکه مقامات اداری بقدر کافی باین موضوع توجه داشته باشند اصولاً موجبات شکایت را چه از طرف افراد خارج از محیط اداره و چه از طرف وابستگان بدستگاہ در داخل فراهم نمی‌آورند و بفرض آنکه اعمال شکایت آمیز روی دهد مراجعه شاکیان بمقامات مافوق با ملاحظه سلسله مراتب قاعده باید منتهی برسیدگی از طرف مقامات مزبور و مرتفع نمودن علت شکایت گردد، زیرا باز بنا بر مسؤلیتی که هر يك از این مقامات دارند توجه خواهند داشت که هر گاه شکایت بمورد بوده و رفع علت نشود شاکی بمقامی بالاتر مراجعه خواهد نمود و در نتیجه کسی که در مقام مادون در رسیدگی بشکایت مسامحه نموده یا احياناً سوءنیت بخرج داده برابر مسؤلیت قرار گرفته و از وی مؤاخذه بعمل خواهد آمد.

اما این جریان ساده در صورتی است که اولاً مسؤلیت و مؤاخذه‌ای عملاً در کار باشد

ثانیاً اغراض شخصی و تمایلات خصوصی داخل نشود و امور را از جریان عادی خود منحرف نسازد مانند اینکه مقام مافوق شفاهاً بمادون خود دستوری دهد یا امری را بوی تلقین نماید که در این صورت بفرض شکایت عمل عضو یا مقام مادون از طرف مقام مافوق تأیید خواهد شد. خلاصه اینکه هر گاه فرض کنیم دستور یا تلقین از کسی باشد که در رأس دستگاه واقع است شکایت شاکیان بنا بر سلسله مراتب در داخل دستگاه مورد بحث عملاً بی تأثیر بوده و بنتیجه منتهی نخواهد گردید. اگر هم بفرض شاکی بیالاترین مقامات اداری مانند شخص وزیر و حتی نخست وزیر شکایت خود را عرضه دارد باز ممکن است مقامات مادون با سوء نیت و غرض ورزی بوسیله خلط مبحث و مغالطه و سفسطه امر را بمقامات مزبور مشتبه سازند و شاکی از کار خود نتیجه‌ای بدست نیاورد.

بنا بر مراتب بالا در طریقه مراجعه اشخاص شاکی بمقامات اداری و پیروی از سلسله مراتب در صورتی احقاق حق بعمل میآید که مراجع مزبور دارای حسن نیت بوده و از اغراض مبری باشند. در غیر این صورت مقدرات شاکیان بنا بر درجه حسن یا سوء نیت و میزان تمایلات و اغراض خاص مراجع اداری تعیین خواهد گردید.

غیر از طریقه پیش گفته که صورت اداری دارد طریقه جدی تری در دسترس شاکیان از دستگاهها و ادارات امور عمومی وجود دارد و آن مراجعه بمقامات قضائی دادگستری میباشد. در مورد شکایت کارمندان دولت از ادارات مربوط مرجع رسمی قضائی دیوان عالی کشور است لیکن بواسطه تراکم کارها در آنجا رسیدگی بدادخواستها بکنندی صورت میگیرد، چنانکه از تاریخ تسلیم دادخواست هشت تا ده ماه یا بیشتر لازم است تا نوبت رسیدگی بشکایت فرارسد و باید اعتراف نمود که در ظرف اینمدت اوضاع و احوال تغییر یافته و بخصوص برای يك کارمند اداری همین امر بتنهائی کافی است که بعلت طول زمان و بی نتیجه ماندن شکایت در اثر تغییر اوضاع و احوال از اقدام خود منصرف گردیده تسلیم تعدی و تجاوز گردد؛ و باز همین کیفیت بهترین مشوق متصدیان برای تعدی و تجاوز بحقوق زیردستان و تابعان خود که همان کارمندان هستند میباشد.

بنا بر مراتب مذکور دستگاهی خارج از دادگستری لازم است که صلاحیت قضائی برای رسیدگی بشکایات مربوط بسوء استفاده از اختیارات از طرف مقامات اداری داشته باشد تا کارمندان را در مقابل مقامات مافوق و نسبت بتضییع حقوق آنها حمایت کرده و احقاق حق بنماید.

۸- مثالهای زیادی در حال فعلی موجود است که ضرورت و لزوم تأسیس دستگاهی مانند شورای دولتی را در ایران ایجاب مینماید - هم اکنون در شهر تهران اموری از قبیل شرکت گوشت و شرکت اتوبوسرانی مقدار زیادی وقت دولت را اشغال میکند - هر گاه دستگاه مشورتی با صلاحیتی مانند شورای دولتی وجود داشت مقامات عمومی از ابتدا با مطالعه و ملاحظه تمام جوانب امر در این قبیل امور میتوانند تصمیم اتخاذ کنند و بعد موجبات ابتلا و گرفتاری بیشتری برای خود فراهم سازند .

شورای دولتی هر گاه چنانکه باید از ابتدا در سازمان آن دقت شود و از اشخاص با صلاحیت و سابقه دار و دارای تحصیلات و آشنا با امور اداری تشکیل یابد خدمات گرانبهائی میتواند انجام دهد. از یکطرف حیثیت و اعتبار و شخصیت مستشاران و اعضاء آن و از طرفی دیگر جنبه استقلال و منسوب و متکی نبودن بدستگاهها و وزارتخانههای دیگر موجب آن خواهد بود که شورای دولتی مسائل ارجاع شده و موضوعهای محول را با بصیرت و وقوف رسیدگی و حل و فصل نماید و نظرهای مشورتی سودمند دهد و مخصوصاً خالی از حجب و بغض و طرفداری یا غرض ورزی انجام وظیفه نماید .

طرح سازمان شورای دولتی در ایران

تأسیسات بشری هر قدر با قوانین طبیعت نزدیکتر باشد امیدواری بیشتری بترقی و تکامل آن بطور طبیعی موجود و بقاء و دوام آن زیادتر است و بنظر میآید که هر گاه شورای دولتی در ابتدای تأسیس نسبتاً ساده تر باشد بمصلحت نزدیکتر است؛ بنابراین میتوان چنین نظر داد که شورای دولتی از یکعده مستشار (یا رایزن) که در ابتدا عده آنها ۱۲ نفر باشد بعلاوه یکعده ممیز (۱۸ نفر) تشکیل گردد. برای اداره کارهای دفتری آن از قبیل ثبت ، بایگانی و سایر امور مربوط دفتری نیز یک دفتر اداری ضمیمه شود که باندازه کافی عضو پیشنهاد نماید .

شرایط انتخاب مستشاران و ممیزان - بنظر میآید که با وضع حاضر در کشور ما شرایط عضویت در شورای دولتی باید بقرار ذیل باشد :

مستشاران شورای دولتی باید دارای درجه دکتری در حقوق و اقلأ ده سال سابقه خدمت در ادارات دولتی باشند - در غیر اینصورت باید دارای بیست سال سابقه خدمت اداری بوده و آخرین سمت آنها مدیر کلی باشد . کسانی که دارای مقام وزارت یا معاونت در وزارتخانهها بوده و نیز استانداران و سفرای کبار بدون شرایط مذکور میتوانند بسمت

مستشاری شورای دولتی انتخاب شوند. ممیزان باید دارای درجه لیسانس در حقوق و اقلماً پنجسال سابقه خدمت باشند. داوطلبان از روی مسابقه انتخاب میشوند و مواد مسابقه و ترتیب امتحان را هیئتی انجام میدهد که سه نفر آن از طرف دانشگاه تهران معرفی و دو نفر دیگر با انتخاب نخست وزیر از بین معاونین وزارتخانه‌ها تعیین میگردد.

پس از یکسال آزمایش بر عده مستشاران و ممیزان میافزایند و بنا بر مقتضیات ممکن است از یک برابر و نیم تا دو برابر عده مذکور افزایش حاصل کند بطوریکه حداکثر ۲۴ مستشار و ۳۶ ممیز داشته باشیم. میزان حقوق و مزایای مستشاران و ممیزان باید برابر با حقوق و مزایای قضات دادگستری باشد.

رئیس شورای دولتی بر حسب پیشنهاد دولت و بتصویب مجلسین و با فرمان همایونی برای مدت سه سال تعیین میگردد و پس از ختم مأموریت ممکن است مجدداً به همان سمت منصوب شود. رئیس شورا دو نفر معاون برای خود از بین مستشاران انتخاب مینماید یک نفر معاون امور قضائی و یک نفر معاون امور اداری.

شورای دولتی در ابتدا یعنی سال اول دارای ۴ شعبه میباشد که یکی از آنها شعبه قضائی است، سه شعبه دیگر هر یک کارهای مربوط به ۳ وزارتخانه را در اموری که مربوط بشورامیباشد عهده‌دار میگردند و آن عبارت از تصویب آیین‌نامه‌های اداری و تصویب‌نامه‌هایی است که قبلاً برای اظهار نظر از طرف دولت بشورا فرستاده میشود.

وظایف شورای دولتی

تکمیل لوایح قانونی - عمل شورا نظارت در لوایح قانونی است که دولت تهیه نموده و باید بتصویب قوه مقننه برسد. قبل از تقدیم لوایح مزبور به مجلسین آنرا بشورای دولتی میفرستند تا مورد مطالعه قرار گرفته اولاً از حیث مطلب و معنی تضاد و تناقض با قوانین موجود نداشته (مگر آنکه لایحه قانونی بمنظور الغاء و نقض قانون موجود باشد) و نیز با مقررات و قوانین حاضر هم‌آهنگی داشته باشد ثانیاً از نظر صورت ملاحظه مینمایند که تنظیم مواد و مقررات قانون با طریقه صحیح انجام گرفته و تدوین شده باشد. نتیجه آنستکه یکنوع هم‌آهنگی در تدوین قوانین گوناگون پیدا میشود و جریان تصویب آن در مجلسین بعلت ایرادات لغوی و تصحیحات عبارتی بطول نمی‌انجامد؛ همین دقت در تنظیم قانون و تکمیل آن از نظر صوری در اجراء آن نیز مؤثر واقع میشود و از وجود بعضی ابهامات