

بخش ششم از کتاب «علم اداره»
تألیف شارل دباش
استاد و رئیس دانشکده حقوق و
علوم سیاسی اکس ماری

ترجمه و تلخیص از:
دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی
استاد و مدیر گروه حقوق عمومی

مسئله نظارت و کنترل در دستگاه اداری

نظارت دستگاه‌های اداری یکی از مسائل مهم حقوق عمومی بویژه علوم مدیریت است. و این مسئله همواره مورد توجه مردان سیاست و امور عمومی بوده است: چه کیفیت اداره سازمان‌های عمومی، انعکاس مستقیمی در سیاست دارد، هم‌چنانکه سیاست نیز در اداره امور بی‌تأثیر نیست.

کنترل اداره، باید طوری تعبیه شود که بتوان به‌آسانی، اعمال و فعالیت‌های اداره را با قوانین، روشها و خط‌مشی‌هایی که از طرف هیئت حاکمه و قدرت سیاسی وضع شده است مطابقت داد و از صحت اجرای آن اطمینان حاصل کرد.

کنترل اداره ممکن است از راه‌های مختلف صورت گیرد:

اولین راه کنترل اداره، ممکن است کنترل سیاسی باشد: زیرا اداره، مجری تصمیمات قدرت سیاسی است و چه بهتر که، خود او — در حقیقت دارنده و مجری حاکمیت — می‌باشد — نیز کنترل و نظارت دستگاه اداری را بعهده بگیرد. اما باید دانست این امر، دو اشکال دربر دارد. اشکال اول این است که هیئت حاکمه و قدرت سیاسی برای تمام جزئیات و دقائق امور، قاعده وضع نمی‌کند و عملاً هم نمیتواند بکند. از اینرو او نمیتواند همه اعمال اداری و اجرائی را به‌درستی کنترل نماید. اشکال دوم این است که امروزه، اعمال و فعالیت‌های اداری بسیار وسیع و متعدد است و هیئت حاکمه و قدرت سیاسی عملاً وقت کافی و صلاحیت فنی لازم برای کنترل این کار ندارد. از کنترل سیاسی فقط میتوان برای بررسی و ارزیابی سیاست کلی و هدفهای عمومی سازمانهای اداری که از طرف قدرت سیاسی معین شده است، استفاده کرد، کنترل جزئیات امور، خواهی‌نخواهی باید بعهده خود دستگاه اداری و یا دستگاه قضائی واگذار شود تا آنها با آگاهی و فرصت بیشتری که دارند به این کار اقدام نمایند.

کنترل اداری اداره، ممکن است بوسیله سرپرستان اداری و یا بوسیله هیئت‌های عالی بازرسی، که در سطح بالای مدیریت، تعیین میشوند، بعمل آید. اشکال این کنترل، آنست که نظارت در سطح بالای مدیریت همواره همراه با سختی و دشواریها است؛ زیرا، هرچه به‌رأس هرم سازمانی نزدیک میشویم امرکنترل مشکل‌تر و سرپیچی و عدم اطاعت کارمندان از بازرسان بیشتر است. کنترل قضائی اداره از نقطه نظر رعایت قانون در دستگاه‌های عمومی و حفظ منافع ارباب مراجعه‌حائز اهمیت است. چه از این راه، افراد میتوانند با طرح دعوی و شکایت خود در دادگاهها، اداره را به رعایت قانون مجبور سازند. کنترل مزبور مستلزم دو چیز است. یکی وجود قواعد و قوانین قبلی که مورد رعایت اداره باشد دوم وجود راههایی که افراد بتوانند به‌آسانی از آن راه‌ها به‌قاضی مراجعه و احقاق حق نمایند باید افزود که به‌غیر از کنترل‌های سه‌گانه فوق‌الذکر، سیستم نظارتی دیگری نیز وجود دارد که در حقیقت، مخلوطی از کنترل‌های مزبور می‌باشد، و نمونه بارز سیستم مختلط، سیستم آمبودسمن Ombudsman است که ویژه کشورهای اسکاندیناوی است و امروزه در کشورهای فرانسه و انگلستان نیز هوادارانی پیدا کرده، رواج یافته است.

در این‌جا باید خاطر نشان ساخت که ما نمی‌توانیم بنفع یکی از کنترل‌های یاد شده در بالا اظهار نظر کنیم زیرا این کنترل‌ها مکمل یکدیگر هستند و باوجود آوردن همه این کنترل‌ها است که میتوان دارای یک دستگاه اداری خوب و مؤثر و قاطع گردید.

اینک، ماذیلا به شرح هر یک از کنترل‌های مذکور می‌پردازیم.

کنترل سیاسی یا پارلمانی

این وظیفه نمایندگان ملت است که از راه‌های مختلف بویژه بودجه، نظارت و مراقبت نمایند تا سازمانهای اداری از حدود مقررات قانونی و سیاست تعیینی منحرف نگردند.

با آنکه، اختیار بازرسی دستگاهها در تمام کشورها، برای نمایندگان پارلمان، شناخته شده است و لیکن اجرای آن عملاً مواجه با دو مانع است که در نتیجه، از کیفیت و اهمیت آن می‌کاهد.

مانع اول آنست که در نظام پارلمانی چون قوه مجریه، تحت نظارت مجالس قانونگذاری انجام وظیفه می‌کند، و از طرفی طرح مسئولیت اداره و سرپرستان آن بطور غیر مستقیم مسئولیت وزیران را به‌میان می‌کشد از اینرو نمایندگان پارلمان برای حفظ مقام و موقعیت خود کمتر حاضرند که با مطرح ساختن مسئولیت اداره، و بالمآل مسئولیت وزیران، برای خود دردسر ایجاد نمایند، بهمین علت هم است که کنترل سیاسی در نظام ریاست جمهوری، که وزیران در برابر مجالس قانونگذاری مسئول نیستند، بهتر و مؤثرتر از نظام پارلمانی اجرا می‌گردد.

مانع دوم آنست که کنترل اداره، يك امر دقیق و فنی است و انجام آن بوسیله نمایندگان پارلمان، که غالباً از افراد غیر متخصص تشکیل یافته‌اند، امر بسیار دشواری می‌باشد.

برای اینکه بتوان از کنترل پارلمانی نتیجه گرفت لازم است کار بررسی و کنترل بدست نمایندگان پارلمانی بصیر و متخصص، صورت گیرد. باید افزود که به غیر از پارلمان، احزاب سیاسی و گروههای فشارآور نیز از راههای مختلف در جریان امور دستگاه اداری مؤثرند که نسبت به آنها نمیتوان بی‌اعتناء بود.

راههای کنترل پارلمانی

نمایندگان پارلمان از راههای مختلف به نظارت دستگاه اداری می‌پردازند که مهمترین آنها عبارتند از:

(۱) رسیدگی به شکایات: نمایندگان پارلمان به علت شکایات مختلفی که معمولاً از طرف افراد و موکلین خود دریافت میدارند از وضع دستگاه و جریان آن آگاه و باخبر میشوند. رسیدگی به شکایات مزبور چه از طرف پارلمان و چه از طرف خود نمایندگان پارلمان عملاً به توصیه‌ها و مکاتباتی با دستگاهها، می‌انجامد که تا حدی در بهبود وضع ادارات مفید و مؤثر است.

(۲) سؤال: سؤال از وزیران ممکن است شفاهی یا کتبی باشد. معمولاً در کشورهای خارج، سؤال در روزنامه رسمی درج میشود و وزیران مکلفند در ظرف یکماه به آن پاسخ دهند...

سئوالات از لحاظ آنکه پاسخ آنها، در وزارتخانه‌ها، بوسیله متخصصان، با دقت و با توجه به جهات امر تهیه میشود، ارزش چندانی ندارد. در فرانسه هفته‌ای يك جلسه از وقت پارلمان، صرف پاسخ به سئوالات نمایندگان میشود.

(۳) استیضاح

(۴) تشکیل کمیسیون تحقیق: کمیسیون‌های تحقیق ممکن است دائمی یا اتفاقی باشند و نیز ممکن است اعضاء آن از بین اشخاص متخصص و یا غیر متخصص تشکیل شوند.

کمیسیون‌های متخصص چون صلاحیت فنی کافی در امور دارند بهتر میتوانند در مسائل، تحقیق نمایند.

(۵) تصویب قانون و یا مخالفت با تصویب آن

(۶) تصویب اعتبار پیشنهادی دولت و یا تقلیل یارد آن به عنوان مخالفت با سیاست دولت

کنترل اداری

کنترل و نظارت اداری، در حقیقت نظارت بر خود^۲ است. بدیمنی که دستگاه

اداری بتوسط مأمورانی، بر اعمال خود نظارت می‌کند و منظور از آن مطابقت‌دادن اعمال اداره با قانون، مقتضیات، اقتصاد، و کارآئی است.

کنترل اداری باید طوری باشد که بتواند به‌خوبی و به‌آسانی اعمال و اقدامات اداره را در نیل به‌هدفهای فوق بررسی و ارزیابی کند. در اینجا لازم است درباره هدفهای فوق توضیحاتی داده شود.

۱- انطباق اعمال اداره با قانون^۲: نظارت از نقطه نظر قانون و مقررات آنست که ببینیم آیا مقررات قانونی که از طرف مجالس قانونگزاری وضع شده‌است، مورد رعایت دستگاه اداری قرار گرفته است یا نه؟

این نوع نظارت، اصولاً مربوط به اعمال حقوقی و عملیات و اقدامات مالی دولت است که معمولاً از طرف مراجع قضائی صورت می‌گیرد ولی ممکن است از راه‌های اداری و بوسیله مراجع و مقامات اداری نیز انجام شود. ما راجع به نظارت حقوقی و قضائی بعداً صحبت خواهیم کرد.

۲- انطباق اعمال اداره با مقتضیات اداری^۴: در نظارت قانونی، هدف بررسی این امر است که آیا اعمال اداره با قوانین و مقررات مطابقت دارد یا نه؟ در حالیکه برعکس در نظارت اخیر، مقصود از نظارت، مطابقت دادن اعمال اداره با مقتضیات اداری است یعنی مصالح عالی اجتماعی است که اداره، باید در ضمن انجام وظائف خود رعایت نماید و ما میدانیم که «مصلحت» یک مفهوم عام‌تر از مفهوم قانون و مقررات^۵، و آن تصور و ایده‌آلی است که بازرس، از یک مدیریت خوب در جامعه، در ذهن دارد و این خود او است که در هنگام نظارت، باید معیارها و خطوط آنرا مشخص و معلوم سازد. در این نوع نظارت، بازرس در ارزیابی اعمال اداره از آزادی عمل بیشتری برخوردار است.

۳- انطباق اعمال اداره با اقتصاد و کارآئی^۶: این نوع نظارت مانند نظارت نوع دوم مبتنی بر ملاحظات و قضاوت‌های شخصی است:

مقصود از نظارت از نظر اقتصادی و صرفه‌جویی، آنست که ببینیم آیا میان ارزش خدمات اداری و بهای تمام‌شده آن، توازن و تعادلی وجود دارد یا نه؟ در حالیکه در نظارت از نقطه نظر کارآئی مقصود آنست که ببینیم اداره، با صرف چه‌میزان از نیرو، قادر به انجام هدفهای خود میباشد؟ عبارت دیگر منظور از کارآئی آنست که، بتوان، با صرف حداقل تلاش حد اکثر سود را بدست آورد و تطبیق این اصل در کار-های اداری آن خواهد بود که به‌بینیم میزان بازدهی در یک دستگاه با میزان تلاشی که برای بدست آوردن آن میشود، متعادل و متناسب است و یا آنکه ارزش آن تلاش را ندارد. بازرسی اخیر اقتضاء می‌کند که برای قضاوت دقیق درباره کارآئی دستگاهی فعالیت‌ها و عملیات آن، با فعالیت‌ها و عملیات دستگاههای مشابه دیگر مقایسه شود و حتی روش‌های انجام کار نیز در، دو یا چند دستگاه از نزدیک مورد بررسی و سنجش قرار گیرد. مثلاً بررسی اینکه تأمین بهداشت و سلامت همگانی بوسیله واحدهای وزارت بهداشتی بهتر انجام می‌گیرد و کارآئی بیشتری دارد یا بوسیله واحدهای فلان

مؤسسه خیریه و یا مؤسسات خصوصی دیگر و یا مثلاً به کار بستن فلان روش و شیوه، کارائی بیشتری دارد یا روش و شیوه دیگر، مستلزم بررسی موضوع در مؤسسات مشابه می‌باشد.

باید یادآور شد که محرمانه بودن اطلاعات و اخبار مانع بزرگی در راه کنترل اداری است و به صحت و قاطعیت آن لطمه می‌زند.

مقامات و مأموران کنترل کننده:

I- در سیستم تمرکز - بازرسی اداری در وزارتخانه‌ها اصولاً بوسیله وزیران اعمال میشود، ولی ممکن است بازرسی بعهده هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی خارج از وزارتخانه که هیچگونه وابستگی با او ندارند، گذاشته شود تا گزارش کار و نتایج بررسی‌های خود را به وزیران و سرپرستان دستگاه‌های مورد نظارت تسلیم نمایند. هیئت‌های بازرسی^۷ وزارتخانه‌ها در فرانسه نمونه بارز این نوع بازرسان است.^۸

در سیستم تمرکز، اختیارات وزیران در بازرسی واحدهای زیر سرپرستی خود نسبتاً وسیع است نظارت آنها هم از نقطه نظر قانون و هم از لحاظ مقتضیات اداری است.

توضیح آنکه در هر يك از مدارج سلسله مراتب اداری، هر سرپرست به اعمال زیردستان خود اختیار نظارتی وسیعی دارد و میتواند در صورتیکه اعمال و تصمیمات آنها را برخلاف قانون و یا احیاناً برخلاف مقتضیات اداری تشخیص دهد آنها را لغو و باطل نماید و این اختیار، ناشی از مسئولیتی است که اصولاً و قانوناً بردوش او گذاشته شده است.

ممکن است بعضی‌ها خرده بگیرند که چون مأموران بازرسی خود جزء دستگاه و حقوق‌بگیر آن هستند چنانکه شاید و باید نمیتوانند در قضاوت و داوری جانب‌بیطرفی و بی‌نظری را نگاه دارند و همین امر ممکن است به بیطرف بودن نظارت و بالمآل به حسن مدیریت لطمه وارد سازد.

ولی باید در نظر داشت که بازرسی مزبور بهیچوجه مانع بازرسی دستگاه از خارج نیست، چه هر موقع، میتوان بوسیله مأمورانی که هیچ وابستگی به دستگاه ندارند نسبت به بازرسی آن اقدام کرد.

فایده نظارت از داخل آن خواهد بود که سرپرست اداری لااقل مجبور میشود و ارسای‌های لازم را در دستگاه خود بکند و از گردش صحیح امور اطمینان حاصل نماید. II - در سیستم عدم تمرکز محلی، برخلاف آنچه در سیستم تمرکز اداری گفته شد، بازرسی در عدم تمرکز اداری وسیع نیست، بلکه محدود به مواردی است که دقیقاً و بطور صریح از طرف قانونگزار پیش‌بینی شده است.

بعلاوه در این سیستم، بازرسی بیشتر از جنبه قانون و مقررات است تا مقتضیات اداری.^۹

در بسیاری از کشورها نظارت نسبت به واحدهای غیر متمرکز محلی معمولاً بوسیله مأموران عالی‌رتبه وزارت کشور، مانند استانداران و فرمانداران صورت می‌گیرد. در حالیکه برعکس در انگلستان این نظارت بمعده دادگاههای قضائی گذاشته شده است. در این کشور اصولاً قدرت مرکزی نظارت مستقیمی به انجمنهای محلی ندارد.

III - در سیستم عدم تمرکز فنی - اما نظارت قدرت مرکزی در شرکت‌های دولتی برعهده هیئت عالی بازرسی است که از طرف مجمع سهامداران شرکت انتخاب میشوند و در برابر او هم مسئول می‌باشند. در مؤسسات دولتی این نظارت بوسیله وزراء مربوط صورت می‌گیرد. در اینجا بی‌مناسبت نخواهد بود که ذیلاً درباره هیئت‌های بازرسی فرانسه شرح مختصری داده شود

هیئت‌های بازرسی در فرانسه

در فرانسه وظیفه هیئت‌های بازرسی معمولاً کمک کردن و آگاه‌ساختن وزیران است و بدین عنوان، جزء تشکیلات دفتر وزراء^{۱۰} می‌باشند. هیئت‌های مزبور در هر دستگاهی در حکم «چشم رئیس^{۱۱}» هستند: وظیفه هیئت‌های بازرسی معمولاً انجام وظائف بازرسی است ولی ضمناً ممکن است ارزشیابی کارمندان عالی‌رتبه وزارتخانه و یا برگزیدن داوطلبان برای احراز مشاغل بسیار مهم، در اختیار آنها گذاشته شود. و گاهی نیز ممکن است هیئت‌های بازرسی عهده‌دار مشاغل مدیریت شوند. اشتغال به مشاغل مدیریت، به بازرسان این امکان را میدهد که از نزدیک با واقعیات و مقتضیات زندگی اداری آشنائی پیدا کرده و تجارب سودمندی بدست آورند.

اشتغال بازرسان به مشاغل مدیریت ممکن است موقت و یا کم‌وبیش طولانی باشد. در فرانسه برای اینکه بازرسان، در برابر دستگاههایی که باید بازرسی آنها را به عهده بگیرند، از استقلال واقعی برخوردار باشند دو راه اندیشیده شده است: در بعضی دستگاهها مانند وزارت آموزش ملی، مشاغل بازرسی، جزء بالاترین مشاغل اداری در وزارتخانه است، در بعضی دیگر، بازرسان از میان فارغ‌التحصیلان قدیمی مدرسه ملی مدیریت از طریق مسابقه و امتحان انتخاب میشوند و تمام عمر خود را به بازرسی وقف می‌کنند. بطورکلی هیئت‌های بازرسی، از نظر استخدامی و سلسله‌مراتب اداری در سطح بالا قرار دارند.

هیئت‌های بازرسی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات، معمولاً هرکدام، تحت ریاست یک نفر رئیس انجام وظیفه می‌کنند و مکلفند نتیجه گزارش‌های خود را به وزیر مربوط تقدیم نمایند.

راه‌های کنترل و نظارت اداری

۱- نظارت تأمینی و نظارت تنبیهی:

مزیت نظارت تأمینی یا پیش‌گیری، آنست که امکان میدهد که بتوان پیش از فوت وقت، از وقوع تخلفات و اشتباهات جلوگیری کرد. اما عیب آن این است که موجب افزایش تشریفات اداری و کندی کار می‌گردد. تسجیل قبلی حساب‌ها که قانوناً از طرف بازرسی عالی وزارت دارائی فرانسه در هر وزارتخانه انجام میشود یکی از علل اصلی کندی کارها در ادارات بشمار می‌رود.

البته باید تصدیق کرد که در بعضی مواقع، یک تصمیم خلاف قانون بريك تصمیم صحیح اداری که دیرتر گرفته شود بهتر و مفیدتر است و مردم را از بلا تکلیفی نجات می‌دهد.

نظارت تنبیهی پس از اخذ تصمیم و یا اجرای آن است:

در این نوع نظارت، تمام مسئولیت انجام کار، برعهده اجرا کننده است و برای او آزادی عمل بیشتری تأمین می‌کند. درست است که این نظارت پس از انجام کار و هنگامی صورت می‌گیرد که تخلف و اشتباه واقع شده است ولی چنانچه نتیجه عملیات بازرسی تا حدودی علنی و همراه با ضمانت اجرا باشد، بمراتب سودمندتر و قاطع‌تر از نظارت پیش‌گیری خواهد بود.

بازرسی دیوان محاسبات در فرانسه نمونه‌ای از این نوع بازرسی است.

۲- نظارت نوبتی و نظارت غیرمترقبه:

نظارت ممکن است بطور مستمر و در نوبت‌های تعیین‌شده از قبل و یا آنکه بطور غیرمترقبه براساس شکایت ارباب مراجعه انجام شود.

البته هرکدام از دو طریقه مزبور دارای مزایا و معایبی است که از بحث درباره آن صرف‌نظر میشود.

نظارت دائمی مزاحم است و گاه ممکن است عملیات بازرسی با عملیات اجرائی مخلوط شود ولی فایده‌اش این خواهد بود که از تخلفات جلوگیری می‌کند.

۳- نظارت براساس مدارك و نظارت در محل:

در نظارت اولی، بازرس، براساس مدارك و اسنادی که از طرف سازمان مورد بازرسی، در اختیار او گذاشته میشود، بازرسی می‌کند ولی در نظارت دومی، بازرس، بطور غیرمترقبه و بدون اطلاع قبلی، در محل، حاضر شده و به بازرسی اقدام می‌نماید.

برای اینکه بازرسی نوع اول، مفید و قاطع باشد، لازم است که اسناد مورد بازرسی، با دقت انتخاب و ترتیبی اتخاذ شود که اسناد و مدارك مورد نظر در اختیار بازرس قرار داده شود. چه به تجربه دیده شده است که معمولاً مأموران از تسلیم و

یا ارائه اسناد و مدارک به بازرسان خودداری می‌کنند. باید دانست معمولاً نظارت در محل، بیشتر از نوع دیگر مورد استفاده می‌باشد.

۴- نظارت یکجانبه و نظارت تدافعی^{۱۲}:

در نظارت یکجانبه، بازرس، به موضوع رسیدگی نموده براساس مدارک و دلائل موجود، نظر خود را اعلام می‌نماید. وی در نظارت خود به عقاید و نظریات کسانی، که درباره آنان بازرسی می‌کند، توجه ندارد و این عقائد را در قضاوتها و اظهارنظرهای خود دخالت نمیدهد.

ولی در نظارت تدافعی، بازرسی جنبه تدافعی و تفتیشی دارد - اشخاصی که درباره آنها بازرسی میشود حق دارند از خود دفاع نمایند و اظهاراتی بنمایند که بازرس آنها را در نظر می‌گیرد.

غالب هیئت‌های بازرسی در فرانسه بویژه هیئت‌های بازرسی دارائی و دیوان محاسبات مکلفند گزارش بازرسی خود را به اشخاص مورد نظارت، ابلاغ کنند و آنها حق دارند پاسخ و مدافعات خود را به بازرسان، اعلام نمایند.

در خاتمه باید دانست کنترل اداری وقتی مؤثر و مفید فایده خواهد بود که گزارش‌های بازرسان دقیقاً بررسی شده و به آنها ترتیب اثر داده شود والا اگر بناشود گزارش‌های مزبور تابع افکار و تمایلات سرپرستان قرارگیرد و یا تحت-الشماع جریانات سیاسی واقع شود، کنترل اداره فایده و اثر خود را از دست خواهد داد.

متأسفانه غالباً مشاهده میشود بازرسی‌های اداری تابع تمایلات خاصی است و هنگامی گزارش‌های بازرسان به سرپرستان تسلیم میشود که موضوع منتفی شده و یا از حدت و تازگی آن کاسته شده است.

با وجود آنکه بهترین ضامن اجرای بازرسی آنست که به نحوی، گزارش بازرسان منتشر و در معرض قضاوت عموم قرارگیرد، ولی متخصصان و اهل فن معتقدند که اعلام و انتشار گزارش بازرسی، سبب کاهش کیفیت و محتوی آن می‌باشد. چه در این صورت بازرسان ترجیح خواهند داد گزارش خود را طوری تنظیم نمایند که اسباب رنجش اشخاص و دستگاهها نشده و به اصطلاح «برخورنده» نباشد.

مشکلات و محظوراتی که عملاً در راه اجرای کنترل اداری وجود دارد سبب شده است که کنترل قضائی دستگاههای اداری بیشتر مورد استفاده قرار گرفته و اهمیت بیشتری کسب نماید، که ذیلاً بشرح آن می‌پردازیم.

کنترل قضائی

کنترل قضائی عبارت است از واگذاری امر کنترل اداره، برعهده دستگاهی جدا و مستقل از قدرت سیاسی و قدرت اداری که بتواند با آزادی و استقلال، نسبت

به‌حل و فصل دعاوی و اختلافات اداری بپردازد.

از وقتی که موضوع تبعیت قدرت سیاسی و اداری از قانون، به‌عنوان يك اصل کلی، پذیرفته شده است، عدالت اداری نیز توسعه یافته، پیشرفت کرده است. حمایت از حقوق افراد هدف اصلی و اساسی کنترل قضائی اداری است؛ تأمین گردش صحیح دستگاه اداری و حسن مدیریت، هدف فرعی آن می‌باشد. علت اینکه در دموکراسی‌های غربی، به‌کنترل قضائی اداره اهمیت داده‌میشود، آنست که حمایت حقوق و آزادی‌های فردی، پایه و اساس اجتماعی در این کشورها بشمار میرود.

در حالیکه برعکس در کشورهای سوسیالیستی چون تأمین جامعه، هدف اصلی دولت است همین امر، سبب میشود که عدالت اداری در درجه دوم از اهمیت قرار داده شود.

بطورکلی کنترل قضائی و عدالت اداری مستلزم وجود جامعه با ثباتی است. بعضی‌ها ممکن است بگویند جامعه محافظه‌کاری که در آن، دستگاه اداری، عهده‌دار تأمین حقوق فردی می‌باشد.

عدالت اداری عملاً با وضع جوامعی که در آن، اداره، عهده‌دار يك وظیفه و رسالت انقلابی و یا اصلاح نظم اجتماعی است سازگاری ندارد. وضع رقت‌بار عدالت اداری، در کشورهای تازه به‌استقلال رسیده، و نیز دولت‌های سوسیالیست بهترین مثالی برای اثبات این مدعا می‌باشد.

يك قاضی، جدا از اداره:

تحقق کنترل قضائی، مستلزم آنست که حل و فصل اختلافات و دعاوی اداری از دستگاه اداری منتزع و به‌يك دستگاه مستقل واگذار شود.

تاریخ سازمان‌ها، نشان میدهد که کنترل قضائی، در ابتدا، جزئی از کنترل اداری و دستگاه اداری بوده، سپس از آن جدا شده است:

در تمام سیستم‌های حقوقی، اختلافات اداری، در ابتدا، در اختیار و صلاحیت مقامات عالیه اداری قرار داشت و رؤساء و سرپرستان اداری در این‌باره از حق قضاوت برخوردار بودند. منتها بعداً در يك مرحله از تکامل، کوشش شد در اجرای قضاوت و عدالت مزبور، تضمیناتی بنفع شاکیان ایجاد شود.

بالاخره در مرحله نهائی تحولات، رسیدگی به‌حل اختلافات و مراعات اداری به‌يك دستگاه جدا و مستقل از دستگاه اجرائی سپرده شد.

اینکه می‌بینیم در ابتدای امر قضاوت اداری با مدیریت توأم بوده، نشانی از همین تحول است که هنوز هم در بعضی نظام‌ها، مثل نظام دادرسی فرانسه حفظ شده است.

اختلاط مدیریت، با قضاوت اداری یکی از خطوط اصلی تحولات کنترل قضائی اداری است.

چون انحصار تصمیم‌گیری درباره اختلافات اداری برای اداره يك روش بسیار خشن و یكطرفه است و افراد را نسبت به اداره بدبین می‌کند لذا سعی میشود که عدالت اداری به دستگاه دیگری سپرده شود.

۱- اداره ممکن است برای رسیدگی به اختلافات و مراعات اداری جنبه مشورت قائل شود بدین ترتیب که دستگاهی که عهده‌دار رسیدگی به اختلافات اداری است، جنبه مشورتی داشته و اداره در رد یا قبول نظریات آن آزاد باشد و بتواند در هر مورد که آن دستگاه اظهار نظر می‌کند آنرا بپذیرد و یا آنکه اصلا در مورد، تصمیم دیگری گرفته بموقع اجرا بگذارد.

این نوع رسیدگی به مراعات اداری، در اصطلاح حقوق فرانسه، عدالت مقید *La Justice retenue* نامیده میشود.

دادرسی اداری در بسیاری از کشورها ابتداء بصورت عدالت مقید بوده است. ۲- و نیز ممکن است اداره، رسیدگی به اختلافات و مراعات اداری را به عهده دادرسانی که از استقلال و اختیارات کامل بهره‌مندند، بسپارد، تا آنها بتوانند بطور قطعی درباره آنها تصمیم گرفته و اعلام نظر نمایند. این سیستم را در اصطلاح حقوق فرانسه عدالت ارجاعی *La Justice deleguee* می‌نامند که یکی از ادوار تحول دادرسی اداری در آن کشور می‌باشد.

تفکیک کند و بطنی امور ترافعی از امور اداری، در برخی از کشورها، سبب شده است که به‌سختی بتوان درباره طبیعت قضائی یا اداری دستگاههایی که حل اختلافات اداری را به عهده دارند، اظهار نظر کرد؛ این دستگاهها در نیمه‌راه بین دادگاه و اداره، بمعنی اخص کلمه، قرار دارند.

عدالت اداری در کشورهای متحده امریکای شمالی، نمونه بارزی از این دستگاهها است.

و نیز همین امر به‌ما امکان آنرا میدهد که به‌فهمیم چرا در بعضی کشورها مثل فرانسه، بلژیک و ایتالیا، قاضی اداری در عین اینکه دارای وظائف قضائی است. دارای وظائف اداری (مثل مشاورت اداری) نیز می‌باشد. در این کشورها، شورای دولتی و سایر دادگاههای اداری دو نوع وظیفه دارند: دادرسی اداری و مشاورت اداری.

استقلال دادرسی اداری در برابر دادرسی قضائی

جدائی و استقلال دادرسی اداری در برابر دادرسی قضائی (دادگاههای عمومی) و چگونگی کنترل قضائی اداری در کشورها، ناشی از نوع دیدی است که آنها درباره اداره دارند:

در بعضی از کشورها برای اداره، در برابر افراد، حقوق و امتیازات ویژه‌ای قائل نیستند و یا لاقول وجود آن احساس نمیشود و بدینجهت اداره تابع دادگاههای عمومی است مثل سیستم کشورهای آنگلوساکسن

در برخی دیگر از کشورها، مثل فرانسه، بلژیک و ایتالیا و غیره فکر کلی این است که اداره، باید از حقوق و امتیازات ویژه‌ای برخوردار باشد تا بتواند وظائف خود را انجام دهد.

در این شرائط، منطقی خواهد بود که اداره، تابع دادگاه ویژه‌ای بنام دادگاه اداری باشد.

از لحاظ نظری سیستم اول بیشتر منطبق با فکر مساوات و دموکراسی است. چون اداره و فرد، هر دو تابع دادگاه هستند ولی از لحاظ کارآئی کنترل، بنظر میرسد که سیستم دوم مناسب‌تر باشد. زیرا مداخلات روزافزون دولت در شئون مختلف اجتماع ایجاد می‌کند که در کنترل قضائی اداره، تخصصی بوجود آید و دادرس مراجعات اداری، در کارش متبحر و متخصص باشد.

در کشورهای انگلوساکسن که تابع سیستم اول هستند؛ یا کنترل قضائی اداره ناقص است و یا آنکه در کنار دادگاه‌های قضائی، مراجع ویژه‌ای برای رسیدگی به اختلافات و مراجعات اداری بوجود آمده‌اند.

در گذشته در مورد این کشورها مسئله این طور مطرح میشد که آیا رسیدگی به مراجعات اداری باید در صلاحیت دادرس ویژه‌ای باشد یا در صلاحیت همان دادگاه عادی.

امروزه در اینکه باید برای این کار دادگاه ویژه‌ای وجود داشته و دادرس، در کارش تخصص داشته باشد، بحثی نیست. این فکر، حتی در کشورهای انگلوساکسن نیز عملاً پذیرفته شده است. امروزه، مسئله اینطور مطرح است که دادرس ویژه چه اندازه باید استقلال داشته باشد. یعنی برای رسیدگی به مراجعات و دعاوی اداری بهتر است، یک سلسله دادگاه‌هایی، جدا و مستقل از دادگاه‌های عادی (قضائی) ایجاد شود یا آنکه در کادر قوه قضائیه، شعبه‌ای از دادگاه‌های عادی مأمور این کار گردد.

البته مزایای سیستم دوم این خواهد بود که ضمن حفظ وحدت قوه قضائی، از اختلافات صلاحیت نیز، که معمولاً ناشی از دوگانگی دادگاه‌ها است، جلوگیری میشود.

-
- 1) La Souveraineté.
 - 2) Auto-Contrôle.
 - 3) Le Contrôle de Régularité.
 - 4) Le Contrôle d'Opportunité.
 - 5) La Legalité.
 - 6) L'efficacite.
 - 7) Les corps d'inspéctions

۸) در ایران سازمان بازرسی شاهنشاهی و اداره کل بازرسی وزارت دادگستری نمونه بارز این نوع بازرسی می‌باشند.

۹) باید دانست در ایران، بازرسی ادارات و سازمانها بوسیله دوتنوع واحد سازمانی صورت می‌گیرد: واحدهائی که در داخل ادارات قرار دارند و واحدهائی که بیرون از آن می‌باشند. ←

واحدهای نوع اول در هر وزارتخانه و مؤسسه‌ای وجود دارند و تابع سلسله مراتب همان سازمان می‌باشند. مأموران این بازرسی‌ها چون حقوق‌بگیر همان سازمان‌ها هستند، چندان بی‌نظر و بی‌طرف نیستند. قاطعیت این واحدها بسته به میل و سلیقه رؤسا و سرپرستان می‌باشد؛ واحدهای نوع دوم شامل دو دسته دستگاه هستند. دستگاههایی که از لحاظ اداری عهده‌دار بازرسی‌هایی هستند، مثل سازمان بازرسی شاهنشاهی، سازمان اموراداری و استخدامی کشور، وزارت کشور، اداره کل بازرسی وزارت دادگستری؛ و دستگاههایی که از لحاظ مالی فعالیت دارند. مثل وزارت دارائی، دیوان محاسبات.

در بین تمام سازمانهای فوق، سازمان بازرسی شاهنشاهی دارای اهمیت تاریخی و اداری خاصی است قدرت آن در حقیقت منبعث از پادشاه و موقعیت و منزلتی است که وی همواره در نزد ملت ایران دارا می‌باشد.

سازمان بازرسی شاهنشاهی یک تأسیس حقوقی است که ریشه آنرا در گذشته تاریخی در تأسیساتی مانند «چشم و گوش شاه» دوره داریوش کبیر و قاضی‌القضات‌های دوره بعد از اسلام باید جستجو کرد.

بموجب قانون، رئیس سازمان بازرسی شاهنشاهی با فرمان همایونی منصوب میشود و از اینرو از اعتبار و حیثیت فوق‌العاده برخوردار است. دستگاه مزبور یک دستگاه بازرسی است، بدینجهت خودرا داخل دروظائف وصلاحیت‌های اجرائی نمی‌کند.

بموجب ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مصوب سال ۱۳۴۷، سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت عالی شاهنشاهی تشکیل میشود و نخست‌وزیر مسئول امور مربوط به سازمان مزبور در مجلسین می‌باشد.

سازمان شاهنشاهی عهده‌دار رسیدگی به شکایات مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمانهای انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سازمانهای انتظامی (شهربانی کل کشور و ژاندرمری کل کشور) و شهرداریها در صورت انتصابی بودن شهردار و مؤسسات عام‌المنفعه و کلیه سازمانهایی است که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها متعلق به دولت می‌باشد و یا دولت بنحوی از انحاء بر آنها نظارت می‌نماید. (به‌استثناء ارتش شاهنشاهی که مشمول مقررات مربوط به‌خود خواهد بود) در مورد سایر دستگاهها بازرسی سازمان با اجازه ویژه شاهنشاه امکان‌پذیر می‌باشد.

سازمان بازرسی شاهنشاهی بتعداد لازم دارای بازرسانی است که از بین مأموران کشوری یا لشکری یا قضائی اعم از شاغل یا بازنشسته انتخاب میشوند.

سازمان میتواند برای انجام بازرسی‌های مذکور در ماده ۱ هیئت‌هایی برای بازرسی تشکیل دهد. رئیس هیئت و هر یک از اعضاء آن در صورتیکه دارای رتبه قضائی باشد میتواند از اختیارات دادستان شهرستان و دادستان دیوانکیفر در موضوع مورد رسیدگی استفاده نماید. (مترجم)

10) Le Cabinet du Ministre.

11) L'oeil du Maître.

12) Contradictoire.