

که رده بالای قوه مجریه مانند رئیس جمهور، وزرا و مسئولان بلندپایه اداری در عین اینکه مافوق دستگاه اداری اند خود جزء هیئت حاکمه اند که با همکاری قوه مقننه (نمایندگان مجلس قانون گذاری) و رئیس قوه قضاییه سیاستها و اهداف کلی کشور را تعیین می کنند و دستگاه اداری زیرمجموعه آنها در مرحله دیگر، آن سیاستها و اهداف را پی می گیرند و به موقع به اجرا می گذارند. بنابراین قوه مجریه دارای دو نقش است: در یک نقش، رئیس جمهور و وزرا به عنوان هیئت حاکمه سیاستها و اهداف را تعیین می کنند و در نقش دیگر همین مجموعه به عنوان مافوق آن سیاستها و اهداف را به موقع به اجرا در می آورند.

منظور از سیاست (اعمال سیاسی یا حکومتی) آن اهداف و خط مشیهای کلی و راه و روشی است که جامعه در اداره سیاست داخلی و خارجی کشور و برقراری روابط با دولتهای خارجی در پیش می گیرد و منظور از اداره، به کار بستن و اجرای آن اهداف و سیاستهاست. به این ترتیب تعیین اهداف و سیاستها با رئیس جمهور و وزراست که با همکاری دو قوه دیگر صورت می گیرد و اعمال و فعالیتهای اجرایی و اداری تنها با رئیس جمهور و وزراست که به عنوان قوه مجریه عمل می کنند.

علت پیوستگی بین مقامات سیاسی (حکومتی) و مقامات اداری وجود پیوستگی بین قوای حاکم بر کشور است. این پیوستگی در نظامهای پارلمانی که بر اصل همکاری قوا استوار است بیشتر، و در نظامهای ریاستی که مبتنی بر تفکیک نسبی قواست کمتر است.^۱ بنابراین تعیین سیاستها و اهداف کلی کشور تنها در انحصار قوه مجریه نیست و قوه مقننه نیز در آن سهم است و لذا در بحث پیرامون حقوق اداری باید بین اعمال سیاسی و اداری فرق گذاشت زیرا این دو نوع اعمال از نظام حقوقی یعنی قواعد و احکام واحدی پیروی نمی کنند. اعمال قانون گذاری، ناشی از یک سازمان سیاسی یعنی پارلمانی است که مستقیماً از ملت و اراده او نشئت می گیرد، و چون در نظام پارلمانی، مانند نظام کشور ما، قوه مجریه زیر نظر قوه مقننه

مقدمه

واژه اداره (administration) از واژه لاتین administrare گرفته شده است و آن دو معنی دارد: ۱) خدمت کردن، ۲) سازمان. در معنی اول، اداره به مجموع عملیات و فعالیتهایی گفته می شود که برای نیل به هدف معینی انجام می گیرد. در معنی سازمانی، واژه اداره به دستگاهی اطلاق می شود که عهده دار انجام آن عملیات و فعالیتهاست و این دو می توانند خصوصی یا عمومی باشند. برای مثال «اداره شهرداری» سازمانی است عمومی و دولتی که برخی امور رفاهی، عمرانی و بهداشتی شهرها را به عهده دارد یا اداره آموزش و پرورش عهده دار اداره مدارس و آموزش جوانان است. حال آنکه دفتر یک شرکت بازرگانی، کارخانه و کارگاه سازمانهایی هستند که اشخاص برای انجام فعالیتهای بازرگانی یا صنعتی ایجاد کرده اند و جنبه خصوصی و غیردولتی دارند. اما آنچه در اینجا مطرح است مجموع سازمانهای عمومی - سوای قوه مقننه و قوه قضاییه - است که دولت به منظور ارائه یک سلسله خدمات عمومی از قبیل خدمات امنیتی و پلیسی، بهداشتی، فرهنگی و عمرانی و غیره به عموم افراد کشور تشکیل می دهد، و حقوق اداری مجموع آن قواعد و احکامی است که بر این دستگاه اداری - شامل شماری از وزارتخانهها، سازمانها و مؤسسات عمومی - حاکم است.

به عبارت دیگر، دستگاه اداری کشور مجموع مقامات و مأمورانی است که به عنوان قوه مجریه، حفظ نظم عمومی و انجام خدمات عمومی را در کشور به عهده دارند. در این مجموعه، قوه مقننه و قوه قضاییه طبعاً از موضوع حقوق اداری خارج بوده، تابع قواعد و احکام خاص در امور قانون گذاری و امور قضایی اند.

اما آیا دستگاه اداری کشور شامل تمام قوه مجریه است؟ در پاسخ باید گفت

۱. برای آگاهی بیشتر درباره رژیمهای پارلمانی و ریاستی رجوع شود به: کلیات حقوق اساسی،

قرار دارد مقامات و مأموران اجرایی و اداری مکلف‌اند از قانونها و مصوبات آن قوه پیروی کنند. حال آنکه در نظام ریاستی رئیس‌جمهور و وزرا از آزادی و استقلال بیشتری در این زمینه برخوردارند. با این حال، بخش اداری و اجرایی قوه مقننه و قوه قضاییه که یک امر صرفاً فنی و ستادی است و مربوط به همان دو دستگاه قانون‌گذاری و قضایی است تابع قواعد و احکام اداری است.

توضیح آنکه اعمال اداری قوه مقننه مانند استخدام کارکنان اداری مجلس مقننه، و اداره امور و منابع مالی آن تابع قوانین استخدامی کشور و قوانین محاسبات عمومی است، مگر آنکه تابع قوانین خاص اداری دیگر باشد. همین طور است بخش اداری و ستادی دستگاه قضایی کشور که تابع قوانین اداری، مالی و محاسبات عمومی کشور است، به جز نصب و عزل قضات و امور پرسنلی آنها که بر عهده رئیس قوه قضاییه است.

با آنکه اعمال سیاسی، اعمال اداری و اعمال اجرایی از یکدیگر جدا بوده، مقامات و مأموران اداری و اجرایی از لحاظ نظری تابع سیاست‌گذاران و هیئت حاکمه‌اند، با این همه نمی‌توان نقش مدیران به اصطلاح تکنوکرات را در اداره امور کشور نادیده گرفت؛ زیرا این قشر از کارکنان دولت با بصیرت و آگاهی نسبت به امور و مسائل کشور در عمل، حرف نهایی را می‌زنند.

در اینجا، چند سؤال مطرح می‌شود: یکی اینکه چرا حقوق اداری با حقوق خصوصی متفاوت است، دیگر اینکه حقوق اداری تا چه اندازه می‌تواند یک رشته مستقل به حساب آید و سوم اینکه چه فرقی بین حقوق اداری و علوم اداری وجود دارد؟

۱. در پاسخ سؤال اول باید گفت فرق بین حقوق اداری با حقوق خصوصی از آنجا ناشی می‌شود که این دو، نماینده منافع مختلف‌اند: اولی نماینده منافع و مصالح عمومی جامعه و حافظ آن است، حال آنکه دومی نماینده و حافظ منافع خصوصی است و قواعد و احکام آن نیز در درجه اول به منظور حفظ منافع فرد وضع شده است، و لذا متفاوت بودن موضوع و هدف حقوق اداری با حقوق خصوصی موجب شده است بین این دو رشته جدایی به وجود آید، و در نتیجه دستگاه اداری بنا به وظایف و مسئولیتهایی که به عهده دارد از قواعد و احکام دیگری پیروی کند.

چنان‌که در مواقعی دستگاه اداری برای پیشبرد اهداف خود می‌تواند از امتیازات ویژه و به اصطلاح از امتیازات قدرت عمومی استفاده کند و یا تصمیمات یک‌جانبه بگیرد و این، با اصل تساوی حاکمیت اراده که از اصول مهم حقوق خصوصی است منافات پیدا می‌کند. در حقیقت حقوق اداری به معنی اخص کلمه مجموع همین قواعد و احکام ویژه است که آن را از حقوق خصوصی متفاوت می‌سازد. البته آنجا که تأمین منافع و مصالح عمومی بر اساس قواعد و احکام حقوق خصوصی ممکن است، لزومی به توسل به حقوق و قواعد ویژه اداری نیست و این امر درباره همه رشته‌های حقوق صادق است و از ویژگی و استقلال حقوق اداری نمی‌کاهد.

۲. اما در فرق بین حقوق اداری و علوم اداری باید گفت علوم اداری و مدیریت مقوله‌ای است فنی و تکنیکی، و کاری به حقوق ندارد. برای مثال پرسش درباره اینکه آیا بهتر است فلان تصمیم‌گیری در یک کاری با مافوق اداره در مرکز باشد یا به مأموران او در مراکز استانها داده شود، یا آنکه بهترین تقسیمات کشوری به چه صورت باید باشد و یا مدیریت و اداره فلان سازمان چگونه و به چه ترتیب و روشی باشد، یک مسئله فنی است و ربطی به حقوق و قانون ندارد. اما آنجا که این روشها و شیوه‌ها به صورت قانون درآید جنبه حقوقی و قانونی می‌یابد و موضوع، حقوق، یعنی یک قاعده الزام‌آور با ضمانت اجرا خواهد بود.

با توجه به آنچه گفته شد در جمع‌بندی کلی باید گفت:

اولاً دستگاه اداری کشور مجموع وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات عمومی است که به عنوان قوه مجریه، عهده‌دار حفظ نظم عمومی و انجام خدمات همگانی است، و اعمال اداری مجموع اعمال و اقداماتی است که این قوه در مقام اجرای وظایف خود انجام می‌دهد، سوای اعمال سیاسی قوه مجریه که مربوط به روابط قوه مجریه با دو قوه دیگر می‌شود؛ مانند تهیه و پیشنهاد و لوایح قانونی به مجلس مقننه، روابط دیپلماتیک از قبیل اعلان جنگ و صلح و امور مربوط به دادگاهها و قضات.

ثانیاً دستگاه اداری کشور برای انجام مأموریت و وظایف خود تحت نظام ویژه و استفاده از امتیازات قدرت عمومی عمل می‌کند و در مواردی که مصلحت و

مقتضیات اداری ایجاب می‌نماید از قواعد و احکام حقوق خصوصی بهره می‌گیرد. ثالثاً حقوق اداری مجموع قواعد و احکامی است که بر دستگاه اداری و وظایف و اختیارات او حاکم است.

حال که وظایف و اختیارات و جایگاه دستگاه اداری در بین سازمانهای عمومی معلوم شد، اکنون موقع آن است که به برخی از مسائل مهم حقوق اداری پردازیم مانند خدمات عمومی، حاکمیت قانون، مسئولیت مدنی دولت، و مسئله دادرسی اداری در چند کشور بزرگ از جمله ایران. یعنی چگونگی رسیدگی به دعاوی و اختلافات ناشی از خدمات عمومی که باید قانونمند و پاسخگو در برابر مردم باشد. این موضوعات، به‌ویژه دادرسی اداری کشور فرانسه، به لحاظ آنکه مستقیماً مربوط به روابط دولت و افراد است و حقوق اداری ایران از آن متأثر شده است اهمیت زیادی دارد.

چون هدف از دادرسی اداری، مستقر ساختن قانون بر دستگاه اداری، اجرای عدالت، جلوگیری از خودسری مأموران دولت، و حفظ حقوق شهروند است، اینک ما، نخست مفاهیمی چون خدمات اداری دولت، حاکمیت قانون و سپس چگونگی نظارت قضائی دستگاه اداری یعنی مسئله دادگاهها و دادرسی اداری را در چند کشور مهم بررسی می‌کنیم. در ضمن لازم است برای توضیح برخی مسائل و یا مباحث به‌ویژه دیوان عدالت اداری، به حقوق اداری اینجانب (سمت، ۱۳۸۵) مراجعه شود.

منوچهر طباطبائی مؤتمنی

استاد دانشگاه تهران