

بررسی اصل سلسله مراتب اداری و چگونگی نظارت بر آن در حقوق اداری ایران

محمدرضا حاکم‌زاده^۱، جواد نوری^۲

^۱ مدیر گروه دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران (نویسنده مسئول)

^۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران

چکیده

در هر جامعه‌ای برای انجام وظایف و تکالیف حکومتی، سازمان‌های عمومی وجود دارد که در مجموع، سیستم اداری جامعه را تشکیل می‌دهند. وظایف و اختیارات این سیستم اداری بر اساس یک سری قواعد و مقررات از سوی حقوق اداری تعیین می‌شوند. حقوق اداری یکی از اصلی‌ترین شعبه‌های حقوق عمومی داخلی است که شکل قوای عالیه حکومتی و وظایف و اختیارات آن را مورد بررسی قرار می‌دهد. اصل سلسله مراتب اداری و حدود اختیارات و وظایف آن و همچنین نحوه نظارت و کنترل بر اعمال اداری در حقوق اداری ایران، با عنایت به محدودیت منابع حقوقی در این زمینه، از جمله مباحثی است که باید مورد تحلیل و بررسی بیشتری قرار گیرد. اصل سلسله مراتب اداری یک رابطه سازمانی است که مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و باعث می‌شود مقامات اداری و پرسنل مادون آنها زنجیروار و به صورت طولی به یکدیگر متصل شوند و دستورات صادره مافوق بوسیله پرسنل مادون که در درجات پایین‌تر سلسله مراتب اداری قرار دارند، جز به جز اجرا شود تا انطباق و هماهنگی بین سطوح مختلف سیستم اداری حفظ گردد. از سوی دیگر با عنایت به ارتباط مستقیم عملکرد سازمان‌های دولتی با مردم و الزام رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندی، امکان سوء استفاده و بروز فساد و تعرض به حقوق شهروندان متصور است، لذا برای جلوگیری از این امر، فرآیندی به نام نظارت و کنترل سلسله مراتبی بوجود آمده است. مهم‌ترین هدف نظارت سلسله مراتبی در ادارات و سازمانهای دولتی، کنترل کیفیت انجام امور محوله و همچنین جلوگیری از بروز فساد اداری و تضعیف حقوق ارباب رجوع است. نظارت سلسله مراتبی که نظارت دورن سازمانی هم نامیده می‌شود، وظیفه برقراری ساختاری نظام‌مند و کارا بر اساس قوانین و مقررات و همچنین نحوه عملکرد کارکنان دولت را با استفاده از ابزارهای موجود و ضمانت اجرای دقیق مورد ارزیابی و کنترل قرار می‌دهد. در این پژوهش سعی بر آن است که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از کتب و مقالات و سایر منابع موجود به بررسی ویژگی‌های اصل سلسله مراتب اداری و چگونگی نظارت بر آن در حقوق اداری ایران و همچنین میزان صلاحیت و حدود اختیارات و وظایف هر مقام از نظر عرف اداری و تشکیلات سازمانی و کاربرد عملی آن پرداخته شود.

واژه‌های کلیدی: اداره، حقوق اداری، سلسله مراتب اداری، نظارت سلسله مراتبی

مقدمه

به مجموعه سازمان‌های که دولت بوسیله آنها در تمامی مناطق کشور اعمال حاکمیت می‌کند، سازمان اداری گفته می‌شود. در واقع سازمان‌های اداری شامل مجموعه پیچیده‌ای از اشخاص حقوقی، نهادهای ملی، واحدهای محلی و همچنین نهادهای تخصصی که مأموریت خاصی برعهده دارند را شامل می‌شود. رعایت نظم و انجام وظایف در این نهادها بر اساس یک‌سری قوانین و مقررات حقوق اداری که به عنوان اصل سلسله مراتب اداری (Administrative hierarchy) شناخته شده‌اند تعیین می‌شود. با توجه به گستردگی بی‌حد و حصر نظام‌های اداری در دنیای امروز قوه اجرایی کشور تنها درگیر اجرای قانون نیست بلکه در سطحی فراتر مدیریت خدمات کشوری نیز بر عهده او است. نظارت بر این تشکیلات عظیم با این همه مسئولیت تنها به طریق بیرونی حاصل کفایت نمی‌کند و همچنین که نظارت برون سازمانی قادر به کنترل جزئیات نیست (طباطبایی مومنی، ۱۳۶۷: ۱۲). و باید به این نکته مهم و اساسی توجه داشت که کارآمدی و پویایی سیستم اداری یک کشور، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت درون سازمانی دارد. این نظارت درون سازمانی بر اساس اصل سلسله مراتب اداری محقق می‌شود. در واقع نظارت درون سازمانی یک رابطه دو سویه با اصل سلسله مراتب دارد و به عنوان یک بازوی نظارتی در کالبد نظام اداری و بر اساس اختیارات و وظایف سلسله مراتب به ایفای نقش می‌پردازد.

در این پژوهش تلاش شده جایگاه سلسله مراتب اداری و نحوه نظارت بر آن در حقوق اداری ایران مورد بررسی قرار گیرد. اصل سلسله مراتب اداری به عنوان یک جاده دوطرفه است که یک طرف آن رابطه فرمانبرداری، و طرف دیگر آن رابطه فرماندهی است و مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود. دستورات و فرماندهی مقام بالا به پایین بنا بر شرایط مختلف می‌تواند هم کتبی باشد و هم شفاهی، هر چند از ظاهر قانون می‌توان این‌گونه استنباط کرد که احکام و اوامر مطلق است و اطلاق افاده عموم می‌کند و باید بر آن شد که هم شامل احکام و اوامر کتبی و هم احکام و اوامر شفاهی باشد. در واقع باید دید که هر حکم یا امری چه آثار و نتایجی از خود باقی خواهد گذاشت و اثرات مادی و معنوی آن را قبل از اجرا ارزیابی نمود. علاوه بر این نظام سلسله مراتب اداری که از آن تحت عنوان نظام تبعیت یا پله‌ای نیز یاد می‌کنند (موسی-زاده، حقوق اداری، ص ۹۳) نخست ناظر بر حاکمان و مأمورین آنها بود اما این اصل در حقوق اداری ناظر بر سازمان‌های اداری کشور نیز هست یعنی سازمان مرکزی بر کلیه اعمال حقوقی و اجرایی واحدهای نظام متمرکز، ریاست و نظارت دارد. لذا برای انجام درست وظایف مستخدمین سازمان‌های اداری و برقراری نظم در نحوه فعالیت کارکنان، یک سری اختیارات و حدود وظایف به حکم قانون و همچنین حق نظارت طبق عرف اداری، برای سلسله مراتب اداری در حقوق اداری ایران مشخص شده است. که در ادامه پس از بیان مفاهیم، ویژگی‌های سلسله مراتب اداری در ایران، چگونگی نظارت و در نهایت به نتیجه گیری از این پژوهش خواهیم پرداخت.

۲- تعریف مفاهیم

۲-۱ اداره

اداره (Administration): اداره به معنی یک فعالیت یا در جنبه مادی آن به همه کارهایی اطلاق می‌شود که به وسیله دولت و یا به راهنمایی او به منظور حفظ نظم عمومی و تامین نیازهای همگانی انجام می‌گیرد (امامی، محمد، استوار سنگری، کوروش، ج ۱، ۱۳۹۷). منظور از کارهای همگانی یا به تعبیری دیگر امور عمومی کارهایی است که به وسیله مقامات عمومی انجام می‌گیرد. مقام عمومی (قدرت عمومی) اعم از دولت به عنوان بزرگترین شخصیت حقوقی عمومی در کشور و دیگر

اشخاص حقوقی حقوق عمومی از قبیل نهادهای محلی، موسسات عمومی و غیره (vedel, 1980, 20) می‌باشد. و منظور از اعمال عمومی یا کارهای همگانی، کارهای قوه مجریه است. انسان‌ها در جوامع بشری برای رفع نیازهای اولیه خود، ناچار به همکاری با یکدیگرند و به نوعی، با ایجاد یک ساختار تشکیلاتی، تقسیم کار را برای زندگی بهتر و سهولت در امور اجتماعی خود، مورد استفاده قرار دادند. امروزه نمونه‌های بارزی از این نوع مدیریت امور اجتماعی در قالب سازمان یا اداره دیده می‌شود. هدف اداره در این مفهوم برآوردن نیازهای همگانی است اما این هدف جز با اقتدار و قدرت عمومی دولت به دست نمی‌آید. فعالیت اداره یعنی کارهای عمومی، یا به تعبیری امور عمومی که به وسیله مقامات عمومی انجام می‌شود که ممکن است نهادهای محلی یا مؤسسات عمومی باشند. اداره در یک چارچوب معین تاسیس و توسط افرادی به عنوان کارمند، که موظفاند وظایف‌شان را از طریق تقسیم کار در یک محدوده‌ای معینی که برایشان مشخص شده است انجام می‌دهند. عنصر اصلی اداره را افراد تشکیل می‌دهد. هدف ما از ذکر کلمه افراد، در این مورد، عبارت از کارمندی است که در یک قالب مشخص یعنی یک سازمان تثبیت شده، در محدوده‌ای که از طریق قانون در سازمان‌های عامه و در یک اساسنامه در سازمان‌های خصوصی تعیین شده، برای برآوردن اهداف مشخص، از طریق مساعی مشترک اجرای وظیفه می‌نمایند. در هر حال امروزه اداره، گاهی به معنی یک فعالیت و گاهی به معنی یک سازمان است و شامل مجموعه تشکیلات و سازمان‌هایی که تحت سرپرستی قوه مجریه اجرای فعالیت‌های متعددی را به عهده دارد تعریف می‌شود از این رو وظایف و اختیارات دولت به سه دسته تقسیم شده که هر کدام به ارگان‌های ویژه‌ای محول گردیده است. بر اساس اصل ۱۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوای حاکم در جمهوری اسلامی عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه. اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی، اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاه‌های دادگستری و اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزراء انجام می‌گیرد (امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش، ج ۱، ۱۳۹۷). اما یک مفهوم دیگر برای اداره نیز بیان شده است که جنبه سازمانی دارد. در تعریف اداره از جنبه سازمانی آمده است، مجموع تشکیلات و سازمان‌هایی که تحت سرپرستی قوه مجریه، اجرای فعالیت‌های متعدد را بر عهده دارند. بنابراین سازمان‌های قضایی و قانون‌گذاری از این تعریف مستثنی هستند. هدف اداره برآوردن نیازهای همگانی است. چنانچه سازمان‌های اداری در شرایط برابر با افراد باشند، نمی‌توانند وظایفی را که به آنها محول شده است به انجام برسانند. لذا برای حفظ نظم و تامین نیازمندی‌های عمومی، ادارات از اختیارات ویژه‌ای برخوردارند که به اختیارات قدرت حاکمه تعبیر می‌شوند.

۲-۲ حقوق اداری

حقوق اداری شعبه‌ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع مطالعه‌ی آن، مجموعه‌ی قواعد حاکم بر نظام اداری کشور و نحوه‌ی رابطه‌ی آن با شهروندان است. حقوق‌دانان حقوق اداری را یک نظام مستقل در بین رشته‌های علم حقوق می‌دانند؛ زیرا حقوق اداری از اصول و قواعد بنیادین برخوردار است که حتی در صورت سکوت قانون‌گذار نیز، در روابط افراد و دولت قابل اجراست. (طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، ۱۳۸۱) «ژان دیورو» یکی از صاحب‌نظران حقوق اداری، این حقوق را از ویژگی‌های ترجیحی-تحمیلی و آمرانه، برخوردار دانسته است. (انصاری، ولی‌الله، حقوق اداری، ۱۳۸۸) زیرا حقوق اداری، نظام به خصوصی از دانش حقوق است که در آن، دولت، آزادی عمل بیش‌تری دارد؛ به گونه‌ای که به غیر از دولت هیچ‌کس قادر نیست روابط آن را با مأموران و مستخدمان دستگاه‌های اداری تعیین و تنظیم کند و دولت هر وقت که اراده کند، می‌تواند در وضعیت کارکنان و مأموران خود به صورت یک‌جانبه تصمیم بگیرد. در واقع در حقوق اداری، جنس روابط نابرابر است؛ در یک

سو دولت دارای اقتدار است و در سوی دیگر شهروند که اقتداری ندارد؛ مثل رابطه‌ی بین مالیات‌دهنده و مالیات‌گیرنده یا رابطه‌ی بین فرمان‌روا و فرمان‌بر؛ بر این اساس، حقوق اداری ممکن است، هم جنبه‌ی حمایتی داشته باشد و هم تحمیلی. حقوق اداری در کشور ما پدیده‌ای جدید و جوان است که همراه با تحولات در عرصه‌ی حقوق و اندیشه‌ی طرز تلقی از نوع حکومت و ارزش‌دهی به اراده و حاکمیت مردم، رعایت حقوق شهروندان، قانون‌مند شدن روابط بین اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان و اندیشه‌ی محدود شدن واحدهای اداری به قانون، تقویت شده و در سیستم اداری کشور تا حدودی نمایان گردیده است.

حقوق اداری در ایران به دلیل گستردگی تنوع مشاغل و اعمال اداری، غیرمردون است و هنوز مثل سایر قوانین در یک‌جا گردآوری نشده است. همچنین حقوق اداری، حقوقی پیچیده و متحول است و قواعد آن برخلاف حقوق مدنی در حال تغییر و دگرگونی است. به طور مثال با توجه به نوع حکومت‌ها و در دولت‌های رفاهی، اخلاقی، ایدئولوژیک و... ممکن است قواعد متفاوتی را تجربه کند؛ مثلاً در حقوق اداری فرانسه دین از سیاست جداست، در حالی که حقوق اداری ایران مبتنی بر هم‌گرایی دین و سیاست است. ارزش حقوق اداری را در بین شاخه‌های حقوق نمی‌توان نادیده گرفت. این حقوق از زمان تولد تا مرگ با فرد همراه است، از صدور شناسنامه توسط اداره‌ی ثبت احوال و ثبت ازدواج افراد، جریمه شدن توسط پلیس تا برگه‌ی انحصار وراثت. در واقع، حقوق اداری تا خصوصی‌ترین ابعاد زندگی مردم متمرکز شده است. این احاطه بر زندگی مردم را می‌توان ناشی از توسعه‌ی فراوان ادارات در جوامع (مثل توسعه و گسترش سازمان‌های آب، برق، مخابرات، شهرداری‌ها، دادگستری‌ها و ادارات ثبت و...) دانست. از سوی دیگر، حقوق اداری شامل مجموعه‌ای از اصول و قواعدی است که ناظر است بر:

- ۱- سازمان‌های و تشکیلاتی که به کمک آنها مقامات عمومی برای مجموع شهروندان نظم و امنیت را تامین می‌کنند و خدماتی را که مردم از آنها انتظار دارند برآورده می‌سازند.
 - ۲- تعیین اقتدارات و اختیاراتی که به اعتبار وظایف فوق، ماموران دولتی باید دارا باشد و همچنین تعیین حدود این اختیارات به منظور حمایت از شهروندان در مقابل خودکامگی سازمان‌های اداری.
- دو نتیجه از تعریف مذکور اخذ می‌شود: از یک طرف توسط حقوق اداری شناختن اختیاراتی است برای اداره در جهت تامین منافع و نیازمندی عمومی، از طرف دیگر حمایت از آزادی‌های اساسی شهروندان در مقابل تجاوزات ماموران اداری. اما حقوق اداری ایران دارای ویژگی‌های دیگری هم هست که شامل:

حقوق اداری بدون نیست: حقوق اداری ایران، قانون واحدی ندارد که در تمام اصول و احکام مسائل اداری مانند قانون اساسی، قانون مدنی، قانون تجارت و... در یک‌جا تدوین و گردآوری شده باشد. و برای آن دو علت وجود دارد، یکی اینکه وظایف و مشاغل اداری متنوع و گسترده است و این موضوع در عمل، اقتضا می‌کند که برای جوابگویی به نیازهای مختلف زندگی اداری و عمومی، قوانین مختلفی وضع شود. همچنین تغییرات و تحولاتی که همواره سازمان‌ها با آن مواجه‌اند، نه تنها در کشور ما بلکه در سایر کشورها نیز تدوین قواعد و احکام حقوق اداری را به صورت قانون واحد و جامع غیرممکن کرده است. اکنون، حقوق اداری در کشور ما مانند اکثر کشورها، به صورت قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و در برخی موارد به صورت عرف و رویه‌ی اداری است که ابهامات و تناقضات موجود در آنها، مطالعه و مراجعه به آنها را دشوار ساخته است.

حقوق اداری رشته‌ی جوانی است: به این معنا که در کشور ما، مفهوم حقوق اداری یک امر کاملاً تازه است و این مفهوم در جامعه‌ی ما با گسترش تفکر دموکراسی و لزوم رعایت حقوق مردم از جانب کارگزاران دولتی شکل گرفت. از این رو، حقوق

اداری در ایران و سایر کشورهای جهان، نیاز به تلاش فراوان پژوهشگران و حقوقدانان دارد تا چهره‌ای را که شایسته و بایسته‌ی آن است، به دست آورد.

حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی است: در یک تقسیم بندی کلی که توسط اکثریت حقوقدانان پذیرفته شده، علم حقوق را از لحاظ ماهوی به حقوق عمومی و حقوق خصوصی و از جهت قلمرو جغرافیایی به حقوق داخلی (دومستیک) و بین المللی (خارجی) تقسیم می‌کنند. در این میان تردیدی نیست که حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی محسوب می‌شود. حقوق اداری به این دلیل جزو حقوق عمومی است که قواعد و مقررات آن، از یک طرف بر روابط بین اشخاص حقوقی حقوق عمومی با یکدیگر و از طرف دیگر بر روابط آنها با اشخاص خصوصی حاکم است؛ و جزو حقوق داخلی به شمار می‌رود، زیرا این روابط داخل قلمرو جغرافیایی یک کشور تنظیم می‌شود.

حقوق اداری رشته‌ای مستقل است: موضوعات حقوق اداری تابع قواعد و مقررات خاص و مستقل از قواعد سایر رشته‌های حقوقی می‌باشند. در واقع حقوق اداری از مجموعه قواعد و مقرراتی تشکیل می‌شود که نمی‌توان آنها را در سایر رشته‌های حقوقی گنجانند. حقوقدانان این‌ها را تحت عنوان حقوق اداری مورد بحث و مطالعه قرار می‌دهند. برای مثال مسؤلیت مدنی و یا قراردادهای اداری از برخی مقررات خاص پیروی می‌کنند که نمی‌توان آنها را در قواعد و اصول حقوق خصوصی یافت. البته استقلال حقوق اداری نافی پیوندهایی که این رشته با سایر رشته‌های حقوقی دارد، نمی‌باشد.

برخورداری قدرت عمومی از امتیاز حقوق اداری: پیشتر اشاره شد هدف اصول و قواعد حقوق اداری، تأمین منفعت عمومی از رهگذر پلیس اداری و خدمات عمومی بوده و برای نیل به این هدف لازم است اشخاص حقوقی حقوق عمومی از ابزارهای قانونی لازم برخوردار باشند و بتوانند تصمیمات خود را اگرچه با قهر و غلبه اجرایی کنند به همین منظور قواعد حقوق اداری از امتیاز قدرت عمومی برخوردار بوده و اشخاص خصوصی نیز مکلف به رعایت تصمیمات سازمان‌های اداری می‌باشند. برای مثال ظواهر عملی این اقتدار را می‌توان در تملک اراضی اشخاص، صدور آیین نامه‌های لازم الاجرا، وضع عوارض و ... مشاهده نمود. (نوری، جواد، حقوق اداری ایران، ۱۳۹۸)

۲-۳ سلسله مراتب اداری

یکی از مهمترین اصول حقوق اداری، اصل سلسله مراتب اداری است، سلسله مراتب گونه‌ای از چیدمان اجزا است که در آن هر کدام از اجزا به شکل بالا و پایین و یا هم‌سطح اجزای دیگر نمایش داده می‌شوند. رابطه فرمانبری و فرماندهی در علوم اداری و حقوق اداری با اصطلاح سلسله مراتب اداری شناخته شده است، سلسله مراتب اداری یکی از گونه‌های سازمان یافته روابط اجتماعی است که نمونه کهن و روشن آن سازمان‌های نظامی است. بر اساس این اصل هر ماموری که تحت نظر مامور دیگری انجام وظیفه می‌کند، مکلف با اطاعت از اوامر مافوق خود هستند. طبق این اصل هر ماموری بر زیردستان خود حق فرماندهی و از جمله صدور دستور و تصمیمات و نظارت دارد. اصل سلسله مراتب ادارای بعنوان یک جاده دو طرفه است که یک طرف آن رابطه فرمانبرداری است و طرف دیگر آن رابطه فرماندهی. ولی شدت و میزان ضعف آن از پائین به بالا و یا از بالا به پائین از نظر خاص و ضمانت اجرایی متفاوت می‌باشد و اصلی است استثناءپذیر؛ نه مطلق. ولی استثنائات آن بسیار جزئی و نادر می‌باشد. بر اساس این اصل هر شخص اداری که تحت نظر شخص اداری دیگری انجام وظیفه می‌کند مکلف است از اوامر مافوق خود اطاعت نماید. از این رو هر شخص اداری مافوق حق فرماندهی از جمله صدور دستور و نظارت بر اعمال زیر دست خود را دارا می‌باشد. اصل سلسله مراتب اداری سرچشمه مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود.

دستورات و فرماندهی مقام بالا به پایین بنا بر شرایط می‌تواند هم کتبی باشد و هم شفاهی هر چند از ظاهر قوانین می‌توان این‌گونه استنباط کرد که احکام و اوامر مطلق است و اطلاق افاده عموم می‌کنند و باید بر آن شد که هم شامل احکام و اوامر کتبی و هم احکام و شفاهی است. در واقع باید دید که هر حکم یا امری چه آثار و نتایجی از خود باقی خواهد گذاشت و اثرات مادی و معنوی آن قبل از اجراء باید ارزیابی گردد. فرد تحت امر، اثرات دستور یا حکم مافوق را حداقل مورد به مورد با موازین قوانین و مقررات سنجیده و در صورت عدم پیش بینی صریح در قوانین عقل و منطق خود را طلب کند و با احتیاط کامل قدم بر دارد. در زمانی که قوانین و مقررات صریح نمی‌باشند باید از اصول و قواعد کلی و عقل و منطق استعانت خواست. به این نحو که بین احکام و اوامر باید قائل به تفصیل شد. در مورد اوامر مهم و حساس و آثار و نتایج بخش آن از اوامر غیر مهم دستور شفاهی نیز کفایت می‌کند، منتهی ارزیابی و تشخیص مهم از غیر مهم به عهده ماموران مادون خواهد بود. هرچند نظام سلسله مراتب اداری که از آن تحت عنوان نظام تبعیت (موسی زاده، رضا، حقوق اداری، ۱۳۸۶، ص ۹۳) یا پله‌ای نیز یاد می‌کنند، نخست ناظر بر حاکمان و مامورین آنها بوده، اما این اصل در حقوق اداری ناظر بر سازمان‌های اداری کشور نیز هست یعنی سازمان مرکزی بر کلیه اعمال حقوقی و اجرایی واحدهای نظام متمرکز، ریاست و نظارت دارند. سلسله مراتب اداری برای هماهنگی و یکپارچگی تصمیمات اداری و ساده‌تر شدن اوامر مقامات مافوق به افراد زیر دست از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اگر چه دارای معایبی از قبیل فرمانبرداری کورکورانه، عدم استقلال پرسنل مادون و همچنین کاهش احساس مسئولیت کارمندان نیز می‌باشد. (نوری، جواد، حقوق اداری ایران، ۱۳۹۸)

۲-۴ نظارت سلسله مراتبی

با توجه به گستردگی بی‌حد و حصر نظام‌های اداری در دنیای امروز قوه اجرایی کشور تنها درگیر اجرای قانون نیست بلکه در سطحی فراتر مدیریت خدمات کشوری نیز بر عهده او است. نظارت بر این تشکیلات عظیم با این همه مسئولیت تنها به طریق بیرونی حاصل کفایت نمی‌کند و همچنین که نظارت برون سازمانی قادر به کنترل جزئیات نیست. (طباطبایی مومنی، ۱۳۶۷: ۱۲) و باید به این نکته مهم و اساسی توجه داشت که کارآمدی و پویایی سیستم اداری یک کشور، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت درون سازمانی دارد. این نظارت درون سازمانی بر اساس اصل سلسله مراتب اداری محقق می‌شود. در واقع نظارت درون سازمانی یک رابطه دو سویه با اصل سلسله مراتب دارد و به عنوان یک بازوی نظارتی در کالبد نظام اداری و بر اساس اختیارات و وظایف سلسله مراتب به ایفای نقش می‌پردازد. در تعریفی دیگر نظارت سلسله مراتبی، به نظارتی اطلاق می‌شود که سازمان مرکزی به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می‌کند که این نظام مبتنی بر نظام تبعیت است که بر اساس آن کارکنان مرتوس مکلف‌اند از دستورات و اوامر مقام مافوق خود پیروی نمایند این نوع نظارت در واقع به صورت طولی انجام می‌پذیرد و بر همه اعمال اداری از قبیل اعمال اجرایی و حقوقی و همچنین اشخاص اداری اعمال نفوذ می‌نماید. نظارت سلسله مراتبی بر کارکنان اداری شامل:

- ۱- حق صدور دستورات اداری و تعیین وظایف،
- ۲- حق عزل و نصب کارکنان،
- ۳- حق اعمال مجازات‌های اداری می‌باشد.

۳- ویژگی‌های اصل سلسله مراتب اداری

اصل سلسله مراتب اداری سرچشمه مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود. سلسله مراتب گونه‌ای از چیدمان اجزا (اشیاء، نام‌ها، ارزش‌ها، طبقه‌بندی‌ها و...) می‌باشد که در آن هرکدام از اجزا به شکل «بالا»، «پایین» و یا «هم‌سطح» اجزای دیگر نمایش داده می‌شود. به طور کلی ریشه و مبنای اصلی اصل سلسله مراتب در حقوق اداری را باید در مفهوم اصل حاکمیت قانون جست‌وجو کرد. وقتی ما از حاکمیت قانون صحبت می‌کنیم، یعنی وجود یک سیستم حقوقی منسجم و کارآمد. یک کشور بدون یک نظام حقوقی نمی‌تواند ادامه حیات دهد و توسعه یابد. این سیستم حقوقی منسجم باید سطحی از صلابت و روشنی را داشته باشد. هم سلسله مراتب منابع حقوقی و هم مراجع وضع کننده قواعد باید روشن باشد و نظارت موثر بر رعایت این سلسله مراتب گسترده و عمیق باشد (امیرارجمند، ۱۳۸۱، ص ۲۵).

۳-۱ ویژگی‌های اصل سلسله مراتب اداری در علوم اداری

از نظر عرف اداری و تشکیلاتی و کاربرد عملی، باید گفت که اصل سلسله مراتب اداری را با کمک اصل اطاعت از اوامر مافوق در داخل اداره و اطاعت از قوانین باید تفسیر نمود. هر چند از ظاهر قوانین می‌توان این‌گونه استنباط کرد که احکام و اوامر مطلق است و اطلاق افاده عموم می‌کنند و باید بر آن شد که هم شامل احکام و اوامر کتبی و هم احکام و شفاهی است. لیکن برای استنباط صحیح از مفاد قانون باید عقل و منطق را به کمک طلبید و مفاد قانون را با ترازوی عقل سلیم و منطق سنجید. زیرا از نظر علم و عمل نمی‌توان از مفاد قوانین و مقررات اداری، قواعد کلی و همه گیر منطبق با وقایع خارجی مختلف ترسیم نمود. بلکه باید آثار حاصله از امر و حکم نیز مورد توجه قرار گیرد. باید دید که هر حکم یا امری چه آثار و نتایجی از خود باقی خواهد گذاشت و اثرات مادی و معنوی آن قبل از اجراء باید ارزیابی گردد. فرد تحت امر اثرات دستور یا حکم مافوق را حداقل مورد به مورد با موازین قوانین و مقررات سنجیده و در صورت عدم پیش بینی صریح در قوانین عقل و منطق خود را طلب کند و با احتیاط کامل قدم بر دارد. در زمانی که قوانین و مقررات صریح نمی‌باشند باید از اصول و قواعد کلی و عقل و منطق استعانت خواست. به این نحو که بین احکام و اوامر باید قائل به تفصیل شد. زیرا آنچه که از کلمه حکم یا احکام به ذهن متبادر می‌شود نوعی سند کتبی است و ضروری است که کتبی باشد اعم از اینکه ناظر بر انجام کار یا ترک کار در حدود امور اداری باشد. بر اساس اصل سلسله مراتب قوانین و هنجارها که نتیجه اصل حاکمیت قانون است، محتوای قواعد مادون نباید با محتوای قواعد بالاتر از خود مغایر باشد (ویژه، محمدرضا، ۱۳۸۸، ص ۸). مسئله سلسله مراتب اداری قوانین امر مهمی است و در جهان امروز کمتر کشوری است که نظام حقوقی‌اش میان قوانین درجات برقرار نکرده باشد. وقتی سخن از سلسله مراتب است باید این واقعیت را بپذیریم که قوانین لازم الاجرای یک کشور دارای ارزش و اهمیت برابر نیست و قوانین و مقرراتی است که بر قوانین و مقررات دیگر برتری دارد، لذا قوانین و مقررات پایین تر و کم اهمیت تر، نباید مغایر با قوانین برتر باشد. در نظام‌های حقوقی معاصر، با پذیرش این اصل و با هدف تضمین عدم مغایرت‌های مادون با قواعد برتر، مراجع نظارتی در نظر گرفته شده است. (درویشوند، ۱۳۹۰، ص ۱۰۵) سلسله مراتب و رده‌بندی هنجارها، ضرورتی انکارناپذیر برای ایجاد یک مجموعه و سامانه منسجم است. بعلاوه، از منظری دیگر رده‌بندی قواعد حقوقی را می‌توان از لوازم ضروری مردم سالاری قلمداد کرد زیرا اگر قانونگذار بتواند قواعد مندرج در قانون اساسی را به راحتی زیر پا بگذارد و یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قانون مصوب قوه مقننه را مخدوش سازند دیگر هیچ تضمینی برای تحقق عدالت و مردم سالاری باقی نخواهد ماند. بر این اساس رده بندی سلسله مراتب از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است. (گرگی، ازندریانی، ۱۳۸۹، ص ۸۲) حاکم بودن این سلسله مراتب

منجر به این می‌شود که هنجارها در یک رابطه عمودی در اعتبار بخشی حقوقی نسبت به یکدیگر قرار بگیرند. پس فایده مهم طبقه‌بندی قوانین، در لزوم پیروی مقررات هر طبقه از طبقه عالی است (کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۸، ص ۱۷۳) بر این اساس اصل سلسله مراتب مبتنی بر یک ضرورت است که تبعیت یک هنجار (مادون) بر یک هنجار دیگر (مافوق) لازمه انسجام و وحدت یک نظام حقوقی است که در حقوق اداری ایران که زیر مجموعه حقوق عمومی است به این اصل پرداخته شده است. از سوی دیگر، اختیارات قانونی یک مدیر به تنهایی اهداف سازمان را تعیین نمی‌کند و همکاری بین مدیر و کارمند اساس پیشرفت امور سازمان است. دستورات اعم از کلی به صورت بخشنامه یا انفرادی باید کتبی و جامع باشد تا هر کارمندی وظایف خود را به طور صریح بداند و فرصتی برای تغییر و تفسیر نگذارد. ولی در مورد اوامر مهم و حساس و آثار و نتایجش را از اوامر غیر مهم، دستور شفاهی نیز کفایت می‌کند، منتهی ارزیابی و تشخیص مهم از غیر مهم به عهده ماموران مادون خواهد بود. علاوه بر این رابطه فرمانبرداری در اصل سلسله مراتب اداری با رابطه قدرت رهبر یا مدیر نسبت به پیروان یا زیردستان در واژه‌ای به نام بروکراسی یا دیوان سالاری نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد.

از دیدگاه مارکس وبر، قدرت را امکان تحمیل اراده انسان بر رفتار اشخاص دیگر تعریف می‌کند. البته قدرت به صورت عام و کلی آن مورد نظر وبر نیست، بلکه به نوع خاصی از روابط ناشی از قدرت که آن را سلطه یا استیلا می‌خواند، توجه دارد. منظور وبر از سلطه آن نوع رابطه قدرتی است که در آن فرمانروا، رئیس یا شخصی که اراده خود را بر دیگران تحمیل می‌کند، اعمال قدرت را حق خود دانسته و اطاعت از دستورها را وظیفه فرمانبردار مرئوس می‌داند. به عبارت دیگر، نوعی صلاحیت پذیرفته شده که به اعمال قدرت، هم از نظر رهبر و هم از نظر پیرو، مشروعیت می‌بخشد. نخستین بار، بوروکراسی یا بروکراسی به عنوان یک پدیده اجتماعی که با توجه به کاربرد عملی آن، به وسیله ماکس وبر مورد استفاده قرار گرفت. (پفت، آرن، ۱۳۹۲) وبر توجه خود را عمدتاً بر روی تأثیر سازمان‌های بوروکراتیک در ساختار سیاسی جامعه متمرکز کرد. او بیشتر به علت وجودی سازمان‌ها و نحوه اعمال قدرت نظر داشت. وبر اصطلاح بوروکراسی را در دو معنی به کار برد:

الف: مجموع مقامات اداری، ب: سازمان‌های بزرگ رسمی در جامعه امروزی.

دیوان سالاری یا بروکراسی به فرانسوی (Bureaucratie) از دو بخش (bureau) به معنی میز و دفتر کار و پسوند (cratie) به معنی سالاری ساخته شده است. برابر فارسی آن «دیوان سالاری» است. به طور کلی، دیوان سالاری به معنی یک سیستم کارکرد عقلانی و قانونمند است. واژه بوروکراسی یا بروکراسی برای نخستین بار توسط شخصی فرانسوی به نام ونسان دوگورنه در سال ۱۷۴۵ استفاده شد. او واژه bureau به معنای میز تحریر و دفتر یا اداره را با پسوند گونه برگرفته از یونانی cracy را آمیخت و واژه «بوروکراسی» را به معنای حکومت ادارات یا حکومت مقامات رسمی به کار برد. در قرن ۱۹ این واژه در آلمان متداول شد.

وبر، قدرت را امکان تحمیل اراده انسان بر رفتار اشخاص دیگر تعریف می‌کند. البته قدرت به صورت عام و کلی آن مورد نظر وبر نیست، بلکه به نوع خاصی از روابط ناشی از قدرت که آن را سلطه یا استیلا می‌خواند، توجه دارد. منظور وبر از سلطه آن نوع رابطه قدرتی است که در آن فرمانروا، رئیس یا شخصی که اراده خود را بر دیگران تحمیل می‌کند، اعمال قدرت را حق خود دانسته و اطاعت از دستورها را وظیفه فرمانبردار مرئوس می‌داند. به عبارت دیگر، نوعی صلاحیت پذیرفته شده که به اعمال قدرت، هم از نظر رهبر و هم از نظر پیرو، مشروعیت می‌بخشد.

ماکس وبر، جامعه‌شناس نامدار آلمانی، مدل ایده آل بوروکراسی خود را بر اساس پرداختن به نوعی سازمان که دارای اقتدار قانونی - منطقی است بنا نهاد. بوروکراسی به عنوان یک نظام فوق‌العاده موفق در جهت سازمان‌دهی مؤسسات اداری و خدماتی

معرفی شده است (نجف بیگی، رضا، ص ۲۴) این دانشمند صاحب نظر، با ارائه مدل ایده آل بوروکراسی، اساساً نمی‌خواست که پدیده‌ای خوب یا بد را پیشنهاد کند، بلکه در نظر داشت که الگو و ضابطه‌ای برای بررسی سازمان‌های بزرگ به دست دهد.

مهم‌ترین ویژگی‌های مدل ایده‌آل بوروکراسی وبر به طور خلاصه عبارت‌اند از:

- ۱- تخصصی شدن کارها در حد عالی. (تقسیم کار)،
- ۲- ساختار قدرت مبتنی بر سلسله مراتب اداری،
- ۳- اصول و قواعد شکل‌یافته رفتار (حاکمیت قوانین و مقررات و غیرشخصی بودن اداره امور)،
- ۴- جدایی اعضای دستگاه اداری از مالکیت سازمان یا وسایل تولید،
- ۵- وجود یک نظام انضباط و نظارت یکنواخت،
- ۶- انحصاری نبودن مقامات سازمان،
- ۷- استمرار وظایف رسمی.

با عنایت به توضیحات فوق، می‌توان از نظریه بروکراسی وبر در تشریح اصل سلسله مراتب اداری و میزان اهمیت آن در ایجاد یک سازمان مقتدر و قانونمند و به عنوان یک اصل فوق‌العاده موفق در ایجاد ساماندهی و نظم اعمال اداری در سازمان‌ها اشاره نمود البته در ادامه این سوال به ذهن می‌رسد که آیا فرد مادون نیاز دارد اوامری که از مقام مافوق به او دستور داده می‌شود را از لحاظ قانونی و غیرقانونی بودن ارزیابی کند و پس از انطباق با قانون و در صورت قانونی بودن آن را اجرا نماید؟ یا نه صرف صدور دستور مقام صلاحیتدار برای انجام دستور کفایت می‌کند؟ در این خصوص صاحب نظران سه عقیده ابراز نموده‌اند که شامل: نظریه کورکورانه، نظریه تطبیق‌آگاه و نظریه بینابین نام دارد که در ادامه به تشریح آن خواهیم پرداخت.

الف- نظریه کورکورانه: برای آنکه نظمی در کار باشد لازم است مامور مادون از مقام مافوق خود اطاعت نموده و دستورات او را به مورد اجراء گذارد زیرا اگر قرار باشد هر ماموری به نحوی قانونی را تغییر و تفسیر کند و بنا به میل و تشخیص خود در مورد اجرای قوانین اقدام نماید، سلسله مراتب اداری و هماهنگی در امور از بین می‌رود، به طور کلی این نظریه آثار و نتایجش برای افراد بسیار خطرناک است. زیرا قدرت ابتکار و خلاقیت را از مادون گرفته و مامور تبدیل به ابزار دست آمر خواهد شد.

ب- نظریه تطبیق آگاه: عده‌ای از علماء بر عکس برای مادون حق و یا تکلیف ارزیابی نمودن اوامر صادر و تشخیص قانونی بودن یا قانونی نبودن آن را قائل هستند و می‌گویند که هرگاه مافوق بر مادون به اجرای امری برخلاف قانون نماید، مادون نباید از آن اطاعت کند، چرا که اطاعت از مافوق باید تا حدی باشد که قانون نقض نشود. بر این نظریه نیز ایرادی وارد نموده‌اند. بدین نحو که اگر مامورین را موظف به ارزیابی و تطبیق اوامر مقامات مافوق با متون قانونی نماییم، حس انضباط و سلسله مراتب اداری و هماهنگی و اطاعت از بین می‌رود و تشخیص قانونی بودن و یا قانونی نبودن اوامر مواجه با سلیقه‌های متعدد و لزوماً برداشت‌ها و تفاسیر متفاوت می‌شویم. زیرا هر ماموری ممکن است، قانون را به میل و تشخیص خود تغییر و تفسیر کند و به بهانه‌های مختلف از اجرای اوامر قانونی مافوق سرباز زند و با قبول این نظریه لطمه بزرگی به اصل سلسله مراتب و هماهنگی واصل اطاعت از اوامر مافوق وارد خواهد شد و انسجام اداری از بین می‌رود.

ج- نظریه بنیابین: با عنایت به نتایج سوء و نامطلوبی که هر دو نظریه قبلی داشت، برخی از علماء نظریه دیگری را مطرح نمودند. طبق نظریه مذکور بایستی میان اوامری که بطور وضوح برخلاف قانونی است و دستوراتی که ظاهراً قانونی است، تفاوت قائل شویم. اجرای اوامری که به طور بارز مغایر با قوانین است، رافع مسئولیت نیست. ولی دستوراتی که قانونی بودن یا قانونی نبودن آن همراه با شک و تردید است، سبب عدم مسئولیت زبردستی که مجری آن اوامر بوده، می‌گردد.

۳-۲ سلسله مراتب اداری از دیدگاه حقوقدانان و دانشمندان

هانری فایول نظریه پرداز برجسته فرانسوی اعتقاد داشت که سلسله مراتب باید آموخته شود. او در مورد ارتقاء کیفیت این اصل بسیار علاقه مند بود و "اصولی" را برای هدایت اعمال مدیریتی و سلسله مراتب طراحی کرد. هنوز هم، تعدادی از آنها بخشی از اصول مدیریت به شمار می روند. این اصول عبارتند از:

۱- اصل سلسله مراتب (یعنی خط ارتباطی روشن و ممتد از بالا تا پایین سازمان)،

۲- اصل وحدت فرماندهی (هر شخصی فقط باید از یک نفر دستور بگیرد)

۳- اصل وحدت جهت (یک نفر باید مسؤول تمام فعالیت‌هایی باشد که هدف عملکردی یکسان دارند).

وی فعالیت‌های اداری و سلسله مراتب اداری را از مدیریت که شامل پیش‌بینی و طرح‌ریزی، سازماندهی، صدور دستور، ایجاد هماهنگی و نظارت در کلیه امور شش‌گانه‌ی فوق است مجزا می‌دانست. علی‌رغم ارائه اصول عام، فایول معتقد بود که ممکن است یک سازمان، حالات متعددی داشته باشد و حالت خاصی که یک سازمان پیدا می‌کند، بستگی به زمینه، وضع فعالیت و کیفیت کارکنان آن در هر لحظه‌ی خاص دارد. بنابراین بحث در مورد مسائلی مانند تمرکز یا عدم تمرکز بستگی به آن دارد که بدانیم برای هر سازمان بخصوص حد مطلوب تمرکز چیست. اصل سلسله مراتب اداری یا قواعد حقوقی مبتنی بر این پیش فرض است که هنجارهای موجود در یک نظام حقوقی لزوماً دارای ارزش حقوقی برابر نیستند و در رده‌های مختلفی به اعتبار مقام وضع کننده یا محتوا و یا حتی شکل و نحوه وضع آنها قرار می‌گیرند. در نتیجه اعتبار هنجار فرودین منوط به رعایت حکم هنجار فرازین است. به تعبیری دیگر هنجار مافوق، محتوای و نحوه هنجار مادون را تعیین می‌کند و عدم رعایت آن موجب بی اعتباری هنجار مادون می‌شود. (کلسن، ۱۳۸۷، ص ۲۲)

یکی دیگر از دانشمندان علوم اداری، ماکس وبر دانشمند آلمانی اواخر قرن نوزدهم است که دیدگاه‌هایش تأثیر شگرفی در زمینه مدیریت و جامعه شناسی سازمان‌ها برجای گذاشت. وبر تحلیل‌های مفصل و پیچیده‌ای درباره عقلانیت در زمینه پدیده‌هایی چون دین، قانون، شهر و حتی موسیقی بدست داده است. در واقع، نظریاتش به نحوی عکس‌العملی بود در مقابل آنچه که وی در دوران خودش، نارسایی‌های عملکرد در سازمان‌ها می‌پنداشت. از میان همه موارد، او بیشتر به این مسئله توجه داشت که افراد در مشاغلی که منصوب شده بودند به علت قابلیت‌های آنها نبود، بلکه به لحاظ امتیازشان در جامعه آلمان بود. وی دیوان‌سالاری را نمونه عالی عقلانیت می‌دانست و در این حوزه دیوانی کردن در بخش وسیع‌تر در مورد‌های نهادهای سیاسی مطالعه می‌کند. او سه نوع نظام اقتدار را از هم متمایز می‌کند که شامل: «اقتدار سنتی، فرهنگدانه و عقلانی حقوقی». او معتقد بود که تنها جهان نوین غربی می‌تواند یک نظام اقتدار عقلانی حقوقی (قانونی) را بپروراند و تنها در همین جهان است که می‌توان رشد کامل دیوان‌سالاری نوین را یافت. در بقیه جهان نظام‌های اقتدار سنتی یا فرهنگدانه‌ی از رشد نظام اقتدار عقلانی حقوقی و دیوان‌سالاری نوین جلوگیری می‌کنند. منظور از رهبری فرهنگدانه، جاذبه‌ها و کشش‌های شخصیتی یک فرد که مجموعه‌ای از جاذبه‌های گفتاری، پنداری، کرداری است، که بر روحیه جمعی یک قوم اثر کرده و بر آنها مسلط است. این تسلط به شکل پذیرش دسته جمعی افراد و یا قبول مشروعیت اقتدار فرهنگدانه یک رهبر خواهد بود. اما در دوران اقتدار سنتی. رشد سه دوره خردتر در این نوع اقتدار وجود دارد، اقتدار پدرسالاری، اقتدار خاندانی و اقتدار سلطانی؛ در پدر سالاری، که اولین و ابتدایی‌ترین مرحله تکامل واقعی جامعه است، اقتدار بر حسب پذیرش قداست ارزش‌ها و هنجارهای گذشتگان مدنظر می‌باشد. و در اقتدار خاندانی (terminal Authority) نسبت به اقتدار پدر سالاری حدود قلمرو بارزتر و گسترده‌تر

است و سازمان اجتماعی پیچیده‌تری به وجود می‌آید و اقتدار حالت سازمان پیدا می‌کند. و نسبت به دوره قبل (پدر سالاری) دوره اقتدار خاندانی دارای سازمان اداری و سیاسی بوده و تقسیم کار نیز در این حوزه‌ها دیده می‌شود. در دوره اقتدار سلطانی نیز که مترادف با مفهوم امپراطوری می‌باشد امور بر اساس قوانین انجام می‌گیرد و می‌توان نمونه‌های بروکراسی و دیوان‌سالاری و سلسله مراتب اداری را در آن مشاهده کرد و نسبت به دوره‌های قبل سازمان یافته‌تر باشد. سازمان‌های بوروکراتیک به شدت تخصصی و عقلانی شکل گرفته و اداره می‌شوند. با پیچیده‌تر شدن جوامع مدرن، بروکراسی‌ها نیز رشد می‌یابند. از ویژگی‌های ساختاری غالب در این جوامع هماهنگی بوروکراتیک رفتار کثیری از مردم است. در دولت‌ها و اقتصادهای مدرن به کمک چنین تدابیر سازمانی است که برنامه‌ریزی و هماهنگی وسیع ممکن می‌شود. محور تفکر وبر، یک ساختار ویژه‌ای بود که او اعتقاد داشت با آن می‌توان مشکلات گفته شده را برطرف و اصلاح نمود و آن چیزی نبود جز بروکراسی. این ساختار ایده آل، منطقی و کارآمدی از یک سازمان است که بر پایه منطق، نظم و قدرت مشروع بنا شده است.

اهم ویژگی‌های بروکراسی وبر شامل:

- ۱- تقسیم مشخص کار: شغل‌ها به خوبی تعریف و تفسیر شده‌اند و کارکنان در اجرای آنها بسیار مهارت کسب کرده‌اند.
 - ۲- سلسله مراتب روشن: اختیار و مسؤولیت به خوبی تعریف شده‌اند و متصدی هرپستی به متصدی پست بالاتر گزارش می‌دهد.
 - ۳- قوانین و مقررات رسمی: دستورالعمل‌های مکتوب، رفتارها و تصمیمات شاغلین را هدایت می‌کند و سوابق مدون حفظ می‌شوند.
 - ۴- غیر شخصی بودن: قوانین و مقررات بدون هیچ‌گونه ارجحیت و تبعیضی به طور یکسان در مورد همه به کار برده می‌شوند و هیچ فردی از ارجحیت خاصی برخوردار نیست.
 - ۵- ارتقاء شغلی بر مبنای شایستگی: کارکنان بر مبنای استعداد، توانایی و قابلیت اجرایی‌شان انتخاب می‌شوند و ارتقاء می‌یابند و مدیران، کارکنان حرفه‌ای سازمان‌ها به شمار می‌آیند.
- یکی دیگر از صاحب نظران علوم اداری به نام چستر بارنارد در مورد سلسله مراتب اداری اینگونه بیان می‌دارد که چنانچه دستوری مورد قبول مرئوس قرار گیرد، در این صورت اختیار دستور دهنده در حدود آن محرز می‌گردد در نتیجه تمرد مرئوس از اجرای دستور عملاً از مقام مافوق سلب اختیار می‌کند ولو اینکه قانوناً اختیار صدور آن دستور را داشته باشد. به عقیده بارنارد، برای اینکه دستوری مورد قبول مرئوس قرار گیرد لازم است، که چهار شرط رعایت گردد این شروط عبارت‌انداز:
- ۱- دستور باید در حدود فهم و ادراک و اطلاعات دستور گیرنده باشد.
 - ۲- به نظر مجری، دستور نباید مغایر با هدف و مقاصد عالی سازمان باشد.
 - ۳- دستور نباید مخالف امیال و منافع مشروع مجری آن باشد.
 - ۴- مجری دستور، باید توانایی اجرای دستور را داشته باشد.

اما از دیدگاه برخی دیگر از دانشمندان، اصل سلسله مراتب اداری و اطاعت از اوامر مقام مافوق، بیشتر بر اصول روانشناسی مبتنی است و اختیارات قانونی مدیر به تنهایی تحقق اهداف عالی سازمان را محقق نخواهد کرد بعلاوه بر اساس این نظریه، حس همکاری و همفکری بین رئیس و مرئوس اساس پیشرفت امور سازمان را تحت تاثیر قرار خواهد داد. در واقع آنچه که بیشترین تاثیر در پیشبرد اهداف سازمان را برعهده دارد، قدرت رهبری روسای سازمان در برانگیختن تمایل کارمند در انجام امور محوله است. بر این اساس جلب تمایل کارمندان برای تامین هدف‌های عالی سازمان در صورتی حاصل می‌گردد که

مدیران دستگاه علاوه بر اختیارات قانونی از قدرت رهبری خویش در این باره استفاده کنند. لازم به ذکر است این قدرت رهبری مقام مافوق، از یک طرف تابع شخصیت، هوش، تجربه، معلومات، صفات اجتماعی و اخلاقی وی است و از طرف دیگر مربوط به روحیه و طرز ادراک و نوع نیازمندی‌های مقام مادون او می‌باشد.

۳-۳ سلسله مراتب اداری در ایران

اصل سلسله مراتب اداری در حقوق اداری ایران، بر اساس موازین شرعی استوار است به این معنا که هیچ یک از قوانین و مقررات موضوعه و حتی قانون اساسی نباید مغایر با موازین شرعی باشد و برای تضمین عدم تجاوز مراجعی نظارتی وجود دارد تا از حدود صلاحیت خود خارج نشوند. از سوی دیگر، نخستین تکلیفی که برای مستخدمین دولت تعیین شده، رعایت سلسله مراتب اداری است. بر این اساس و طبق ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری: «مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید...» از طرز بیان ماده مذکور چنین استنباط می‌شود که دایره وسعت این ماده به‌رغم اجمال آن در عمل بسیار گسترده می‌باشد و نمی‌توان آن را در قالب یک نظر عام که کلیه مصادیق خارجی آنرا تحت پوشش قرار دهد، بیان نمود. لیکن می‌توان گفت اوامر و احکامی که از ناحیه رؤسای مافوق صادر می‌شود از سه اصل کلی ناشی می‌شود و آن سه اصل عبارت‌اند از:

۱- اصل سلسله مراتب اداری،

۲- اصل اطاعت از مافوق در داخل اداره،

۳- اصل اطاعت از قوانین.

همان گونه که قبلاً بیان شد، اصل سلسله مراتب اداری سرچشمه مشروعیت خود را از حکم قانون می‌گیرد و عامل ایجاد نظم در اداره خواهد بود از این جهت از نظر عرف اداری و کاربرد عملی، اصل سلسله مراتب اداری را با کمک اصل اطاعت از اوامر مافوق در داخل اداره و اطاعت از قوانین باید تفسیر نمود که اصل سلسله مراتب اداری، اصلی است استثنای پذیر نه مطلق. به این معنا که قدرت اجرای آن از نظم خاص و ضمان اجرایی یکسان برخوردار نمی‌باشد علاوه بر این احکام و اوامر مطلق است و اطلاق اقاده عموم می‌کند یعنی هم شامل احکام و اوامر کتبی و هم احکام و اوامر شفاهی است. در نتیجه باید عقل و منطق را به کمک طلبید و مفاد قانون را با ترازوی عقل سلیم و منطق سنجید. زیرا از نظر علم و عمل نمی‌توان از مفاد قوانین و مقررات اداری، قواعد کلی و همه گیر منطبق با وقایع خارجی ترسیم کرد، بلکه باید آثار حاصله از امر و دستور نیز مورد توجه قرار گیرد. یعنی هر دستور یا امری چه آثار و نتایجی از خود باقی خواهد گذاشت و اثرات مادی و معنوی آن قبل از اجرا باید ارزیابی گردد در واقع ضمن بررسی و مقایسه با حدود قوانین و مقررات موجود قابل اجرا است.

البته رعایت سلسله مراتب اداری مستلزم آن است که: اولاً مقام دستور دهنده صلاحیت قانونی لازم را داشته و ثانیاً دستوراتش در حدود اختیارات قانونی او باشد بعلاوه بین او و فرد دستورگیرنده رابطه امر و مأمور یا رئیس و مرئوسی وجود داشته باشد. حال چنانچه مستخدمی به هر دلیل دستور مقام مافوق خود را اجرا نکرده و نسبت به آن تمرد و سرپیچی کند متخلف شناخته می‌شود. در تفسیر اصل سلسله مراتب اداری در ایران، ضروری است مفاد ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری را با ماده ۳۱ قانون مجازات اسلامی مقایسه کنیم. بر اساس ماده ۳۱ قانون مجازات اسلامی، اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی‌شود:

۱- در صورتی که ارتکاب عمل به امر قانونی باشد و خلاف شرع نباشد.

۲- در صورتی که ارتکاب عمل برای اجرای قانون اهم لازم باشد.

۳- در صورتی که ارتکاب عمل به عنوان امر به معروف یا نهی از منکر باشد.

تبصره: هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود آمر و مامور هر دو به مجازات مقرر در شرع محکوم می شوند ولی در مورد ماموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبولی، به تصور اینکه قانونی است، اجرا کرده باشد، فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد.

با توجه به مفاد ماده مذکور، مستخدم دولت در هر مورد باید با غور و تعمق مشروعیت امر صادره از مقام مافوق را احراز کند و آنگاه به اجرای آن بپردازد. البته در صورتی این مهم محقق خواهد شد که امر آمر قانونی دارای شرایط زیر باشد:

۱- امر از ناحیه آمر قانونی صادر شده باشد،

۲- آمر باید در سلسله مراتب اداری قرار گرفته باشد.

۳- امر آمر قانونی باید واجد شرایط کتبی و رسمی باشد.

با عنایت به توضیحات مطرح شده، می توان اینگونه نتیجه گرفت که در هر مورد مستخدم مکلف است اوامر و احکام روسای مافوق خود را ارزیابی نموده و اگر دستورات مافوق مخالف قوانین باشد، باید کتبا مغایرت دستورات صادره را با قوانین و مقررات به مافوق اطلاع دهد. حال اگر روسای مافوق مجدداً و کتبا اجرای دستورات خلاف قوانین را تاکید کردند در اینجا دو حالت فرض می شود:

الف: اگر در امور اداری باشد، مامور مادون مکلف به اجرای دستورات روسای مافوق خود خواهد بود و در این مورد مسئولیتی متوجه وی نخواهد بود.

ب: اگر در قلمرو قوانین جزایی یا حقوقی باشد، مستخدم مکلف به اطاعت از مافوق نمی باشد و اگر مرتکب انجام آن شد مسئولیت دارد و آمر و مامور هر دو مقصر خواهند بود.

هرچند که ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری چنین اختیاری به مستخدم داده است که در هر مورد به ارزیابی اوامر و احکام مقام مافوق خود بپردازد و موارد مغایرت دستورها را با قوانین و مقررات کتبا اعلام کند. اما اجرای این ماده در عمل با مشکلات عدیده ای مواجه خواهد شد، از جمله اینکه هرچند روسای مافوق ظاهراً علاقه مندی خود را نسبت به اجرای صحیح قوانین و مقررات اعلام می کنند ولی در باطن از اجرای این چنین رویکردی رضایت ندارند از اینجاست که اختلاف سلیقه و تضاد درونی مقام مافوق و مامور مادون شروع می شود. چراکه تامین نیازهای مختلف مادی و معنوی مامور همیشه از سوی قانونگذار انجام نمی شود به عنوان مثال برخی قوانین و آیین نامه ها و تصویب نامه های اداری به صورت تسخیری تعیین تکلیف می کند که در این مورد روسای مافوق می توانند از اختیارات قانونی خود استفاده کرده و حقی را اعطا و یا از اعطای آن دریغ نمایند. به خصوص در دستگاه های اداری که انتصابات و دادن برخی از امتیازات رفاهی اختیاری است که در ید قدرت روسای مافوق قرار دارد از این جهت مشاهده می گردد مادون، در مواردی قانون شکنی احتمالی به بهای ترقی و استفاده از مزایای مادی و معنوی را بر رعایت قانون و محرومیت از ترقی و پیشرفت و بدبختی و دربدری ناشی از آن، ترجیح می دهد.

۴- نظارت سلسله مراتب اداری

با توجه به گستردگی بی حد و حصر نظام های اداری در دنیای امروز قوه اجرایی کشور تنها درگیر اجرای قانون نیست بلکه در سطحی فراتر مدیریت خدمات کشوری نیز بر عهده او است. نظارت بر این تشکیلات عظیم با این همه مسئولیت تنها به طریق

بیرونی حاصل کفایت نمی‌کند و همچنین که نظارت برون سازمانی قادر به کنترل جزئیات نیست (طباطبایی مومنی، ۱۳۶۷، ص ۱۲). لذا به این نکته مهم و اساسی باید توجه داشت که کارآمدی و پویایی سیستم اداری یک کشور، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت درون سازمانی دارد. این نظارت درون سازمانی بر اساس اصل سلسله مراتب اداری تحقق می‌یابد. در واقع نظارت درون سازمانی یک رابطه دو سویه با اصل سلسله مراتب اداری دارد و به عنوان یک بازوی نظارتی در کالبد نظام اداری و بر اساس اختیارات و وظایف سلسله مراتب به ایفای نقش می‌پردازد. نظارت سلسله مراتبی، به نظارتی اطلاق می‌شود که سازمان مرکزی نسبت به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می‌کنند، این نظام مبتنی بر نظام تبعیت است که بر اساس آن کارکنان مأموریت‌های دستورات و اوامر مقام مافوق خود پیروی نمایند این نوع نظارت در واقع به صورت طولی انجام می‌پذیرد و بر همه اعمال اداری از قبیل اعمال اجرایی و حقوقی و همچنین اشخاص اداری اعمال نفوذ می‌نماید. در نظام سلسله مراتبی هر رتبه ملزم به تبعیت از دستورات صاحب رتبه بالاتر است بدین ترتیب مقامات مادون تابع مقامات مافوق می‌باشند و این اقتدار مقامات مرکزی، به اقتدار سلسله مراتبی تعبیر می‌شود. اقتدار سلسله مراتبی به مقامات مرکزی قدرت نظارتی بر اشخاص و تصمیمات مقامات محلی اعطاء می‌نماید که از آن به عنوان اقتدار نام برده می‌شود و شامل:

- ۱- اقتدار سازماندهی: این قدرت نظارتی، بر روی اشخاص این امکان را برای مقامات مافوق مرکزی فراهم می‌آورد که می‌توانند آن‌ها را به پست‌هایی بگمارند و وظایف آنها را سازماندهی نمایند (دباش، ۲۰۰۵، ص ۲۳۰)
 - ۲- اقتدار تعلیماتی: به مقامات مافوق این امکان را می‌دهد که به پرسنل مادون خود دستور بدهند و شامل محتوی قواعدی است که در اقدامات آنها بایستی مورد توجه قرار گیرد.
 - ۳- اقتدار انطباطی: به مقامات مافوق این امکان را می‌دهد که در صورت قصور مقام مادون، آنها را تحت ضمانت اجرایی قرار دهند. (اوبی، ۱۹۷۳، ۱۶۲)
- اهمیت سلسله مراتب اداری و نظارت سلسله مراتبی، از طریق آن به حدی مهم است که بسیاری سلسله مراتبی بودن را شاخصه اصلی نظارت درونی دولت می‌دانند (امامی، ۱۳۸۹، ص ۱۴۴).

۴-۱ مشخصه‌های نظارت سلسله مراتبی

بر اساس نظارت سلسله مراتبی هر مقام مافوق نسبت به مادون خود بر اساس قوانین و مقررات اختیارات نظارتی وسیعی دارد که در ادامه به بیان آن‌ها خواهیم پرداخت:

الف: سلسله مراتب اداری ذاتا باید به صورت طولی و عمودی نسبت به یکدیگر باشند. اشخاص در طول هم بر اعمال مادون خود نظارت دارند. به عنوان مثال، رئیس جمهور بر کار و زرا، وزرا بر کار معاونان و رؤسای سازمان‌های ذیربط، هر یک از رؤسا بر کار معاونان خود و مدیران واحدهای متبوع و مدیر هر واحدی بر کار کارمندان سازمان متبوع خود نظارت دارند. از مهمترین مزیت‌های نظارت سلسله مراتبی به صورت عمودی، حالت نظم محکمی است که در اجرای امور محوله پدیدار می‌شود که در آن هر فرد تنها در برابر یک نفر پاسخگو است و باید به او گزارش دهد و از او دستور بگیرد. به این ترتیب از اختلال در انجام دستورات و وظایف و سردرگمی کارمندان جلوگیری بعمل می‌آید. با قائل گردیدن مشخصه طولی بودن برای نظام سلسله مراتب مقاماتی که برابر قانون اختیار نظارت قانونی بر سازمانی را می‌یابند در ردیف سلسله مراتب به شمار نمی‌روند چرا که این اشخاص با وجود دارا بودن مسئولیت نظارت، مقام مافوق نظارت شوندگان محسوب نمی‌گردند، کارمندان سازمان از وی دستور

نمی‌گیرند و با این حساب نظارت ناظران از جهت قیمومت اداری از شمول سلسله مراتب اداری خارج است زیرا تنها به لحاظ قانونی کنترل بر دستگاه خاصی را دارند و مراقبند که از حدود قوانین خارج نگردند.

ب: در نظارت مبتنی بر سلسله مراتب اداری، مافوق تنها در قالب قوانین و مقررات و از لحاظ انطباق اعمال و نتایج کار مادون با مقررات نیست که اعمال نظارت می‌نماید بلکه نظارت مافوق می‌تواند اقتضایی باشد. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۶۸، ص ۱۴۸). یعنی مافوق مصلحت و اقتضای سازمان تحت مدیریت خود را در نظر بگیرد و مطابق با آن دستورات و اصلاحات لازم را صورت دهد. مسلم است که مقام مافوق نباید در این باره از حدود مقررات خارج شود. اما دستورالعمل‌هایی می‌تواند برای کارمندان تحت نظرش صادر کند و مسیر عمل و حرکت سازمان را به سوی اهداف سازمان هدایت نماید. از آنجا که در سلسله مراتب اداری مسئولیت تام و کامل است و مدیر مافوق در برابر عملکرد سازمان و کارکنان مسئول است مقتضی است نظارتی فراتر از کنترل قانونی صرف اعمال نماید. (انصاری، ولی‌الله، ۱۳۸۱، ص ۱۴۸).

ج: نظارت سلسله مراتبی درون سازمانی است و به نظارتی اعمال می‌گردد که سازمان مرکزی نسبت به نهادهای واحدهای وابسته به خود اعمال می‌نماید و از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت‌کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد متمرکز) یکی است بنابراین یک نظارت درونی محسوب می‌شود. (زنجان، عمید، ۱۳۸۹: ۲۰۵)

۴-۲ الزام قانون در نظارت سلسله مراتبی

بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد ساختار سازمانی در دستگاه‌های اجرایی، نحوه ورود به خدمت حقوق و مزایای کارمندان و حقوق و تکالیف کارمندان، ارزیابی عملکرد و نظایر این‌ها مقرراتی وضع نموده است، گرچه روح اصل رعایت سلسله مراتب اداری در حقوق ایران پذیرفته شده است و جزء لاینفک سازمان متمرکز اداری است با این همه در قانون مذکور موادی در لزوم رعایت از ساختار سلسله مراتبی از سوی کارمندان و لزوم نظارت سلسله مراتبی مدیران و رؤسا اختصاص داده شده است. به عنوان مثال در تبصره یک ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، نظارت مستقیم مدیران دستگاه‌های اجرائی را از طریق انجام بازرسی‌های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص پیش‌بینی نموده تا بر عدم اخذ رشوه توسط کارمندان و سوءاستفاده کارمندان از موقعیت و مقام اداری خود، اخذ هرگونه امتیاز و تسهیلات و غیره نظارت نمایند. همچنین در ماده ۹۲ این قانون نیز مدیران و سرپرستان بلافصل مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنها باید پاسخگو باشند. ماده ۹۶ این قانون نیز به صراحت کارمندان را موظف به رعایت شدید سلسله مراتب اداری نموده است. طبق این ماده «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق را، در امور اداری اطاعت نمایند و اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند مکلف‌اند کتبا مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند و در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتبا دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجراء دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستور دهنده می‌باشد» البته این ماده از حیث تبعیت مطلق از سلسله مراتب اداری قابل تأمل است و بحث مسئولیت آمر و مأمور در وقوع جرم را که از حیث نظارت سلسله مراتبی نیز واجد اهمیت است مورد توجه قرار می‌دهد. همانگونه که ملاحظه می‌گردد قانون‌گذار در ماده مذکور رعایت سلسله مراتب اداری را در هر صورت تکلیف مأمور اداری دانسته است. از سوی دیگر مقررات قانون مجازات اسلامی در مواد ۵۶ و ۵۷ در باب مسئولیت مأمور به گونه‌ای است که به نظر می‌رسد با این ماده در تعارض باشد. ماده ۵۶ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «اعمالی

که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمی‌شود: در صورتی که ارتکاب عمل به امر آمر قانونی بوده و خلاف شرع هم نباشد... « و ماده ۵۷ نیز در ادامه مقرر نموده: «هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود، آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند ولی مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است اجرا کرده باشد، فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد.» حقوقدانان معتقدند در نظام حقوق جزای ایران و در بحث امر آمر قانونی نظریه بینابین مورد پذیرش قرار گرفته است که طی آن، بایستی میان اوامری که به طور وضوح برخلاف قانون است و دستوراتی که ظاهراً قانونی است تفاوت قائل شد. اجرای اوامری که به طور بارز مغایر با قانون است رافع مسئولیت نیست، ولی دستوراتی که قانونی بودن یا قانونی نبودن آن همراه با شک و تردید است، عدم مسئولیت زبردستی را که مجری آن اوامر بوده به دنبال دارد (شامبیاتی، ۱۳۷۹، ص ۲۹۸). اگر از حیث لزوم تبعیت محض مأمور اداری از سلسله مراتب اداری که در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده حکم قانون مجازات را مورد توجه قرار دهیم ظاهراً به نتیجه متناقضی می‌رسیم. رعایت سلسله مراتب اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری تکلیف دانسته شده است لذا نباید از حیث رعایت این الزام مسئولیتی نیز متوجه مأمور باشد. حتی اگر امر آمر وضوحاً خلاف مقررات باشد بعلاوه بند ۱۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز سرپیچی از دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری را تخلف دانسته است. و ماده ۹۶ نیز مقرر نموده است که اگر کارمندان خلاف بودن دستور را کتبا اطلاع داده باشند هیچگونه مسئولیتی متوجه آنان نخواهد بود.

عبارت « برخلاف مقررات اداری» که در ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده این تعارض ظاهری را حل می‌کند زیرا مبین این است که قانونگذار در مقام بیان عدم مسئولیت اداری بوده است نه مسئولیت جزایی عمومی. چرا که عمل خلاف قوانین و مقررات الزاماً جرم تلقی نمی‌شود و می‌تواند از طریق ابطال یا از طریق فسخ و استرداد اثر سوء آن زائل شود. بنابراین در جمع مواد قانون مجازات و قانون مدیریت خدمات کشوری باید گفت که آنچه در ماده ۹۶ آمده عدم مسئولیت در برابر سازمان و فقدان مسئولیت حقوق عمومی است اما آنچه در قانون مجازات آمده موضوع مسئولیت جزائی است لذا عمل خلاف قوانین و مقررات در صورتی که به عنوان جرم قلمداد نشود می‌تواند به امر آمر قانونی و اصرار وی بر آن انجام شود. اما اگر به ارتکاب جرم منتهی شود آمر و مأمور را در معرض مجازات قانونی قرار می‌دهد. مگر اینکه مأمور به علت اشتباه قابل قبول و به تصور قانونی بودن مرتکب آن شده باشد.

۴-۳ ابزارهای نظارت سلسله مراتبی

اعمال اقتدار سلسله مراتب اداری به ابزارهایی قانونی نیاز دارد تا مقام مافوق با تمسک به آن‌ها حوزه تحت مدیریت خود را به صورت منظم اداره کند و اهداف سازمان را محقق گرداند. این ابزارها مافوق را قادر می‌سازد که در راستای اختیارات برای پرسنل مادون دستور صادر کند و یا اینکه با بهره‌گیری از تکلیفی که مستخدم در گزارش نحوه عملکرد خود به مافوق دارد بر او نظارت داشته باشد و یا از طریق گزارشات مردمی بر نحوه عمل مستخدم مادون اعمال نظارت نماید. در ادامه به تشریح هر یک از این ابزارها به صورت جداگانه خواهیم پرداخت:

۴-۳-۱ صدور بخش نامه

بخش نامه در واقع تعلیمات عام و دستوراتی کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون صادر می کنند. بخش نامه وسیله اجرایی و ابزار کار نظارت است طوری که بخش نامه نقش مهمی در مدیریت امور اداری بازی می نماید (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ص ۴۰). قوانین و آیین نامه ها معمولاً به صورت بخش نامه به دوایر اداری متبوع ارسال می گردد زیرا به لحاظ کلی بودن و گاه مبهم بودن قوانین و آیین نامه ها اجرای آن برای کارمندان دشوار است و نیاز به راهنمایی مقام مافوق دارند. مأموران اداری مکلف به تبعیت از بخش نامه های اداری هستند و برای آنها تکلیف ایجاد می نماید. بخش نامه از لحاظ ماهیت در ردیف مقررات عمومی نیست و جزء تعلیمات داخلی ادارات محسوب نمی گردد و نمی تواند اثر محدودکننده بر حقوق مردم داشته باشد. مراد از بخش نامه در اینجا به عنوان ابزار نظارت سلسله مراتبی آنهایی است که ماهیتی در حد مقررات داخلی اداره و سازمان دارند و در حدود اختیارات مدیر اداره یا سازمان تهیه و ابلاغ می گردند این بخش نامه ها به لحاظ اینکه حق و تکلیف برای عموم ایجاد نمی نمایند قابل استناد در دادگاه نبوده، در روزنامه رسمی انتشار نمی یابند و قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیز نیستند. بنابراین بخش نامه ها ماهیتی درون سازمانی دارند و همانگونه که حقوقدانان اشاره نموده اند بخش نامه هایی که دارای ماهیت مقررات عمومی هستند از شمول این تعریف خارج اند و در ردیف تصویب نامه ها و آیین نامه شناخته می شوند.

۴-۳-۲ گزارش اداری

یکی دیگر از ابزارهای نظارت و ارزیابی عملکرد افراد و کنترل دستگاهها و جلوگیری از تخلفات اداری، گزارش اداری نام دارد. گزارش اداری برخلاف بخش نامه جریانی کاملاً معکوس را طی می نماید و مأموران مادون به وسیله آن نتیجه اقدامات، کار و اوضاع امور را به مافوق گزارش می کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ص ۴۱). گزارشها بیشتر از جهت ارزیابی عملکرد و کیفیت انجام امور و پیشرفت کارها اهمیت دارند. بخشی از این گزارشها توسط واحدهای ارزیابی عملکرد برای مقامات اداری مرکزی تهیه می گردند. که شامل سه نوع ارزیابی عملکرد سازمان، کارکنان و مدیران می باشد (ماده ۸۱ و ۸۲ قانون استخدام کشوری) گزارش این واحدها از جهت بررسی مقتضیات و مصالح اداری و تحقق اهداف سازمان اداری ابزاری در دست مقامات مافوق محسوب می شوند.

۴-۳-۳ کنترل از طریق شکایات مردمی

یکی دیگر از ابزارهای نظارت سلسله مراتبی در سازمانها، شکایت ارباب رجوع و مردم از کارمندان اداری به مافوق آنها است. هر شخص حقیقی یا حقوقی که از عملکرد کارمندی یا واحدی رضایت نداشته باشد، می تواند به مقام مسئول یا مافوق نارضایتی خود را ابراز نماید. بدین وسیله مقام مافوق از کیفیت عمل مادون آگاه می شود و می تواند از طریق دادن دستورهای اداری اعمال نظارت نماید و رفتار او را اصلاح کند. در کشور ما نظارت سلسله مراتبی از طریق شکایت و گزارش مردمی ابزار مهمی در اعمال اینگونه نظارت است زیرا ارباب رجوع ناراضی در ابتدا به مقام مافوق کارمند مراجعه نموده و از عمل او شکایت می نماید و یا به مسئول اداره یا واحدی مراجعه و از عملکرد اداره شکایت می کند بدین وسیله رئیس و مدیر با آگاهی از نحوه عمل در صورتی که تخلفی مشاهده کند یا از کیفیت عملکرد ناراضی باشد تصمیم مقتضی اتخاذ می کند. با این اوصاف نظارت از طریق شکایت و گزارش مردمی هم به ارزیابی عملکرد کمک می کند و هم موارد تخلف را می تواند آشکار سازد و از این جهت

ابزاری برای نظارت سلسله مراتبی است که مدیران بالا دست را از نحوه عمل و تصمیم کارمندان خود آگاه می‌کند. قانونگذار نیز در ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، رضایت ارباب رجوع را یکی از مصادیق عملکرد مطلوب و موجب ارتقاء شغلی کارکنان دانسته است.

۵- ضمانت اجرای نظارت سلسله مراتبی

اقتدار نظارت سلسله مراتبی زمانی قابلیت اجرایی پیدا خواهد کرد که دارای ضمانت اجرای قوی باشد از این رو ضمانت‌های اجرایی در منابع قانونی پیش‌بینی شده است که آنها را می‌توان به دو شاخه ضمانت‌های نظارت بر اعمال اداره و ضمانت‌های نظارت بر اشخاص اداری تقسیم بندی نمود:

۵-۱ نسبت به اعمال اداری سلسله مراتب اداری

گفتیم که اعمال اداری یکجانبه و تصمیمات اداری عام و خاصی که مدیران و مقامات مادون اتخاذ می‌نمایند ممکن است خلاف قانون، خلاف مقتضیات و مصلحت اداره و یا خلاف اقتضانات مالی سازمان باشد. لذا ضرورت وجود ضمانت اجرایی دقیق برای نظارت و کنترل سلسله مراتبی امری اجتناب ناپذیر است. از سوی دیگر به علت اینکه، اعمال و تصمیمات اداری صورت ظاهری عمل مأموران است و دارای آثار و اعتبار مستمر برای اداره و سازمان متبوع و گاه اشخاص حقوقی و حقیقی ثالث خواهد بود، مقامات مافوق اقداماتی باید انجام دهند که از استمرار اعتبار تصمیم به شکل و وضع موجود جلوگیری بعمل آید. بر این اساس، مقامات مرکزی می‌توانند تصمیمات مقامات مادون را به یکی از اشکال زیر تغییر دهند:

الف- اصلاح: مقام مافوق می‌تواند با بخش‌نامه یا دستور مستقیم اداری نسبت به اصلاح برخی تصمیمات موجود و رویه‌های معمول اتخاذی از سوی کارکنان که خلاف قانون و مصلحت تلقی می‌شود اقدام نماید. مقام مافوق ممکن است اصلاح را خود راسا انجام دهد یا دستور اصلاح را بدهد.

ب- تغییر: در تغییر، عمل جابجایی صورت می‌گیرد بدین معنی که تصمیم و عمل مقام مادون به وسیله عمل و تصمیم مقام مافوق تغییر داده شده و اقدام جدیدی جایگزین می‌شود. بدین ترتیب تصمیم اداری توسط مقام مافوق اتخاذ می‌گردد و اقدام خلاف (مصلحت و مقررات) مأمور قدرت تأثیر سوء خود را از دست می‌دهد و ماهیت اثر عمل اداری با تغییر ادامه می‌یابد. کنترل از طریق اصلاح و تغییر معمولاً کنترلی است که به اقتضای خلاف مصلحت بودن تصمیم و عمل اداری صورت می‌گیرد. زیرا در صورتی که عمل اداری غیرقانونی و خلاق مقررات باشد باید ابطال گردد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ص ۲۷۷).

ج- تعلیق: ممکن است تصمیمات و اعمال زیردستان در سلسله مراتب اداری به صورت تعلیق این اعمال کنترل شود. تعلیق اثر تصمیم و عمل را معلق کرده به تعویق می‌اندازد بنابراین بدون اینکه در ماهیت حقوقی خود تصمیم و عمل تغییری یا اصلاحی صورت گیرد اجرا و اثر آن موکول به حصول امری یا موکول به رفع حالتی می‌شود که مانع از اجرای تصمیم است.

د- لغو و ابطال: لغو و ابطال ماهیتی متفاوت دارند اما از حیث اینکه هر دو اعتبار تصمیم را از میان می‌برند در یک بند می‌گنجد. تصمیمات و اعمال اداری یکجانبه ایقاعاتی محسوب می‌گردند که مادام که لغو یا ابطال نشده‌اند به اعتبار و قوت خود باقی هستند و اداره و اشخاص ثالث ملزم به تبعیت و رعایت مفاد آن هستند. (موسی زاده، ۱۳۸۸، ص ۱۴۹). عوامل مختلفی ممکن است تصمیمات و اعمال عام و خاص ادارات و اشخاص را لغو کند مانند انقضای مدت یا تغییر شرایط و اوضاع و احوال که در نتیجه آن ممکن است اداره از تصمیم سابق خود عدول نماید و آن را کلاً یا جزئاً لغو و فسخ نماید. اما در مورد اعمال و

تصمیماتی که خلاف مقررات و قوانین باشد اداره و مقام مسئول مافوق مکلف به ابطال است. مقام مافوق در اعمال کنترل سلسله مراتبی خود راجع به اینگونه اعمال چاره‌ای جز ابطال ندارد، زیرا عمل خارج از مقررات و موازین به نحو صحیح صورت نگرفته است تا واجد اثر حقوقی باشد. ابطال شدیدترین نوع اعمال نظارت مافوق نسبت به اعمال و تصمیمات زیردستان است و معمولاً تنها در مواردی که برخلاف قانون و یا تشریفات اتخاذ شده یا انجام شده باشد اعمال می‌گردد. در مورد تصمیماتی که توسط دیوان ابطال گردد تعیین تاریخ اثر ابطال به دیوان واگذار شده (ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵) مگر اینکه ابطال به لحاظ خلاف شرع بودن تصمیم باشد که در این مورد اثر ابطال از تاریخ اتخاذ تصمیم است.

۵-۲ نسبت به کارکنان

کارکنان اداری همواره به صورتی سلسله مراتبی تحت کنترل و اقتدار مقامات مافوق اداری خود هستند. اختیاراتی که مقامات مافوق نسبت به زیردستان اداری خود اعمال می‌کنند محدود است و غالباً نمی‌تواند از یکی از موارد زیر خارج باشند:

۵-۲-۱ تغییر پست سازمانی مستخدم

بند ب ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت سیاسی را بدون الزام به رعایت مسیر قانونی مقرر در ماده مذکور برای رعایت مسیر ارتقاء شغلی از اختیارات مقامات مافوق دانسته است. بنابراین با توجه به تعریفی که ماده ۷۱ همین قانون از پست‌های مدیریت سیاسی به عمل آورده است، در سازمان اداری مرکزی معاون اول رئیس جمهور، وزرا و معاونین رئیس جمهور، معاونین وزرا، استانداران و سفرا صاحب پست سیاسی تلقی می‌گردند و عزل و نصب آنان توسط مقام مافوق بدون رعایت هرگونه تقيیدات قانونی است اما به طور کلی باید گفت کلیه افراد در سطوح مدیریتی سازمان‌های اداری مرکزی به تبع سلسله مراتب اداری در معرض عزل و نصب مدیریتی هستند و بنابراین مقامات مافوق می‌توانند پست‌های افراد را درون سازمان تغییر دهند هر چند نمی‌توانند مجازات‌های انفصال یا تنزل مقام یا رتبه را در حق آنها اعمال نمایند. زیرا به موجب بندهای «ز» و «و» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری این قبیل موارد تنبیهات اداری است و اعمال آنها تنها در اختیار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و سایر مقامات صالح قضایی است. در این باره آرای وحدت رویه متعددی از دیوان عدالت اداری صادر گردیده است و طی آن دیوان تأکید نموده است که اگرچه تغییر پست سازمانی مستخدمین در درون اداره از اختیارات مقامات مافوق است اما این تغییر نباید منجر به کاهش مزایای استخدامی و تنزل رتبه مستخدم گردد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آخرین آراء خود در این زمینه مقرر داشته است: «به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال، مقامات مصرح در این ماده قانونی اختیار اعمال مجازات‌های مقرر در بندهای الف، ب، ج، د ماده ۹ قانون مذکور را دارند لکن اعمال سایر مجازات‌های مقرر در آن ماده از جمله تنزل مقام و گروه منحصر در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار دارد و آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۲ مورخه ۱۳۸۸/۰۱/۲۵ و شماره ۳۰ مورخه ۱۳۸۸/۰۱/۳۱ نیز مؤید همین امر است. بنابراین تغییر پست ثابت سازمانی مستخدم بدون تنزل مقام یا گروه از اختیارات مدیریت دستگاه متبوع مستخدم می‌باشد.

۵-۲-۲ مجازات انتظامی

علاوه بر اینکه سرپیچی از دستورات اداری مقامات مافوق از سوی کارمندان تخلف اداری است و مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری قابل رسیدگی در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است (بند ۱۳ ماده ۸)، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مواد ۱۲ و ۱۳ به وزرا و بالاترین مقام اجرائی سازمان‌های مستقل دولتی و سایر دستگاه‌های موضوع تبصره ماده ۱ این قانون اجازه داده شده، برخی مجازات‌های مقرر در قانون را رأساً نسبت به کارمندان متخلف خود اعمال نمایند. قانونگذار همچنین اجازه تفویض این اختیار را در مورد مجازات‌های خاصی به مقامات مادون داده است. مطابق این ماده قانونی مقامات اداری می‌توانند مجازات‌هایی مانند اخطار کتبی بدون درج در پرونده (بند الف ماده ۹)، توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی (بند ب)، کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال (بند ج) و انفصال موقت از یک ماه تا یک سال (بند د) را نسبت به کارمند متخلف اعمال نماید. مطابق اجازه مقرر در ماده ۱۲، وزرا و بالاترین مقام اجرائی دستگاه‌های دولتی می‌توانند اجازه اعمال سه مجازات نخست را به معاونان خود تفویض نمایند و استانداران، رؤسای دانشگاه‌ها و مدیران کل با تفویض این مقامات می‌توانند مجازات‌های اخطار کتبی و توبیخ کتبی (موضوع بندهای الف و ب (ماده ۹) را در مورد کارمندان متخلف خود اعمال کنند. مبنای این اقتدار مصالح اداری است که تشخیص آن به بالاترین مقام احاله شده است بنابراین بالاترین مقام می‌تواند با استفاده از اجبار سلسله مراتبی در صورت تخلف کارمند خود به اعمال ضمانت اجرا بپردازد و پرونده رسیدگی به تخلف را به هیات حل اختلاف احاله ندهد. بر همین اساس تجدیدنظر بدوی تصمیم منوط به رضایت بالاترین مقام است که ضمانت اجرا را اعمال نموده است (قسمت اخیر ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری) علاوه بر این، مطابق ماده ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقامات مذکور می‌توانند کارمندی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال، بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند. در این صورت کارمند مذکور حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ حکم اخراج می‌تواند به تصمیم مقامات اعتراض نماید و مقام مربوطه موظف است پرونده وی را جهت تجدیدنظر به هیأت تجدیدنظر ارجاع نماید. هیأت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی بوده و رأی آن قطعی است.

خارج از مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری مقامات اداری مافوق برابر قانون مدیریت خدمات کشوری در مواردی راساً مجاز به اعمال مجازات‌های مشخصی هستند. این موارد محدود را قانونگذار در تبصره یک ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مشخص نموده است. مطابق این ماده مقام اداری مجاز به اعمال تنبیهات مشخصی برای کارمند رشوه گیرنده است، این ماده قانونی تنها موردی است که راساً و به طور مجزا از قانون رسیدگی به تخلفات اداری اجازه اعمال تنبیه اداری به مقام مافوق در سلسله مراتب اداری داده شده است و قانونگذار خود صراحتاً اعلام کرده است اجازه مقرر در این ماده تنها موردی است که طی آن مقام مافوق حق اعمال ضمانت اجرا انضباطی دارد و رسیدگی در سایر مواردی که قانون، کارمند را ممنوع از کاری یا مکلف به انجام تکلیفی نموده باشد باید مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ (ماده ۹۷ قانون مدیریت خدمات کشوری) انجام پذیرد.

نتیجه گیری

وجود اصل سلسله مراتب اداری برای داشتن یک نظام اداری منسجم و کارآمد از مهمترین ضروریات سیستم اداری محسوب می‌شود که برای برقراری نظم و انضباط و همچنین افزایش راندمان پرسنل سازمان در حقوق اداری مورد توجه قرار گرفته

است. بر اساس اصل سلسله مراتب اداری، مقامات مافوق و مادون سیستم اداری به صورت زنجیروار و طولی با یکدیگر در ارتباط هستند و همچنین اوامر و فرامین روسای ادارات به مرئوسین در چهارچوب قوانین و مقررات، که برگرفته از شرع مقدس می‌باشد ابلاغ می‌شود. و تمامی تصمیمات اتخاذ شده در راستای دستورات و اوامر مافوق می‌باشد. البته در صورت مغایرت اوامر آمره با قوانین و مقررات، قانون پیش‌بینی لازم را برای شخص مرئوس در نظر گرفته است تا با ارائه گزارش کتبی به مافوق، مغایرت دستور صادره با قوانین موجود را به اطلاع مقام مافوق رسانده و در صورت اصرار مافوق مبنی بر اجرای دستور، مجازات تخلف و یا جرم احتمالی مشمول فرد مادون نمی‌شود و فقط مقام آمره را شامل می‌شود.

از طرفی دیگر ارتباط موجود بین اعمال اداری با حقوق و آزادی‌های شهروندی ارباب‌رجوع، این امکان را بوجود می‌آورد که شاید حقوق شهروندان مورد تعرض واقع شود لذا بحث نظارت سلسله مراتبی در این زمینه پیش‌بینی شده است تا با استفاده از ابزارها و مکانیسم‌های موجود ضمانت‌اجرایی این مهم را فراهم نماید. نظارت سلسله مراتبی که به عنوان نظارت دورن سازمانی در سازمان‌های متمرکز اداری هم نام برده می‌شود با نظام‌مند نمودن و قاعده‌مند کردن اصل سلسله مراتب اداری، فعالیت‌های اجرایی نظام اداری را کنترل و ارزیابی می‌نماید و با اعمال اداری صحیح، نظارت دورن سازمانی را بر اساس قوانین و مقررات و تعیین حدود و اختیارات، و همچنین اطاعت از مقامات مافوق از سوی پرسنل مادون و ایجاد اعتماد در ارباب‌رجوع و شهروندان جهت مراجعه به مقامات مافوق اداری، سعی در ایجاد سیستم اداری سالم و منظم بر مبنای اصول حقوق اداری با رعایت مصلحت عمومی جامعه را دارد.

منابع

- ۱- ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۰
- ۲- امامی، محمد و دهقان، فرشته، مقاله نظارت دورنی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران، مجله مطالعات حقوقی، دوره پنجم، ۱۳۹۲.
- ۳- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۹.
- ۴- امیر ارجمند، اردشیر، سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون، مجله راهبرد، شماره ۲۶، ۱۳۸۱.
- ۵- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری (از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی)، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۱
- ۶- پتفت، آرین، ۱۳۹۲، سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکار برای جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۷- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش، ۱۳۷۰.
- ۸- دریشوند، ابوالفضل، راجی، سید محمد هادی، تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی ج.ا.ا، مجله حکومت اسلامی، سال شانزدهم، شماره سوم، ۱۳۹۰
- ۹- رابینز، استیفن، تئوری سازمان، ترجمه مهدی الوانی، محمد دانائیفرد. تهران، نشر صفار، ۱۳۷۸.
- ۱۰- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران، تهران، دراک، ۱۳۸۸
- ۱۱- رضا موسی زاده، حقوق اداری ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۶
- ۱۲- شامبیاتی، هوشنگ، حقوق جزای عمومی، تهران، پازنگ، ۱۳۷۱.
- ۱۳- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

- ۱۴- قانون تخلفات اداری.
- ۱۵- قانون مجازات اسلامی.
- ۱۶- قانون مدیریت خدمات کشوری.
- ۱۷- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ چهل و هشتم، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۸.
- ۱۸- کلسن، هانس، نظریه حقوقی ناب، مدخلی به مسائل نظریه حقوقی، ترجمه اسماعیل نعمت الهی، چاپ اول، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- ۱۹- گرجی ازندریانی، علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، چاپ دوم، تهران، انتشارات جاودانه، ۱۳۸۹
- ۲۰- مجموعه قوانین استخدام کشوری.
- ۲۱- محمد امامی، کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، ج ۱، میزان، ۱۳۹۷.
- ۲۲- محمودی، جواد، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰
- ۲۳- منوچهر موتمنی طباطبایی، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ هشتم، ۱۳۸۱.
- ۲۴- موسی زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۸
- ۲۵- نجف بیگی، رضا، سازمان و مدیریت، ص ۲۴.
- ۲۶- نوربها، رضا، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۳
- ۲۷- نوری، جواد، حقوق اداری ایران، داتیس، ۱۳۹۸
- ۲۸- الوانی، مهدی، مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹
- ۲۹- ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر میزان، چاپ چهارم، ۱۳۸۸.
- ۳۰- ویژه، محمدرضا، تاملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه راهبرد، سال ۱۸، شماره ۵۰
- ۳۱- هانگر، جی دیوید و توماس ال ویلن، مبانی مدیریت استراتژیک. ترجمه محمد اعرابی و داود ایزدی. تهران: دفتر پژوهش-های فرهنگی، ۱۳۸۴.

32- Auby, Jean- Marie (1973). Institutions Administrative. Dalloz, paris

33- Auby, Jean- Marie (1979). T droit administrative. Dalloz, Paris.

34- Chapus, Rene (2001). Dooit administrative Montchrestion. Paris.

35- Debbasch, Charles (2005). Administrativ publique Economica. paris.

36- Vedel G droit administrative the mis 1980 p 20 et suivant.