

افغانستان آزاد – آزاد افغانستان

AA-AA

چو کشور نپاشد تن من مباد بدین بوم و بر زنده یک تن مباد
همه سر به سر تن به کشتن دهیم از آن به که کشور به دشمن دهیم

www.afgazad.com

afgazad@gmail.com

Political

سیاسی

پژوهشگر: محمد آصف فقیری
۱۵ فیبروری ۲۰۲۴



محمد آصف فقیری

حقوق بین الملل هوانوردی ملکی - ۱۵

ACAA-ICAO

فصل چهارم: نظارت قضائی در هوانوردی ملکی

مبحث اول- مبانی و مفاهیم نظارت:

نظارت عبارت است از کنترل و بررسی اعمال و تصمیمات یک نهاد دولتی از سوی دیگر نهاد دولتی، تا اطمینان حاصل شود که عمل و تصمیم نهاد اداری اولی در حدود و قلمرو قانون قرار دارد. امر نظارت و مهار قدرت با قدرت از مسایل اساسی که صرفاً از سوی نهاد دولتی بر نهاد دولتی دیگر قابل تحقق است، و نظریه میزان و تعادل نیز از این موضوع مورد تاکید قرار می دهد (صداقت، ۱۳۹۵: ۴۴). در حقوق بین الملل هوانوردی نظارت از مجرای نظارت کنندگان داخلی و هم چنان توسط نهادهای بین المللی که با ضمانت اجرای بیشتر و مشخص تری می باشد صورت می گیرد.

گفتار اول- انواع نظارت:

بند ۱- نظارت اداری:

نظارت اداری دو نوع است یکی درون سازمانی و دیگری بیرون سازمانی:

۱. نظارت اداری درون سازمانی: مثل رئیس جمهور، وزراء، مقامات عالی اداری و تفتیش های داخلی.
 ۲. نظارت بیرون سازمانی: مانند اداره عالی تفتیش که در دو حوزه یکی گستردگی قلمرو نظارت و دیگری استقلال در اعمال نظارت در آن مطرح است.
- فرق بین نظارت درون سازمانی و بیرون سازمانی:

۱. نظارت‌کننده و نظارت‌شونده در یک ساختار اداری قرار دارد اما در بیرون سازمانی خلاف آن.
۲. در نظارت اداری درون سازمانی، میان نظارت‌شونده و نظارت‌کننده، سلسله مراتب وجود دارد ولی در بیرون سازمانی مغایر آن.

الف- مفهوم اهداف نظارت درونی:

نظارت سلسله مراتبی در دستگاه‌های اداری اهداف، ابعاد و ضرورت‌هایی را ایجاد می‌کند. آنچه که در علم مدیریت از نظارت سلسله مراتبی بحث می‌گردد غالباً حول ارزیابی عملکرد سازمان است و مباحث حقوقی و قانونی مربوط بدان کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد این تحقیق سعی نموده است مباحث قانونی و حقوقی را مورد توجه قرار دهد نظارت از ریشه عربی نظربه معنای نگرستن، مشاهده همراه با تدبیر و تفکر است. (معین: ۱۳۸۷: ۱۱۶۱) معادل لاتین نظارت (کنترل) یا بازنگری است که در معنای اعمال محدودیت میباید مانند کنترل سیاسی یا کنترل پارلمانی که مراقبت عمومی از مسأله یا امری را معنا میدهد. اما نظارت به طور خاص در علمی مانند مدیریت دولتی، اقتصاد و بودجه بندی، معانی مختص خود را دارد. در علم مدیریت غالباً همراه با واژه "ارزیابی" میاید و به فرایندی اطلاق میشود که مجموعه سیاست‌ها، مراقبت‌ها و عملکردهای مدیران را به منظور مقایسه فعالیت‌های انجام شده با اصول مدون و همچنین اعمال اصلاحات لازم در جهت کاهش انحرافات احتمالی از اهداف تعیین شده تحت نظر دارند (هانگر، ۱۳۸۴: ۲۶۰). در اصطلاح کلی حقوقی ناظر عنوان مقامی است که به منظور بازرسی و ارزیابی اقدامات مقاماتی چون وصی و قیم تعیین می‌شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۰: ۴۳۲) اما در اصطلاح حقوق عمومی نظارت به معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت است و عبارت است از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است. (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱) قوه مجریه خود بر دستگاه‌های اداری متبوع، نظارتی درون سازمانی اعمال می‌نماید که نظارت اداری نیز گفته اند. نظارت درون سازمانی نظارتی است که به منظور بررسی و تطبیق عملیات با برنامه، جلوگیری از انحرافات عملیات دولت نسبت به اهداف تعیین شده در برنامه و جلوگیری از تخلف کارمندان از مقررات و قوانین و شناسایی متخلفین صورت می‌گیرد. از این منظر اهداف نظارت بیرونی و درونی یکسان است اما از آنجا که در نظارت درون سازمانی شخصیت حقوقی نظارت‌کننده و نظارت‌شونده یکی است نوعی اعمال کنترل بر خود محسوب می‌گردد. نظارت درونی سازمانی قوه مجریه را برخی حقوقدانان از حیث مرجع ناظر به سه نوع تقسیم نموده‌اند: الف- نظارت بر خود که با اقدام و دادخواهی متضرر نسبت به عمل و رفتار اداره و مقام اداری متخلف صورت می‌گیرد و مقام اداری که تخلف نموده جهت جبران، رفتار خود را اصلاح و از رویه غیر قانونی عدول مینماید.

ب- نظارت مافوق:

اما به طور کلی نظارت درونی بر سازمان‌های متمرکز از طریق یک ساختار سلسله مراتبی اعمال می‌گردد که بیشتر قسم دوم تقسیم بندی مذکور را به ذهن متبادر می‌سازد. با در نظر گرفتن اینکه در نظارت سلسله مراتبی در دانش مدیریت صرف انطباق عمل با قانون نیست که در حوزه اختیارات ناظر قرار دارد و به عبارتی نظارت فراقانونی است نظارت سلسله مراتبی درونی را میتوان در ابعاد زیر دانست:

ت- نظارت بر قانونی بودن اعمال:

این نوع نظارت در واقع بیشتر بازرسی معنایدهد و به صورت پسینی اعمال می‌گردد. در این نوع نظارت عمل مجری یا عامل اداری نباید از حدود وظایف و اختیارات مصرح در قوانین و مقررات برای وی تجاوز نموده باشد

(مؤتمنی، ۱۳۶۷: ۱۹). در واقع کنترل بر قانونی بودن عمل اداری و کنترل قانونی بودن صلاحیت مأمور اداری هر دو زیرمجموع های از این نوع نظارت هستند. ت- نظارت بر مصالح سازمان: نظارت اداری فراتر از بررسی تخلفات قانونی است و ممکن است اقدامات، تصمیمات و دستورالعمل هایی که با وجود قانونی بودن، با مصالح عمومی سازمان هماهنگ نیست را نیز شامل گردد. (مؤتمنی، ۱۳۶۷: ۲۰)

ث- نظارت بر کارآمدی:

این نظارت که همواره در علم مدیریت همراه با ارزیابی میآید در واقع سنجش عمل سازمان و کارکنان در جهت شناخت میزان توانائی و بهره‌وری آنها برای سازمان است. (الوانی، ۱۳۷۹: ۸۰) در امور هوانوردی این نوع نظارت توسط نهادهای بین المللی که اسناد امتیازدهی نیز به همراه دارد صورت می‌گیرد. بنابراین با وجود اهمیتی که این نوع نظارت دارد بیشتر در قالب مدیریت دولتی مهم و مطرح است و کمتر در بحث های حقوق عمومی و علوم سیاسی بدان توجه میشود، اما مبانی قانونی این نوع نظارت نیز بدون توجه به بحث های فنی و شیوه های صحیح اعمال آن باید در حقوق مورد توجه قرار گیرد. بدین ترتیب مهم است که اهداف و ضرورت نظارت درونی سلسله مراتبی تشریح شود. اهداف نظارت درونی هدف از نظارت درونی را اطمینان از عملکرد و روند صحیح اداری هم از حیث مطابقت اعمال اداری با قواعد و مقررات و هم از جهت کارائی آن گفته اند و اینکه در نهایت باید این امر را ممکن سازد که آیا اداره با توجه به امکاناتی که در اختیار دارد توانسته است وظایف خود را به خوبی انجام دهد (الوانی، ۱۳۸۸: ۱۹). در واقع هدف نظارت درونی ابعاد پیش گفته این نوع نظارت را پوشش میدهد. هدف و کارکرد دیگری نیز که در نظارت درونی دنبال میشود اینست که به نقاط قوت و ضعف مدیریت امور پی میبرند و به ارزیابی نظارت شوندهگان و نهادهای تحت نظارت می-پردازند (الوانی، ۱۳۷۹: ۷۸). با این اوصاف نظارت درونی ابزار مؤثری است برای ارتقاء و بهبود زمامداری و مدیریت خدمات سازمان است در کنار اینها در هدف جزئیتر نیز محقق میشود: اول ثبت مرحله به مرحله اقدامات جزئی و نتایج کوتاه مدت آنها و دوم الگوبرداری فرآیندهای موفق توسط سازمان های مشابه دیگر هیچ برنامه و هدفی بدون وجود کنترل محقق نمیشود، از این رو گاهی دانشمندان علم مدیریت کنترل درونی و مدیریت را مترادف هم میآورند. (همان: ۸۴) در صورتی که نظارت درون سازمانی به خوبی اعمال گردد سازمان در مسیر صحیح حرکت نموده و اهداف را محقق خواهد نمود و به مرحله نظارت برون سازمانی خواهد رسید. بعلاوه به لحاظ گستردگی حیطه های وظایف و اختیارات در قوه مجریه به عنوان يك سازمان، امکان کنترل کامل از طریق بیرونی وجود ندارد. در واقع کنترل بیرونی بر شیوه صحیح اعمال کنترل درونی نیز صورت میگیرد؛ اینکه آیا سازمان با کنترل حوزه تابع خود توانسته است اهداف را محقق و قوانین و مقررات را اجرا نماید و جلوی تخطی از قوانین و مقررات را بگیرد. نظارت درونی بخش اعظمی از هنر مدیریت سازمان اداری دولت است و قوه مجریه به عنوان اساسی ترین رکن اجرائی کشور بدون اعمال کنترل درونی و شیوه منظم و قانونمند پاسخگویی، نخواهد توانست امور کشور را اداره نماید و کشور دچار هرج و مرج و بیسامانی خواهد شد. از سوی دیگر ضرورت پاسخگویی به نهادها و مقامات ناظر بیرونی اقتضا دارد مسؤولان قوه اجرائی ابتدا خود نظارتی سلسله مراتبی فراگیر و فعال بر دستگاه های اجرائی تابعه خود داشته باشند.

ج- نظارت درونی از طریق سلسله مراتب اداری:

برخی حقوق دانان نظام سلسله مراتبی را نظام تبعیت دانسته- اند. یعنی در نظام سلسله مراتبی هر رتبه ملزم به تبعیت از دستورات صاحب رتبه بالاتر است بدین ترتیب مقامات مادون تابع مقامات مافوق می باشند و این اقتدار مقامات

مرکزی، به اقتدار سلسله مراتبی تعبیر میشود (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۹۳). اقتدار سلسله مراتبی به مقامات مرکزی اولویت هائی بر اشخاص و تصمیمات مقامات محلی اعطاء می نماید. اولویت بر روی اشخاص این امکان را برای مقامات مافوق مرکزی فراهم می آورد که میتوانند آنها را به پست هائی بگمارند و وظایف آنها را سازماندهی نمایند. اقتدار سازماندهی (دباش، ۲۰۰۵، ص ۲۳۰) به آنها دستوراتی بدهند که محتوی قواعدی است که در اقدامات آنها بایستی مورد توجه قرار گیرد (اقتدار تعلیماتی) و آنها را در صورت قصور تحت ضمانت اجرائی قرار دهند (اقتدار انضباطی) (اوبی، ۱۹۷۳: ۱۶۲) اهمیت سلسله مراتب اداری و نظارت از طریق آن به حدی است که بسیاری سلسله مراتبی بودن را شاخصه اصلی نظارت درونی دولت میدانند (انصاری، ۱۳۸۱: ۱۸۳؛ امامی، ۱۳۸۹: ۱۴۴). گاهی مقاماتی که خارج از حیطه دستگاه های اجرائی مرکزی دولت قرار دارند ممکن است تحت نظارت سلسله مراتبی قرار داشته باشند این مسأله امری استثنائی است. مشخصه های نظارت سلسله مراتبی در نظارت سلسله مراتبی هر سرپرست نسبت به زیردستان خود اختیارات نظارتی وسیعی دارد. اما باید توجه داشت که کنترل سلسله مراتبی دارای مشخصات خاص خود است:

سلسله مراتب ذاتاً باید طولی و عمودی باشد. اشخاص در طول هم بر اعمال مادون خود نظارت دارند. رئیس جمهور بر کار وزرا، وزرا بر کار معاونان و روسای سازمان های ذیربط، هر يك از روسا بر کار معاونان خود و مدیران واحد های متبوع و مدیر هر واحدی بر کار کارمندان متبوع نظارت دارد. عمودی بودن کنترل سلسله مراتبی يك حسن مهم دارد. در این حالت نظم محکمی در امور پیدا میشود که در آن هر فرد تنها در برابر يك نفر پاسخگو است و بایست به او گزارش دهد و از او دستور بگیرد. بنابراین از تشتت در انجام دستورات و وظایف و سردرگمی کارمندان جلوگیری میگردد. با قائل گردیدن مشخصه طولی بودن برای نظام سلسله مراتب مقاماتی که برابر قانون اختیار نظارت قانونی بر سازمانی را مینمایند در ردیف سلسله مراتب به شمار نمیروند چرا که این اشخاص با وجود دارا بودن مسؤلیت نظارت، مقام مافوق نظارت شوندگان محسوب نمیگردند، کارمندان سازمان از وی دستور نمی گیرند 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 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 اقتضائی باشد (مؤتمنی، ۱۳۶۸: 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 دستورالعمل هائی 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 مسؤلیت تام و کامل است و مدیر مافوق در برابر عملکرد سازمان و کارکنان مسؤول است مقتضی است نظارتی فراتر از کنترل قانونی صرف اعمال نماید (امامی، ۱۳۸۹: ۱۴۳ و انصاری، ۱۳۸۱: ۱۴۸). ج- نظارت سلسله مراتبی درون سازمانی است و به نظارتی اعمال میگردد که سازمان مرکزی نسبت به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می نماید و از آنجا که شخصیت حقوقی نهاد نظارت کننده (سازمان مرکزی) و نهاد نظارت شونده (واحد متمرکز) یکی است بنابراین يك نظارت درونی محسوب می شود (زنجانی، ۲۰۵: ۱۳۸۹). نظارت اداری در امور هوانوردی افغانستان قابل دفاع است ولی ارزیابی و نظارت که توسط نهادهای بین المللی صورت می گیرد با ضمانت اجرای بیشتر قابل ملاحظه است.

د- صدور بخشنامه :

بخشنامه در واقع تعلیمات عام دستوراتی کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون صادر میکنند. بخش نامه وسیله اجرائی و ابزار کار نظارت است طوری که بخشنامه نقش مهمی در مدیریت امور اداری بازی می- نماید (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۰). قوانین و آئین نامه ها معمولاً به صورت بخشنامه به دوائر اداری متبوع وزارتخانه ها ارسال میگردد زیرا به لحاظ کلی بودن و گاه مبهم بودن قوانین و آئین نامه ها اجرای آن برای کارمندان دشوار است و نیاز به راهنمایی مقام مافوق دارند. مأموران اداری مکلف به تبعیت از بخشنامه های اداری هستند و برای آنها تکلیف ایجاد می نماید. بخشنامه از لحاظ ماهیت در ردیف مقررات عمومی نیست و جزء تعلیمات داخلی ادارات محسوب میگردد و نمیتواند اثر محدودکننده بر حقوق مردم داشته باشد. مراد از بخشنامه 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 میگردد این بخشنامه ها به لحاظ اینکه حق و تکلیف برای عموم ایجاد نمی نمایند قابل استناد در دادگاه نبوده، در روزنامه رسمی انتشار نمینابند و قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیز نیستند. بنابراین بخشنامه ها ماهیتی درونسازمانی دارند و همان گونه که حقوقدانان اشاره نموده اند (مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۱). بخشنامه هائی که دارای ماهیت مقررات عمومی هستند از شمول این تعریف خارجند و در ردیف تصویب نامه و آئین نامه شناخته می شوند. در مورد اینکه آیا مقام مادون الزامی به تبعیت از بخشنامه هائی دارد که خلاف قانون یا خارج از صلاحیت مقام مافوق دارد یا خیر باید به نظام سلسله مراتبی حاکم بر دستگاه های اداری و بحث مفصل امر امر قانونی توجه داشت که در قسمت ب از این مبحث مورد توجه قرار گرفت و همان حکم نیز جاری است.

ه- گزارش اداره:

گزارش اداری نیز در کنار بخشنامه ابزار دیگری برای نظارت و ارزیابی عملکرد افراد و کنترل دستگاه ها و جلوگیری از تخلفات است. 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 میکنند (مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۱). گزارشها بیشتر از جهت ارزیابی عملکرد و کیفیت انجام امور و پیشرفت کارها اهمیت دارند. بخشی از این گزارشها توسط واحدهای ارزیابی عملکرد شامل سه نوع ارزیابی عملکرد سازمان، کارکنان و مدیران برای مقامات اداری مرکزی تهیه میگردد. گزارش این واحدها از جهت بررسی مقتضیات و مصالح اداری و تحقق اهداف سازمان اداری ابزاری در دست مقامات مافوق محسوب میشوند. که در افغانستان نیز در اداره مرجع ارزیابی کارکنان باهمین اصول می باشد.

و- کنترل از طریق شکایات مردمی:

شکایت ارباب رجوع و مردم از کارمندان اداری به مافوق آنها یکی دیگر از ابزارهای نظارت سلسله مراتبی است. ارباب رجوع و هر شخص حقیقی یا حقوقی که از عملکرد کارمندی یا واحدی ناراضی باشد میتواند به مقام مسؤول یا مافوق نارضایتی خود را ابراز نماید. بدین وسیله مقام مافوق از کیفیت عمل مادون آگاه میشود 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 مینماید و یا به مسؤول اداره یا واحدی مراجعه و از عملکرد اداره شکایت میکند 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 میکند. با این اوصاف

نظارت از طریق شکایت و گزارش مردمی هم به ارزیابی عملکرد کمک میکند و هم موارد تخلف را میتواند 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 قانون مدیریت خدمات کشور رضایت ارباب رجوع را یکی از مصادیق عملکرد مطلوب و موجب ارتقاء شغلی دانسته باین وجود هر نظارتی نیازمند ضمانت اجرایی است باید این مطلب مورد توجه قرار گیرد که مقام مافوق برای اعمال نظارت سلسله مراتبی خود چه ضمانت اجرایی در اختیار خواهد داشت؟

ادامه دارد