

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان / سال پنجم، شماره نوزدهم، پاییز ۱۳۹۶ / صفحات ۱۴۷-۱۲۹

تأملی در کارآمدی تضمین‌های حاکمیت قانون در قوه مجریه ایران و انگلستان

سیدمجتبی واعظی^۱، حمید مسعودی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۲۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۲۴

چکیده

ایده حاکمیت قانون، به معنای حکومت بر اساس قانون و تساوی همه اشخاص در برابر قوانین است. تحقق این آرمان در قوه مجریه، به منظور جلوگیری از خودسری‌های کارگزاران اجرایی و اداری اهمیتی خاص دارد، اما تضمین این ایده در عمل، به وسیله ابزارهای کنترلی ویژه‌ای انجام می‌پذیرد. هدف این مقاله بررسی ابزارهای نظارتی یادشده، در دو کشور انگلستان و ایران و روشن ساختن نقاط قوت و ضعف آن‌ها است. ایده تفکیک قوا و تأثیر آن بر نظارت‌های سیاسی قوه مقننه بر قوه مجریه، می‌تواند در مهار کردن قدرت قوه مجریه نقشی مثبت ایفا نماید. در انگلستان شیوه اختلاط قوا و نظام اکثریتی این کشور باعث شده است تا به عقیده بسیاری از اندیشمندان، پارلمان به صورت ابزاری در خدمت کابینه در بیاید. در مقابل، در ایران مجلس شورای اسلامی از ابزارهایی برخوردار توجه در زمینه تأثیرگذاری بر قوه مجریه برخوردار است. همچنین، دادگاه عالی انگلستان و دیوان عدالت اداری در ایران، از طریق نظارت قضایی نقشی مهم را در تضمین حاکمیت قانون در ارتباط با مأموران و نهادهای اداری بازی می‌کنند. اما انتظار می‌رود در کشور ما نیز، مقنن و نهادهای سیاست‌گذار کشور در جهت تقویت و توسعه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری گام بردارند.

واژگان کلیدی: حاکمیت قانون، قوه مجریه، نظارت، ایران، انگلستان.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز. Email: mojtaba_vaezi@yahoo.com

۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز. Email: hamid2185@gmail.com

صحت مطالب مقاله بر عهده نویسنده است و مقاله بیانگر دیدگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست

مقدمه

حاکمیت قانون در یک بیان کلی عبارت است از تبعیت کلیه اشخاص و نیز مراجع قدرت از حقوق. تبعیت مذکور از طرفی شامل پایبندی تمامت قدرت و حاکمیت در مقابل حقوق بشر و موازین بین‌المللی است که غالباً در متون داخلی از جمله قانون اساسی نیز درج گردیده، و از طرف دیگر ناظر بر الزام مقامات اجرایی و قضایی به رعایت مصوبات نمایندگان مردم نیز هست. به موجب ایده حاکمیت قانون، همه اشخاص در برابر قوانین مساوی هستند و هیچ شخص یا مقامی نمی‌تواند خود را معاف از شمول قوانین تصور نماید. درباره بحث یاد شده، پیش‌بینی ساز و کارهای تضمین‌کننده حاکمیت قانون، در ارتباط با قوه مجریه اهمیتی خاص دارد. قوای مجریه معمولاً برای تحقق وظایف مختلف اجرایی و اداری که بر عهده آنها است، از اختیاراتی برخوردار هستند و همواره، بیم این می‌رود که از ابزارهای اعمال اقتداری که در دست آنان است، سوء استفاده نمایند. به منظور تضمین عملی حاکمیت قانون در قوه مجریه، راهکارهای نظارتی متعددی پیش‌بینی شده است که از میان این راهکارها، نظارت‌های سیاسی و قضایی از اهمیت بیشتری برخوردار هستند. در عین حال، برخی راهکارها از تأثیرگذاری بیشتری برخوردار است و هر حوزه نیز اقتضات و الزامات ویژه خود را در مسیر تحقق حاکمیت قانون دارد. از همین روی در این مقاله به دو راهکار مهم که یکی ساختاری است یعنی تفکیک قوا و دیگری کارکردی است یعنی کنترل قضایی پرداخته شده است. از سوی دیگر می‌دانیم در بین الگوهای مطرح در هر دو مقوله تفکیک قوا و نظارت قضایی بر قوه مجریه، نظام حقوقی کشور انگلستان یکی از کشورهای شاخص و بسیار تأثیرگذار بوده است. بنابراین در این نوشتار ضمن طرح مطالب در دو بخش کلی تفکیک قوا و نظارت قضایی، مسایل نظام حقوقی ایران در آینه مطالعه تطبیقی با کشور انگلستان مورد بررسی قرار گرفته شده و امید است که در مرحله سیاست‌گذاری‌های کلان کشور و در سایر عرصه‌های تصمیم‌گذاری مورد توجه قرار گیرد.

۱. کیفیت تفکیک قوا و تأثیر آن بر حاکمیت قانون در قوه مجریه

بی‌تردید تفکیک سه وظیفه قانونگذاری، اجرای قوانین و قضاوت بر مبنای قوانین و اختصاص این سه اختیار به سه قوه مستقل مقننه، مجریه و قضاییه، مانعی مهم بر سر راه تمرکز قدرت بوده و در نتیجه از ارکان مهم حاکمیت قانون محسوب می‌شود. در ذیل، کیفیت تفکیک قوا و تأثیر آن بر وضعیت قوه مجریه، در دو نظام حقوقی ایران و انگلستان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱. تفکیک قوا و تأثیر آن بر وضعیت کابینه در انگلستان

امروزه تفکیک قوا در انگلستان، وضعیتی ویژه دارد که درک این وضعیت، جز با اشاره‌ای کوتاه به سیر این مفهوم در این کشور ممکن نیست. اندیشه تفکیک قوا در انگلستان، در قرن هفدهم، در جریان جنگ داخلی



میان پارلمان و پادشاه مطرح گردید. از همان ابتدا، تلاش اندیشمندان انگلیسی این بوده است که این تئوری را با نظریه دولت مختلط آشتی دهند. نظریه دولت مختلط در انگلستان، نظریه‌ای قدیمی و مسبوق بر نظریه تفکیک قوا است و تا قرن نوزدهم همچنان به گونه‌ای مؤثر جزء نظام حکومتی این کشور بوده است. بر اساس نظریه حکومت مختلط، طبقات اصلی ذی‌نفع باید همگی در کارکردهای مختلف مربوط به حکومت مشارکت کنند تا طبقه‌ای خاص نتواند خواست خود را بر سایر طبقات اجتماع تحمیل نماید. حکومت مختلط ترکیبی از سه عنصر موناشرشی؛ یعنی پادشاه، آریستوکراسی؛ یعنی لردان در انگلستان و دموکراسی؛ یعنی مجلس عوام است. در جریان رشد اندیشه تفکیک قوا در انگلستان و تلفیق آن با نظریه حکومت مختلط، در برخی از مراحل تاریخ انگلستان، اندیشمندان انگلیسی تمایل داشته‌اند تا سه وظیفه وضع قوانین و قضاوت و اجرای قوانین را به ترتیب به مجلس عوام، مجلس لردان و پادشاه نسبت دهند. از آنجا که نظریه تفکیک قوا بر تفکیک کارکردهای سه‌گانه حکومتی تأکید می‌کند، با نظریه دولت مختلط تعارض دارد، ولی لازم به ذکر است که هر دو نظریه در صدد اعمال نوعی نظارت درونی بر قدرت هستند. (Vile, 1998: 36-38) در ادامه این تحولات تاریخی، در قرن هجدهم میلادی، حقوق اساسی انگلستان به صورت مخلوطی از سه نظریه حکومت مختلط، تفکیک قوا و حاکمیت پارلمان درآمد (همان: ۵۹). سرانجام، در قرن نوزدهم میلادی نظام پارلمانی در انگلستان شکل گرفت و کابینه در این دوره در برابر پارلمان، به نحوی مؤثر مسئولیت سیاسی داشت. اما با روی کار آمدن دولت رفاه و افزایش صلاحیت‌های اختیاری دولت از یک سو و خصوصاً با شکل‌گیری نظام اکثریتی از طرف دیگر، توازن میان دو قوه مجریه و مقننه از بین رفت. (همان: ۲۵۵-۲۵۴)

در نتیجه، تفکیک قوا آن‌طور که منتسکیو^۱ تبیین کرده است، در انگلستان مراعات نشده است و حتی برخلاف مدل منتسکیو از تفکیک قوا، در انگلستان شاهد اختلاط قوا هستیم. مثلاً در بریتانیا، اعضای دولت از میان اعضای قوه مقننه و خصوصاً مجلس عوام انتخاب می‌شوند. (بارنت، ۱۳۸۲: ۵۳).

همچنین، از جمله مقامات نظام حقوق انگلستان که استثنایی مهم بر اصل تفکیک قوا محسوب می‌شود، مقام قاضی القضا^۲ است که نقش وی با هیچ یک از برداشتهای مختلف از تفکیک قوا تبیین نمی‌شود چرا که وی همزمان رئیس قوه قضاییه و سخن‌گوی مجلس لردها بوده و در هیأت دولت نیز عضویت دارد. این وضعیت، در انگلستان مورد انتقاد بود و در پاسخ به همین انتقادها، نهایتاً در سال ۲۰۰۵ قانونی برای ایجاد اصلاحات اساسی در حقوق اساسی انگلستان به تصویب رسید و موقعیت مقام قاضی القضا را دچار تغییرات اساسی نمود؛ یعنی سمت‌های قضایی این مقام را حذف کرد. علاوه بر این، کمیته قضایی مجلس لردها از مجلس لردها مستقل شد و یک دادگاه عالی مستقل از مجلس لردها تأسیس گردید که زیر نظر رئیس قوه قضاییه عمل می‌نماید. (Allison, 2007: 95-99). لازم به ذکر است که این تحولات همانطور که ذکر آن رفت، مربوط به



تأمین استقلال قوه قضاییه است و اختلاط قوا در ارتباط با دو قوه مقننه و مجریه، همچنان از خصایص حقوق اساسی انگلستان محسوب می‌شود.

درباره مسئولیت سیاسی کابینه در انگلستان، لازم به ذکر است که اعضای کابینه علاوه بر داشتن مسئولیت انفرادی در برابر وزارت‌خانه‌ای که سرپرستی آن را بر عهده دارند، مسئولیت جمعی نیز دارند. منظور از مسئولیت جمعی این است که در قبال همه تصمیماتی که در کابینه گرفته می‌شود، همه اعضای کابینه مسئول هستند و اگر بخواهند مسئولیت جمعی نداشته باشند، تنها چاره پیش روی آن‌ها استعفا است (Bradely, 2007: 110). Ewing, 2007: 110 مجلس عوام از دو طریق؛ یعنی سؤال و استیضاح، بر اعمال کابینه نظارت می‌کند. مهمترین و رایج‌ترین ابزار کنترلی مجلس عوام، طرح سؤالات شفاهی است. یک ساعت از وقت جلسات روزانه مجلس عوام، صرف پاسخ گفتن وزرا به سؤالات شفاهی و کوتاه نمایندگان مجلس می‌شود. در روزی مشخص از هر هفته نیز، نیم ساعت وقت جلسه به پرسش از نخست‌وزیر اختصاص دارد. تعداد این سؤالات درخور توجه بوده و باعث می‌شود تا دائماً قوه مجریه مجبور به ارائه توضیح درباره اقدامات خود باشد. ضمناً طرح این سؤالات فرصتی مناسب را برای حزب اقلیت فراهم می‌آورد تا بتواند بر این اساس، سیاست‌ها و اقدامات حزب اکثریت را به چالش بکشد. استیضاح نیز ابزار دیگری است که مجلس می‌تواند از طریق آن، دولت را ساقط کند، البته در عمل و با توجه به انضباط حزبی حاکم در انگلستان، مسئولیت سیاسی هیأت دولت به ندرت مطرح می‌گردد. در طول قرن بیستم، تنها دو کابینه از حزب کارگر، در سال‌های ۱۹۲۴ و ۱۹۷۱ ساقط شده‌اند (هریسی نژاد، ۱۳۹۰: ۵۵-۵۴). استیضاح کابینه عملاً در شرایطی متصور است که یا دولت در سیاست‌های خویش با ناکامی یا ر سوابی قابل توجهی مواجه شود و در نتیجه از شعایی در حزب اکثریت به وقوع بپیوندد یا اینکه حزب پیروز در انتخابات، صاحب اکثریتی شکننده در پارلمان بوده و مجبور باشد با حزب کوچک دیگری ائتلاف نماید که این حزب کوچک همواره ممکن است حزب اکثریت را دچار مشکل کند. (هریسی نژاد، ۱۳۹۰: ۷۰)

در انگلستان، کابینه و نخست‌وزیر از اقتدار و اختیارات زیادی برخوردار هستند، اما در مقابل، عواملی این وضعیت را تعدیل می‌کنند که عبارتند از:

۱. مردم که کابینه، اقتدار خود را مدیون آن‌ها است، لذا حزب اکثریت برای اینکه بتواند همچنان در قدرت باقی بماند، مجبور است در سیاست‌های خود، خواست‌های مردم را لحاظ نماید. ۲. وجود حزب اقلیت که با تشکیل کابینه‌ای معروف به کابینه سایه، اقدامات اکثریت را تحت نظر قرار می‌دهد. ریاست این کابینه بر عهده رهبر حزب اقلیت است. در انگلستان این موضوع پذیرفته شده است که اقلیت فعلی، اکثریت آینده است (هریسی نژاد، ۱۳۹۰: ۶۹).

با توجه به مباحث یادشده، تردیدی نیست که امروزه توازن قدرت میان پارلمان و کابینه انگلستان وجود ندارد و سیستم حزبی انگلستان موجب شده است تا پارلمان به صورت ابزاری در خدمت قوه مجریه در بیاید. گرچه این تفکیک ناقص قوا در خود انگلستان نیز مورد انتقاد است، این وضعیت در عمل به استبداد منجر



نشده است. توجیه این وضعیت را می‌توان در روحیه قانون‌مداری در انگلستان جستجو کرد. همچنین، قضاات مانعی مهم بر سر راه شکل‌گیری استبداد در قوه مجریه هستند که این مسئله در ادامه مطرح مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۲. تفکیک قوا و تأثیر آن بر قوه مجریه در ایران

اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای موجود در جمهوری اسلامی را مستقل از یکدیگر و تحت نظارت ولایت امر منظور نموده است. روابط بین دو قوه مجریه و مقننه را از منظرهای مختلف می‌توان بررسی نمود اما از باب تضمین حاکمیت قانون، در عرصه قوه مجریه، مهمترین مقوله، نظارت پارلمان بر قوه مجریه است لکن قبل از طرح هر گونه بحثی در خصوص نظارت، باید به این نکته توجه نمود که قوه مجریه در ایران هر چند به نحوی متفاوت، مجریه‌ای دو رکنی است.

به موجب اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی، ریاست بر قوه مجریه بین رهبری نظام و رئیس‌جمهور تقسیم شده است هر چند که صلاحیت رهبری در این خصوص صلاحیتی استثنایی و موردی است و صلاحیت رئیس‌جمهور اصلی و عام است چرا که به موجب اصل شصتم، ریاست رهبری بر قوه مجریه صرفاً ناظر بر مواردی است که به صراحت و مستقیماً در قانون اساسی بدان اشاره شده است.

۱-۲-۱. نظارت بر رهبری

قبل از طرح نظارت بر رهبری، این نکته قابل ذکر است که با ملاحظه اصول مختلف قانون اساسی، سه شأن اصلی برای رهبری قابل استنباط است: رهبری به عنوان ولی امر (اصول پنجم و پنجاه و هفتم)، رهبری به عنوان رئیس‌کشور (عمده صلاحیت‌های اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و رهبری به عنوان رئیس قوه مجریه (اصول ۶۰ و ۱۱۳).

پرداختن به هر سه شأن مذکور در حوصله و چارچوب موضوعی این نوشتار نمی‌گنجد اما به اختصار می‌توان گفت صلاحیت ولایت امر، عمدتاً یک تأسیس فقهی و فرا حقوقی است و باید با معیارهای فقهی سنجیده شود با این حال از باب آثاری که در حوزه حقوق اساسی دارا است می‌توان گفت صلاحیت مذکور بیشتر یک صلاحیت نظارتی است و صرفاً در زمان‌های خاص به کار می‌آید و محدود و منوط به پیش‌بینی‌های قانون نیست. به همین دلیل، قانون اساسی چندان به جزییات آن نپرداخته است لکن عمده شرایط و سازوکاری که برای تعیین رهبر مشخص و درج گردیده، بیشتر ناظر بر همین صلاحیت کلیدی است.

رهبری به عنوان رئیس‌کشور، صلاحیتی حقوقی اما فرا قوه‌ای است و از این جهت مقام رهبری در ایران قابل مقایسه با روسای جمهور ایالات متحده آمریکا و فرانسه به نظر می‌رسد. در خصوص صلاحیت اجرایی رهبر، هر چند که به دلیل استثنایی و موردی بودن آن، به موجب قانون اساسی صرفاً شامل مدیریت و امور



اجرائی نیروهای مسلح می‌شود، لکن به نظر می‌رسد در عالم عمل، شأن ولایی رهبر بر سایر شئون وی سایه افکننده و نمی‌توان به تبع تفکیک و تمیز ماهوی شئون و صلاحیت‌های وی، الزامات اجرایی را از ولایی جدا نمود. به تعبیر دقیق‌تر، از باب صلاحیت نظارت مجلس بر قوه مجریه، باید بتوان مجلس را صالح به تصمیم‌گیری و نظارت بر نیروهای مسلح نیز پنداشت لکن در عمل ملاحظه می‌شود شورای نگهبان دخالت‌های مجلس را در این خصوص منوط به اخذ موافقت قبلی رهبری نموده است.

بنابراین، ملاحظه می‌شود نظارت بر رهبری و نهادهای تحت امر وی حتی در حوزه اجرایی از دسترس پارلمان خارج است و البته با شیوه‌های متفاوت به مجلس خبرگان رهبری واگذار گردیده است. با توجه به غلبه عنصر فقهی مقام مذکور، ملاحظه می‌شود که کیفیت نظارت هم از چنین وضعیتی تبعیت نموده است؛ تأکیدی که اصول پنجم و یکصد و نهم بر عنصر عدالت و تقوای رهبری دارد نشانگر غلبه عنصر کنترل درونی (اخلاقی) بر عنصر کنترل بیرونی (قانونی) است. همچنین وجه درونی کنترل و پیچیدگی‌های احراز عدالت یا زوال آن که مستلزم دآوری مجموعه‌ای از رفتارها در دوره‌ای نه چندان کوتاه است، تفاوت قابل ملاحظه‌ای را بین نظارت پارلمان بر کارکرد رئیس‌جمهور و نظارت مجلس خبرگان بر رهبری از باب تأمین حاکمیت قانون به تصویر می‌کشد.

۱-۲-۲. نظارت بر رئیس‌جمهور و دولت

انواع نظارت پارلمان بر قوه مجریه را به صورت‌های مختلفی دسته‌بندی نموده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۵۶) لکن در اینجا با معیار تفکیک قوا و حاکمیت قانون می‌توان گونه‌ای دیگر از دسته‌بندی را ارائه داد. می‌دانیم که صلاحیت نظارتی پارلمان از باب تأمین حاکمیت قانون و در واقع تابع و مکمل صلاحیت اول پارلمان یعنی تقنین است (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۲۰). به تعبیر دیگر صلاحیت نظارتی پارلمان، ابزار مؤثری است در جهت تضمین حسن اجرای مصوبات مقنن توسط قوه مجریه. لکن به نظر می‌رسد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موارد دیگری از نظارت پارلمان بر قوه مجریه پیش‌بینی شده است که بیشتر نشانگر برتری پارلمان بر قوه مجریه است تا حاکمیت قانون. در ادامه به انواع مذکور اشاره مختصری می‌گردد:

۱- نظارت پارلمان بر قوه مجریه، بر مبنای حاکمیت قانون (تضمین اجرای مصوبات مقنن): این نوع نظارت در واقع همان گونه که گفته شد تضمین مؤثر اجرای منویات پارلمان توسط قوه مجریه است و راهکارهای معمول یک نظام پارلمانی را در بر می‌گیرد که شامل سوال (اصل ۸۸) و استیضاح (اصل ۸۹) می‌گردد راهکارهای مذکور به ابتکار مقنن صورت می‌گیرد لکن در مواردی نیز نظارت منوط به اقدام قوه مجریه است: به موجب ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوبات دولت باید به تأیید رئیس مجلس برسد و نیز به موجب اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، عهدنامه‌های بین‌المللی که دولت قصد انعقاد آن را دارد باید به تصویب مجلس برسد.



۲- نظارت پارلمان بر مبنای برتری پارلمان بر قوه مجریه در تشخیص مصالح عامه: همان گونه که گفته شد مواردی نیز در قانون اساسی وجود دارد که مرتبط با تضمین حاکمیت قانون به نظر نمی‌رسد و بیشتر نشان‌گر برتری پارلمان بر قوه مجریه در اداره امور عمومی کشور و تشخیص مصلحت عمومی است. مواردی همچون تغییر در خطوط مرزی (اصل ۷۸)، برقراری موقت محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹)، گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی (اصل ۸۰)، استخدام کارشناسان خارجی (اصل ۸۲) انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی است (اصل ۸۳) همگی منوط به نظارت و تصویب مجلس شده است. بدیهی است موارد مذکور ارتباطی با تقنین و تضمین حسن اجرای قانون نداشته و مستلزم تشخیص موردی مصلحت عمومی کشور است.

علاوه بر موارد مذکور، ابهام در مرز تقنین و اجرا نیز بر دشواری تنظیم روابط دو قوه می‌افزاید (نک، واعظی، ۱۳۹۱). لکن در نگاهی کلان، می‌توان ملاحظه نمود که قانون اساسی در این خصوص نیز به نوعی برتری را به پارلمان داده است. به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت مجلس در حوزه وضع قواعد عام، صلاحیتی اصل و عام است حال آن که در حوزه تصمیمات اجرایی، چنین اصل و قاعده‌ای در قانون اساسی به چشم نمی‌خورد و شورای نگهبان در موارد متعدد جهت تنظیم رابطه دو قوه، ناگزیر از تفسیر اجتهادی از قانون اساسی با ارائه مفهوم «عمل اجرایی» گردیده است. (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹: ۲۴۵)

در مجموع به نظر می‌رسد پارلمان جمهوری اسلامی ایران، واجد ابزارها و امکانات حقوقی کافی جهت تضمین حاکمیت قانون در چارچوب تفکیک قوا و روابط دو قوه است لکن با عنایت به انتخاب مستقیم رئیس جمهور توسط مردم و پشتوانه قوی مشروعیت سیاسی مقام مذکور در افکار عمومی، و غلبه گرایش اقتداری در فرهنگ سیاسی جامعه ایرانی، برتری مذکور در عالم عمل تا حدود زیادی کمرنگ می‌گردد.

۲. آثار حاکمیت قانون در شیوه‌های کنترل قضایی بر اداره

۲-۱. حاکمیت قانون و کنترل قضایی بر اداره در انگلستان

در حکومت‌های مدرن، اعطای صلاحیت‌های اختیاری گسترده به مجریان حکومت امری اجتناب ناپذیر است. منظور از صلاحیت اختیاری، مختار بودن مأموران دولت در انتخاب یک گزینه از میان گزینه‌های متعدد، بر مبنای معیارهای غیرحقوقی؛ یعنی بر مبنای معیارهای فنی و غیره است. در این میان، نقش حاکمیت قانون این است که صلاحیت‌های اختیاری حکومت به خودسری نینجامد. یعنی اختیار صلاحیت مأموران حکومت به معنای صلاحیت گزینش به صورت دل‌خواهانه نیست و حکومت قانون اقتضا می‌کند که دادگاه‌ها جلوی سوء استفاده از صلاحیت‌های اختیاری را بگیرند و در اجرای این وظیفه خطیر، قضات کامن‌لا برخی معیارهایی عینی را جهت ارزیابی صلاحیت‌های اختیاری اداره پرورنده‌اند. (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۷۰-۱۶۸) امروزه دیگر، حقوقدانان انگلیسی پذیرفته‌اند که صلاحیت‌های اختیاری واقعیتهای انکارناپذیر هستند. این صلاحیت‌های



اختیاری لزوماً بد نبوده و حتی مطلوب هستند و با حاکمیت قانون تعارض ندارند. درواقع، صلاحیت اختیاری ابزاری جهت انطباق عدالت بر موارد جزئی محسوب می‌شود (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۸۱-۱۸۰) البته از نظر برخی از صاحب‌نظران انگلیسی، صلاحیت‌های اختیاری، بدون قید و محدودیت آن، معنا ندارد و محدود بودن صلاحیت‌های اختیاری، لازمه حاکمیت قانون است. (Bingham, Thomas, 2006: 12)

در انگلستان، دادگاه‌های عادی به دعاوی میان شهروندان و دولت رسیدگی می‌کنند. هرچند برای بسیاری از این اختلافات دادگاه‌های اختصاصی اداری پیش‌بینی شده‌اند، این محاکم اختصاصی تحت کنترل دادگاه‌های عادی هستند. (کا سز، ۱۳۹۲: ۱۱۹) به دعاوی بازنگری قضایی در شعبه‌ای خاص از شعبه ملکه دادگاه عالی عدالت رسیدگی می‌شود. توضیح اینکه دادگاه عالی انگلستان، خود به سه شعبه تقسیم می‌شود که عبارتند از: شعبه ملکه، شعبه خانواده و شعبه مهاداری^۱. آن بخش از شعبه ملکه که به دعاوی بازنگری قضایی رسیدگی می‌کند، قبلاً به لیست دفتر سلطنتی^۲ معروف بود، اما پس از اکتبر سال ۲۰۰۰ با نام دادگاه اداری شناخته می‌شود. (Zander, 2007: 4) طبق قوانین مربوط به آیین رسیدگی، شخص متقاضی از دادگاه عالی درخواست بازنگری قضایی می‌کند. خواهان باید ظرف سه ماه از زمانی که سبب شکایت به وجود آمده است، تقاضای رسیدگی نماید و بعد از این مهلت، دادگاه در صورتی که دلیلی موجه ارائه شود، می‌تواند دادخواست را بپذیرد. (Carrol, 2009: 359-360) لازم به توضیح است که در سال ۱۹۷۸ آیین دادرسی ویژه‌ای مختص رسیدگی به دعاوی علیه اعمال و تصمیمات دولتی پذیرفته شده است و مجلس لردان معتقد است که طرح دعاوی علیه دولت، تنها از طریق این تشریفات ویژه ممکن است، مگر اینکه هدف از طرح دعوی فقط احقاق حقوق خصوصی باشد. (Carrol, 2009: 379-380)

معیارهای نظارت قضایی در انگلستان معمولاً به سه دسته ذیل تقسیم می‌شوند:

۱. غیر قانونی بودن^۳ که از جمله در برگیرنده تجاوز از حدود اختیارات، انجام ندادن وظیفه و اشتباه حکمی یا موضوعی است.

۲. غیر معقول بودن^۴، مانند غیر عقلانی بودن آشکار و سوءاستفاده از اختیار.

۳. تشریفات نامناسب^۵، شامل رعایت نکردن الزامات شکلی، آیینی و رویه‌ای، منصفانه نبودن فرایند تصمیم‌گیری و به طور کلی الزامات مربوط به عدالت طبیعی. (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۲: ۵۳۷) درباره اصطلاح عدالت طبیعی، لازم به توضیح است که تصمیمات مقامات عمومی باید با الزامات مربوط به عدالت طبیعی مطابقت داشته باشند، اما در نظر محاکم، همه الزامات شکلی اهمیتی یک‌سان ندارند. در مقابل، تشریفات الزام‌آور که

1. Chancery division
2. Crown Office List
3. Illegality
4. Irrationality
5. Procedural Impropriety



اعتبار تصمیم مقام عمومی را زیر سؤال می‌برند، برخی از تشریفات تنها جنبه ارشادی دارند، لذا اعتبار تصمیمات را مخدوش نمی‌کنند. (Fenwick, Philipson, (2003: 743) قاعده عدالت طبیعی دو الزام مهم را به دنبال دارد که عبارتند از:

۱. رد هرگونه اقدام یا شرایطی، مانند ذی‌نفع بودن که موجب تبعیض و جانب‌داری شود.

۲. شنیدن استدلال طرف مقابل (Turpin, Tomkin, 2007: 682)

اما باید دید که حدود بازنگری قضایی تا کجاست؛ یعنی مدعی و مدعی‌علیه چه کسانی هستند و از چه اقدامات و تصمیماتی می‌توان به‌عنوان بازنگری قضایی شکایت کرد؟ اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند درخواست بازنگری قضایی نمایند. اشخاص حقوقی مذکور شامل نمونه‌هایی است مانند شرکت‌های تجاری، متولی تراست، بنگاه‌های خیریه و غیره. (هداوند، ج ۲، ۱۳۸۹: ۵۸۸)

لازم به ذکر است که قانون حقوق بشر انگلستان مصوب ۱۹۹۸ از طریق تضمین حقوق بنیادین شهروندان در حقوق انگلستان، تأثیری درخور توجه در تحکیم و گسترش نظارت قضایی بر اداره داشته است. ماده ششم این قانون، فعل و ترک فعل مقامات عمومی را که مغایر با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر باشد، غیر قانونی دانسته است. (محمودی، ۱۳۹۰: ۳۹)

به طور کلی، طرح دعوی بازنگری قضایی در حقوق انگلستان، علیه نهادهایی ممکن است که:

۱. صلاحیت آن‌ها ناشی از قانون باشد.

۲. اقتدارات آن‌ها ناشی از امتیازات ویژه سلطنت باشد.

۳. نهادهایی که صلاحیت انحصاری خاصی را که ماهیتاً تنظیم‌گری محسوب می‌شود اعمال می‌کنند؛ یعنی صلاحیتی را اعمال می‌کنند که اصولاً ماهیت دولتی دارد. (Carrol, 2009: 383) اما در شرایطی که نهادی عمومی صلاحیت‌هایی را که ناشی از قرارداد با شند اعمال نماید، طرح دعوی باید تحت شیوه عادی دادار سی صورت پذیرد، مگر اینکه

الف. تصمیم آن نهاد عمومی در راستای خط‌مشی عمومی دولت باشد.

ب. اختیارات آن نهاد، به موجب قانون محدود و مشخص شده باشد.

ج. قانون، مرجعی خاص را جهت تجدید نظر از تصمیمات نهاد مذکور پیش‌بینی کرده باشد. (Carrol, 2009: 382) همچنین، معاهدات بین‌المللی اصولاً از کنترل قضایی مستثنی هستند. با این وجود، دادگاه‌ها در جایی که تعیین حقوق و تکالیف اشخاص اقتضا نماید، معاهدات را تفسیر می‌کنند. در انگلستان، حتی محاکم، نظارت بر نظم درون‌سازمانی یا اقدامات انضباطی نهادهای عمومی را نیز در سال‌های اخیر پذیرفته‌اند.

(محمودی، ۱۳۹۰: ۱۰۴-۱۰۱)





البته برخی از تصمیمات، قابل رسیدگی قضایی در محاکم نیستند. این تصمیمات عمدتاً مربوط به خط مشی عمومی دولت و نحوه توزیع و اختصاص منابع مالی هستند که از نظر محاکم باید از طریق فرایندهای سیاسی حل و فصل شوند. این موارد عبارتند از:

۱. تدوین قوانین تبعی: علاوه بر قوانین مصوب پارلمان، قوانین تبعی نیز که قوه مجریه تهیه می‌کند، از جهت مرحله تدوین، معاف از بازنگری قضایی هستند؛ یعنی مثلاً کسی نمی‌تواند در محکمه مدعی شود که وزیر مربوطه، در تدوین یک قانون مسئله را که باید لحاظ می‌کرد، در نظر نگرفته است.

۲. خط‌مشی مالی دولت: محاکم معمولاً تمایلی به ورود در مسائل مربوط به نحوه توزیع و اختصاص منابع مالی دولت ندارند.

۳. امنیت ملی: قضات انگلیسی از گذشته‌های دور تاکنون، تمایلی به دخالت در مسائل راجع به دفاع از کشور و امنیت ملی نداشته‌اند. به‌موجب یک قاعده لاتین: امنیت مردم مهمترین قانون محسوب می‌شود. (Carrol, 2009: 373-374)

حال که حدود تصمیمات قابل بازنگری قضایی را شناخته‌ایم، باید دید که محکمه در صورت تشخیص تخلف مأموران دولتی، از چه اختیاراتی برخوردار است؟ دادگاه می‌تواند احکام جبرانی متنوعی را علیه مقامات عمومی که محکوم می‌شوند، صادر نماید. لازم به ذکر است که دادگاه ضمن صدور این احکام، می‌تواند حکم به جبران خسارت نیز دهد. این احکام جبرانی عبارتند از:

۱. احکام نقض‌کننده و احکام ناظر بر منع^۱: حکم نقض‌کننده، تصمیمی را که خارج از حدود صلاحیت اختیاری مقام تصمیم‌گیرنده بوده یا در مغایرت با اصول عدالت طبیعی گرفته شده است، نقض می‌کند. تصمیم ناظر بر ممنوعیت، نهادی عمومی یا مأمور دولت را از گرفتن تصمیمات خارج از حدود اختیاراتش منع می‌نماید.

۲. احکام حاوی الزام یا اجبار^۲: هدف از صدور این دسته از احکام، ملزم کردن مقامات عمومی به انجام‌دادن تکالیفی است که کامن‌لا یا قانون بر عهده آن‌ها گذاشته است. این احکام در صورتی صادر می‌شود که مقام مزبور، از انجام‌دادن وظیفه مقرر خود سر باز زده باشد یا به میزانی غیر معقول، انجام دادن وظیفه خویش را به تأخیر انداخته باشد، البته به شرطی که خواهان، تقاضای انجام‌دادن آن وظیفه را کرده باشد. خودداری مقامات طرف خطاب حکم دادگاه، از انجام‌دادن حکم دادگاه، ممکن است عواقبی، مانند جریمه یا حتی حبس را به دنبال داشته باشد.

۳. قرارها: قرارهای صادره ممکن است ناظر بر اجبار یا منع باشند. هدف از صدور قرارهای اجباری، دستور به شخص مخاطب قرار، جهت اعاده وضع به حال سابق است. قرار منع نیز جهت منع شخص از عملی که

مزا حمت عمومی به حساب می‌آید، صادر می‌شود مانند منع از بستن یک بزرگراه. همچنین، در سه مورد گفته شده در فوق، صدور حکم علیه شخص پادشاه ممکن نیست.

۴. اعلامیه‌ها: همینطور که از نام این حکم فهمیده می‌شود، اعلامیه تنها بیان‌کننده حقوق و تکالیف طرفین دعوی است. نکته جالب این است که این حکم علیه شخص ملکه یا پادشاه نیز قابلیت صدور دارد. لازم به تذکر است که این اعلامیه‌ها با وجود الزام‌آور نبودن، وسیله‌ای کارآمد هستند؛ زیرا اغلب مقامات عمومی، به این اعلامیه‌ها ترتیب اثر می‌دهند. این اعلامیه‌ها علیه تمامی تصمیمات و اقدامات؛ یعنی اداری، قضایی و قانونگذاری قابلیت صدور دارند. (Carrol, 2009: 363-365) گفتیم که درخواست پرداخت خسارات وارده به شخص متقاضی بازنگری قضایی، ضمن همان دعوای بازنگری قضایی امکان‌پذیر است، اما بسیار پیش می‌آید که دادگاه حکم به تخلف اداره، مثلاً به خاطر تجاوز از حدود اختیاراتش صادر می‌کند ولی حکم به پرداخت خسارات صادر نمی‌شود. علت این وضعیت این است که در حقوق انگلستان، مسئولیت مدنی مقامات عمومی تابع همان قواعد حقوق خصوصی است؛ یعنی اثبات تجاوز مقام عمومی از اختیاراتش برای محکومیت وی به پرداخت خسارات شخص شاکی ممکن نیست، مگر اینکه عناوین حقوق خصوصی ناظر بر مسئولیت مدنی مانند بی‌مبالاتی، مزاحمت، تعدی و غیره نیز اثبات شوند. (Bradley, Ewing, 2007: 799)

اما درباره طرح دعوی خسارت علیه مقام سلطنت، لازم به ذکر است که تا پیش از سال ۱۹۴۷ اشخاص در طرح دعوی علیه سلطنت با محدودیت‌های مختلفی چه از نظر شکلی و چه از نظر ماهوی روبه‌رو بودند. قانون محاکمات سلطنت، در واکنش به همین نقض‌های قانونی تصویب شد و به موجب این قانون طرح دعوی مسئولیت مدنی علیه مقام سلطنت ممکن شد، در نتیجه، آیین دادرسی در دعوی علیه سلطنت، به شیوه دادرسی معمولی نزدیک شد. (Turpin, Tomkins, 2007: 703) قانون محاکمات سلطنت، در موارد ذیل مسئولیت مدنی مقام سلطنت را به رسمیت شناخته است:

۱. شبه‌جرم‌هایی که خدمتکاران یا کارگزاران سلطنت مرتکب می‌شوند. البته طرح دعوی خسارت، علیه شخص واردکننده خسارت نیز امکان‌پذیر است، ولی قانون سال ۱۹۴۷ طرح دعوی علیه دولت را نیز پذیرفته است.

۲. خسارات وارده به مستخدمان در اثر نقض تعهداتی که کارفرما (دولت) در قبال مستخدم به‌موجب کامن لا بر عهده دارد. لازم به ذکر است که امروزه تعهدات کارفرما در این حوزه را بیشتر قوانین مصوب پارلمان معین کرده‌اند، ولی قواعد کامن لا نیز در مواردی، خلأهای موجود را پر می‌کنند.

۳. مسئولیت شخص پادشاه، مانند سایر اشخاص خصوصی در قبال نقض تعهداتی که به‌موجب کامن لا مالک یا متصرف اموال بر عهده دارد. در این حوزه نیز، امروزه تکلیف مسئولیت صاحب یا متصرف اموال را بیشتر قوانین پارلمان مشخص کرده‌اند.



۴. نقض تعهدات قانونی. در این باره، قانون باید صراحتاً یا به نحو ضمنی به مسئولیت مقام سلطنت اشاره کرده باشد. (Hawke, Parpworth, 1996: 250-251) البته مسئولیت مدنی سلطنت (یا به عبارت بهتر، مسئولیت مدنی دولت) حتی در حال حاضر نیز مطلق نیست و استثناهایی بر آن وارد شده است، مانند نداشتن مسئولیت مدنی دولت در برابر اقدامات و تصمیمات اشخاصی که وظیفه آن‌ها ماهیت قضایی داشته باشد یا مرتبط با فرایند رسیدگی قضایی باشد. (Hawke, Parpworth, 1996: 251-252)

در اینجا جهت تکمیل مباحث یادشده، ضرورت دارد تا به جایگاه دیوان‌های اداری نیز در انگلستان، مختصراً اشاره کنیم. صلاحیت دیوان‌های اداری در حل اختلافات راه، اولین بار دایسی^۱ (حقوق دان مشهور انگلیسی) نقد کرد و با اصل حاکمیت قانون مغایر تلقی گردید. در نظر وی، حاکمیت قانون مستلزم حل اختلافات توسط محاکم عادی سرزمین و به موجب قوانین عادی بود. این در حالی است که در آن زمان، دیوان‌های اداری متعددی در انگلستان ایجاد شده بودند و به حل و فصل اختلافات می‌پرداختند. این نظریات در زمانه‌ای مطرح می‌شدند که دولت، به دولتی مداخله‌گر تبدیل شده بود و دیوان‌های اداری نیز از مدت‌ها قبل مشغول اعمال اختیارات محوله بودند. لذا دایسی تنها عقاید سنتی زمانه خود را مطرح می‌کرد. البته بسیاری از اندیشمندان و قضات زمانه دایسی نیز مانند او می‌اندیشیدند و کتاب دایسی تا مدت‌ها پس از قرن بیستم، بر ذهن و روح اندیشمندان انگلیسی حکومت داشت. (Stebbing, 2006: 108-109) با این حال، در قرن بیستم نیز، دیوان‌های اختصاصی بسیاری در انگلستان به وجود آمده‌اند و رسیدگی به دعاوی اداری متنوعی را بر عهده دارند. مراجع مذکور به موجب دو قانون ۱۹۵۸ و ۱۹۹۲ سازمان‌دهی شده‌اند و شامل حدود دو هزار مرجع، از هشتاد نمونه متفاوت هستند. آنها هر ساله به بیش از یک میلیون پرونده رسیدگی و حدود سیصد هزار رأی صادر می‌کنند و باقی پرونده‌ها به مصالحه و سازش ختم می‌شوند. (کاسز، ۱۳۹۲: ۱۲۰)

نظام دیوان‌های اختصاصی اداری در انگلستان، به موجب قانونی^۲ در سال ۲۰۰۷ اصلاح شده است. هدف قانون یاد شده، این بوده است که اولاً همه این محاکم اداری در سراسر انگلستان از نظر ساختار و ترکیب از سیستمی واحد تبعیت کنند و ثانیاً استقلال آن‌ها از دولت تضمین شود. در این راستا، این محاکم در دو سطح دادگاه‌های تالی و دادگاه‌های عالی پیش‌بینی شده‌اند. دادگاه‌های تالی، کار رسیدگی بدوی به پرونده‌ها را بر عهده دارند. دادگاه‌های عالی، به شکایات از آرای محاکم بدوی از نظر حکمی رسیدگی می‌کنند؛ یعنی نقش استینافی دارند. ریاست این دیوان‌های اداری بر عهده رئیسی عالی است که قاضی القضاة او را پیشنهاد داده و ملکه او را منصوب می‌کند. در این سیستم جدید، محاکم بدوی شامل چند شعبه هستند که هر شعبه به نوعی خاص از دعاوی اداری رسیدگی می‌کند. ریاست هر شعبه بر عهده یک قاضی است که باید دارای پنج سال سابقه کار قضایی بوده یا مانند نیروهای آکادمیک در رشته حقوق، پیش‌زمینه‌ای مناسب داشته باشد.

1. Albert. V. Discey
2. Administrative Tribunals



قاضی القضاة این اعضا را انتخاب می‌کند و حق عزل آن‌ها را ندارد، مگر با موافقت رییس قوه قضاییه و تنها در فرض ناتوانی و یا بروز سوء رفتار از سوی این اعضا. دادگاه‌های عالی اختصاصی نیز که عمدتاً به اعتراضات حکمی رسیدگی می‌کنند، از سه شعبه تشکیل می‌شوند و اعضای قاضی را در این محاکم قاضی القضاة انتخاب می‌کند و عزل آن‌ها نیز، تنها با رضایت رییس قوه قضاییه^۱ امکان دارد. درباره اشکال‌های حکمی یا قانونی مهم در احکام این محاکم عالی اداری، می‌توان از دادگاه عالی انگلستان درخواست بازنگری قضایی نمود. علاوه بر تشکیلات یاد شده، شورایی نیز پیش‌بینی شده است که وظیفه نظارت بر حسن عملکرد این محاکم و تهیه پیشنهادهای اصلاحی را جهت بهبود و اصلاح عملکرد آنان بر عهده دارد. (Carrol, 2009: 601-603)

بنابراین، به نظر می‌رسد که امروزه این دیوان‌های اداری برخلاف تصور اندی شمندانی، مانند دای سی، قادر هستند با بی‌طرفی، در زمینه دعاوی میان شهروندان و دولت به قضاوت بنشینند و نقشی مهم را در برقراری حاکمیت قانون در امور اداری ایفا نمایند. درباره دعاوی بازنگری قضایی نیز، دیدیم که محکمه عالی عدالت از اختیاراتی برخوردار است، در جهت نظارت بر اعمال و تصمیمات مأموران دولتی برخوردار است.

۲-۲. حاکمیت قانون و کنترل قضایی بر اداره در ایران

به منظور نظارت بر اداره، در دنیا دو شیوه متفاوت انگلیسی و فرانسوی پذیرفته شده است. در شیوه فرانسوی، دادگاهی ویژه وظیفه نظارت بر اداره را بر عهده دارد. در کشور ما نیز، قانونگذار به همین شیوه، البته با تفاوت‌هایی، توجه داشته است. لازم به توضیح است که انقلابیون فرانسه از همان ابتدای انقلاب، تصمیم گرفتند تا رسیدگی به دعاوی اداری را از اختیار قضاة دادگستری که به آن‌ها بی‌اعتماد بودند، خارج کنند، لذا به موجب قانون اوت ۱۷۹۰ محاکم قضایی از محاکم اداری منفک شدند. در رأس محاکم اداری، شورای دولتی و در رأس محاکم قضایی، دیوان کشور قرار دارد. (کاسز، ۱۳۹۲: ۹۷) در مدل فرانسوی نظارت بر اداره، دادگاه‌های اداری جزء بدنه قوه مجریه هستند، لذا سؤال این است که علت ترجیح این محاکم اداری بر محاکم دادگستری چیست و آیا این محاکم اداری قادر هستند تا به تأمین حاکمیت قانون در ادارات کمک نمایند یا خیر؟ علاوه بر انطباق این مدل با نظریه تفکیک قوا و جلوگیری از تسلط قوه قضاییه بر قوه مجریه، در توجیه این شیوه، به دلایل دیگری نیز استناد شده است. بر مبنای این نظریه، امور اداری امروزه، جنبه تخصصی و پیچیدگی خاصی دارند و رسیدگی قضات دادگستری که نا آشنا به این امور تخصصی هستند، مناسب به نظر نمی‌رسد. همچنین، رسیدگی به دعاوی اداری در محاکم اداری، ارزان‌تر بوده و تشریفات ساده دارد، لذا دادرسی در این دادگاه‌ها سریع‌تر است. علاوه بر این، استدلال شده است که قضات دادگستری همواره به دولت با بدبینی می‌نگرند و به مقتضیات منافع و مصالح عمومی کشور توجهی ندارند. در توجیه تطابق این مدل نظارتی با حاکمیت قانون نیز،



باید گفت در صورتی که این محاکم اداری از استقلال کافی در برابر مأموران اداری برخوردار باشند و از قضاات در این محاکم استفاده شود و بی‌طرفی این محاکم تضمین شود، این شیوه تعارضی با مقتضیات حاکمیت قانون نخواهد داشت. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۶: ۴۳۸-۴۳۷) پس تفاوت دو مدل انگلیسی و فرانسوی در نظارت بر اداره بیشتر جنبه تاریخی دارد.

در ایران نظارت قضایی بر قوه مجریه را می‌توان به دو نوع نظارت عام و خاص تقسیم کرد. ۱-۲-۲- نظارت عام که در مجموع دادگاه‌های عمومی صورت می‌پذیرد نظارتی است که به نوعی در خصوص سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نیز قابل اعمال است و دو حوزه مسئولیت کیفری و مدنی دولت و کارکنان آن را در بر می‌گیرد.

۱-۲-۱- مسئولیت کیفری: نظارت قضایی در این حوزه، بیشتر متوجه کارکنان دولت و در بر گیرنده جرایم خاص کارکنان دولت به ویژه جرایم مذکور در فصول دهم و سیزدهم قانون مجازات اسلامی است. یکی از نوآوری‌های قانون مجازات اسلامی، ماده ۲۰ قانون مذکور است که مجازات ویژه اشخاص حقوقی را پیش‌بینی نموده است. با این حال تبصره ماده مذکور، دولت و موسسات عمومی غیر دولتی اعمال‌کننده حاکمیت را مستثنای از مجازات پیش‌بینی شده اعلام کرده است.

از منظر حاکمیت قانون، دو نقد را بر این تبصره می‌توان وارد نمود:

اول آن که با فرض آن که عمل حاکمیتی واجد تعریف روشن و قابل تشخیص توسط قضاات دادگاه‌های عمومی باشد، و به لحاظ ضرورت و اهمیت ویژه آن، تعطیل ناپذیر باشد، معافیت دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی از مطلق مجازات‌های مذکور در ماده ۲۰ قابل توجیه به نظر نمی‌رسد. به طور مثال هر چند انحلال شخص حقوقی یا تعطیلی موقت فعالیت آن، بدیهی است که در خصوص دستگاه دولتی غیر قابل تصور است اما مجازاتی مانند جریمه نقدی دستگاه‌های مذکور منافاتی با ماهیت وجودی و فعالیت آنها نداشته و می‌تواند ضمانت اجرای مؤثری برای اعمال حاکمیت قانون بر دستگاه‌های اجرایی به شمار آید.

نقد دوم آن که محدود کردن علت معافیت به دستگاه‌های اعمال‌کننده حاکمیت، مغایر با اصول حاکم بر خدمات عمومی به نظر می‌رسد چرا که به ویژه در مؤسسات عمومی، ممکن است فعالیت‌های ناظر بر خدمات عمومی صورت پذیرد بدون آن که خدمات مذکور از مصادیق عمل حاکمیت به شمار آید. در نتیجه با عنایت به مفهوم مخالف تبصره ماده ۲۰، می‌توان مؤسسات عمومی که ارائه‌دهنده خدمات عمومی هستند را در صورتی که متصدی عمل حاکمیتی نباشند تعطیل یا تعلیق نمود و این به مفهوم تعطیلی خدمات عمومی است که با اصل تداوم خدمات عمومی در حقوق اداری و کارآمدی دولت که امروزه از لوازم دولت قانونمندی است، متعارض به نظر می‌رسد.



۲-۲-۱-۲- در حوزه مسئولیت مدنی، به موجب تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورت احراز وقوع تخلف دستگاه دولتی از قانون در دیوان، دادگاه‌های عمومی حکم به تعیین میزان محکومیت اداره صادر می‌کنند. ظاهراً با عنایت به تبصره مذکور، صرفاً دعوای مسئولیت مدنی ناشی از تقصیر دولت در نزد دیوان عدالت اداری قابل طرح است و در خصوص سایر دعوای باید با عنایت به اصل ۱۵۹ قانون اساسی به دادگاه‌های عمومی مراجعه نمود. هر چند که به موجب ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، اداره و کارکنان اداری صرفاً در زمان ارتکاب تقصیر منجر به زیان، دارای مسئولیت مدنی هستند لکن به نظر می‌رسد با عنایت به مقررات مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی به ویژه اصول ۴، ۴۰ و ۱۷۱ قانون اساسی و نیز قوانینی همچون قانون "نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی دولت م صوب ۱۳۵۸) به تبع حاکمیت شرع اسلام، تفاوت بین دولت و غیر دولت در این خصوص برداشته شده و دستگاه‌های دولتی نیز همچون اشخاص عادی باید پاسخگوی کلیه زیان‌های ناشی از فعل مستقیم خود باشند. علاوه بر این، به نظر می‌رسد با عنایت به مقررات مذکور، معافیت دولت حتی در خصوص اعمال حاکمیت از بین رفته است (نک: واعظی، ۱۳۹۴). همچنین قانون و رویه دیوان عدالت اداری که به طور خاص پذیرای دعوای علیه اعمال اداری (که همگی یا حداقل غالباً حاکمیتی‌اند) است گواه بارز این مدعا ست. (نک: صفایی، ۱۳۹۱: ۲۷۶-۲۸۸)

بدیهی است دو تحول مذکور که منجر به پذیرش مسئولیت مطلق دولت در قبال اعمال زیان‌بار آن شده است در توسعه و تحکیم حاکمیت قانون تأثیر به‌سزایی می‌تواند داشته باشد.

۲-۲-۲- اما در حوزه نظارت خاص، صرف نظر از موارد پراکنده‌ای که به طور عام برای دادگاه‌های عمومی^۱ در کنترل اعمال اداری پیش‌بینی شده، می‌توان به صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی اشاره نمود که قضات را مکلف به کنار گذاشتن و بی اثر کردن (هر چند موردی) آیین‌نامه‌های مغایر قانون نموده است. نوع دوم نظارت خاص، نظارتی است که در دیوان عدالت اداری بر کلیه اعمال اداری (اعم از اقدام مادی، تصمیم فردی و تصمیمات عام‌الشمول) صورت می‌پذیرد.

بدیهی است تأسیس دیوان عدالت اداری و تصویب مقررات مربوط بدان و کارکرد قابل قبول آن، گام بلندی در جهت حاکمیت هر چه بهتر قانون به شمار می‌رود. لکن متأسفانه در قانون جدید دیوان، پیش‌بینی برخی نهادها، نوعی پُرسرفت محسوب می‌شود. به طور مثال در تبصره ماده ۱۲ قانون مذکور، آیین‌نامه‌های م صوب ریس قوه قضائیه م صون از نظارت دیوان عدالت اداری اعلام شده است. بدیهی است چنین معافیتی برای یک

۱. مانند صلاحیت دادگاه عمومی در رسیدگی به اعتراض از آراء کمیسیون ماده واحده قانون جنگل‌ها و مراتع، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، و نیز می‌توان به آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور مبنی بر شناسایی صلاحیت دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به اعتراض دستگاه‌های اداری نسبت به تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی اشاره نمود.



مقام اداری و اجرایی مخالف صریح الزامات مربوط به حاکمیت قانون است. با این حال انتظار می‌رود قضات قانونمند و آزادی‌خواه دیوان عدالت اداری با ارائه یک تفسیر منطقی از تبصره مذکور، تا حدود زیادی از زهر مغایرت آن با حاکمیت قانون بکاهند. در این راستا می‌توان این گونه استدلال نمود که استثنای آیین‌نامه‌های رئیس قوه قضائیه را باید صرفاً محدود در آیین‌نامه‌های خدماتی ناظر بر تشکیلات قوه قضائیه و نحوه بهره‌گیری از خدمات قضایی نمود چرا که رئیس قوه قضائیه صرفاً در قالب یک مقام اداری و به عنوان متصدی تشکیلات قوه حق صدور چنین آیین‌نامه‌هایی را دارد لکن در خصوص آیین‌نامه‌های انتظامی که موجد حق و تکلیف جدید برای شهروندان یا مستلزم الزام همه قضات به ارائه تفسیری واحد از قانون است که غالباً البته خود نوعی تقنین در عمل محسوب می‌شود، نمی‌توان دیوان را فاقد صلاحیت کنترل محسوب کرد. چرا که وضع چنین آیین‌نامه‌هایی اصولاً خارج از حدود صلاحیت رییس قوه قضائیه است و بدیهی است که قانون چنین امری را به رسمیت نمی‌شناسد. علاوه بر این، در کنترل آیین‌نامه‌های اخیر، نیازی به کنترل محتوا و ماهیت آیین‌نامه نبوده و صرفاً اصل عمل خروج از حدود صلاحیت مورد توجه و بررسی است و لذا مغایر با تبصره مذکور به نظر نمی‌رسد.

به عنوان مثال دوم باید به حکم مندرج در ماده ۱۱۵ قانون دیوان عدالت اداری اشاره نمود به موجب ماده مذکور «در مواردی که محکوم علیه در مقام اجرای احکام قطعی دیوان، به موانع قانونی استناد نماید و یا به جهتی امکان عملی اجرای حکم نباشد و این جهات به تشخیص دادرس اجرای احکام دیوان، موجه شناخته شود، از موارد اعاده دادرسی تلقی و پرونده به منظور رسیدگی به این جهات به شعبه صادرکننده رأی قطعی ارجاع می‌گردد. شعبه مزبور در صورت تأیید وجود مانع قانونی و یا عدم امکان اجرای حکم، رأی مقتضی به جبران خسارت و یا تعیین جایگزین محکوم به صادر می‌نماید...». بدیهی است که در کنار نوعی واقع بینی و کمک به اجرای مؤثر برخی از احکام دیوان، در عین حال زمینه برای نقض قانون و هوس سر تافتن اداره از حاکمیت قانون در ازای پرداخت پول مهیا می‌شود. تنها تضمین عدم تحقق چنین وضعی، برخورد دقیق و سخت‌گیرانه قضات دیوان در مقام اجرای ماده مذکور است.

۳. نتیجه

از طریق تفکیک متوازن قوای حکومتی و همچنین، نظارت قضایی مستقل بر مأموران و دستگاه‌های اداری، می‌توان در جهت تقویت آرمان حاکمیت قانون و کاهش موارد سوء استفاده از قدرت در قوه مجریه، عملاً گام برداشت. در ارتباط با چگونگی تفکیک قوا و تأثیر آن بر نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه، در رژیم پارلمانی انگلستان، وضعیت اختلاط قوا حاکم است و توازن لازم میان دو قوه مقننه و مجریه مشاهده نمی‌شود و مجلس عوام عملاً تحت کنترل حزب اکثریت قرار دارد و صاحب قدرت واقعی را در انگلستان باید نخست‌وزیر و کابینه دانست که این وضعیت از نظر معیارهای حاکمیت قانون قابل انتقاد است. در مقابل، در کشور ما تفکیک نسبی



قوا پذیرفته شده است، اما برخلاف انگلستان، برتری با قوه مقننه است. گرچه این وضعیت در مهار کردن اقتدار قوه مجریه مفید است، توازن لازم در نظام حقوقی ما نیز مشاهده نمی‌شود. به عنوان مثال، حتی رئیس‌جمهور که منتخب مستقیم مردم است نیز قابل استیضاح است و قوه مجریه، عملاً در مواجهه با مجلس شورای اسلامی، باید همواره محتاط عمل نماید. نظارت بر قوه مجریه از نظر تضمین حاکمیت قانون امری مطلوب است، اما این نظارت نباید به گونه‌ای باشد که ابتکار عمل را به کلی از قوه مجریه سلب نماید. در ارتباط با نظارت قضایی، شعبه ملکه از دادگاه عالی انگلستان و دیوان عدالت اداری در ایران، مجموعاً نقشی قابل توجه را در نظارت قضایی بر اداره بازی می‌کنند. با این حال، در مقایسه با انگلستان، می‌توان موارد ذیل را جهت بهبود نظارت گفته شده در ایران پیشنهاد داد: اول، معاف‌بودن برخی از مقامات از صلاحیت دیوان عدالت اداری، موجه نبوده و نیاز به اصلاح قانون در این زمینه است. در انگلستان، اصولاً هیچ مقامی، به استثنای شخص سلطنت، معاف از بازنگری قضایی نیست و حتی محاکم علیه این مقام نیز می‌توانند اعلامیه صادر نمایند. دوم، در پیش‌بینی تضمین‌های اجرایی تصمیمات قضایی دیوان عدالت اداری باید در کنار واقع بینی، به آسیب‌های احتمالی که می‌تواند متوجه کارآمدی نظارت قضایی بر قوه مجریه شود نیز توجه داشت تا زمینه بیش از حد انعطاف‌پذیری به سود قدرت و به زیان آزادی فراهم نیاید.



منابع

- امامی، محمد، سیدمجتبی واعظی و مهستی سلیمانی؛ **ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**؛ نشر میزان، ۱۳۹۱.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری؛ **حقوق اداری**؛ جلد اول، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
- بارنت، اریک؛ **مقدمه‌ای بر حقوق اساسی**؛ ترجمه عباس کدخدایی؛ تهران: نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- صفایی، سیدحسین و حبیب‌الله رحیمی؛ **مسئولیت مدنی**، تهران: انتشارات سمت، چاپ چهارم، ۱۳۹۱.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ **حقوق اداری**؛ تهران: انتشارات سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۶.
- قاضی، ابوالفضل؛ **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی: مبانی و کلیات**؛ جلد اول، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۶۸.
- کاسس، سابینو؛ **شکل‌گیری حقوق اداری (مطالعه تاریخی-تطبیقی حقوق اداری انگلستان و فرانسه)**، ترجمه سید مجتبی واعظی، نشر شهرداد، ۱۳۹۲.
- گرچی، علی‌اکبر؛ **حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری**؛ نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره نهم، تابستان ۱۳۸۷.
- محمودی، جواد؛ **نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه**؛ تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۰.
- معاونت حقوقی ریاست جمهوری، **مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
- موسی‌زاده، رضا؛ **حقوق اداری یک و دو: (کلیات و ایران)**؛ تهران: انتشارات میزان، چاپ دهم، ۱۳۸۷.
- واعظی، سید مجتبی، **عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران**، مجله مطالعات حقوقی، دانشگاه شیراز، شماره دوم، ۱۳۹۴.
- واعظی، سید مجتبی، **گستره مفهومی قوه مجریه در حقوق اساسی ایران**، در "مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران"، انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۲.
- هاشمی، سیدمحمد؛ **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی**؛ جلد دوم، تهران: انتشارات دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۸۶.
- هداوند، مهدی؛ **حقوق اداری تطبیقی**؛ جلد اول و دوم، تهران: انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۹.



هریسی‌نژاد، کمال الدین؛ حقوق اساسی تطبیقی: (نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا):

انتشارات آیدین، چاپ دوم، ۱۳۹۰.

Allison, J.W.F. **The English Historical Constitution: Continuity, Change and European Effects**. Cambridge: Cambridge University Press, First ed. 2007.

Bradley, A.W. and K.D. Ewing. **Constitutional and Administrative Law**. Harlow: Pearson Education, fourteenth ed. 2007.

Carroll, Alex. **Constitutional and Administrative Law**. Harlow: Pearson Education, fifth ed. 2009.

Fenwick, Helen and Gavin Phillipson. **Public Law and Human Rights**. London: Cavendish Publishing, second ed. 2003.

Hawke, Neil and Neil Parpworth. **Introduction to Administrative Law**. London: Cavendish Publishing, first ed. 1996.

Rule of Law. **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. Oxford: Pergamon, first ed. 2001.

Stebbing, Chantal. **Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth-Century England**. Cambridge: Cambridge University Press. First ed. 2006.

Turpin, Colin and Adam Tomkins. **British Government and the Constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, sixth ed. 2007.

Vile, M.J.C. **Constitutionalism and the Separation of Powers**. Indianapolis: Liberty Fund, second ed. 1998.

Zander, Michael. **Cases and Materials on the English Legal System**. Cambridge: Cambridge University Press, tenth ed. 2007.

Bingham, Thomas H. **Rule of Law**, 2006. Available at:

<http://www.cpl.law.cam.ac.uk/Media/THE%20RULE%20OF%20LAW%202006.pdf>

Louw, Leon. **What is the Rule of Law?** available at:

<https://www.montpelerin.org/montpelerin/members/.../LeonLouw.pdf>



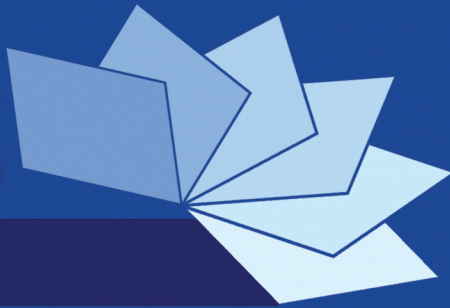
Considering Effectiveness of the Measures to Ensure the Rule of Law in the Executive Branch of Iran and the United Kingdom

S. Mojtaba Vaezi, Hamid Masoudi

Received: 13 July 2016 **Accepted:** 16 October 2017

The idea of the rule of law means that government must be exercised according to the law and the equality of all individuals before the laws. The realization of this ideal in the executive branch to prevent the arbitrary actions of the executive and administrative officials is very important, but the realization of this idea in practice is carried out by some special control measures. The purpose of this paper is to review these aforementioned control measures in both the UK and Iran and to show their strengths and weaknesses. The idea of separation of powers and its impact on the political control of the legislature over the executive branch can play a constructive role to control the power of the executive. In the UK, the mix of powers and the majority system of the country has led many scholars to see the parliament as a tool in the service of the Cabinet. In contrast, in Iran, the Islamic Consultative Assembly has significant tools in order to influence the executive branch. Also, the Supreme Court of UK and the Administrative Court of Justice in Iran, play an important role in ensuring the rule of law through judicial review in relation to administrative institutions and the officials. But it is expected in our country that the legislator takes steps in order to strengthen and expand the competencies of the Administrative Court of Justice.

Keywords: *rule of law, the executive branch, control, Iran, United Kingdom.*



۱ بررسی انتقادی سیاست گذاری گردشگری در آینه اسناد و قوانین فرادستی ایران
 هادی ویسی

۱۹ تأثیر سرمایه گذاری در ساخت و ساز بر نرخ سود بانکی در ایران
 علیرضا کرباسی، سیدحسین محمدزاده

۳۵ کنترل فساد و سرمایه گذاری مستقیم خارجی: شواهدی از داده های پنل
 رامیار رفاعی، مرتضی سامتی، شهرزاد سیدصالحی، هوزان رفاعی

۴۹ تأثیر نااطمینانی تورم بر تورم، سرمایه گذاری و رشد اقتصادی در کشورهای منتخب
 عضو سازمان کنفرانس اسلامی: رهیافت داده های تلفیقی پویا و پانل میان گروهی
 علی رضازاده، صابر خداوردیزاده، شیرزاد میرزایی

۷ اثر آزادی اقتصادی بر عملکرد بانک ها در ایران (با تأکید بر شاخص های آزادی اقتصادی بنیاد هریتیج)
 سعیدداتی کریم زاده، محمود سلیمانی

۱۰۱ جایگاه سیاست گذاری قضایی و قانون برنامه ششم توسعه
 مهدی صبوری پور، کیمیا کبریتی

۱۲۹ تأملی در کارآمدی تضمین های حاکمیت قانون در قوه مجریه ایران و انگلستان
 (با تأکید بر هدفمندی یارانه ها)
 سیدمجتبی واعظی، حمید مسعودی

۱۴۹ ارزیابی راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال بحران یمن
 محمدرضا دهشیری، فرشته مابودینه جاد

1 Critical Evaluation of the Tourism Policy in National Documents and Laws of Iran
 Hadi Veisi

19 The Impact of Investment on Housing Construction on Iran's Interest Rate
 Alireza Karbasi, S. Hossein Mohammadzade

35 Control of Corruption and Foreign Direct Investment: Evidence of Panel Data
 Ramiar Refaei, Morteza Sameti, Shahrzad Seyedsalehi, Zhiar Refaei

49 The Impact of Inflation Uncertainty on Inflation, Investment and Economic Growth in Selected Countries of the OIC
 Ali Rezazadeh, Saber Khodaverdizadeh, Shirzad Mirzaee

77 Impact of Economic Freedom on the Banks' Performance in Iran
 Saeed Daei-Karimzadeh, Mahmoud Soleimani

101 Situation of Judicial Policymaking and 6th five year Development plan in Iran
 Mehdi SabouriPour, Kimia Kebriti

129 Considering Effectiveness of the Measures to Ensure the Rule of Law in the Executive Branch of Iran and the United Kingdom
 S. Mojtaba Vaezi, Hamid Masoudi

149 Assessment of the Islamic Republic of Iran's strategy towards the Yemeni crisis
 Mohammad Reza Dehshiri, Fereshteh Maboodinejad