

روش جبران اعلام نظر قضایی در نظام دادرسی اداری در انگلستان

دکتر مرتضی نجابت خواه^۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۴/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۳/۱۸

چکیده

در نظام‌های حقوقی مختلف روش‌های جبران قضایی گوناگونی برای شهروندان در رابطه با آن دسته از اعمال اداری که خلاف قوانین و خارج از حدود اختیارات مرجع صدور آن صورت گرفته‌اند، پیش بینی شده است. یکی از روش‌های جبران قضایی مورد شناسایی در نظام دادرسی اداری در انگلستان، صدور اعلام نظر قضایی است که اگرچه حکم و رأی قضایی به شمار نمی‌آید و از این رو برخی، آن را به خودی خود، یک روش جبران به شمار نمی‌آورند، اما روشی است که با اعلام وضعیت حقوقی یا حقوق طرفین، نقش مهمی را در حل و فصل اختلافات مربوط به حقوق عمومی ایفا می‌کند. با توجه به انعطاف پذیر بودن روش جبران اعلامی، این روش در نظام دادرسی اداری در انگلستان کاربردها و ویژگی‌های قابل توجهی دارد. از آنجا که این روش جبرانی در نظام دادرسی اداری در کشور ما به صراحت مورد شناسایی قرار نگرفته و حال آن که برخلاف نگاه سنتی به روش‌های جبران، بکارگیری چنین روش‌هایی می‌تواند در نظام دادرسی اداری کشور ما هم مورد توجه قرار گیرد، از این رو، بررسی ابعاد گوناگون این روش واجد اهمیت به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: روش‌های جبرانی قضایی، اعلام نظر قضایی، دادرسی اداری، نظام، حقوقی انگلستان

مقدمه

با توجه به برخورداری دولت از امتیازات خاص «قدرت عمومی» که به وی امکان آن را می‌دهد که تصمیمات خود را به طور یک جانبه و بدون جلب رضایت مخاطبان آن، بر آنها تحمیل کند، اصولاً باید پذیرفت که در برابر اعمال دولت، وجود مکانیسم‌های جبران قضایی قوی برای اشخاصی که ممکن است حقوق آنها به موجب اعمال قدرت دولت تضییع شود، ضرورت دارد (Jayakumar, 2005, p. 108)؛ وگرنه همان طور که لرد رید در دعوای پادفیلد علیه وزیر کشاورزی^۱ بیان داشته، حقوق در کشور، وضعیتی بسیار شکننده و آسیب‌پذیر خواهد یافت. (Carroll, 1998, p. 256)

در این باره در نظام حقوقی انگلستان، دو دسته از روش‌های جبران قضایی در فرآیند دادرسی اداری مورد شناسایی قرار گرفته‌اند:

دسته اول، روش‌های جبران قضایی مبتنی بر حقوق عمومی یا «روش‌های جبران فوق‌العاده» (prerogative remedies) هستند که در واقع ریشه در اختیارات فوق‌العاده سلطنتی دارند و در ابتدا، قضات عضو شورای سلطنتی (King's Council) با عنوان دادگاه شاهی، به تبع اختیارات فوق‌العاده سلطنتی، احکام فوق‌العاده (Prerogative Writs) صادر می‌نمودند که بعدها، به موجب قانون مدیریت دادگستری (مقررات متفرقه) مصوب ۱۹۳۸، عنوان این احکام به «دستورهای قضایی فوق‌العاده» (Prerogative Orders) تغییر نام یافت. (Bailey, 2005, p. 921; Enright, 2001, p. 461; Pollard, 2007, p. 584) روش‌های جبران مبتنی بر حقوق عمومی عبارتند از: دستور نقض و ابطال (quashing order)، دستور منع (prohibitory order)، دستور الزام (mandatory order)، و دستور بررسی قانونی بودن بازداشت (Habeas Corpus).

اما دسته دوم، روش‌های جبران قضایی مبتنی بر حقوق خصوصی هستند که دلیل نامگذاری آنها به این عنوان، اولاً، با توجه به ریشه‌های تاریخی و خاستگاه این روش‌هاست که ریشه در دادگاههای انصاف و کامن‌لا دارند و ثانیاً این که تا زمان اصلاحات سال ۱۹۷۸، این روش‌ها از طریق اقامه دعوای خصوصی علیه مراجع عمومی امکان‌پذیر بوده‌اند. (Injunction, and Reform, 1984, pp. 13- 14) روش‌های دسته اخیر عبارتند از: دستور پیشگیری (Injunction)، اعلام نظر قضایی (Declaration) و جبران خسارت (Damages).

اعلام نظر قضایی، به عنوان یکی از روش‌های مبتنی بر حقوق خصوصی ماهیت قابل توجهی دارد؛ چراکه هرچند حکم و رأی قضایی به شمار نمی‌آید و از این رو برخی، آن را به خودی خود،

^۱ Padfield v. Minister of Agriculture (1968)

یک روش جبران به شمار نمی‌آورند (Barnett, 2012, p. 864)، اما روشی است که نقش مهمی را در حل اختلافات مربوط به حقوق عمومی بازی می‌کند. از طریق روش جبران مذکور، دادگاه وضعیت حقوقی یا حقوق طرفین را اعلام می‌کند، خواه هرگونه روش جبران دیگری علاوه بر آن، موضوع ادعا بوده باشد یا نباشد. (Craig, 2003, p. 779; Yardley, 1986, p. 123) اعلام نظر قضایی در حال حاضر باید طبق جزء (الف) بند (۱) ماده ۳-۵۴ آیین دادرسی مدنی و بند (۲) ماده ۳۱ قانون دیوان عالی ۱۹۸۱ از طریق دعوی نظارت قضایی درخواست شود.

در نظام دادرسی اداری ایران در بند (۱) مواد ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این روش جبران قضایی در رابطه با دعاوی اداری مورد شناسایی قرار نگرفته است، هرچند که در برخی از آراء هیأت عمومی دیوان، می‌توان رگه‌هایی از اعلام نظر قضایی این هیأت را در کنار حکم به ابطال یا عدم ابطال مقررات عمومی مشاهده نمود، از این رو نگارنده این مقاله در صدد آن برآمده است تا این روش جبران را در نظام دادرسی اداری انگلستان مورد بررسی و مطالعه قرار دهد چه بسا آن که بتوان با توجه به کاربردها و ویژگی‌های مطلوب این روش جبران، شناسایی چنین روش جبرانی را در قوانین و رویه قضایی ناظر بر نظام دادرسی اداری ایران نیز مورد توجه قرار داد. بر این اساس، در این مقاله در ابتدا، کاربردهای این روش جبران در نظام دادرسی اداری در انگلستان مورد بررسی قرار می‌گیرند (بند اول) و سپس، به برخی ویژگی‌های قابل توجه این روش جبران اشاره خواهد شد. (بند دوم)

بند اول- کاربردهای اعلام نظر قضایی

هرچند اعلام نظر قضایی، طرف رابطه را به انجام عملی یا خودداری از آن الزام و اجبار نمی‌کند و از قدرت الزام‌آوری برخوردار نیست، اما دامنه‌ای که صلاحیت اتخاذ این روش جبران قضایی در آن اعمال می‌شود، بسیار وسیع است. (Longley & James, 1999, p.113) در گذر سالیان، آشکار شده است که دادگاه‌ها این روش جبران را در صورتی اعمال می‌کنند که اولاً، مسئله‌ای عملی بین دو طرفی شکل گرفته باشد که منفعتی واقعی و اصیل در موضوع مورد تعارض دارند و ثانیاً، ضرورت داشته باشد که روشی برای جبران آن ارائه شود.^۱ البته در مواردی، انگیزه درخواست روش جبران اعلامی تنها این است که غیرقانونی بودن عمل مرجع عمومی احراز و اثبات شود.^۲ (Lewis, 2004, p. 242)

^۱ See dicta of Woolf L.J. in *R v. Secretary of State for Social Services*, ex p. *Child Poverty Action Group* (1989).

^۲ *R v. Avon County Council*, ex p. *Rexworthy* (1989)

با اذعان به این که حالاتی که روش جبران اعلامی در آنها می‌تواند صادر شود، محدود نیستند، باید خاطر نشان نماییم که طبقه‌بندی ارائه شده از کاربردهای این روش جبران که ذیلاً ارائه می‌شود، چه بسا کامل و همه‌جانبه نیست و با توجه به انعطاف‌پذیر بودن آن و تنوع موقعیت‌هایی که در آن، صلاحیت‌ها و تکالیف حقوق عمومی اعمال می‌شوند، مثال‌های جدیدی از به کارگیری روش جبران اعلامی را بتوان احتمالاً مطرح کرد که در این طبقه‌بندی گنجانده نشده‌اند.

۱. احراز خروج از حدود اختیارات در اتخاذ عمل موردی اداری

از روش جبران اعلامی می‌توان برای اعلام این که تصمیم یا اقدام بخصوصی که توسط مرجع عمومی صورت گرفته، غیرقانونی و خارج از حدود اختیارات است، استفاده نمود. (Hawke & Parpworth, 1998, p.213) این کاربرد روش جبران اعلامی به ویژه در گذشته که از طریق اقامه دعوی عادی امکان درخواست آن وجود داشت، از اهمیت زیادی برخوردار بود و به طور مثال، زمانی که مهلت اقامه دعوی بازنگری قضایی به پایان می‌رسید، این روش جبران وسیله‌ای برای احراز بی‌اعتباری تصمیم اداری بود و به طور مثال، دعوی بارنارد^۱، یکی از موارد چنین کاربردی بوده است. (Yardley, 1986, p.122) با این حال امروزه هم این روش برای احراز بی‌اعتباری اشکال مختلف عمل اداری بکار گرفته می‌شود. تصمیمات یا دستورهای دادگاه‌ها و مراجع اداری فرودست نیز می‌توانند از این طریق، غیرمعتبر اعلام شوند.^۲ بر این اساس، دادگاه‌های انگلستان تا کنون اعتبار طیف وسیعی از اعمال اداری را با اتخاذ این روش به چالش کشیده‌اند؛ از جمله: تصمیم وزرات کشور مبنی بر ابطال پروانه پخش تلویزیونی؛^۳ دستورالعمل تکمیلی صادره از سوی مرجع محلی؛^۴ اعلام نظر وزارت کشور مبنی بر موافقت با طرح توسعه یک زمین بخصوص؛^۵ (Fordham, 2008, p.206) تصمیم به برکناری یک معلم بر اساس مبانی قانونی آموزشی، در حالی که چنین مبنایی وجود نداشته است؛^۶ و تصمیم به برکناری معلمان مدرسه به دلیل عدم جمع‌آوری پول برای تغذیه دانش آموزان، در حالی که قوانین آموزشی دربردارنده چنین الزاماتی نبوده است.^۷

(Wade & Forsyth, 2000, p.575)

¹ Barnard v. National Dock Labour Board (1953)

² Anisimic v. Foreign Compensation Commission (1969)

³ Congreve v. Home Office (1976)

⁴ Bromley London Borough Council v. Greater London Council (1983)

⁵ R v Worthing Borough Council, ex p Burch (1985).

⁶ Martin v. Eccles Cpn. (1919).

⁷ Price v. Sunderland Corporation (1956); and see Smith v. Macnally (1912); Sadler v. Sheffield Cpn. (1924); Gorse v. Durham County Council (1971); Jones v. Lee (1980).

گزارش‌ها و پیشنهادات آمبودزمن نیز می‌توانند از طریق صدور اعلام نظر قضایی، باطل و ملغی الاثر اعلام شوند. در این باره دادگاه استیناف در دعوی در سال ۱۹۸۸^۱ با صدور اعلام نظر قضایی اظهار داشت که گزارش آمبودزمن دولت محلی دایر بر این که شخص شاکی در نتیجه سوء مدیریت یک شورای محلی متحمل بی‌عدالتی شده است، قانوناً مجاز نبوده و ملغی الاثر است. همچنین در دعوی در سال ۱۹۸۹^۲ دادگاه استیناف در پی طرح دعوی نظارت قضایی از سوی یک مرجع آموزشی محلی مبادرت به صدور اعلام نظر قضایی دایر بر باطل و ملغی الاثر دانستن گزارش آمبودزمن دایر بر سوء مدیریت مرجع آموزشی محلی نمود. (Murphy and Endicott, 2011)^۳

علاوه بر این، تصمیمات آن دسته از مراجع عمومی که بر اساس منابعی غیر از قانون موضوعه شکل گرفته‌اند، می‌توانند با روش جبران اعلامی، غیرمعتبر قلمداد شوند. هم چنان که در دعوی در سال ۱۹۸۷^۴ که تصمیم مرجع تنظیمی مستقلی در شهر لندن که از صلاحیت‌های قانونی یا فوق‌العاده یا کامن‌لایی برخوردار نبوده؛ اما عهده‌دار کارویژه‌های عمومی بوده، با این ادعا که مرجع مذکور قواعد ادغام را به درستی اعمال نکرده و اعمال ناصحیح این قواعد منجر به انتفاع شرکت‌های رقیب شرکت شاکی شده است، موضوع دعوی نظارت قضایی قرار گرفت (Anthony, 2002, p.38; Leyland & Anthony, 2016, p.224). همچنین بخشنامه‌هایی که بر قانون موضوعه‌ای مبتنی نیستند و توصیه ناصحیحی را ارائه می‌کنند، می‌توانند با صدور اعلام نظر قضایی و با اعلام این مطلب که توصیه مزبور اشتباه است و نمی‌توان بدان استناد کرد، خارج از حدود اختیارات اعلام شوند. هم چنان که در دعوی در سال ۱۹۸۶^۵ بخشنامه‌ای دولتی در رابطه با تهیه وسایل ضد بارداری برای افراد زیر سن قانونی که در راستای اجرای قانون خاصی نبوده است، خارج از حدود اختیارات دانسته شد. (Elliott, 2001, p. 8)

۲. احراز بی‌اعتباری مقررات

دادگاه‌های انگلستان در رویه‌ی خود، همچنین مقررات را، چه به طور کلی و چه به طور جزئی غیرمعتبر اعلام داشته‌اند.^۶ همچنین دادگاه‌ها، آیین‌های رسیدگی صادره به موجب قوانین موضوعه^۷

^۱ R v Local Commissioner for Administration, ex p Eastleigh Borough Council (1988)

^۲ R v. Local Commissioner for Administration, ex p. Croydon London Borough Council (1989)

^۳ <http://global.oup.com/uk/orc/law/public/endicott2e/01student/ch13/>

^۴ R v. Panel on Take-overs and Mergers, ex p. Datafin (1987)

^۵ Gillick v. West Norfolk and Wisbech Area Health Authority (1986)

^۶ See, e.g. R v. Lord Chancellor, ex p. Witham (1998); R v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Leech (1994)

^۷ R v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Saleem (2001)

و نظامنامه‌های حاکم بر زندانیان^۱ را غیرقانونی اعلام کرده‌اند. در گذشته که تردیدهایی نسبت به امکان صدور حکم به ابطال مقررات وجود داشته، در این گونه موارد اعلام نظر قضایی روش جبران مناسب قلمداد می‌شد. روش جبران اعلامی امروزه نیز زمانی که شخص خواهان درصدد اعتراض به اعتبار آن دسته از مقررات تفویضی است که به منظور تأیید بعدی به پارلمان تقدیم شده‌اند، روش جبران مناسبی قلمداد می‌شود؛ چراکه دادگاه‌ها از صدور حکم به ابطال آنها^۲ و همچنین صدور حکم به منع با اثر جلوگیری از بررسی مقررره توسط پارلمان^۳ خودداری می‌کنند، ازاین رو این اعلام نظر قضایی است که دادگاه‌ها با صدور آن، پارلمان را از غیرقانونی بودن مقررره در هنگام بررسی آگاه می‌سازند. اعلام نظر قضایی پیش از تسلیم این گونه مقررات به پارلمان و پیش از ورود واقعی پارلمان به رسیدگی نسبت به آنها نیز صادر می‌شود و در این موارد، دادگاه ورود خود به رسیدگی و اعلام نظر را مداخله ناصحیح در فرآیند رسیدگی پارلمانی نمی‌داند، چراکه رسالت خود را در این میان، تنها اعلام خروج یا عدم خروج مقررره از قانون و صلاحیت‌های قانونی می‌داند. (Lewis, 2004, pp. 244- 245)

۳. تعیین نتایج و آثار حکم بر بی اعتباری عمل اداری

حکم بر بی‌اعتباری عمل اداری اصولاً به این معناست که عمل مورد شکایت به طور عطف بماسبق شونده‌ای باطل است و نمی‌تواند هیچ گونه آثار حقوقی دربرداشته باشد. با این حال، در صورت لزوم، دادگاه‌ها می‌توانند از طریق اعلام نظر قضایی، دقیقاً آنچه را که به عنوان نتیجه یک حکم دایر بر بی‌اعتباری عمل اداری است، مشخص نمایند. در دعوی تی علیه وزیر کشور،^۴ دادگاه علاوه بر اعلام این که سیاست وزارت کشور مبنی بر عدم احتساب مدت انتقال زندانیان به یک بیمارستان روانی به عنوان بخشی از مجازات‌شان، غیرقانونی است، احکام اعلامی دیگری نیز صادر کرد که در آنها وضعیت زندانیان را در مدتی که در بیمارستان بوده‌اند، مشخص نمود. (Ibid, p. 245)

^۱ R v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Anderson (1984)

^۲ R v. HM Treasury, ex p. Smedley (1985)

^۳ R v. Boundary Commission for England, ex p. Foot (1983)

^۴ R v. Secretary of State for the Home Department, ex p. T. (1994)

۴. تعیین قلمرو صلاحیت‌های مرجع عمومی

گاهی ممکن است تردیدهایی در خصوص قلمرو صلاحیت‌های ارجاع شده به یک مرجع عمومی وجود داشته باشد. در این صورت، اعلام نظر قضایی روش قابل قبولی برای تعیین حوزه و دامنه صلاحیت‌هاست. بطور مثال، دادگاه‌ها مبادرت به صدور اعلام نظر قضایی با این مضمون کرده‌اند که کمیسیون بررسی شکایات مربوط به پخش برنامه‌های رسانه‌ای تنها از صلاحیت بررسی شکایات اشخاص از رفتار غیرمنصفانه در یک رسانه برخوردار نیست و علاوه بر این، صلاحیت دارد تا شکایاتی را رسیدگی کند که در آن توسط احزاب، سیاست‌سازمان‌های پخش برنامه در خصوص پوشش کامل حوادث سیاسی مربوط به یک حزب سیاسی خاص غیرمنصفانه دانسته شده است.^۱ (Bailey, 2005, pp. 568, 872)

در دعاوی دیگری نیز، دادگاه‌ها در رابطه با این موضوعات که آیا مراجع عمومی صلاحیت بر واگذاری زمین بدون استماع اولیه اعتراضات را دارند یا نه،^۲ آیا رضایت وزیر پیش از این که مستأجری بتواند خانه متعلق به شورا واقع در کمربند سبز را خریداری کند، لازم است یا نه،^۳ و این که آیا مرجع عمومی که قصد فروش زمینی را داشته، باید در ابتدا زمین را به مالکان قبلی پیشنهاد می‌داد یا نه،^۴ اعلام نظر قضایی کرده‌اند. با این همه، در دعوی شورای شهر بیرمنگام علیه وزیر آموزش و علوم،^۵ قاضی بروک (Brooke J.) حکم داده که دادگاه از صلاحیت صدور اعلام نظر قضایی در رابطه با دامنه وظایف و تکالیف یک مرجع آموزشی محلی نسبت به مسئولیتش برای تضمین عدم نقض مقررات قانون تبعیض جنسی ۱۹۷۵ در رابطه با ارائه ترتیبات آموزشی برخوردار نیست؛ چراکه به عقیده وی دادگاه‌ها تنها می‌توانند این دستور را در رابطه با حقوق یک مرجع عمومی بر انجام برخی اعمال صادر کنند؛ هم چنان که در حقوق خصوصی که دستور اعلام نظر قضایی از آن منبعث شده است، این دستور در رابطه با حق‌های مبتنی بر حقوق خصوصی مطرح می‌شود. البته این تمییز بین حقوق و تکالیف، چندان قوت و استحکامی ندارد و به نظر می‌رسد باید پذیرفت که مراجع حقوق عمومی، هم چنان که می‌توانند حق‌هایی داشته باشند، بیشتر از آن و با اهمیتی به همان اندازه، از طیف وسیعی از تکالیف برخوردارند، از این رو به همان اندازه که لازم است دامنه حقوق این مراجع تعیین شود، ضروری است که دامنه تکالیف‌شان تعیین شود و در این میان، دادگاه‌ها باید آمادگی آن را داشته باشند تا در خصوص دامنه صلاحیت‌های یک مرجع عمومی

¹ R v. Broadcasting Complaints Commission, ex p. Owen (1985)

² R v. Doncaster Metropolitan Borough Council, ex p. Braim (1986)

³ R v. Secretary of State for the Environment, ex p. Enfield London Borough Council (1988)

⁴ R v. Commission for the New Towns, ex p. Tomkins and Leach (1988)

⁵ R v. Secretary of State for Education and Science, ex p. Birmingham City Council (1991)

اعلام نظر قضایی کنند. پس در مواردی، دادگاه‌ها اعلام نظر قضایی را به منظور تعیین وجود یک تکلیف عمومی یا مشخص کردن قلمرو آن و یا برای تعیین این که آیا موردی از نقض تکلیف وجود داشته یا نه، صادر نموده‌اند. به طور مثال، دادگاه‌ها اعلام کرده‌اند که مرجع محلی، تکلیف قانونی خود مبنی بر تأمین مکان مناسب برای افراد کولی را نقض کرده؛^۱ و یا این که وزیر، وظیفه ی قانونی خود مبنی بر مشورت با طرفین ذی‌نفع پیش از وضع مقررات ثانویه را رعایت نکرده است.^۲ (Lewis, 2004, pp.246- 248)

۵. تعیین تکلیف در خصوص مسائل ناشی از انتظارات مشروع

در قلمرو حقوق عمومی، ممکن است اشخاص از برخی انتظارات مشروع و قانونی دایر بر اقدام مرجع عمومی به شیوه‌ای بخصوص برخوردار باشند. نقض انتظار مشروع می‌تواند کنترل قضایی تصمیم یا اقدام اداری را به همراه داشته باشد (Alder, 2002, p.73)؛ هم چنان که عدم مشورت قبلی با شخص مخاطب تصمیم یا عدم استماع اظهارنظرهای وی، در حالی که مقام تصمیم‌گیرنده به مخاطب تصمیم، تضمینی دایر بر این داده است که هیچ گونه تصمیمی بدون رعایت موارد مذکور اتخاذ نخواهد شد یا در صورتی که بنا بر رویه ی قبلی مقام تصمیم‌گیرنده، چنین انتظاری شکل گرفته باشد و توقع معقولی بر تداوم این رویه وجود داشته باشد و مقام مربوط این انتظارات را نادیده گرفته باشد،^۳ موجبات استماع درخواست کنترل قضایی را در حقوق انگلستان فراهم آورده‌اند. (Carroll, 1998, p. 290)

انتظار مشروع و قانونی یک شهروند در برابر اداره، از یک سو می‌تواند شکلی و آیینی باشد مانند حالتی که معمولاً اداره طبق رویه‌ی خود، پیش از اتخاذ تصمیم راجع به اعطا یا الغای یک کمک هزینه‌ی خاص با شخص ذیربط مشورت می‌کند^۴ که چنین انتظاری را دادگاه‌های انگلستان مورد شناسایی قرار داده و در صورت عدم رعایت آن، از طریق حکم به ابطال تصمیم یا اعلام غیرمعتبر بودن آن عمل کرده‌اند. از سویی دیگر، انتظار شخص در برابر اداره می‌تواند این باشد که وی از مزایای ماهوی خاصی برخوردار شود یا به برخورداری از آن همچنان ادامه دهد؛ و این در حالی است که مرجع عمومی اصولاً می‌تواند سیاست یا رویه خود را تغییر دهد یا در رابطه با

¹ *R v. Secretary of State for the Environment, ex p. Lee* (1987); *R v. Avon County Council, ex p. Rexworthy* (1989)

² *R v. Secretary of State for Social Services, ex p. Association of Metropolitan Authorities* (1986)

³ *R v. British Coal Corporation, ex p. Vardy* (1993)

⁴ See, *R v. North and East Devon Health Authority, ex p. Coughlan* (2001) and *Att-Gen of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu* (1983).

موضوعی خاص، تصمیم به عدم رعایت انتظارات مشروع اشخاص بگیرد. در چنین مواردی، دادگاه‌ها باید تصمیم بگیرند که آیا این واقعیت که شخص باید به موجب وعده یا سیاست قبلی اداره، از مزایایی برخوردار می‌شد، صرفاً یکی از فاکتورهایی بوده که مرجع مربوط باید در هنگام تصمیم‌گیری لحاظ می‌کرد^۱ یا این که اساساً مرجع مربوط باید این انتظار را برآورده می‌ساخت مگر آن که برخی منافع عمومی معارض وجود داشته باشند که ادا نکردن آن را توجیه کنند. البته نباید ناگفته بماند که مرزبندی دقیقی نمی‌توان بین این دو دسته انجام داد. چنانچه دادگاه تشخیص دهد که انتظار خواهان تنها عاملی بوده است که مرجع عمومی باید آن را لحاظ می‌کرد، در مقام اعلام این مطلب برخواهد آمد که مرجع ذیربط باید ادعای خواهان را با ملاحظه این انتظار مورد بررسی مجدد قرار دهد و در این باره، میزان اهمیتی که باید به این انتظار داده شود، بسته به نظر مرجع عمومی خواهد بود. حال آنکه در حالت دوم، دادگاه ممکن است تصمیم ناقص چنین انتظاری را ابطال کند و یا آن را غیرمعتبر اعلام کند.^۲ (Lewis, 2004, pp.250- 252)

۶. تعیین تکلیف مسائل حکمی و آیینی

اعلام نظر قضایی می‌تواند برای تعیین تکلیف مسائل حکمی مطرح شده در جریان درخواست نظارت قضایی صادر شود. به طور مثال، اعلام نظرهای قضایی در این موارد صادر شده‌اند: در خصوص معیارهای لازم برای اثبات ادعایی بخصوص در پزشکی قانونی^۳؛ راجع به عدم لحاظ عاملی خاص در هنگام تصمیم‌گیری نسبت به اعمال یا عدم اعمال صلاحیت تخییری^۴؛ در خصوص معنای صحیح مقررات قانونی^۵؛ و اعلام مجرمانه بودن برخی اسناد و عدم لزوم ارائه آنها به اداره مالیات‌های داخلی^۶.
 اعلام نظرهای قضایی به منظور تعیین تکلیف مسائل شکلی و آیینی نیز صورت گرفته‌اند؛ از جمله در موردی که قضات بدون وجود ادله یا ارائه فرصت به طرفین جهت دفاع و جرح ادله یکدیگر و دعوت از شهود، دادخواستی راجع به صدور دستور مراقبت موقت را مورد تصمیم‌گیری قرار دادند.^۷ (Ibid, pp.252- 253)

¹ See, e.g. R (Bibi) v. Newham London Borough Council (2002).

² R v. North and East Devon Health Authority, ex p. Coughlan (2001)

³ R v. West London Coroners' Court, ex p. Gray (1988)

⁴ R v. Secretary of State for Education and Science, ex p. Inner London Education Authority (1985).

⁵ R v. Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales, ex p. Caswell (1989)

⁶ R v. I.R.C., ex p. Goldberg (1989)

⁷ R v. Birmingham City Juvenile Court, ex p. Birmingham City Council (1988)

بند دوم- ویژگی‌های روش جبران اعلامی در حقوق عمومی

اعلام نظر قضایی صرفاً حقوق طرفین یا وضعیت حقوقی صحیح در جریان یک اختلاف را بیان می‌دارد، از این رو دستوری الزام‌آور نیست و طرفین را به انجام هیچ اقدامی الزام نمی‌کند. با این وجود می‌تواند برای شهروند خواهان این امکان را فراهم آورد تا با شناسایی وضعیت حقوقی خود، در صورت لزوم از دیگر روش‌های جبران برای اثربخشی به وضعیت خود استفاده کند یا آنکه چنانچه دستوری علیه وی صادر شده باشد، بدون واگم از مجازات، آن را نادیده بگیرد یا اگر از پستی کنار گذاشته شده باشد، اصرار بر بازگشت خود نماید. (Wade & Forsyth, 2000, pp.569)

570) از این رو، از یک سو، کارآیی چنین روشی به پایبندی نهادهای عمومی به حاکمیت قانون و پذیرش نظارت قضایی به عنوان ابزاری برای حفظ آن بستگی دارد (Longley & James, 1999, p.113) و از سوی دیگر، دادگاه می‌تواند در صورتی که این اطمینان خاطر وجود داشته باشد که اعلام نظر قضایی از سوی مرجع عمومی رعایت خواهد شد، از اتخاذ روش جبران الزام‌آور خودداری کند و به صدور این روش جبران بپردازد.^۱ (Cane, 2011, p.306)

با توجه به غیرالزام آور بودن، عدم رعایت روش جبران اعلامی اصولاً مصداق توهین به دادگاه نیست. (Lewis, 2004, p.273) از این رو روش اعلامی از مزیت انحصاری انعطاف‌پذیری برخوردار است، به این معنا که دادگاه می‌تواند با فرض این که مقام مسئول نتایج نقض وظایف و تعهداتش را جبران خواهد کرد، ترجیح دهد که دستوری اعلامی دایر بر وجود وظیفه یا نقض آن توسط مرجع عمومی صادر کند.^۲ این امر می‌تواند حداقل در وهله‌ی اول مناسب‌تر باشد تا این که روش‌های جبران الزام‌آوری صادر شوند که استتکاف از آنها می‌تواند به اتخاذ ضمانت اجرای جرم توهین به دادگاه از سوی مرجع عمومی منجر شود. (Ibid, pp. 247- 248)

جدای از نکات فوق، دو موضوع را باید در ادامه، در رابطه با روش جبران اعلامی در نظام دادرسی اداری در انگلستان مورد توجه قرار داد: نخست این که امکان صدور اعلام نظر قضایی موقت نیز وجود دارد؛ و دوم این که اعلام نظر قضایی می‌تواند در مواردی صرفاً معطوف به آینده باشد که در ادامه به موضوعات مذکور به تفصیل خواهیم پرداخت.

¹ See, e.g. Wheeler v. Leicester City Council (1985).

² R v. Liverpool City Corporation, ex p. Ferguson (1985)

۱. اعلام نظر قضایی موقت

تا سالیان اخیر، امکان اتخاذ روش جبران اعلامی موقت وجود نداشته است^۱ و دادگاهها تأکید داشته‌اند که به موجب اصول و قواعد دیوان عالی، تنها امکان صدور اعلام نظرهای قضایی نهایی اعلام کننده حقوق وجود دارد. در رابطه با قانون آیین دادرسی سلطنتی ۱۹۴۷ نیز که صریحاً به کارگیری این روش جبران علیه پادشاه را تجویز می‌کرد، دادگاهها چنین مقرر داشته بودند که این مقرر تنها اعلام نظرهای نهایی حقوق را مجاز می‌سازد و نه اعلام نظرهای موقتی.^۲ اما امروزه، ماده‌ی (b) ۱-۲۵ قانون آیین دادرسی مدنی اعلام نظر قضایی موقت را مورد شناسایی قرار داده است؛ با این توضیح که قلمرو دقیق اعلام نظر قضایی موقت و شرایطی که در آن دادگاهها به صدور آن خواهند پرداخت، به خود دادگاهها و رویه‌ی آینده آنها واگذار شده است.

کاربرد بسیار شایع و محتمل چنین روش جبران موقتی می‌تواند این باشد که یک قانون بخصوص باید تا زمان رسیدگی نهایی به یک دعوای نظارت قضایی، چگونه توسط مرجع عمومی ذیربط درک و اجرا شود. این کاربرد اعلام نظر قضایی موقت می‌تواند خصوصاً در دعوای متوجه وزرای دولت مرکزی از اهمیت و کارایی برخوردار باشد^۳ چراکه اصولاً دادگاهها مایل به آن نیستند که مراجع عمومی، خصوصاً وزرا را در موقعیتی قرار دهند که آنها را در معرض عواقب جرم توهین به دادگاه قرار می‌دهد. این در حالی است که اعلام نظر قضایی موقت، دستوری به یک شخص دایر بر انجام یا خودداری از انجام یک عمل مشخص به شمار نمی‌آید و در نتیجه، استنکاف از آن، با عنوان جرم توهین به دادگاه قابل مجازات نیست. از طرفی دیگر هم باید توجه داشت که ماهیت اعلامی این روش جبران که در خود، شیوه‌ی تفسیر صحیح یک قانون خاص را جای می‌دهد یا به مرجع عمومی یادآور می‌شود که باید صلاحیت تخییری خود را بر اساس مبانی بخصوصی اعمال کند، می‌تواند با احتمال بیشتری از سوی مراجع عمومی مورد استقبال قرار گیرد در نتیجه، هم چنان که دادگاهها تمایل بیشتری به استفاده از این روش جبران دارند، انعطاف بیشتری نیز از طرف مراجع عمومی نسبت به این روش وجود دارد. (Lewis, 2004, pp. 271 272)

^۱ International General Electric Co. of New York v. Customs and Excise Commissioners (1962); Riverside Mental Health NHS Trust v. Fox (1994).

^۲ International General Electric Co. of New York v. Customs and Excise Commissioners (1962); Underhill v. Ministry of Food (1950); R v. I.R.C., ex p. Rossminster (1980).

^۳ M v. Home Office (1994).

همچنین دادگاهها از صلاحیت اعطای دستور موقت (دادرسی فوری) نسبت به تصمیمات وزراء برخوردار هستند؛ ولی با توجه به مبهم بودن این قابلیت از آن چندان استفاده نمی‌کنند.

۲. اعلام نظرهای قضایی معطوف به آینده

اعلام نظر قضایی معمولاً بدین منظور صادر می‌شود که احراز کند که تصمیم یا دیگر اعمال اداری خارج از حدود اختیارات مرجع عمومی صادر شده‌اند و تأثیر عملی چنین اعلام نظری، آن خواهد بود که عمل اداری مورد شکایت به طور عطف بماسبق شونده‌ای از اعتبار خواهد افتاد. اما امروزه نشانه‌هایی از تحول در کاربرد این روش جبران مشاهده می‌شود. در برخی موارد، عمل اداری ممکن است به گونه‌ای باشد که دادگاه‌ها آن را از اعمال نظارت قضایی مستثنی سازند، اما نظر به این که موضوع آن به حکمی عام یا تفسیری قانونی مربوط می‌شود، درصدد آن برآیند تا با ارائه اعلام نظر قضایی، معنای صحیح مقرر قانونی را بیان دارند تا بدین ترتیب مقام تصمیم‌گیرنده را از انجام اشتباهات حکمی مشابه در آینده بازدارند. چنین اعلام نظرهایی را «اعلام نظرهای قضایی معطوف به آینده» توصیف می‌کنند؛ چراکه آنها، بدون این که خللی عطف بماسبق شونده به اعمال اداری گذشته وارد کنند، تصمیم‌گیرندگان را در اعمال آتی‌شان راهنمایی می‌کنند.

دلیل این امر که آثار چنین روش جبران معطوف به آینده است، معمولاً به تأثیر نظارت قضایی بر اشخاص ثالث یا دستگاه اداری برمی‌گردد. (Craig, 2003, p.779) مقامات اداری ممکن است به تفسیر خاصی از یک قانون یا مقررات تفویضی اتکا کرده و تصمیمات متعددی را بر اساس آن اتخاذ کرده باشند. این تصمیمات می‌توانند آثاری را برای اشخاص ثالث به همراه داشته باشند و آنها با حسن نیت بر این تصمیمات اتکا کنند و اقداماتی را انجام دهند که در صورت اعلام بی‌اعتباری این اعمال اداری، حقوق آنها تضییع خواهد شد. همچنین به موجب رأی صادره در دعوی کاسول^۱ ممکن است که دادگاه رسیدگی‌کننده به دعوی، با این تلقی که اتخاذ روش جبران الزام‌آور را برای جریان صحیح مدیریت دستگاه ذیربط نامطلوب می‌داند، مبادرت به صدور اعلام نظر قضایی معطوف به آینده کند. در ماده ۱۱۰ قانون دولت ولز نیز کاربرد معطوف به آینده روش جبران اعلامی مورد شناسایی قرار گرفته است. در این قانون مقرر شده است که دادگاه می‌تواند زمانی که تشخیص می‌دهد مجمع ملی ولز مقرراتی را وضع کرده است که صلاحیت بر اتخاذ آنها ندارد، در صورت اقتضا، رأی خود را بدون اثر عطف بماسبق شونده صادر نماید و یا اثر عطف بماسبق شونده آن را محدود کند و یا برای دوره‌ای به حالت تعلیق درآورد تا این که اشتباه، اصلاح شود.

کاربرد اخیر روش جبران اعلامی از برخی مزایا برخوردار است. از آن جمله، این که به دادگاه‌ها امکان این را می‌دهد تا در صورتی که محدودیت‌هایی بر اعمال روش جبران عطف بماسبق شونده وجود دارد، بتوانند از این طریق راهکارهای قابل قبولی را در خصوص قانون ارائه کرده و اعمال

¹ R v. Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales, ex p. Caswell (1989)

صحیح آن را در آینده تضمین کنند. (Cane, 2011, p.306) البته باید توجه داشت که شناسایی چنین کاربردی به معنای این نیست که دادگاه‌ها از این پس از بطلان اعمال اداری غیرمعتبر خودداری خواهند کرد؛ بلکه بطلان اعمال اداری بنا به صلاحدید دادگاه‌ها همچنان ادامه خواهد داشت و استفاده از اعلام نظرهای قضایی معطوف به آینده معمولاً به عنوان موردی از عدول از الگوی متعارف، به اعمالی محدود می‌شوند که آثاری جدی برای اشخاص ثالث یا دستگاه اداری دارند. البته انتقاداتی نیز به کاربرد اخیر از روش جبران اعلامی مطرح شده است. برخی قائل به نوعی تناقض شده‌اند، از این حیث که در این موارد، دادگاه‌ها با این که عمل اداره را غیرقانونی می‌دانند، هیچ روش جبران برای خواهان صادر نمی‌کنند و این در حالی است که وظیفه‌ی دادگاه‌ها این است که تعیین کنند که قانون چه چیزی را بیان می‌کند و نه این که عمل موازنه ظریف میان منافع اداره در برابر منافع ناشی از تضمین تفسیر و اجرای صحیح قانون را انجام دهند. اما در پاسخ باید گفت که اعمال چنین موازنه‌ای در حقوق اداری مدرن غیرقابل اجتناب است و معمولاً پذیرفته شده است که دادگاه‌ها باید بتوانند از اتخاذ روش جبران به دلایلی همچون تأخیر خودداری کنند که در این باره بند (۶) ماده ۳۱ قانون دیوان عالی ۱۹۸۱، چنین موضوعی را در چارچوب موازنه منافع اداره در برابر ادعاهای خواهان مورد شناسایی قرار داده است. (Lewis, 2004, pp. 273 275 and 195-198)

نتیجه‌گیری

کارآیی روش جبران اعلامی به پایداری نهادهای عمومی به حاکمیت قانون و پذیرش نظارت قضایی به عنوان ابزاری برای حفظ آن بستگی دارد. همچنین این روش جبران در صورتی از سوی دادگاه‌ها صادر می‌شود که این اطمینان خاطر وجود داشته باشد که اعلام نظر قضایی از سوی مرجع عمومی رعایت خواهد شد. از این رو، چنین روش جبران در نظام دادرسی اداری در کشور ما در صورتی می‌تواند به طور مطلوبی مورد شناسایی قرار گیرد که الزامات مذکور وجود داشته باشد و در شرایطی که مقامات و واحدهای دولتی از اجرای روش‌های جبران الزام آور، چه به طور صریح و چه به طور ضمنی خودداری می‌کنند روش جبران اعلامی با توجه به انعطاف پذیر بودن آن، نمی‌تواند آثار قابل توجهی در پی داشته باشد. با این حال در مواردی که واحد دولتی اصل استحقاق خواهان به دریافت یک حق مالی را پذیرفته اما به دلیل عدم وجود اعتبارات مالی لازم امکان پرداخت حق مالی مورد نظر وجود ندارد، می‌توان اتخاذ چنین روش جبران را قابل توجیه دانست.

همچنین از آنجا که در ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر شده است که شکایت از تصمیمات و اقدامات مأموران و واحدهای دولتی در صورتی می‌تواند به صدور حکم شعبه دیوان دایر بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده بیانجامد که موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد و در نتیجه از اقدامات مقدماتی و مادی واحدهای دولتی مانند گزارش‌ها و پیشنهادات نمی‌توان در شعبه دیوان عدالت اداری طرح دعوی نمود چراکه چنین اقداماتی موجب تثبیت یا زوال حقی از اشخاص نمی‌شوند و حال آنکه اقدامات مادی و مقدماتی غیرقانونی در نهایت به تصمیمی غیرقانونی خواهد انجامید، می‌توان قائل به این شد که شناسایی روش جبران اعلامی و به کارگیری آن در جهت اعلام غیرقانونی بودن اقدامات اداری می‌تواند موجب هدایت اداره به روند صحیح تصمیم‌گیری شده و از اتخاذ تصمیمات نهایی غیرقانونی خودداری کند. همچنین روش جبران مذکور می‌تواند در مواردی که تردیدها و ابهاماتی در خصوص قلمرو صلاحیت‌های یک مرجع عمومی وجود دارد به کار گرفته شود. بدین ترتیب مرجع عمومی می‌تواند با استفاده از اعلام نظر قضایی اعمال اداری خود را انجام دهد که این امر می‌تواند آثار پیشگیرانه قابل توجهی را در پی داشته باشد؛ خاصه در صورتی که تفسیر قضایی از قوانین و مقررات موجود در رابطه با صلاحیت‌های یک مرجع عمومی از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ارائه گردد.

علاوه بر این، با عنایت به مقرر مذکور در ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که با توجه به مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی، صلاحیت دیوان عدالت اداری را به مواردی محدود نموده است که تصمیمات و اقدامات اداری «موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد»، شناسایی روش جبران اعلام نظر قضایی می‌تواند در مواردی که انتظارات مشروع و قانونی اشخاص در برابر اداره نادیده گرفته شده، کاربرد داشته باشد. بدین ترتیب، با توجه به یافته‌های این مقاله پیشنهاد می‌شود تا در مواردی رویه قضایی دیوان عدالت اداری به سمت و سوی شناسایی روش جبران مذکور پیش رود.

فهرست منابع

1. Alder John (2002), **General Principles of Constitutional and Administrative Law**, Fourth Edition, New York: Palgrave Macmillan.
2. Anthony Gordon (2002), **UK Public Law and European Law**, First Published, Oxford, Portland and Oregon: Hart Publishing.
3. Bailey S. H. (2005), **Cases, materials and commentary on Administrative Law**, Fourth Edition, London: Sweet & Maxwell.
4. Barnett Hilaire (2011), **Constitutional and Administrative Law**, Eighth Edition, New York: Routledge.
5. Cane Peter (2011); **Administrative Law**, Fifth edition, New York: Oxford University Press.
6. Carroll Alex (1998), **Constitutional and Administrative Law**, First Published, UK: Financial Times, Pitman Publishing.
7. Craig P. P. (2003), **Administrative Law**, Fifth edition, London: Sweet & Maxwell Ltd.
8. Elliott Mark (2001), **the Constitutional Foundations of Judicial Review**, Oxford, Portland and Oregon: Hart Publishing.
9. Endicott T. & Murphy E. (2011), **Administrative Law**, second edition, in:
10. < <http://global.oup.com/uk/orc/law/public/endicott2e/>>
11. Enright Christopher (2001), **Federal Administrative Law**, Sidney: Federation Press.
12. Fordham Michael (2008); **Judicial Review Handbook**, Fifth edition, Oxford: Hart Publishing.
13. Hawke N. & Parpworth N. (1998), **Introduction to Administrative Law**, first published, Sydney, London: Cavendish Publishing Ltd.
14. Institute of Law Reserch and Reform (1984), **Judicial Review of Administrative Action: Application for Judicial Review (Report No. 40)**, Edmonton, Alberta, in: www.law.ualberta.ca/alri/docs/fr040.pdf
15. Jayakumar N.K. (2005), **Administrative Law**, New Delhi: Prentice-Hall of India.
16. Lewis Clive (2004); **Judicial remedies in public law**, Third edition, London: Sweet & Maxwell.
17. Leyland P. & Anthony G. (2016), **Textbook on Administrative Law**, 8th edition, United Kingdom: Oxford University Press.
18. Longley D. & James R. (1999), **Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law**, first published, London, Sydney: Cavendish Publishing Ltd.
19. Pollard David, Parpworth Neil and Hughes David (2007), **Constitutional and Administrative Law: text with materials**, Forth Edition, New York: Oxford University Press.
20. Wade H. W. R and Forsyth C. F. (2000), **Administrative Law**, Oxford: Oxford University Press.
21. Yardley D.C.M. (1986); **Principles of Administrative Law**, Second Edition, London: Butterworths & Co (publishers) Ltd.