

تأملی بر تفسیر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در دکترین حقوق اداری انگلیس و ایران

تاریخ دریافت: ۹۲/۰۸/۱۷

تاریخ تأیید: ۹۳/۲/۳۱

سیدحسین ملکوتی هشجین*

۱۶۷

حقوق اسلامی / سال یازدهم / شماره ۴۰ / بهار ۱۳۹۳

چکیده

یکی از جهات ابطال تصمیمات و اعمال مقامات عمومی، خروج از حدود اختیارات قانونی است. بر این اساس، مقامات عمومی در مقام تصمیم‌گیری و یا اقدام، باید مقید به چهارچوب‌های صلاحیتی مقرر از سوی نهاد قانونگذاری باشند. این مفهوم که در بافت حقوق اداری تحت عنوان اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» شناخته می‌شود، در حقوق اداری ایران و انگلیس، مبنای تعیین گستره نظارت قضایی بر اعمال دولت است. در این نوشتار نخست تفسیر اصل مذکور در چهارچوب دکترین حقوق اداری انگلیس بررسی گردیده است. برآیند واکاوی دکترین مذکور، موجه‌سازی صلاحیت موسع محاکم بر نظارت بر اعمال دولت می‌باشد. این نوشتار در ادامه، در حقوق اداری ایران به این رهیافت رهنمون می‌شود که قلمرو اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی»، عمدتاً محدود به قوه مجریه است. در این میان، قضات دیوان عدالت اداری می‌توانند با تأمل بر ماهیت و تفکیک اعمال دولت، با اتخاذ رویکردی نوین در تفسیر قضایی مستثنیات قانونی نظارت قضایی، در راستای صیانت از حقوق شهروندان بیش از پیش نقش به‌سزایی داشته باشند.

واژگان کلیدی: حقوق اداری، نظارت قضایی، دکترین، خروج از حدود اختیارات

قانونی، تفسیر قضایی، اعمال دولت.

* استادیار گروه حقوق دانشگاه تبریز (malakooti@tabrizu.ac.ir).

مقدمه

اخیراً مبانی توجیهی نظارت بر اعمال دولت دچار تحول گردیده است. دیدگاه سنتی به کارکرد دادرسی مبنی بر اعمال منطق استقرایی حقوق و اجرای صرف قوانین مصوب پارلمان، دیگر دارای ارزش سابق نیست؛ بلکه امروزه نقش سازنده (Creative) قضات در تکوین نظام حقوقی پذیرفته شده است. در این راستا قضات انگلیس با تکیه بر روش‌های تفسیری قانون، تمایل فزاینده‌ای در خصوص توسعه قلمرو نظارتی خود بر اعمال دولت دارند (Ringand, 2005, p.866_867).

در این راستا، دانشگاهیان حقوقی انگلیس در پی تحلیل مبانی نظری نظارت قضایی بر اعمال دولت بوده‌اند. در فقدان یک قانون اساسی واحد مکتوب، که متضمن تحدید اقتدار مقامات عمومی باشد، آنان مباحث پویایی را در خصوص منبع، مبانی توجیهی و گستره صلاحیت قضایی آغاز کرده‌اند.*

در این نوشتار ابتدا، دیدگاه سنتی - که در ادبیات حقوقی انگلیس، به دیدگاه ارتدکس (Orthodox view) شهرت دارد - بررسی شده است. بر اساس این دیدگاه، اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» (Ultra Vires)، مبنای نظارت قضایی بر اعمال دولت بوده که آن هم از اصل «حاکمیت پارلمانی» (Parliamentary Sovereignty)، مشتق شده است. در ادامه، انتقادات وارده به دیدگاه ارتدکس، موسوم به انتقادات «ملایم» (Weak Criticism) و «شدید» (Strong Criticism)، به همراه پاسخ حامیان دیدگاه ارتدکس و نیز رهیافت میانه تحت عنوان «خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته» (Modified Ultra Vires) تبیین گردیده است.

برآیند همه این دیدگاه‌ها پاسخ به این پرسش است که مبنا و حدود نظارت قضایی بر اعمال دولت چیست؟ نقطه عزیمت پاسخ به این پرسش، در دیدگاه‌های چهارگانه مطروحه در این نوشتار، اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» بوده است. این اصل به‌عنوان اساس حقوق اداری انگلیس توصیف شده است (Wade & Forsyth, 2004, p.34).

* See: Forsyth, Christopher (edit.), *Judicial Review and the Constitution, USA*: Hart Publishing, 2000.

این اصل به مفهوم اقدامات خارج از چهارچوب صلاحیت‌های اعطایی توسط پارلمان، تعریف گردیده است. به عبارت دیگر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» به تصمیمات و اعمال خارج از مصرحات و منطوق قوانین موضوعه اطلاق می‌گردد (هداوند، ۱۳۸۷، ص ۲۶). در این راستا نخست دیدگاه‌هایی که در پاسخ به آن پرسش، در پرتو این اصل مطرح شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند، سپس این نوشتار با بهره‌گیری از نتایج آن مباحثات، سعی بر ارائه تحلیلی نوین از اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در ارتباط با تعیین قلمرو نظارت بر اعمال دولت، در چهارچوب حقوق اداری ایران دارد.

۱. حدود نظارت قضایی بر اعمال دولت در حقوق انگلیس

در حقوق انگلیس، در خصوص حدود نظارت قضایی بر اعمال دولت چهار رویکرد گوناگون در پرتو اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» مطرح شده‌اند.

۱-۱. رهیافت ارتدکس

این دیدگاه از سوی پروفیسور *دایسی* (Dicey)، استاد فقید دانشگاه آکسفورد ارائه شده و تاکنون به‌عنوان دیدگاه مقبول در حقوق انگلیس مورد توجه و محل ارجاع بوده است. *دایسی* منشأ و مبانی توجیهی نظارت قضایی را اصل حاکمیت پارلمانی دانسته و گستره نظارت قضایی را در پیوند با اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی»، تفسیر می‌کند. به باور *دایسی* از دیدگاه حقوقی، حاکمیت پارلمانی اساس نهادهای سیاسی آن کشور را بنیان می‌نهد. *دایسی* در تبیین ماهیت حاکمیت پارلمانی نخست پارلمان را متشکل از پادشاه، مجلس اعیان و مجلس عوام دانسته که متفقاً عمل می‌کنند. به تعبیری «پادشاهی پارلمان» پارلمان را محقق می‌سازد. در این راستا حاکمیت پارلمانی در حقوق اساسی انگلیس بر حق پارلمان به وضع و یا عدم وضع هر قانونی اطلاق می‌شود. افزون بر آن، در حقوق انگلیس، برای هیچ شخص یا نهادی صلاحیت نقض و ابطال مصوبات پارلمان به رسمیت شناخته نشده است (Dicey, 1927, p.37_38).

بر این اساس، قانون، قاعده‌ای است که توسط محاکم اجرا می‌شود. هر مصوبه پارلمانی که حقوق جدیدی را مقرر داشته یا حقوق موجود را نسخ و یا اصلاح کند، باید در تبعیت محاکم قرار گیرند (Ibid, p.38).

بنابراین اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» بر نظریه حاکمیت پارلمانی استوار است. این اصل باعث می‌شود قضات، نقش خود را در مقایسه با نقش قانونگذار منتخب شهروندان - که انحصار قدرت را در اختیار داشته، از مشروعیت دموکراتیک برخوردار است - فرعی و مکمل بدانند (Shivaji, 2001, p.3).

این دیدگاه دایسی در خصوص صلاحیت پارلمانی و حدود صلاحیت قضایی قضات، در پاره‌ای از دعاوی مهم، با چالش روبه‌رو گردیده است.

نخستین قضیه‌ای که در آن - لزوم تبعیت قضات از صلاحیت‌های مقرر پارلمانی با چالش مواجه شده است - قضیه آنیسمینیک است. در مصر شرکت آنیسمینیک با مسئولیت محدود، مالک معدن منگنزی بود که از سوی دولت مصر در سال ۱۹۵۶ ملی اعلام شده بود. آنیسمینیک در سال ۱۹۵۷ معدن را به قیمت بسیار پایین‌تر از ارزش واقعی آن به یک سازمان مصری به نام TEDO فروخت. متعاقباً دولت مصر مبلغ ۲۷/۵ میلیون پوند به‌عنوان غرامت اموال ملی شده به دولت بریتانیا پرداخت کرد. بر اساس قانون غرامت خارجی بریتانیا، مسئولیت توزیع غرامت به کمیسیون تأدیه خسارت خارجی واگذار گردیده بود. متن قانون، متضمن شرط محرومیتی (Ouster Clause) بود که مقرر می‌داشت: «تصمیمات کمیسیون در هیچ‌یک از محاکم قانونی قابلیت شکایت ندارد». در این قضیه درخواست آنیسمینیک مبنی بر ادعای خسارت، از سوی کمیسیون مذکور رد گردید. هرچند که مشروح مذاکرات پارلمان درباره این قانون، به‌وضوح، حاکی از قصد مقنن مبنی بر مستثنی کردن صلاحیت محاکم در رسیدگی به شکایات علیه کمیسیون بود. با وجود این، در این قضیه رأی دادگاه مبنی بر این بود که تصمیمات کمیسیون قابلیت نظارت قضایی را دارا است. در رای صادره مقرر شده بود: «هرچند پارلمان می‌تواند قلمرو صلاحیت کمیسیون را تعیین کرده و با عباراتی به آن تصمیمات قطعیت بخشیده باشد، این امر نافی صلاحیت دادگاه - در احراز اینکه آیا

تصمیم کمیسیون در چهارچوب صلاحیت آن بوده است یا خیر- نخواهد بود».*

آنیسمینیک برای محاکم انگلیس سابقه و پشتوانه محکمی فراهم کرد که از اجرای آن دسته از مصوبات پارلمانی استنکاف ورزند که ناقض صلاحیت‌های بنیادین قوه قضاییه در صیانت از حقوق بنیادین می‌باشد (Douglas, 2004, p.385).

دومین قضیه‌ای که در خصوص تبیین صلاحیت ذاتی محاکم در صیانت از حقوق بنیادین و در تقابل با تفسیر لفظی قوانین شایان ذکر است، قضیه سیمز می‌باشد. در قضیه سیمز، شاکیان، زندانیانی بودند که به ارتکاب قتل عمد، محکوم به حبس شده بودند. با وجود این، آنان بر بی‌گناهی خود اصرار می‌ورزیدند. مقامات زندان پس از اطلاع از اینکه ملاقات‌کنندگان برخی از زندانیان، خبرنگارانی هستند که علاقه‌مند به شناساندن داستان زندانیان به مردم هستند، مانع ملاقات آنها با زندانیان شدند مگر اینکه تعهدی را امضاء کنند، مبنی بر اینکه هیچ‌کدام از مطالبی که در این ملاقات‌ها تحصیل می‌شود برای اهداف حرفه‌ای مورد استفاده قرار نخواهد گرفت. مستند مقامات زندان پاراگراف ۳۷ نظام‌نامه خدمت زندان مصوب وزیر کشور بود. بر اساس نظام‌نامه مذکور، ملاقات‌هایی که منجر به تضعیف کنترل و نظم زندان می‌شود، ممنوع اعلام شده بود، زندانیان متوسل به دادگاه شده و استدلال کردند که منع این امر، تحدید حق بر آزادی بیان محسوب می‌شود.

در این خصوص نظر لرد استین (Lord Steyn) شایان اهمیت است:

... باید به دو نتیجه مهم اشاره کنیم. نخست تا زمانی که وزیر کشور منعی همه‌جانبه بر مصاحبه شفاهی میان زندانیان و روزنامه نگاران تحمیل نکرده بود، چنین مصاحبه‌هایی گه‌گاه انجام شده و منجر به شناسایی و ابطال تعداد بسیار زیادی محاکمه‌های اشتباه می‌شد. هیچ مدرکی وجود ندارد دال بر اینکه این مصاحبه‌ها تأثیر نامطلوبی بر انضباط زندان داشته باشند، دوم، شواهد به‌روشنی محقق می‌سازد که بدون مصاحبه‌های شفاهی، اکنون برای روزنامه‌نگاران غیرممکن است تا از ادعای زندانی مدعی سوء اجرای عدالت، حمایت کنند. به نظر من در این جریان یکی از ابزارهای اصلاح خطا، در عمل به وظایف نظام عدالت جزایی از دست رفت... نظر من این است که

* Anismatic Ltd .v. Foreign Compensation Commission[1969]2 AC 147,House of Lords.

روزنامه‌نگاری تحقیقی که بر مصاحبه شفاهی با زندانیان استوار است وظیفه اصلاحی مهمی را به انجام می‌رساند.*

این قضایا و دیگر موارد مشابه ناکارآمدی اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در پاسخ به مسائل مطروحه روز مطرح و موجب شد شماری از حقوق‌دانان انگلیس، حدود نظارت قضایی اعمال دولت را در ارتباط با برداشت دایسی از حاکمیت پارلمانی مورد بحث و انتقاد قرار دهند.

۲-۱. انتقادات ملایم

انتقاد ملایم به دیدگاه ارتدکس نخست از سوی پروفیسور *داون الیور* (Dawn Oliver) آغاز شد. وی نظارت قضایی را اعمال صلاحیت نظارتی محاکم، بر مبنای قواعد ماهوی می‌داند. قواعد ماهوی شامل «اصول اداره مطلوب» (Principles of Good Administration)، بوده و از «قانونمندی» (Legality)، «عقلایی بودن» (Rationality)، «رعایت تشریفات رویه‌ای» (Procedural propriety) و نیز اصل «تناسب» (Proportionality) تشکیل می‌شوند (Oliver, 2000, p.3). وی اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» را از دو منظر بررسی می‌کند. از دیدگاه مضیق، خروج از حدود اختیارات قانونی ناظر بر اقدام در چارچوب صلاحیتهای اعطایی از سوی پارلمان است. از دیدگاه موسع، وی اصل مذکور را در ارتباط با دامنه صلاحیتهای اعطایی تفسیر می‌نموده و قصد مفروض مقنن را مبتنی بر عدم نقض اصول اداره مطلوب می‌داند (Ibid, p.5).

وی در ادامه با استنادات بسیار به رویه قضایی چنین استنتاج می‌کند که، امروزه قلمرو نظارت قضایی بر اعمال دولت دیگر محدود به حوزه‌های مشخصه از سوی قانون موضوعه یا همان کاربست دیدگاه ارتدکس نیست؛ بلکه ناظر بر نقض آن اصول از سوی نهادهای عمومی است. به دیگر سخن، نظارت قضایی تنها در خصوص صلاحیتهای اعطایی پارلمان به قوه مجریه نبوده است؛ بلکه مقامات و نهادهای

* R v Secretary of State for Home Department. ex parte Simms [1999] 3 WLR 328, House of Lords.

عمومی، تحت نظارت عام‌الشمول قضایی، در ارتباط با نقض اصول اداره مطلوب قرار دارند (Ibid, p.13_25).

همسو با انتقادات مذکور، پال کریگ (Paul Craig)، ایرادات جدی‌تری را متوجه دیدگاه ارتدکس می‌سازد. ایرادات کریگ هم جنبه نظری دارد و هم جنبه تاریخی.

مطابق برداشت کریگ در دیدگاه ارتدکس، اصل خروج از حدود اختیارات قانونی هم، مبنایی را برای دخالت قضایی فراهم می‌کند، به این نحو که وظیفه محاکم صیانت از اراده پارلمان است و هم مبنایی را برای محدودیت قلمرو نظارت قضایی پیش می‌نهد؛ زیرا محاکم در نظارت قضایی صلاحیت اجرایی را تا حدودی محدود می‌کنند که به‌وسیله پارلمان قصد پارلمان شده است (Craig, 1998, p.64_70).

سپس کریگ به رویه قضایی در سده‌های پیشین، مراجعه کرده و این سؤال را مطرح می‌کند که در گذشته این اصل توسط دادگاه‌ها چگونه اعمال شده است؟

کریگ با بررسی شواهد تاریخی به این نتیجه می‌رسد که قضات پیش از دوره دایسی (در سده‌های ۱۷ و ۱۸م.) در دعاوی مورد رسیدگی، به‌ندرت به قصد مقنن یا اصل خروج از حدود اختیارات قانونی مراجعه می‌کرده‌اند. به جای آن محاکم در اعمال نظارت قضایی، اهلیت ذاتی برای اعمال موازین قضایی مناسب را دارا بوده‌اند. قصد پارلمانی زمانی مطرح می‌شد که پارلمان به طور خاص و ویژه، له یا علیه هنجار توسعه یافته از سوی قضات اظهار نظر می‌کرد (Ibid, pp.85_86).

از دیدگاه مفهومی نیز کریگ استدلال می‌کند: محاکم، پیش از حاکمیت اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی»، صلاحیت ذاتی و مستقل برای توسعه اصول حاکم بر حقوق خصوصی به‌عنوان مثال در شبه‌جرم‌ها و قراردادهای داشته‌اند، بنابراین، در فقدان یک تفکیک رسمی میان حقوق خصوصی و عمومی، دلیلی وجود ندارد که این شیوه معمول در حقوق خصوصی در حقوق عمومی نیز اعمال نشود. این امر هنگام توسعه حقوق خصوصی، هرگز ناسازگار با حاکمیت پارلمانی انگاشته نشد، پس دلیلی وجود ندارد که در توسعه اصول نظارت قضایی و در حوزه حقوق عمومی نیز به کار گرفته نشود. کریگ استدلال می‌کند که همانند دیگر حوزه‌های حقوقی، قضات می‌توانند به نحو مقتضی مساعی خویش را برای توسعه اصول نظارت قضایی به کار گیرند، مادامی

که پارلمان صراحتاً عدم موافقت خود را با رهیافت ویژه بیان کند. از این نقطه نظر، نظارت قضایی نیازمند پشتیبانی حاکمیت پارلمانی است اما نه اینکه اعتبار خود را از رجوع به قصد مقنن کسب کند یا زمانی مفید باشد که از قصد مقنن مستفاد گردد. به زعم کریگ، نیازی نیست تا این هنگام کامن لایی را از قلمرو حقوق عمومی مستثنی کنیم. بنابراین، کریگ استدلال می‌کند که رهیافت کامن لای، بنیان مفهومی بهتری را برای نظارت قضایی نسبت به اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» فراهم می‌کند (Ibid, pp.86_89).

طرفداران دیدگاه ارتدکس در پاسخ به منتقدان مذکور استدلال می‌کنند که این رهیافت یک چالش جدی برای حاکمیت پارلمان محسوب می‌شود. براساس اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» هر آنچه پارلمان ممنوع نکرده باشد باید صریحاً یا تلویحاً مجاز باشد. هیچ حوزه خاکستری میان تفویض و انکار، در خصوص صلاحیت وجود ندارد. پارلمان یک عمل را مجاز دانسته یا مجاز نمی‌داند (Forsyth, 1996, pp.133_134), در نتیجه قائلین دیدگاه ارتدکس بر این امر اصرار می‌ورزند که قضات در اعمال نظارت قضایی صرفاً مجری اراده پارلمان بوده و صلاحیت و حدود نظارت قضایی آنها توسط پارلمان تعیین می‌گردد. بنابراین، آنها فاقد صلاحیت تفسیر قوانین مغایر با قصد مقنن می‌باشند.

انتقادات ملایم از این رو ملایم انگاشته می‌شود که، حاکمیت پارلمانی را نهایتاً مورد چالش قرار نمی‌دهد. با این وجود، از دیدگاه حامیان رهیافت ارتدکس، این انتقادات، زمینه را برای انتقاد قوی به حاکمیت پارلمانی فراهم می‌سازد (ibid, p.134).

۳-۱. خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته

انتقادات کریگ موجب شد که از میان حامیان دیدگاه ارتدکس، رویکرد جدیدی به اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» مطرح شود. این رویکرد از سوی استاد دانشگاه کمبریج، مارک الیوت (Mark Elliot)، با عنوان اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته» (Modified Ultra Vires) ارائه شده است. الیوت پیوند حاکمیت پارلمانی را با نظارت قضایی تصدیق می‌کند. در حالی که در

دیدگاه ارتدکس این ارتباط به صورت مستقیم وجود دارد، در رویکرد نوین به اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی»، این ارتباط به طور غیر مستقیم، محقق می‌شود. چنانچه مقنن، جزئیات اصول حاکم بر نظارت قضایی تعیین نکرده باشد، کشف قصد مقنن بر عهده محاکم است. در این صورت اصولی که قضات در راستای کشف و بیان قصد مقنن ایجاد می‌کنند، مطابق اذن پارلمان انگاشته می‌شود (Elliot, 1999, pp.143).

بر اساس نظریه «خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته»، حاکمیت قانون، بنیان حقوق اساسی بوده و فرض می‌شود که پارلمان در خلأ، قانونگذاری نمی‌کند؛ بلکه قانونگذاری بر اساس لیبرال دموکراسی اروپایی و ارزش‌های کامن‌لایی انجام می‌پذیرد. بنابراین چنانچه قانون صلاحیت تخییری را به مقامات عمومی اعطاء کرده باشد اما درباره شرایط و چگونگی اعمال آن صلاحیت مسکوت باشد، وظیفه محاکم است که در راستای تفسیر قصد مقنن، اصولی را درباره چگونگی اعمال صلاحیت‌گزینه‌شی مقامات عمومی تعریف و اعمال نمایند. به عبارت دیگر چنین فرض می‌شود که قانونگذاری مطابق حاکمیت قانون انجام پذیرفته و بر این اساس، قانونگذار راضی به اعمال مطلق و مبسوط‌الید صلاحیت تخییری از سوی مقامات عمومی نیست؛ بلکه وظیفه تعریف و ایجاد اصول حاکم بر اعمال صلاحیت تخییری را به محاکم تفویض کرده است. نتیجه آنکه، مطابق دکترین خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته، محاکم ملزم نیستند که در نظارت قضایی قصد خاص مقنن را خصوص هر عمل اداری کشف کنند؛ زیرا قصد مقنن بطور ضمنی دلالت دارد که محاکم اصول معینی از نظارت قضایی را ایجاد کنند. در این حالت چنین فرض می‌شود که پارلمان، قواعد موجدی توسط محاکم را بطور ضمنی تنفیذ کرده است (Ibid, p.143_144).

رهیافت «خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته» مورد تأیید حامیان دیدگاه ارتدکس نیز واقع شده است اما تا آنجا که جایگاه اصل مذکور متزلزل نشود. بنابراین، چنانچه قانونگذار صراحتاً مواردی را از نظارت قضایی مستثنی کند در این صورت جایی برای تفسیر قضایی و گریز از قصد آشکار مقنن برای محاکم وجود نخواهد داشت (Forsyth, op.cit, p.136).

۴-۱. انتقادات شدید

منتقدان این گروه لرد وولف (Lord Harry Woolf) و ترور آلن (Trevor Allan) هستند. لرد وولف استدلال می‌کند اگر پارلمان غیر متفکرانه عمل کرده و یک حق بنیادین را نقض کند، دادگاه می‌تواند و باید؛ با امتناع از تبعیت قانونگذار واکنش نشان دهد. وولف بر این باور است که مسئولیت غیرقابل انفکاک قوه قضائیه است که نسبت به صلاحیت‌های مقرر پارلمانی تا جایی که ممکن است به نحو معتدلانه محدودیت‌هایی را تعریف و از آن حمایت کند. در این راستا ترور آلن استدلال می‌کند که صلاحیت پارلمانی با اخلاق سیاسی معاصر محدود گردیده است. همچنین قانونگذاری برخلاف یک بخش بنیادین از حکومت دموکراتیک در عمل شایسته نیست و نمی‌تواند توسط دادگاه‌ها به‌عنوان قانون اعمال شود (Ringhand, op.cit. p.894).

در این راستا سرجان لاوز (Sir John Laws)، استدلال می‌کند که قضاتی که معیارهای عقلایی بودن و انصاف رویه‌ای را اعمال می‌کنند، نمی‌توانند به طور آرمانی اثری از ارتباط آن معیارها با قصد مقنن بیابند. سپس لاوز با این پرسش ادامه می‌دهد که در چه مواردی قواعد موجوده از سوی قضات باید در برابر حکم غیر مبهم پارلمان سرخم کنند. لاوز پاسخ سؤال خود را در نظریه دموکراسی جستجو می‌کند. او استدلال می‌کند که دموکراسی محدودیت‌هایی را بر حکومت اقتضا می‌کند. به زعم وی، صلاحیت نامحدود نمی‌تواند دموکراتیک باشد. براساس ادعای مشروعیت دموکراتیک، پارلمان باید بپذیرد که محدودیت‌هایی راجع به صلاحیت و اقتدار آن وجود دارد (ibid, p.893).

همانند انتقادات ملایم، انتقادات شدید نیز پاسخ حامیان رهیافت ارتدکس را برانگیخته است. در پاسخ به این انتقادات، مدافعان رهیافت ارتدکس، استدلال می‌کنند که در چارچوب اصول سنتی دموکراسی انگلیسی، هرگونه تغییر در نظم حقوق اساسی باید در خلال یک روند دموکراتیک انجام پذیرد نه صرفاً در یک فرآیند قضایی.

به زعم فورسیث، منتقدان شدید بسیاری از اصول اخلاق دموکراسی و اخلاق سیاسی را نقض می‌کنند، هنگامی که آنها از قضات می‌خواهند به طور یک جانبه

نظم حقوق اساسی موجود را بازسازی کنند و آشکارا حاکمیت پارلمانی را تحت کنترل درآورند. به باور وی، انجام چنین اموری به وسیله حکم قضایی می‌تواند قوه قضاییه را در گرداب سیاسی بیندازد که از پیامدهای آن نمی‌تواند رهایی یابد (Forsyth, op.cit, pp.137_139).

بنابراین، اختلاف میان دیدگاه ارتدکس و دیدگاههای انتقادی مربوط به آن، نهایتاً معطوف به توجیه مشروعیت نظارت قضایی بر اعمال دولت است. در دیدگاه سنتی، صلاحیت قضایی بر قصد واقعی مقنن استوار است. انتقادات ملامت، مبنای نظارت قضایی را کاملاً دانسته و بر این اساس ضمن پذیرش حاکمیت پارلمانی بر نقش پویا و سازنده قضات در نظارت قضایی تأکید می‌کنند. رویکرد خروج از حدود اختیارات قانونی تعدیل یافته بر اساس تفسیر موسع از حاکمیت قانون، نظارت قضایی بر اعمال دولت را در چهارچوب حاکمیت پارلمانی توجیه می‌کند، اما انتقادات شدید کلاً حاکمیت پارلمانی را به پرسش کشانده و بر صلاحیت نظارت قضایی مستقل از پارلمان اعتقاد دارند.

رهیافت‌های پیش‌گفته، برآیندی از مجموع انتقادات و پاسخ‌هایی بود که در راستای تبیین ماهیت، مبانی توجیهی و حدود نظارت قضایی در ارتباط با تفسیر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در نظام حقوقی انگلیس، مطرح شده و دانشگاهیان حقوقی آن کشور در پی پاسخ به آنها در چارچوب هنجارها و فرهنگ حقوقی خود بوده‌اند. اما آیا آن پرسش‌ها در نظام حقوقی ایران موضوعیت دارند؟ و اگر پاسخ مثبت باشد پاسخ آن پرسش‌ها در بافت و چهارچوب نظام حقوق داخلی چه خواهد بود؟ درگفتار آینده این پرسش‌ها مورد واکاوی قرار می‌گیرند.

۲. حدود نظارت قضایی بر اعمال دولت در حقوق ایران

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با اختصاص جایگاه فرازین به قانون و در رأس آن، قانون اساسی، در میان منابع حقوقی، به مکتب حقوقی پوزیتیویسم گرایش دارد. بر این اساس می‌توان گفت که اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در چارچوب نظام تفکیک قوا، مورد پذیرش نظام حقوقی ایران قرار

گرفته است. افزون بر آن در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز اصل مذکور به‌عنوان یکی از جهات نقض اعمال و تصمیمات مقامات اداری مطرح شده است. در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی در خصوص حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری، اکنون قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی، ملاک عمل می‌باشد. قانون مذکور مبین دو صلاحیت ایجابی و سلبی برای شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. در این راستا صلاحیت‌های ایجابی دیوان عدالت اداری میان شعب دیوان از یک سو* و هیئت عمومی دیوان** از سوی دیگر، تقسیم گردیده است. به عبارت دیگر، کارکردهای نظارتی شعب دیوان با هیئت عمومی متفاوت است. صلاحیت‌های ایجابی، قلمرویی است که دیوان صلاحیت ورود به اعمال و تصمیمات متخذه توسط مقامات و نهادهای مصرّحه در قانون را دارا است. از سوی دیگر صلاحیت‌های سلبی را می‌توان مرز پایانی صلاحیت‌های ایجابی قلمداد نمود. صلاحیت‌های سلبی دیوان، در

* رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و شهرداریها و سازمان تامین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها.

ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف) در امور راجع به وظایف آنها.
۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و موسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان موسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

** رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد (ماده ۱۹ قانون دیوان).

تبصره‌های مادتين ۱۰ و ۱۲ قانون ديوان عدالت ادارى مشخص گرديده‌اند. در واقع تبصره‌های مادتين مذکور صلاحيت شعب و هيئت عمومى ديوان عدالت ادارى را مقيد به مرزهايى نموده است كه در ادبيات نظارت قضايى، مستثنيات نظارت قضايى ناميده مى‌شود. به عبارت ديگر قانونگذار برخى از تصميمات و اعمال حقوقى دولت را مستثنى از رسيدگى دانسته و دادگاه‌ها صلاحيت رسيدگى به آن حوزه‌ها را ندارند. صلاحيت‌های سلبى ديوان نيز در دو قسم قابل بررسى است.

بر اساس تبصره (۱) ماده ۱۰ قانون ديوان صلاحيت‌های سلبى شعب ديوان عدالت ادارى عبارتند از: تصميمات و آراء دادگاه‌ها و ساير مراجع قضايى دادگستري و نظامى و دادگاه‌هاى انتظامى قضات دادگستري و نيروهاى مسلح.

لازم است ذكر شود، تصميمات و آراء مراجع مذكور، قابليت اعتراض و تجديد نظرخواهى در مراجععالى صلاحيت‌دار قانونى را داشته و عدم صلاحيت شعب ديوان در خصوص تصميمات و آراء مذكور، ناظر بر رعايت صلاحيت ذاتى محاكم دادگستري مى‌باشد.

تبصره ماده ۱۲ قانون ديوان عدالت ادارى نيز در خصوص صلاحيت‌های سلبى هيئت عمومى ديوان عدالت ادارى بيان مى‌دارد: «رسيدگى به تصميمات قضايى قوه قضاييه و صرفاً بخش‌نامه‌ها و تصميمات رئيس قوه قضاييه و مصوبات و تصميمات شوراي نگهبان، مجمع تشخيص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورايعالى امنيت مى‌شود». «ماده خارج است».

در خصوص صلاحيت‌های سلبى هيئت عمومى ديوان عدالت ادارى يا مستثنيات صلاحيت‌های ايجابى ديوان در تحليل حقوقى پرسش‌های مهمى مطرح مى‌شوند. آيا صلاحيت‌های سلبى ديوان موضوع تبصره ماده ۱۲ قانون، اطلاق دارند؟ به عبارت ديگر، آيا ديوان عدالت ادارى در خصوص شكايات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقيقي يا حقوقى از اعمال حقوقى يك‌جانبه نهادهاى مذكور مكلف به قرار صدور عدم صلاحيت بوده و بر اين اساس قضات ديوان بايستى از رسيدگى استنكاف ورزند؟ اگر اطلاق تبصره مذكور پذيرفته شود، چنانچه برخى از اعمال نهادهاى مذكور خارج از صلاحيت‌های قانونى بوده باشند، آنگاه عدم رسيدگى ديوان به لحاظ منطق حقوقى

توجیه پذیر است؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، تحلیل وظایف و صلاحیت‌های نهادهای مستثنی شده ضروری است.

۲-۱. ارزیابی مستثنیات دادرسی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

پیش‌فرض نظارت بر اعمال دولت، مستلزم تبیین حقوقی مفهوم دولت از یک سو و اعمال و تصمیمات* دولت از سوی دیگر است. اعمال حقوقی دولت از جنبه‌های مختلف تقسیم‌بندی شده است. این تقسیم‌بندی، جدا از ارزش آکادمیک، از حیث تعیین گستره نظارت بر اعمال دولت و مستثنیات آن شایسته بررسی است. از این رو می‌توان اعمال حقوقی دولت را از نظر هدف و غایت به اعمال اداری و سیاسی، از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانونگذاری، قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و لحاظ صوری به اعمال یک‌جانبه (ایقاع) و دو جانبه (عقد) دسته‌بندی نمود (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۷، ص ۳۱۲). به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران تقسیم‌بندی اعمال دولت به اعمال حاکمیت و تصدی در نظام حقوقی ایران جایگاه رفیعی دارد،** اما این دیدگاه دیگر با گسترش روزافزون مداخله دولت در حوزه‌های اجتماعی اعتبار سابق را ندارد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۱۵۶-۱۷۹).

از این رو از میان تقسیم‌بندی‌های موجود، شاید صورت‌بندی ذیل در تعیین نظارت‌پذیری اعمال دولت، از توجیه بیشتری برخوردار باشد. در این راستا اعمال دولت، به اعمال سیاسی، اعمال قضایی و اعمال اداری - اجرایی تقسیم‌بندی می‌شود. اعمال سیاسی شامل اعمال قانونگذاری و تصمیمات کلی مقامات عالی سیاسی بوده که ناظر بر فرد یا افراد معین نبوده و هدف اصلی آن تأمین منافع عمومی کشور است. اعمال قضایی بر اساس مدل تفکیک قوا عبارت است از: حل و فصل اختلافات میان روابط فردی شهروندان و نیز رسیدگی به دعاوی مطروحه میان دولت و شهروندان بر اساس قوانین و مقررات معتبر. اعمال اداری - اجرایی، اجرای قوانین و مقررات به منظور اداره

* اصولاً تصمیمات و اعمال از حیث نظارت قضایی، تفاوتی با یکدیگر ندارند (See: Cane, 2004, p.38).

** برای نگرش انتقادی نسبت به این تقسیم‌بندی؛ (ر.ک: توازنی‌زاده، ۱۳۸۵، ص ۵۷ - ۱۰۰).

امور داخلی و خارجی کشور و حفظ نظم و امنیت و تأمین نیازمندی‌های همگانی است که عمدتاً از وظایف اختصاصی قوه مجریه می‌باشد (همان، ص ۱۴۳-۱۵۶/سنجایی، ۱۳۳۴، ص ۴۲). با این وجود اعمال هر یک از قوای سه گانه از یک سنخ نبوده و به لحاظ ماهیت می‌تواند سیاسی، قضایی یا اداری و اجرایی باشد. در این میان تنها اعمال اداری - اجرایی دولت تحت شمول نظارت قضایی قرار می‌گیرند. با توجه به مطالب پیش گفته، نظارت‌پذیری تصمیمات و مصوبات نهادهای موضوع تبصره ماده ۱۲ دیوان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۱-۱-۲. تصمیمات رئیس قوه قضاییه

جدا از اینکه عدم صلاحیت دیوان در ورود به تصمیمات قضایی در تبصره (۱) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت، مورد تصریح قانونگذار واقع شده، این امر در تبصره ماده ۱۲ نیز تکرار شده است. افزون بر آن، «صرفاً آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه» نیز از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان مستثنا گردیده است. افزودن قید اخیر بر مستثنیات نظارت قضایی دیوان را می‌توان رجعتی به نظریه تفسیری مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان دانست که در آن مراد از دولت را منحصر به قوه مجریه به مفهوم اخص آن دانسته بود.

در این راستا رئیس قوه قضاییه طی نامه شماره ۱/۸۳/۱۱۸۰ مورخه ۱۳۸۳/۸/۲۸ به دبیر شورای نگهبان مرقوم می‌دارد:

دبیر شورای نگهبان:

همان طور که مستحضرید در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی جمهوری اسلامی، آمده است... خواهشمندم نظریه تفسیری آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده دیوان عدالت اداری در این اصل، شامل تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های قوه مقننه و قضاییه و سازمان‌های اداری وابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد؟

پاسخ دبیر شورای نگهبان چنین است: «...با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت

اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است».

این دیدگاه در معرض نقد حقوقدانان قرار گرفته است (ر.ک: محمودی، ۱۳۸۴، ص ۳۸۷ - ۴۰۵ / امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳-۱۷۵). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نظر شورای نگهبان مبتنی بر تفسیر مضیق مفهوم دولت به مفهوم قوه اجرایی (Executive)، بوده و از مفهوم عام نهادهای اجرایی حکومتی بسیار فاصله دارد. آثار مترتب بر این نظریه تفسیری، تحدید قلمرو نظارتی دیوان بر اعمال دولت می‌باشد که نهایتاً در تبصره ماده ۱۲ قانون جدید دیوان، نمود پیدا کرده است.

عدم شمول نظارت دیوان بر مصوبات با ماهیت غیر قضایی رئیس قوه قضاییه، موجد پرسش‌های مهمی است. در حالیکه مصوبات مجلس شورای اسلامی، تحت نظارت شورای نگهبان قرار دارند (اصل ۷۳ قانون اساسی) و همچنین مصوبات هیئت دولت نیز تحت نظارت قانونی ریاست مجلس شورای اسلامی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ همان قانون) از یک سو و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ همان قانون) و نظارت شرعی شورای نگهبان (ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری) از سوی دیگر قرار دارند و با عنایت به اینکه اصل (۴) قانون اساسی بر انطباق کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی تأکید دارد، حال اگر مصوبات غیر قضایی رئیس قوه قضاییه با یکی از هنجارهای نظام حقوقی ایران مغایرت داشته یا خارج از قلمرو صلاحیت تصمیم‌گیری رئیس قوه قضاییه باشد، قانون‌مندی اعمال و تصمیمات مقامات عمومی را در نظام حقوقی ایران - به‌عنوان یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی - در جایگاه متزلزلی قرار می‌دهد.

۲-۱-۲. مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان

شورای نگهبان به‌عنوان رکن متمم قوه قانونگذاری در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، دارای وظایف و اختیارات گوناگونی است. نظارت بر مطابقت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و شرع، نظارت بر مصوبات دولت با شرع (اصل ۹۴ قانون اساسی)، تفسیر قانون اساسی (اصل ۹۶ همان

قانون)، نظارت بر مراحل آغاز تا انجام انتخابات مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی (اصل ۹۶ همان قانون) و نظارت بر امر همه‌پرسی و مراجعه به آراء عمومی (ماده ۳۷ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران)، از وظایف نظارتی شورای نگهبان محسوب می‌شوند (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۲۲۱-۲۶۴).

ماهیت وظایف مذکور به گونه‌ای است که در زمره اعمال سیاسی جای داشته، در نتیجه دیوان، صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات ناشی از وظایف مذکور را نخواهد داشت. اما شورای نگهبان دارای اعمال اداری مالی درون سازمانی، فرآیند استخدام و تعامل با مستخدمان اداری نیز می‌باشد که به دلیل ماهیت اداری خود باید تحت شمول نظارت دیوان باشند. بنابراین، اطلاق عبارت «مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان» در تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان، بر خلاف طبیعت چندگانه اعمال آن شورا و ناسازگار با فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری خواهد بود (محمودی، ۱۳۸۶، ص ۲۳۷).

۳-۱-۲. مصوبات و تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام وظایفی چون حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان اصل ۱۱۲ قانون اساسی)، حل معضلات نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰ همان قانون)، ارائه مشاوره به مقام رهبری در خصوص تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ همان قانون) و وظایف اتفاقی برعهده دارد (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۵۵۴). هرچند که ماهیت وظایف مذکور، تصمیمات مجمع را در زمره تصمیمات سیاسی قرار می‌دهد با این حال مانع اتخاذ تصمیمات اداری و اجرایی مانند آیین‌نامه‌های ناظر بر استخدام کادر اداری و یا انعقاد قراردادهای اداری برای مثال در حوزه‌های پژوهشی نخواهد بود. اصولاً این دسته از اعمال اداری مجمع، می‌تواند تحت شمول دیوان عدالت اداری و مراجع عمومی دادگستری باشد. نتیجه آنکه اطلاق حکم تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان با منطق حقوق عمومی سازگار نخواهد بود.

۴-۱-۲. مصوبات و تصمیمات مجلس خبرگان رهبری

مجلس خبرگان دارای صلاحیت‌های ذیل است:

الف) صلاحیت وضع مقررات داخلی در خصوص خصوص وظایف خبرگان. (اصل ۱۰۸ قانون اساسی).

ب) صلاحیت نظارتی بر مقام رهبری (اصل ۱۱۱ همان قانون).

پ) صلاحیت اداری شامل مدیریت دبیرخانه مجلس خبرگان و استخدام کارمندان اداری آن مجلس (مستنبط از اصل ۱۰۸ همان قانون).

بدیهی است تصمیمات و اعمال ناشی از صلاحیت‌های مقررات گذاری داخلی و نیز صلاحیت‌های نظارتی به لحاظ ماهیت سیاسی خود از شمول صلاحیت نظارتی دیوان خارج بوده اما در صورت اطلاق حکم تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان، هیئت عمومی دیوان، صلاحیت رسیدگی به صلاحیت‌های اداری مجلس مذکور را نیز نخواهد داشت.

۵-۱-۲. مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی

بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی، به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌شود.

الف) تعیین سیاستهای دفاعی امنیتی در محدوده سیاستهای کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

ب) هماهنگ نمودن فعالیتهای سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی امنیتی.

پ) بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

هرچند که در چارچوب صلاحیت‌های اعطایی تصمیمات و مصوبات شورای عالی امنیت ملی در زمره اعمال سیاسی بوده و از شمول نظارت دیوان خارج است، با این وجود، این امر نمی‌تواند نافی صلاحیت ورود دیوان - در خصوص احراز اینکه آیا تصمیمات متخذة شورای امنیت ملی در چهارچوب صلاحیت‌های مقرر قانونی است یا خیر - باشد.

۲-۲. قابلیت اعمال رویکرد تفسیری حقوق انگلیس در دیوان عدالت اداری

هدف از مطالعات حقوق تطبیقی، بهره‌گیری از نتایج و یافته‌های نظام‌های حقوقی فراملی، در جهت بهبود و ارتقاء نظام‌های حقوقی ملی است. در بخش آغازین این نوشتار مباحثات حقوقدانان انگلیس درباره تفسیر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» در ارتباط با گستره نظارت قضایی بر اعمال دولت تبیین گردید. در نظام حقوقی انگلیس دیگر، تفسیر لفظی قوانین اعتبار حقوقی سابق را ندارد؛ بلکه چنانچه پارلمان انگلیس با وضع مقرر قانونی، به نحوی از انحاء، متعرض حقوق و آزادی‌های فردی شده باشد؛ قضات محاکم انگلیس صلاحیت تشخیص نظارت‌پذیری اعمال و تصمیمات مقامات عمومی را برای خود به رسمیت می‌شناسند. به سخن دیگر، ملاک نظارت‌پذیری قضایی، ماهیت اعمال و تصمیمات مقامات عمومی بوده و جایگاه حقوقی سیاسی مقامات عمومی، در این امر مداخلیتی ندارد. این قضات محاکم دادگستری هستند که تشخیص می‌دهند کدامیک از تصمیمات و اعمال مقامات عمومی، قابلیت نظارت قضایی را دارا است.

اینک این پرسش مطرح می‌گردد که آیا رویکرد تفسیری حقوقدانان انگلیس می‌تواند در تفسیر قضایی قضات دیوان عدالت اداری نیز ملحوظ گردد؟ برای پاسخ به این پرسش مهم توجه به اصول مرتبط با کارکرد قوه قضاییه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد.

نخست آنکه، قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل، که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق‌بخشیدن به عدالت بوده و در این راستا احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع از تکالیف آن به شمار می‌رود (اصل ۵۶ قانون اساسی). همچنین قوه قضاییه، به وسیله دادگاه‌های دادگستری اعمال می‌گردد که از جمله وظایف آن حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت است (اصل ۶۱ قانون اساسی).

دوم، دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به منظور دادخواهی به

دادگاه‌های صالح رجوع نماید. هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد (اصل ۳۴ قانون اساسی).

در این راستا، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموریت یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها تشکیل شده است.

با مذاقه در اصول مرتبط با کارکرد قوه قضاییه در قانون اساسی هیچ قیدی که متضمن تحدید دادرسی عمومی باشد ملاحظه نمی‌گردد. وانگهی مقدمه قانون اساسی در تبیین «شیوه حکومت در اسلام» نیز صریحاً هرگونه سلطه‌گری فردی و گروهی را نفی نموده و قانون اساسی را تضمین‌گر نفی گونه‌های مختلف استبداد دانسته است. بر این مبنا می‌توان استدلال نمود که نظام جمهوری اسلامی ایران که نمونه عینی مردم سالاری دینی است و مصوبات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان تبلور اراده عام اکثریت ملت ایران - که از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان می‌رسد - نمی‌تواند متضمن تحدید آزادی‌های فردی و اجتماعی عموماً و حق بر دادرسی خصوصاً باشد.

هرچند در حقوق عمومی استثنائاتی بر نظارت‌پذیری برخی از نهادهای حاکمیتی وجود دارد، اما آن استثنائات بسیار محدود بوده و قلمرو آن حداکثری نیست (گرجی، ۱۳۸۷، ص ۱۸۴).

بنابراین، بر اساس مبانی مذکور، می‌توان چنین نتیجه گرفت که، قصد قانونگذار ایرانی، تحدید هیچ‌یک از حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی نیست و چنانچه در مصوبات قانونی محدودیت دادرسی پیش‌بینی شده باشد، نمی‌توان آن را نافی مطلق صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری انگاشت؛ بلکه بر اساس مصرحات قانون اساسی، هیئت عمومی مذکور، صلاحیت رسیدگی به مصوبات مقامات عمومی را دارا می‌باشد. در این راستا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌تواند دو پرسش را مورد بررسی قرار دهد، نخست اینکه آیا تصمیمات مقامات عمومی در محدوده صلاحیت‌های مقرر قانونی آنها است؟ دیگر آنکه مصوبات مقامات عمومی در زمره کدامیک از تصمیمات و اعمال سیاسی، قضایی و اداری - اجرایی قرار می‌گیرند؟ هنگام

طرح پرسش دوم باید مستثنیات دادرسی مندرج در تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری لحاظ گردند. به این نحو که هیئت عمومی دیوان، در مذاقه در ماهیت شکایت مطروحه، تصمیمات و اعمال سیاسی و قضایی را مستنداً به تبصره ماده ۱۲ قانون از شمول نظارت خود خارج دانسته و در خصوص اعمال و تصمیمات با ماهیت اداری ورود پیدا کند. به نظر می‌رسد این دیدگاه می‌تواند پایه‌های حاکمیت قانون را در نظام حقوقی ایران مستحکم سازد.

نتیجه

نظارت قضایی بر اعمال دولت، یکی از وجوه حکومت دموکراتیک می‌باشد. در چنین نظامی، اعمال هرگونه اقتداری به وسیله قانون تعریف و محدود می‌گردد. از این رو به صلاحیت به‌عنوان محکی برای کنترل اعمال مقامات عمومی نگریسته می‌شود. در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا، کنترل بیرونی صلاحیت مقامات عمومی از کارکردهای ذاتی قوه قضاییه محسوب می‌شود. بنابراین اتخاذ هرگونه تصمیم یا اقدام خارج از صلاحیت‌های مقرر قانونی محکوم به بطلان در محاکم مستقل قضایی خواهد بود. در این نوشتار دیدگاه‌های حقوقدانان انگلیس، درباره حدود قلمرو نظارتی قضات بر اعمال دولت در پرتو تفسیر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» بررسی شد. اکنون در نظام حقوقی انگلیس نظریه سنتی ناظر بر اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» دست‌خوش تحول گردیده و در راستای صیانت از حقوق بنیادین فردی، قلمرو نظارت قضایی بر اعمال دولت فراگیرتر می‌شود. در نظام حقوقی ایران، قانون اساسی مبین صلاحیت‌های عام قوه قضاییه و نیز پذیرش صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری بر اساس اصل «خروج از حدود اختیارات قانونی» است. مبنای این اصل که در آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - به‌عنوان مهم‌ترین جهت ابطال تصمیمات و اعمال مقامات عمومی نمود بارزی دارد - نظریه تفکیک قوا است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است. با این وجود، نگرش مقنن ایرانی و نیز رویه قضایی دیوان عدالت اداری نسبت به اصل مذکور و تعیین

حدود و قلمرو نظارت قضایی بر اعمال دولت با نظام حقوقی انگلیس متفاوت بوده و برخلاف رویکرد حقوق انگلیس، مبین رویکرد انقباضی بر نظارت‌پذیری نهادها و مقامات عمومی است. با وجود این، امکان تفسیر قضایی مستثنیات قضایی برای هیئت عمومی دیوان متصور است؛ زیرا قانون اساسی مانع از ارائه تفسیر قضایی نگردیده است. هیئت عمومی دیوان پس از احراز صلاحیت شکلی و ماهوی مقامات عمومی در خصوص تصمیمات متخذه می‌تواند با تأمل در ماهیت وظایف نهادهای مستثنی شده، از نظارت عام‌الشمول دیوان، آن دسته از تصمیمات و اقدامات نهادهای مذکور را که در حیطه اعمال سیاسی قرار نگرفته؛ بلکه در قلمرو صرف تصمیمات اجرایی و اداری قرار دارد با تفسیر قضایی خود تحت شمول نظارت دیوان قرار دهد، در غیر این صورت، اطلاق تصمیمات نهادهای موضوع تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری - بدون احراز صلاحیت‌های مقرر مقامات عمومی و نیز عدم تفکیک و توجه به ماهیت آن تصمیمات و ترتب آثار حقوقی مربوط به آن - در تعارض آشکار با اصول عام قانون اساسی مانند اصل حاکمیت قانون خواهد بود.

منابع

۱. امامی، محمد و کورش استوار سنگری؛ حقوق اداری؛ ج ۱، چ ۲، تهران: میزان، ۱۳۸۷.
۲. توازنی‌زاده، عباس؛ «تأملی بر تاثیر نظریه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر رژیم حقوقی حاکم بر سازمانهای دولتی و برنامه های اصلاح ساختار نظام اداری ایران»؛ مجله مجلس و پژوهش، تهران، ش ۵۱، سال سیزدهم، بهار ۱۳۸۵، ص ۵۷-۱۰۰.
۳. تیلا، پروانه؛ اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین نامه؛ چ ۱، تهران: خرسندی، ۱۳۸۷.
۴. سنجابی، کریم؛ حقوق اداری؛ چ ۱، تهران: نقش جهان، ۱۳۳۴.
۵. صدرالحفاظی، سیدنصرالله؛ نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری؛ چ ۱، تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ بازنگری شده ۱۳۶۸.
۷. قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۶/۴ - قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی.
۸. گرجی، علی‌اکبر؛ «حاکمیت قانون و محدودیتهای حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»؛ تهران: نشریه حقوق اساسی، ش ۹، سال پنجم، تابستان ۱۳۸۷، ص ۱۴۹-۱۸۹.
۹. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر؛ حقوق اداری؛ چ ۱۵، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۱۰. محمودی، جواد؛ «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان: درباره صلاحیتهای دیوان عدالت اداری»؛ نشریه حقوق اساسی؛ تهران، سال سوم، ش ۵، زمستان ۱۳۸۴، ص ۳۸۷-۴۰۵.
۱۱. هاشمی، سیدمحمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ج ۲، چ ۶، تهران:

میزان، ۱۳۸۶.

۱۲. هداوند، مهدی؛ «بازنگری قضایی در حقوق اداری انگلیس»؛ ماهنامه حقوق عمومی و حقوق بشر، تهران: سال اول و دوم، شماره ۲۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۴ و بهار و تابستان ۱۳۸۵، ص ۹-۳۷.

13. Allan, Michael and Thompson, Brian; **Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law**; 8th ed, Oxford:OUP, 2005.
14. Beatson, Matthews and Elliott; **Administrative Law**; 3rd ed, Oxford: OUP, 2005.
15. Cane, Peter; **Administrative Law**; 4th ed, Oxford: OUP, 2004.
16. Craig, Paul; **Administrative Law**; 3rd ed., UK: OUP, Sweet and Maxwell, 2003.
17. Dicey, A.V; **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**; 8th ed., London, Macmillan and Co, Limited, 1927.
18. Wade Sir William, Forsyth Christopher; **Administrative Law**; 9th ed. Oxford: OUP, 2004.
19. Forsyth, Christopher (ed.) ;**Judicial Review and the Constitution**; USA: Hart Publishing, 2000.
20. Allan, T.R.S; The Constitutional Foundations of Judicial Review; Conceptual Conundrum of Interpretative Inquiry, **Cambridge Law Journal**, March 2002, pp.87_125.
21. Allan, T.R.S; Constitutional Dialogue and the Justification of Judicial Review; **Oxford Journal of Legal Studies**, 2003, pp.563_584.
22. Elliot, Mark; The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional

- Setting; Still the Central Principle of Administrative Law, **The Cambridge Law Journal**, Volume 58, Issue 01 , March 1999, pp.129_158.
23. Fitzgerald, Peter L; **Constitutional Crisis over the Proposed Supreme Court for the United Kingdom**; 2004, p.17, available at: <http://law.bepress.com/expresso/eps/276>.
24. Forsyth Christopher; Of Fig Leaves and Fairy Tales; the Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review, **Cambridge Law Journal**, 1996, pp.122 _ 140.
25. Craig, Paul; Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review; **Cambridge Law Journal**, March 1998, pp.63_90.
26. Felix Shivaji; Is Right Based Review Justified?; **Journal of Commonwealth Law and Education**, Vol,1, Dec.2001, pp.31_49.
27. Edlin, Douglas E; From Ambiguity to Legality; the Future of English Judicial Review, **American Journal of Comparative Law**, Vol. 52, No. 2, 2004,pp.383-401.
28. Ringand, Lori; Fig Leaves; Fairy Tales, and Constitutional Foundations: Debating Judicial Review in Britain, **Colombia Journal of Transnational Law**, Vol. 43 Part 3, 2005, pp.865_904.
29. Oliver, Down; Is the Ultra Vires rule the Basis of Judicial Review; in **Judicial Review and the Constitution**, edited by Christopher Forsyth, USA: Hart Publishing, 2000.
30. *Anisminic Ltd .v. Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147, House of Lords.
31. *R v, Secretary of State for Home Department, ex parte Simms* [1999] 3 WLR 328, House of Lords.