

بررسی تطبیقی مبانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری و ارزیابی الگوهای نظارتی در نظام‌های حقوقی ایران، انگلیس، فرانسه و آلمان^۱

وحید آرای^۲

تاریخ دریافت: ۹۲/۰۴/۲۲

دانشجوی دکتری علوم سیاسی (گرایش سیاست‌گذاری عمومی)،

تاریخ تأیید: ۹۲/۰۶/۲۵

دانشگاه تهران

حمیدرضا ملک محمدی^۳

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده

وجود نظام کامل و دقیق برای نظارت و کنترل یکی از ارکان مهم و حیاتی در یک مدیریت سالم و کارآمد است. یکی از مهم‌ترین اقسام نظارت، نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری است که بر مبنای حاکمیت قانون، تکلیف مقامات و نهادهای عمومی به پاسخگویی و نیز استقرار مردم‌سالاری در دهه‌های اخیر تکوین و توسعه یافته است. الگوهای نظارتی در برخی از نظام‌های حقوقی عضو اتحادیه اروپا بر اساس اینکه بر پایه ساختار یا صلاحیت تعریف شود، به انواعی تقسیم می‌گردد، گرچه در راستای هدف غایی اعضای اتحادیه اروپا در یکپارچه‌سازی قوانین و مقررات خود، بارقه‌های امیدی در ایجاد یک الگوی مشترک در حوزه نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری در حال شکل‌گیری است. در نظام حقوقی ایران نیز به تبع برخی کشورهای پیشرو در این زمینه از جمله فرانسه و آلمان، نهادهای نظارت قضایی توسط قانونگذار بنا شده که هر یک کارکردهای خاص خود را دارند. در این پژوهش سعی شده است به مبانی و ارزیابی الگوهای نظارت قضایی کنونی موجود اتحادیه اروپا و ایران و نیز وجوه مشابهت و ممیزات آنها پرداخته شود.

واژگان کلیدی: نظارت قضایی، اعمال اداری، قانون، حقوق ایران، حاکمیت

مقدمه

سیر تحول مفهوم دولت به ویژه در قرن بیستم، ماهیت ارتباط میان مقامات اداری و شهروندان را دگرگون کرده است (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۵۴). امروزه نظارت بر دستگاه‌های اداری و نقش آن در تأمین عدالت و تضمین کامل حقوق مردم و تعمیم عدالت و برابری به تمام سطوح

۱. این مقاله مستخرج از رساله دکتری در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران با عنوان «آسیب‌شناسی فرایند سیاست‌های نظارت قضایی بر دستگاه‌های اداری جمهوری اسلامی ایران» می‌باشد.

2. Email: araei@alumni.ut.ac.ir

«نویسنده مسئول»

3. Email: malekgl@yahoo.com

جامعه و در نهایت تحقق دولت و نظام اداری کارآمد و مطلوب بر کسی پوشیده نیست. وانگهی، یکی از خصایص غیرقابل انکار در حکمرانی خوب^۱ و مدیریت شایسته^۲ در حکومت‌های امروزی، اعمال نظارت است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۸). در گذشته به دلیل استبدادی بودن نوع حکومت‌ها، محدود کردن دولت منافی حاکمیت دولت تلقی می‌شد. در جوامع جدید ضرورت نظارت قضایی امری غیرقابل انکار است.

تابع کردن دولت و سازمان‌های عمومی از قانون و قبول مسئولیت برای دولت، متأثر از یک فکر آزادیخواهانه است که با پیشرفت مفاهیمی همچون آزادی و مردم‌سالاری شکل گرفته است. در جوامع جدید، ضرورت نظارت قضایی امری غیرقابل انکار است. نظارت قضایی بر اعمال قوای مقننه و مجریه (یا دولت به معنای اخص) یکی از مهم‌ترین پیشرفت‌هایی است که در حوزه حقوق عمومی در قرن گذشته صورت گرفته است (Ajoy, 2012: 16). نظارت قضایی بر اعمال دولت، ریشه در مفهوم بنیادین حکومت قانون دارد و بدون درک روشنی از حکومت قانون و معیارهای تحقق آن، فراهم کردن حمایت‌های لازم از شهروندان در مقابل اداره از طریق نظارت قضایی را نمی‌توان انتظار داشت (هداوند، ۱۳۸۷: ۷). در اندیشه‌های اسلامی نیز این موضوع که کارگزاران عمومی در اعمال قدرت خود محدود هستند و باید مرجعی برای رسیدگی به تظلمات مردم در قبال اعمال ظالمانه آن‌ها وجود داشته باشد، مورد تأکید قرار گرفته است (ماوردی، ۱۳۸۳: ۱۷۲). نظارت بر دستگاه‌های اداری از مباحث مهم حقوق عمومی و به ویژه علم مدیریت است و این مسئله همواره مورد توجه سیاستمداران و مدیران بوده است؛ چرا که کیفیت اداره سازمان‌های عمومی، انعکاس مستقیمی بر سیاست دارد، همچنان که تأثیر سیاست بر اداره امور موضوعی انکارناپذیر است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۱۶۴). حوزه مربوط به نظارت قضایی، دامنه وسیعی از مباحث را در بر می‌گیرد که هر یک به تنهایی می‌تواند موضوع تحقیقی مستقل قرار گیرد. آنچه که در این نوشتار مورد بررسی قرار می‌گیرد، مفهوم و مبانی نظارت قضایی بر اعمال اداری و سابقه تاریخی آن، رویکردهای نظارت قضایی در برخی کشورهای مهم اروپایی، گستره نظارت قضایی و سرانجام ارزیابی الگوهای نظارت قضایی نسبت به اعمال اداری در حقوق ایران و برخی کشورهای مهم اتحادیه اروپا می‌باشد.

1. Good Governance
2. Suitable Management

۱- مفهوم‌شناسی و مبانی نظارت قضایی

۱-۱- مفهوم و سابقه تاریخی

در اصطلاح لغوی، نظارت از ریشه «نَظَرَ» به معنای عمل ناظر و مقام او و مراقبت در اجرای امری (عمید، ۱۳۸۹: ۱۰۲۲) و نیز به معنای «ملاحظه»، «بازرسی» و «دوباره بررسی کردن موضوع یا چیزی» آمده است (Brayan, 2004: 1320). در معنای اصطلاحی نظارت را با تعبیر مختلفی بیان کرده‌اند. به عقیده برخی، «به کوششی که مدیر در جهت تطبیق عملیات با برنامه انجام می‌دهد تا میزان صحت و سقم فعالیت‌ها را به دست آورد، نظارت گفته می‌شود» (تقوی دامغانی، ۱۳۷۳: ۹۵). عده‌ای دیگر «نظارت را به مفهوم فعالیتی دانسته‌اند که نظام را در زمینه اهداف مورد نظر از انحراف حفظ می‌کند» (صادق‌پور و مقدس، ۱۳۷۲: ۶۰). اصطلاح «نظارت قضایی» به فرآیندی گفته می‌شود که دادگاه‌ها به وسیله آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت‌های نهادهای عمومی در حوزه حقوق عمومی اعمال نموده (Clive, 2004: 6)؛ و قانونی بودن یک عمل دولتی یا اجرای آن را بر اساس شرایط ویژه مشخص می‌سازند (Myers, 2003: 24). بنابراین، نظارت قضایی می‌تواند به عنوان سازوکاری برای بررسی این موضوع تعریف شود که آیا نمایندگان یک اداره از محدوده مشخصی که قانون برای آن‌ها تعیین کرده است تجاوز نموده‌اند یا خیر؟ (Assefa, 2010: 1). بر همین اساس یک دعوی که بر مبنای نظارت قضایی از سوی خواهان مطرح می‌شود، فارغ از این مسئله که شخص باید شرایط برای قواعد عمومی طرح دعوی از جمله «نفع کافی» در اقامه درخواست را داشته باشد (Emmerson, 2011: 1)، عمدتاً باید حاوی: الف- غیرقانونی بودن یک مصوبه قانونی؛ و یا ب- غیرقانونی بودن یک تصمیم، اقدام و یا کوتاهی در اجرای وظایف محوله قانونی توسط کارکنان یک اداره باشد (Richards, 2010: 4). مهم‌ترین شکل این نظارت را باید در نظارت قضایی بر اعمال دولت جستجو کرد. اصولاً نظارت قضایی به منظور صیانت از برتری قانون در نظام حقوقی هر کشور است تا بدین وسیله از اقدامات و تصمیمات دولتی خلاف قانون که حقوق افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهند، جلوگیری به عمل آید (Alder, 2002: 363). نظارت قضایی ترجمه عبارت «Judicial Review» است که عمدتاً به سه مفهوم به کار می‌رود: گاهی به معنای «تجدیدنظر قضایی» است که در آن نظارت قضایی دادگاه‌های عالی بر دادگاه‌های تالی صورت می‌گیرد. در مواردی هم به مفهوم «نظارت قانون اساسی» یا «دادرسی اساسی» است، جایی که نظارت قضایی دادگاه‌های قانون اساسی بر مطابقت قوانین موضوعه و مصوب مجلس

با قانون اساسی صورت می‌گیرد. سومین مفهوم به نظارت قضایی دادگاه‌ها بر قانونی بودن اقدامات و تصمیمات دولت است که از آن به «بازنگری قضایی» تعبیر می‌شود (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۶) که مقصود ما از نظارت قضایی در این پژوهش به معنای اخیر آن است.

نظارت بر دولت و عملکرد آن تاریخچه‌ای بسیار کوتاه دارد. به طور سنتی، نظریه خروج از صلاحیت (Ultra Vires)، بنیان نظارت قضایی بر مقامات عمومی بوده است (محمودی، ۱۳۹۰: ۷). در خصوص اینکه اصطلاح نظارت قضایی ابتدائاً از چه زمان و کجا رایج گردید، اطلاعات دقیقی در دست نیست. با این حال، در سال ۱۷۸۹ میلادی کنگره آمریکا، قانون قضایی را به تصویب رساند که به دادگاه‌های ایالتی قدرت نظارت قضایی بر اعمال دولتی را می‌داد و این موضوع توسط دیوان عالی آمریکا برای نخستین بار در دعوی «Hylton v. Virginia» در سال ۱۷۹۶ میلادی استعمال گردید (Patrick, 2003: 1). با این حال به نظر می‌رسد رگه‌های نخستین کاربرد این نهاد را باید در پرونده مشهوری به نام «Marbury v. Madison» در سال ۱۸۰۳ میلادی جستجو نمود که دیوان عالی آمریکا، یک قانونی که کنگره تصویب نمود را مغایر با قانون اساسی این کشور اعلام نمود. اما با این وجود، توسعه واقعی نظارت قضایی در نیمه دوم قرن بیستم اتفاق افتاده است؛ جایی که پس از جنگ جهانی دوم با پذیرش دموکراسی در اکثر کشورهای غربی، نظارت به عنوان یکی از اصول مسلم استقرار مردم‌سالاری نهادینه گردید (Ajoy, 2012: 16).

اما در حقوق ایران، ریشه‌های نظارت قضایی را می‌توان در دوران مشروطیت که زمان استقرار حکومت قانون بوده، ملاحظه نمود. نظام حقوقی مشروطیت با تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۲۴ قمری، با همه محدودیت‌های موجود، در اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی سازوکارهای خاصی را برای کنترل سازمان اداری کشور جهت حفظ و استمرار دولت قانونمند پیش‌بینی کرده است (محمودی و غفاری، ۱۳۸۷: ۲۱۶).

۱-۲- مبانی و ماهیت

حکومت از یک سلسله نهادهای اساسی و دستگاه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده که هر کدام در حوزه مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می‌دهند به طوری که همه افراد از اعمال حکومت تحت تأثیر قرار می‌گیرند (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۶۱). برای تضمین برتری قانون در نظام‌های حقوقی مختلف راهکارهایی اندیشیده شده است؛ نهادهایی اعم از قضایی و اداری در نظام‌های حقوقی مختلف عهده‌دار

بررسی مطابقت مصوبات و مقررات دولتی با قوانین مصوب مجالس قانونگذار هستند (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۵۵-۱۵۶). غایت هنر حکومت در این است که بتواند معیشت قاطبه مردم را به سامانی درست برساند و آن‌ها را برای تداوم فکری که حکومت داعیه‌دار آن است، تشویق نماید. بدون حاکمیت نه این حاصل است و نه آن عاید (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۶۹-۵۷). نظارت قضایی بر اداره و دستگاه‌های اداری بر اساس مبانی مختلفی تحلیل شده است که به سه مورد از مهم‌ترین آن مختصراً اشاره می‌گردد.^۱

یکی از مبانی اصلی نظارت قضایی، حاکمیت قانون^۲ است. حاکمیت قانون و قانونمندی بدین معناست که تمام امور حتی حاکمیت از قانون تبعیت کند و بر آن پایه‌ریزی شده باشد و قوای سه‌گانه نیز تابع قوانینی باشند که قبلاً به تصویب قوه قانونگذاری رسیده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۷). دو شرط اساسی برای اعمال حاکمیت قانون لازم است: نخست اینکه، حکومت باید به شیوه‌ای عقلانی تصمیم گرفته و عمل کند و تصمیماتش بر مبنای دلایل^۳ باشند؛ شرط دوم اینکه، دلایل باید قانونی^۴ باشند (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۵۸). مرجع قضایی مستقل وظیفه نظارت قضایی بر اعمال اصل حاکمیت قانون را دارد و باید بین وجود یک اداره مطلوب و کارآمد و حمایت از حقوق مردم به نوعی تعادل ایجاد کند (Wade, 2004: 21).

مبانی دیگر نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری، مردم‌سالاری^۵ است. مردم‌سالاری با استبداد سازگار نیست به همین جهت، نظام‌های مردم‌سالار ناگزیر به تدوین قانون اساسی برای حمایت از حقوق شهروندان خود شده‌اند تا بر اساس آن حکومت‌ها در حیطه اختیارات خود عمل کرده و از سویی مکلف به حفظ حقوق مردم نیز باشند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۵۳). بنابراین اعمال و اقدامات دستگاه‌های اداری و اجرایی باید مقید به قوانین بوده و در چارچوب صلاحیت خود عمل کنند که این امر ضرورت نظارت قضایی را بیش از پیش آشکارتر می‌کند و اساساً چنین نظارتی در نظام‌های مردم‌سالار صورت واقعیت به خود می‌گیرد (Arpita, 2010: 295).

۱. البته لازم به ذکر است که در برخی از نوشته‌های لاتین، مبانی نظارت قضایی را بر اساس دو سیستم کامن‌لا و نظام‌های حقوقی رومی - ژرمنی تقسیم‌بندی کرده و به توجیه و تحلیل آن پرداخته‌اند، گر چه «انصاف» و «معقولانه بودن» را دو دلیل عمده نظارت قضایی دانسته‌اند؛ برای ملاحظه تفصیل این توضیحات ر.ک:

Neave, Colin AM et al.(2011) , Judicial Review in Australia, Consultation Paper, pp.74-77.

2. Rule of Law

3. Reasons

4. Legal

5. Democracy

مسئولیت و پاسخگویی^۱ مبنای سومی نظارت قضایی است. امروزه پاسخگو بودن دولت یکی از چند مؤلفه‌های حکمرانی خوب به شمار می‌آید (Akkas, 2004: 67). با شناسایی قانون و به تبع آن مسئولیت و پاسخگویی مقامات اداری از تعدی به حقوق مردم جلوگیری به عمل خواهد آمد (رضایی‌زاده و درویش‌وند، ۱۳۸۷: ۲۱۰)؛ و این امر با نظارت قضایی صحیح که در بطن یک نظام حقوق عمومی اداری شکل گرفته باشد، محقق می‌گردد (De Smith, 1999: 23).

۲- الگوهای مطرح نظارت قضایی در برخی نظام های حقوقی اتحادیه اروپا

۲-۱- تقسیم‌بندی الگوی نظارت قضایی بر مبنای صلاحیت^۲

همان‌طور که اشاره شد، مدل نظارت قضایی بر مبنای صلاحیت به دو گروه عمده انگلوساکسونی و رومی - ژرمنی تقسیم‌بندی شده است.

۲-۱-۱- الگوی انگلوساکسونی^۳

در این سیستم، دستگاه اداری تابع همان مقرراتی است که افراد از آن تبعیت می‌کنند و مرجع رسیدگی جز در موارد استثنایی همان دادگاه‌های عمومی هستند و تمایزی بین دولت و افراد حقیقی وجود ندارد (Cavendish, 2008: 112-140). قضات دادگاه‌ها در الگوی مذکور به دلیل اینکه اندیشه توجه به دادرسان در آن سیستم بسیار بارز است، از اهمیت بالایی برخوردارند. در کشورهای پیرو این نوع مدل نظارت قضایی به استثنای انگلستان، مراجع نظارت قضایی بر اعمال دولتی، صلاحیت نظارت قوانین مصوب مجلس را نیز دارند. بنابراین در بیشتر کشورهای یاد شده، دادگاه‌ها می‌توانند به طور توأمان به دعوی علیه دولت و دعاوی علیه قوانین مغایر با قانون اساسی، رسیدگی نمایند که نمونه آن را می‌توان در آمریکا به عنوان یکی از کشورهای عضو نظام کامن‌لا مشاهده نمود که دادگاه‌ها می‌توانند از اجرای پاره‌ای از قوانین مصوب مجلس به استناد مغایرت با قانون اساسی خودداری نمایند (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۴). البته مخالفان این الگو معتقدند که تأسیس حقوقی «نظارت قضایی»، حکمرانی مردم‌سالار را از طریق پاسخگوسازی نهادهای رسمی منتخب در برابر دادرسان غیرمنتخب و نیز حقوق افراد جامعه را از طریق نظارت بر اعمال دولت حمایت و تضمین می‌کند (Mashaw, 2005: 154). دادگاه‌ها باید به نظرات قانونگذاران احترام گذاشته و مصوبه‌های پارلمان را محترم شمرده و از رسیدگی

1. Responsibility & Accountability
2. Jurisdiction
3. Anglo-Saxon Model

قضایی به آن خودداری نمایند در حالی که قضیه برعکس است (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۴۹-۱۹۷). بر این اساس دادرسان غیرمنتخب فاقد صلاحیت قانونی لازم برای بی‌اعتبار ساختن قوانین مصوب پارلمان هستند (Waldron, 1999: 268).

۲-۱-۲- الگوی رومی - ژرمنی^۱

در نظام رومی - ژرمنی، دادگاه‌های قوه قضائیه و نیز مراجع و نهادهای قوه مجریه نمی‌توانند قوانین مصوب مجلس را ابطال کنند. در این کشورها معمولاً یک نهاد سیاسی به نام «دادگاه قانون اساسی» درباره این مسئله تصمیم می‌گیرد. به طور کلی، حقوق رومی - ژرمنی در قوانین گردآوری شده در متون ژوستینین ریشه دارد (محمودی، ۱۳۹۰: ۵۳). فرض بر این است که قانون، تمام مواردی را که باید در عمل، شامل آن‌ها شود، بیان نموده و دادگاه‌ها در صورت وجود موارد خاص تنظیم نشده از سوی قانون، باید یکی از اصول کلی مورد استفاده برای پر کردن خلأ موجود را اعمال کنند (Pejovic, 2001: 817). نظام رومی - ژرمنی بر نظریه تفکیک قوا^۲ مبتنی بوده که از طریق آن، نقش قانونگذار، وضع قانون بوده و دادگاه‌ها باید به اجرای قانون بپردازند (محمودی، ۱۳۹۰: ۵۵). در حالی که در انگلستان، قانون به طور کامل در اختیار سازمان دادگستری قرار دارد، در فرانسه یک نهاد قدرتمند میان قانون و شهروند قرار دارد که از دادگستری کاملاً مستقل است (Alibert, 1994: 257-271). اختلاف یاد شده میان دو نظام حقوقی به مفهومی‌تر بودن قانون در کشورهای رومی - ژرمنی و کارکرد گرایانه‌تر بودن آن‌ها در نظام حقوقی کامن‌لا می‌انجامد (Pejovic, 2001: 817).

۲-۲- تقسیم‌بندی الگوی نظارت قضایی بر مبنای ساختار^۳

بنیان این تفکیک همان‌طور که از عنوانش پیداست، بر مبنای معیارهای ساختاری به وابستگی و جایگاه ساختاری نهاد عهده‌دار نظارت، استوار است که در ذیل به آن می‌پردازیم.

۲-۲-۱- الگوی انگلیسی یا نامتمرکز^۴

مشخصه اصلی این الگوی نظارت که مدل آمریکایی یا پراکنده^۵ نیز نامیده می‌شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۵۸)، گستردگی صلاحیت دادگاه‌ها برای قضاوت در موضوعاتی از طیف‌های

1. Roman-Germanic Model
2. Separation of Powers
3. Structure
4. Decentralized Model
5. Diffused

مختلف است به طوری که می‌توان دادگاه‌ها را دارای صلاحیتی عام دانست که درباره موضوعاتی مرتبط با کامن‌لا، قوانین موضوعه و مسائل مربوط به قانون اساسی، صلاحیت رسیدگی دارند (Jackson, 1999: 457). پایه‌های فکری این الگو را باید در تاریخ قضایی انگلستان جستجو کرد. رویکرد قضایی حقوق عرفی بر وجود دادگاه‌های مقتدر، استوار بوده و کل نظام یاد شده، بیش از آنکه وامدار قانونگذار باشد، ثمره کارکرد عملی دادرسان است (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۲). در این مدل، اراده ویژه قانونگذار از اصول نظارت قضایی از سوی دادگاه‌ها اعمال می‌شود که این برداشت بر دو گونه است: از یک سو در برخی موارد میان مداخله قانونگذار و دکتترین حقوق عرفی، سازگاری وجود ندارد، از سوی دیگر پارلمان در برخی موارد، دکتترین قضایی تثبیت شده را مقرر داشته و اراده خاص خود در عملی شدن آن در قانونگذاری مربوطه را به نمایش می‌گذارد (Craig, 2004: 237-257). در الگوی کامن‌لایی نظارت قضایی بر اعمال دولت، از طریق یک فرآیند استدلالی پایین به بالا و بر عهده محاکم دادگستری است. حقوق حاکم بر دعوا خصوصی است و به طبع، دادگاه اداری مستقلاً در این زمینه وجود ندارد (Selway, 2002: 1). لازم به یادآوری است که دادگاه‌های انگلیس برای اعمال نظارت خود بر اعمال دستگاه‌های اداری، دو مؤلفه مهم «انصاف» و «معقول بودن» را ملاک مطابقت با قانون در نظر می‌گیرند (Bateman, 2008: 3).

۲-۲-۲- الگوی فرانسوی؛ متمرکز یا درون قوه‌ای^۱

بارزترین ویژگی این الگو، وجود یک دادگاه ویژه تحت عنوان «دادگاه قانون اساسی» با صلاحیت «انحصاری» در خصوص «احکام مبتنی بر قانون اساسی» است. چنین دادگاهی اولین بار به وسیله قانون اساسی اتریش در سال ۱۹۲۰ میلادی تأسیس شد (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۶۱). در مدل فرانسوی نظارت بر اعمال دولتی از سوی ارگانی که درون خود قوه قرار دارد، اعمال می‌شود و بر مبنای آن نه قوه مقننه و نه قوه قضائیه نمی‌توانند اعمالی را که ارگان‌های قوه مجریه انجام می‌دهند، ابطال کنند و یا در مقابل آن واکنش حقوقی داشته باشند (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۱).

امروزه دادگاه‌های اساسی مشابهی در کشورهای نظیر فرانسه، آلمان و ... وجود دارد (شوالیه، ۱۳۷۸: ۵۸). از سوی دیگر، دلایل مختلفی برای رواج مدل‌های مختلف نظارت قضایی در نظام‌های مذکور وجود دارد که به طور کلی به ویژگی‌ها و مؤلفه‌های آن نظام باز می‌گردد (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۶۲). به عقیده یکی از حقوقدانان، قضات اروپایی تابع سیستم حقوق

1. Focused Model

نوشته، نوعاً قضات حرفه‌ای هستند که در آموزش‌های حرفه‌ای آنان بیشتر بر مهارت‌های فنی تفسیری تأکید می‌شود تا موضوعات گسترده‌تر دیگر (Jackson, 1999: 457). بنابراین در الگوی فرانسوی برای نظارت قضایی بر اعمال دولت دادگاه‌های اداری ویژه‌ای در نظر گرفته شده‌اند که وابسته به قوه مجریه می‌باشند (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۵۶). در کنار نظام قضایی عمومی (دادگاه‌های عمومی نخستین و تجدیدنظر) که در رأس آن دیوان عالی کشور^۱ قرار دارد، نظام حقوقی اداری (دادگاه‌های اداری نخستین و تجدیدنظر) در رأس آن شورای دولتی^۲ وجود دارد (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۷۶).

۲-۲-۳- الگوی آلمانی یا تلفیقی^۳

الگوی آلمانی نظارت قضایی مبتنی بر اصول قانونی است که باید توسط نمایندگان و مأموران قانون اعمال و اجرا گردد که غالب این قواعد و اصول در قانون اساسی تدوین شده است (Oster, 2008: 1268). از نقطه نظر تاریخی، مراحل آغازین نظارت بر اعمال اداری در شمال آلمان بیشتر به عنوان یک کنترل اداری سلسله مراتبی مطرح بوده است و نه یک کنترل قضایی برای حمایت از حقوق فرد؛ در حالی که در جنوب، حمایت از حقوق شخصی با محاکم اداری ارجحیت داشته است (یاوری، ۱۳۸۸: ۱۳۱). برتری مفهوم اخیر، احتمالاً به این دلیل بوده که در حوزه حقوق مادی نیز مفهوم حقوق عمومی فردی اعمال می‌شده است. این مفهوم هنوز هم یکی از مفاهیم بنیادین حقوق اداری آلمان می‌باشد. مفهوم حقوق عمومی فردی، حقوق بنیادین را که مهم‌ترین حقوق عمومی شخصی هستند نیز در بر می‌گیرد (Arnold, 2001: 25). این الگو را می‌توان ترکیبی از دو رویکرد انگلیسی و فرانسوی دانست؛ به این معنا که دادگاه‌های اداری در ساختار درونی خود قوه قضائیه شکل می‌گیرند ولی تشکیلات و ساختارشان از دادگاه‌های عمومی که صرفاً حقوقی یا کیفری هستند، کاملاً مجزا هستند. نظارت قضایی در کشورهایی همچون آلمان و ژاپن بر اساس این الگو صورت می‌پذیرد (Arnold, 2001: 25).

۳- نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت قضایی بر دستگاه‌های اداری به بخش‌های زیر تقسیم می‌گردد.

1. La Cour de Cassation
2. Le Conseil d'État
3. Complex Model

۳-۱- سازمان بازرسی کل کشور

به موجب بند ۳ اصل ۱۵۶ و به ویژه اصل ۱۷۴ قانون اساسی، «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود دو کارکرد عمده برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر گرفته شده است. «حسن جریان امور» یعنی دستگاه‌های اداری باید به انجام امور و وظایف قانونی خود بپردازند و در راستای منافع مردم و تأمین نیازهای آن‌ها حرکت کنند (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۷۰). به موجب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز، نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات شامل آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، و دستورالعمل‌ها در دستگاه‌های اجرایی بر عهده سازمان بازرسی کل کشور قرار دارد.

برابر با ماده ۲ قانون تشکیل سازمان و ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی آن، صلاحیت‌های سازمان بازرسی کل کشور عبارتند از: بازرسی مستمر (کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌هاست بر اساس برنامه منظم، مورد نظارت این سازمان قرار می‌گیرند)، بازرسی فوق‌العاده (حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه و یا درخواست کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود به صورت فوق‌العاده مورد نظارت این سازمان قرار گیرد)، بازرسی موردی (با هدف رسیدگی به شکایات و اعلام‌های مردم انجام می‌گیرد. هر کسی می‌تواند شکایات خود را علیه هر سازمان و دستگاه اداری و اجرایی و کارکنان آن‌ها به سازمان بازرسی تسلیم نماید به دنبال شکایات و اعلام‌های مدلل، رئیس سازمان می‌تواند یک هیأت بازرسی برای رسیدگی اعزام و یا مأمور نماید).

همچنین در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی

ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی به طور مستقیم مراتب را به مراجع ذیربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در مورد جرائم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضييع آن‌ها دادستان ضمن تعقيب کيفرى متهم يا متهمان در دادگاه صالح در صورت احراز ورود خسارات و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید. دستگاه‌های ذیربط موظف به همکاری با دادستان در جمع‌آوری دلایل و مدارک و پیگیری موضوع می‌باشند.

گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزراء و هم‌مطراز آنان باشد سازمان بازرسی کل کشور موضوع را جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری منعکس و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود.

در برخی کشورها نهادی به نام آمبودزمان^۱ کار رسیدگی به شکایات علیه دستگاه‌های دولتی را برعهده دارد. سازمان بازرسی کل کشور همانند آمبودزمان - که در کشورهای مختلف کار رسیدگی به شکایات علیه دستگاه‌های دولتی را برعهده دارد (Satyanand, 1999: 1) - در صورت مشاهده موارد تخلف و سوءجریانات اداری و مالی در نهادهای مشمول نظارت و بازرسی حسب مورد به مراجع اداری و انضباطی مربوط و مراجع قضایی صالح اعلام گزارش می‌کند.

۱. Ombudsman اولین تعریف از نهاد آمبودزمان در سال ۱۹۷۴ میلادی توسط اتحادیه کانون وکلای بین‌المللی ارائه شده است که این تعریف هنوز هم معتبر است: «یک مرکز که به وسیله قانون اساسی یا مصوبه قوه مقننه یا پارلمان تأسیس شده است و به وسیله یک مقام عمومی بلندپایه مستقل که مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخگو است مدیریت می‌شود، شکایات را از اشخاص خسارت دیده علیه مستخدمین، مقامات و نمایندگی‌های دولت دریافت می‌کند یا به طور مستقل عمل می‌کند و دارای اختیار رسیدگی، صدور توصیه‌نامه و صدور گزارشات است (Kuchko, 2008: 3).

۳-۲- دیوان عدالت اداری (دادرسی اداری)

یکی از اصول مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در راستای پاسداری از حقوق مردم تدوین شده است، اصل ۱۷۳ می‌باشد که بر اساس آن مجوز تأسیس مرجعی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه داده شده است. ابطال مقررات دولتی توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد (موسی‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۶۵). از لحاظ ساختاری دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه و از ارکان آن است. این دیوان همانند شورای دولتی فرانسه، دارای قاضی در مرحله بدوی، قطعی، تجدیدنظر می‌باشد (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۹۲).

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵) موارد نظارت دیوان عدالت اداری

بر سازمان‌های اداری را شامل موارد زیر می‌داند:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات 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 هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند، کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی. تبصره ۱: تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲: تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

مسئله قابل طرح این است که آیا دیوان صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی علیه دولت یا واحدهای دولتی را دارد یا باید معتقد به حصری بودن صلاحیت دیوان بود؟ برخی‌ها معتقدند که دیوان صلاحیت تام و مطلق در رسیدگی به کلیه دعاوی علیه دولت را دارد و اصول ۱۵۹ و ۱۷۳

گواهی بر این مدعا است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۹۲). در مقابل عده‌ای دیگر نظر حصری بودن صلاحیت دیوان را پذیرفته‌اند و معتقدند که دیوان صرفاً مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات از اقداماتی است که واحدهای دولتی و مأمورین آن‌ها طبق قواعد حقوق عمومی انجام می‌دهند و به طور کلی دعاوی مدنی خارج از صلاحیت دیوان قرار می‌گیرد (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۲). این عده می‌گویند که دیوان بر اساس اصل ۱۷۳ یک مرجع خاص است و لذا موضع رسیدگی آن هم باید خاص باشد. وانگهی، اصل ۱۵۹ قانون اساسی و نیز ماده ۱ قانون آیین دادرسی مدنی نیز موید این نظر است؛ زیرا طبق مقررات مذکور، دادگاه‌های دادگستری مرجع عام رسیدگی به همه دعاوی‌اند حتی اگر خواهان یا خوانده یا احتمالاً هر دو طرف دعوا واحدهای دولتی باشند، مگر در مواردی که قانونگذار رسیدگی به دعاوی مدنی خاصی را به مرجع اختصاصی دیگری محول کرده باشد. نظریه سومی هم مطرح شده است که بر اساس آن، جز در موارد استثنائی، معتقدند که صلاحیت دیوان عدالت اداری، در رسیدگی به اختلافات ناشی از اعمال حقوق عمومی، فی حد ذاته، از نوع صلاحیت عام و مطلق است که تخصیص آن احتیاج به نص صریح قانونی دارد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۶۶). به هر حال، بر اساس قانون دیوان عدالت اداری دو نوع دعوا را می‌توان در این مرجع اقامه نمود: دعوی ابطال و دعوی مطالبه خسارت. مطابق قانون مزبور، رسیدگی به دعاوی علیه اقدامات و تصمیمات واحدهای اداری در صلاحیت شعب عادی دیوان و رسیدگی به دعاوی علیه مقررات و آیین‌نامه‌های اداری در صلاحیت اختصاصی هیأت عمومی دیوان قرار دارد و در هر دو مورد رسیدگی دادگاه یک مرحله‌ای، قطعی و غیرقابل تجدیدنظر است (طباطبایی، ۱۳۹۱: ۱۵۷).

۳-۳- دادگاه‌های دادگستری

نظارت دیوان عدالت اداری بر عملکرد دستگاه‌های اداری، صرفاً از حیث رعایت قواعد حقوق عمومی و اداری صورت می‌گیرد، بنابراین پاره‌ای از عملکرد سازمان‌های اداری از قلمرو دیوان خارج می‌باشد. همچنین دیوان در همان حیطة از رسیدگی به بعضی دعاوی از جمله قراردادهای اداری استتکاف می‌ورزد. به همین دلیل برای کامل نمودن نظارت قضایی بر سازمان‌های اداری قسمتی از نظارت‌های قضایی را در دادگاه‌های عمومی اعمال می‌نمایند تا خلأهای موجود را پر نمایند. در زیر به بررسی نظارت‌های دادگاه‌های عمومی بر دستگاه‌های اداری می‌پردازیم:

الف- نظارت قضایی بر مقررات دولتی: اصل ۱۷۰ قانون اساسی بیان داشته است: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و

مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». بر اساس این اصل قضات دادگاهها مکلف شده‌اند که مقررات دولتی را از دو حیث مورد نظارت قرار دهند. یکی از رعایت قوانین و مقررات اسلامی، و دیگری خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه که توسط قوانین برتر معین می‌شود.

ب- نظارت قضات دادگاهها بر اعمال مأمورین اداری: قضات دادگاهها با رسیدگی به جرائم ارتكابی مأمورین دولتی - نظیر ارتشاء، اختلاس، تصرف غیرمجاز در اموال و وجوه دولتی و تبانی در انجام معاملات دولتی - و لحاظ آن مجازاتها از این طریق بر آنها اعمال نظارت می‌نمایند. از آنجا که هیچ‌یک از مقامات و مأمورین واحدهای اداری در برابر قوه قضائیه مصونیت ندارند، نظارت قضات، همه مقامات و مسئولین را در بر می‌گیرد و صرفاً رسیدگی به اتهام رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرائم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد (اصل ۱۴۰ قانون اساسی) و این اطلاع هیچ تأثیری بر محاکمه آنها نداشته و شاید تا حدی بر نظارت سیاسی مجلس بر وزراء نیز مؤثر باشد.

۳-۴- نظارت دیوان عالی کشور بر رئیس‌جمهور

بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بیان داشته که دیوان عالی کشور در مورد وظایف قانونی رئیس‌جمهور می‌تواند حکم به تخلف از وظایف قانونی‌اش را صادر کند و بر این اساس رهبر می‌تواند او را عزل کند. بر اساس این حق، ماده ۱۹ قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مقرر نموده است که رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات در رابطه با وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در صلاحیت دیوان عالی کشور است ...

۳-۵- نظارت رئیس قوه قضائیه بر مقامات عالی اداری (اصل ۱۴۲ قانون اساسی)

بنا بر اصل ۱۴۲ قانون اساسی، «دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد».

۳-۶- نظارت مسئولین واحدهای قضایی

علاوه بر نظارت‌های مقامات فوق، مابقی مسئولین قوه قضائیه نظیر رئیس سازمان بازرسی کل کشور (در ارجاع موارد بازرسی)، رؤسای دادگستری‌ها نیز بر امر نظارت بر سازمان‌های اداری مشارکت و مباشرت دارند.

۴- مقایسه‌ای از الگوهای نظارت قضایی

ملاحظه گردید که در نظام‌های حقوقی مختلف، نهادها و الگوهای خاصی برای نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های دولتی و کارکنان دولت توسط قانونگذار طراحی شده‌اند که هر یک بر حسب مورد، کارایی خواهند داشت. در نظام حقوقی ایران در خصوص دادگاه‌های اداری، نظام فرانسوی با تغییراتی پذیرفته شده است؛ به این صورت که رسیدگی به شکایات اداری بر عهده دیوان عدالت اداری است و دادگاه‌های اختصاصی اداری و مراجع شبه قضایی دیگر نیز تحت نظارت این دیوان قرار دارند (صادقی مقدم، ۱۳۸۹: ۲۱۰). نظارت قضایی در نظام اداری ایران، عمدتاً از طریق دو نهاد سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری با شرایط ویژه‌ای صورت می‌گیرد. سازمان بازرسی کل کشور صرفاً نهادی برای نظارت و بازرسی است که خود موظف به تکالیفی است که قانونگذار بر عهده آن نهاد گذاشته است که از جمله آن نظارت بر حسن جریان امور است. بنابراین سازمان مزبور، امور مختص دیوان و دادگاه‌ها را انجام نمی‌دهد و در آن رسیدگی به معنای اخص کلمه صورت نمی‌گیرد، بلکه به جای آن، طبق تبصره اصلاحی ماده ۲ اصلاحی سال ۱۳۸۷، گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود. از سوی دیگر، دیوان عدالت اداری به عنوان تنها مرجع عمومی اداری و در عین حال عالی‌ترین مرجع اداری ایران (شمس، ۱۳۸۴: ۱۲۰)، قرار دارد که به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدها و نیز مأموران دولتی، مصوبات دستگاه‌های دولتی، شکایات مربوط به استخدام کارمندان رسیدگی می‌کند. با عنایت به اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی، به خوبی می‌توان دریافت که قانونگذار ایران اصل نظارت و بازرسی از دستگاه‌های اداری را به شیوه‌ای خاص بر عهده دو نهاد سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری قرار داده است که این دو باید در راستای اهداف مقنن در بهبود هر چه بهتر وضع دستگاه‌های اداری و پیشگیری از فساد و سلامت اداری فعالیت نمایند. بنابراین، این عقیده که در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانونگذار اساسی با پذیرش اصل نظارت قضایی بر اداره، این وظیفه را تنها بر عهده دیوان عدالت اداری قرار داده است (رضایی‌زاده و درویش‌وند، ۱۳۸۷: ۲۰۷)، با نص صریح قانون اساسی مطابقت نداشته و منطقی هم به نظر نمی‌رسد. الگوی نظارت قضایی که در جمهوری اسلامی ایران اجرا می‌شود، گر

چه اساس اقتباس آن از شورای دولتی فرانسه بوده است، اما تفاوت عمده‌ای که با الگوی فرانسوی حاکم بر نظارت قضایی دارد این است که در الگوی ایرانی نظارت، مراجع اداری و نهادهای نظارتی کلاً زیرمجموعه دستگاه قضایی یا قوه قضائیه قرار می‌گیرند که از جمله دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور و دیگر مراجع اختصاصی هستند، گر چه مراجع اداری قضایی در اعمال خود کاملاً مستقل از مراجع قضایی دادگستری عمل می‌کنند. این در حالی است که در الگوی فرانسوی نظارت، نهادها و مراجع نظارتی از بدنه قوه قضائیه منفک هستند و خود تابع قانون دیگری متفاوت با قانون حاکم بر مراجع دادگستری می‌باشند و از نظر ساختاری زیرمجموعه قوه مجریه قرار می‌گیرند (الیوت، ۱۳۸۲: ۱۴۷-۱۶۰). همین تغییر مسیر جزئی از الگوی فرانسوی نظارت سبب شده است که نظارت قضایی در سیستم حقوقی ایران به مدل آلمانی نظارت متمایل گردد که در آن دادگاه‌های اداری بخشی از قوه قضائیه به حساب می‌آیند، هر چند اصل اقتباس قانونگذار اساسی از شورای دولتی فرانسه بوده است (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۵۷).

در الگوی انگلیسی نیز گر چه مراجع ذیصلاح رسیدگی به دعاوی و اختلافات توسط دادگاه‌های عمومی حل و فصل می‌شود و از این حیث تمایزی بین افراد و نهادها با دولت وجود ندارد، با این حال در انگلستان هم دیوان‌های اداری با ماهیت شبه قضایی وجود دارند که در ترکیب و صلاحیت طیف متنوعی را تشکیل می‌دهند (شیروودی، ۱۳۸۵: ۱۵۱). اما این دادگاه‌های اداری تحت نظارت دادگاه‌های عمومی و دیوان عالی عدالت^۱ فعالیت می‌کنند (صادقی‌مقدم، ۱۳۸۹: ۲۰۹). نظارتی که دادگاه‌های عالی در سیستم کامن‌لا از جمله حقوق انگلیس بر دادگاه‌ها و مراجع تالی اعمال می‌کنند جز در پاره‌ای از موارد، غالباً تنها مربوط به شیوه اجرای آیین دادرسی است. دادگاه‌ها در پی این نیستند که آیا تصمیم مقام اداری از نظر ماهوی صحیح و موجه هستند یا خیر؛ بلکه در جریان رسیدگی، به اینکه مقام اداری دفاعیات تمام اشخاص ذینفع را استماع کرده باشد، بسنده می‌کنند و اینکه تصمیم مزبور از نظر ماهیت چیست، چندان مورد توجه نهاد نظارت کننده نیست. از این رو شکایت بر اساس «تجاوز از حق» که در حقوق اداری فرانسه نقشی بسیار مهم ایفا می‌کند، در انگلستان مفید شناخته نشده است؛ زیرا در این کشور سازمان اداری را مجبور می‌کنند که تصمیمات خود را موجه و مدلل صادر کند، چیزی که شورای دولتی فرانسه تحمیل آن را بر سازمان اداری فرانسوی، جز در مواردی که یک متن قانونی آن را مقرر داشته باشد، و جز در موارد استثنایی مجازات انضباطی، مفید شناخته است (داوید، ۱۳۸۷: ۱۹۶). نقد اساسی که

1. High Court of Justice

بر شیوه نظارت انگلوساکسونی وارد می‌شود این است که اختیار دادگاه‌ها برای کنترل قضایی، به سادگی قابل تلفیق با اصول کلی دموکراسی نیست و حتی کسانی که از نظارت و کنترل قضایی حمایت می‌کنند، دست کم وجود تنش بین تعهد ما به روندهای تصمیم‌گیری دموکراتیک و اختیار دادگاه‌ها برای کنار گذاشتن تصمیمات اتخاذ شده توسط قانونگذاران منتخب از طریق روش‌های دموکراتیک را تأیید می‌کنند (مارمور، ۱۳۹۰: ۲۳۲). از سوی دیگر، این امر مغایر با اصل تفکیک قوا خواهد بود که یک نهادی که مربوط و زیر مجموعه قوه قضائیه قرار دارد در اعمال منتسب به قوه مجریه دخالت نماید. وانگهی، از آنجا که غالباً دولت، امور مالی و بودجه‌ای یک کشور را تنظیم و تدوین می‌کند، می‌تواند مواقعی که اقدامات صحیح و قانونی دستگاه قضا را مغایر با منافع وابستگان اداری مجموعه خود بداند، به هنگام تخصیص بودجه از اهرم در تنگنای مالی قرار دادن قوه قضائیه در جهت کوتاه آمدن از انجام تکالیف محوله قانونی استفاده نماید و این یک عیب عمده و در عین حال خطرناک الگوی نظارتی حاکم بر کشورهای حوزه کامن‌لاست. نظارتی هم که در آن نهادهای نظارتی در خود مجموعه دستگاه اداری تعبیه شده است نیز نمی‌تواند موثر باشد، زیرا اداره که خود مرتکب امر خلاف قانون شده است به خطای خود اعتراف نمی‌کند (Richard, 2008: 51). در الگوی آلمانی نظارت قضایی، با توجه به اینکه قوه قضائیه مسئولیت برقراری عدالت و تضمین حاکمیت قانون را بر عهده دارد، وظیفه نظارت قضایی بر اداره بر عهده این قوه نهاده شده است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۷۳)، که با اهداف و فلسفه وجودی دستگاه قضا مناسب‌تر به نظر می‌رسد و الگوی نظارتی ایرانی نیز این شیوه را اتخاذ نموده است که در آن نهادهای نظارتی به‌رغم اینکه از دیگر مراجع قضایی از نظر صلاحیت و تشکیلات متمایز هستند ولی داخل در قلمرو قانونی قوه قضائیه قرار دارند، نکته مثبت و قابل ملاحظه‌ای که در الگوی نظارتی حاکم بر حقوق فرانسه مشاهده نمی‌گردد. در اتحادیه اروپا در ورای تفاوت فلسفی و تاریخی و تمایز در الگوهای سازمانی، علاقه و تمایلات مشترکی بین اعضای این اتحادیه وجود دارد که تحولی در نظارت قضایی حاکم بر مراجع عمومی ایجاد نمایند. انتخاب الگوی مطلوب نظارت قضایی مرحله دوم اهمیت قرار دارد، آنچه که مهم به نظر می‌رسد این است که چطور می‌توان حقوق عینی مردم را با معیار قانونی بودن اعمال دستگاه‌های اداری جمع نمود (Woebrling, 2006: 35-36). با این حال با توجه به اینکه اتحادیه اروپا گام‌های خود را برای یکپارچه‌سازی قوانین و مقررات از سال ۱۹۸۹ میلادی به خوبی برداشته است، به نظر می‌رسد در راستای اصول مشترکی که در نظارت قضایی بر

اعمال دستگاه‌های اداری وجود دارد، رسیدن به یک الگوی نظارتی مطلوب و مشترک در اتحادیه اروپا که از یک سو پاسخگوی نیازها و از سوی حامل سنت‌ها نیز باشد، در آینده‌ای نزدیک چندان دور از انتظار نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

دنیای کنونی با توجه به رشد قابل ملاحظه فن‌آوری، در برگیرنده گستره وسیعی از فعالیت‌ها و اعمال افراد حقیقی و نهادهای حقوقی است که همچون یک پیکره واحد در هم تنیده عمل می‌کنند. شکل‌گیری مفهوم دولت در سده‌های اخیر و رابطه آن با شهروندان، اندیشمندان و قانونگذاران را به سمت این اندیشه سوق داد که باید در قبال اعمالی که دولت به عنوان یک نهاد قدرتمند تأمین کننده رفاه و آسایش مردم، انجام می‌دهد، نهادهایی تعبیه نمود تا بر فعالیت‌ها و اعمال دستگاه‌های اداری و کارکنان آن نظارت و کنترل کافی داشته باشند و از انحراف آن‌ها که موجب تضییع حقوق شهروندان گردد، جلوگیری به عمل آید. پیدایش مفهوم نظارت قضایی مرهون مفاهیمی همچون حاکمیت قانون، حس تعهد به پاسخگویی دولت‌ها در قبال مردم و نیز رواج فرهنگ دموکراسی در کشورهای پیشگام در این زمینه از جمله فرانسه، آمریکا، انگلیس و آلمان است. در عین حال اساساً دو نوع تقسیم‌بندی از الگوی نظارت قضایی را می‌توان تعریف نمود: اگر بر مبنای ساختار به نظارت بنگریم مدل انگلوساکسونی و رومی - ژرمنی مطرح می‌شوند که اولی معتقد به رسیدگی به تمامی دعاوی و شکایات توسط مراجع عمومی است و از این حیث فرقی میان افراد و دولت وجود ندارد در حالی که الگوی دوم، ساختار مراجع اداری را کاملاً مستقل از نهادهای قضایی دادگستری بنا نهاده است. بر اساس صلاحیت، تقسیم‌بندی دیگری از الگوهای نظارتی پی‌ریزی می‌گردد که بر مبنای آن سه مدل نظارت قابل ملاحظه است: در الگوی انگلیسی، دادگاه‌ها عموماً دارای صلاحیتی عام در رسیدگی به کلیه دعاوی هستند حتی اگر این دعوا مربوط به شکایت یکی از شهروندان جامعه از اعمال و فعالیت‌های دستگاه‌های اداری و دولتی باشد. الگوی دوم، فرانسوی یا نامتمرکز نامیده می‌شود که صلاحیت دادگاه‌ها بسته به اینکه اداری یا قضایی دادگستری باشند، متمایز می‌گردد. الگوی سوم نیز مطرح شده است که تلفیقی از دو الگوی یاد شده است و به نام الگوی آلمانی نظارت قضایی شهرت یافته است که بر اساس آن برخلاف الگوی انگلیسی از یک طرف، رسیدگی به دعاوی ناشی از اعمال دستگاه‌های اداری صرفاً در مراجع اداری صورت می‌گیرد و از سوی دیگر، مراجع اداری تحت نظر قوه قضائیه و دستگاه قضایی فعالیت می‌کنند، عکس مدل فرانسوی که در آن

مراجع قضایی اداری از شورای دولتی تبعیت می‌کنند. الگوی نظارتی حاکم بر دستگاه‌های اداری در جمهوری اسلامی ایران، گرچه اقتباس اولیه آن از شورای دولتی فرانسه بوده است، لیکن با توجه به اینکه از یک سو، صلاحیت و کارکردهای مراجع اداری رسیدگی‌کننده به دعاوی و شکایات مردمی از دستگاه‌های دولتی، با مراجع عمومی دادگستری کاملاً متمایز است و از سوی دیگر، این مراجع نظارتی از آنجا که در شمول قلمرو قانونی و ساختاری قوه قضائیه قرار دارند، به الگوی آلمانی نظارت مشابهت و قرابت بیشتری از این جهت پیدا کرده است.

با این حال، حقوقدانان، قانونگذاران و نهادهای قانونی و قضایی تصمیم‌گیر در اتحادیه اروپا، طی سال‌های اخیر در جستجوی راه‌حلی برای طرح و تدوین مدل مشترکی از الگوی نظارت قضایی هستند تا بتوانند با پیروی از مقررات و اصولی واحد، شهروندان آن اتحادیه را در تسهیل تحصیل حقوق تضییع شده‌شان در اثر اعمال دستگاه‌های دولتی یاری رسانند و آن را تسریع ببخشند. به نظر می‌رسد حقوقدانان آلمانی با توجه به معایبی که دو الگوی انگلیسی و فرانسوی داشته‌اند، طرح نوینی از الگوی نظارتی را که ترکیبی از دو مدل یاد شده است، مطرح کرده‌اند که می‌تواند رهنمون مطلوب و مناسبی برای قانونگذار اتحادیه اروپا در دستیابی به الگوی واحد و مشترک نظارت قضایی باشد.

منابع

الف - فارسی

۱. آقای طوق، مسلم؛ «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، پژوهش‌نامه حقوقی، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۶، شماره ۱.
۲. احمدوند، یاسر؛ *عدالت اداری در حقوق ایران*، انتشارات جاودانه، تهران، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۳. الیوت، کاترین؛ ورنون، کاترین؛ *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگزاده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۴. تقوی دامغانی، سیدرضا؛ *نگرشی بر مدیریت اسلامی*، سازمان تبلیغات اسلامی، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۵. داوید، رنه؛ *درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر*، ترجمه و تلخیص سید حسین صفایی، تهران، نشر میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۷.
۶. رضایی‌زاده، محمدجواد و درویش‌وند، ابوالفضل؛ «نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مبانی نظارت قضایی بر اداره، فصلنامه حقوق»، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۷، شماره ۳۸.

۷. زارعی، محمدحسین؛ «مرکز مال‌میر، احمد؛ مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۴، شماره ۴۲.
۸. شمس، عبدالله؛ *آیین دادرسی مدنی*، جلد ۱، تهران، انتشارات دراک، چاپ هفتم، ۱۳۸۴.
۹. شوالیه، ژاک؛ *دولت قانونمند*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸.
۱۰. شیروی، عبدالحسین؛ *حقوق تطبیقی*، تهران، انتشارات سمت، چاپ سوم، ۱۳۸۵.
۱۱. صادق‌پور، ابولفضل و مقدس، جلال؛ *سازمان مدیریت و علم مدیریت*، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲.
۱۲. صادقی مقدم، محمدحسن و میرزاده کوهشاهی، نادر؛ *نظارت‌پذیری هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری*، فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، شماره ۴۰.
۱۳. صدرالحفاظی، سیدنصرالله؛ *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران، شهریار، ۱۳۷۲.
۱۴. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر؛ *حقوق اساسی*، تهران، انتشارات میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۰.
۱۵. _____؛ *حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ*، تهران، انتشارات سمت، چاپ چهارم، ۱۳۹۱.
۱۶. عباسی، بیژن؛ *حقوق اداری*، تهران، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۷. عمید، حسن؛ *فرهنگ فارسی عمید*، ویراستار عزیزالله علیزاده، تهران، میلاد نور، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۸. مارمور، آندره؛ *تفسیر و نظریه حقوقی*، تهران، انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۱۹. ماوردی، ابوالحسن علی بن محمد؛ *آیین حکمرانی*، ترجمه حسین صابری، تهران، انتشارات علمی فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۲۰. محمودی، جواد؛ *حقوق اداری تطبیقی، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در حقوق انگلستان و فرانسه*، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۲۱. محمودی، جواد و غفاری، هدی؛ «نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی مشروطیت»، تهران، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، شماره ۹.
۲۲. مرکز مال‌میری، احمد؛ *حاکمیت قانون؛ مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۲۳. موسی‌زاده، ابراهیم؛ «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل ۹۰ و نهاد آمبودزمان (نهاد نظارت و بازرسی)»، تهران: فصلنامه علمی - پژوهشی دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۱، شماره ۵۷.
۲۴. موسی‌زاده، رضا؛ *حقوق اداری ۱-۲؛ کلیات و ایران*، تهران، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۳.
۲۵. میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی؛ «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، تهران، فصلنامه معرفت حقوقی، ۱۳۹۰، شماره ۱.

۲۶. هداوند، مهدی؛ «نظارت قضایی؛ تحلیل مفهومی تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقاء نظارت قضایی)»، تهران، مجله حقوق اساسی، ۱۳۸۷، شماره ۹.
۲۷. باوری، اسدالله؛ «نظارت قضایی بر تصمیم‌های اداری در آلمان»، حقوق و مصلحت، ۱۳۸۸، شماره ۵.

ب- لاتین

28. Ajoy, P.B; 2012, "**Administrative Action the Doctrine of Proportionality in India**", IOSR Journal of Humanities and Social Science (JHSS) ISSN: 2279-0837, ISBN: 2279-0845, 2012, Vol. 1, Issue 6.
29. Akkas, SarkarAli; 2004, "**the Role of Judiciary in Good Governance, the Case of Bangladesh**", Human Rights and Good Governance.
30. Alder, John; 2002, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, London, Palgrave Macmillan, Fourth Edition.
31. Alibert, Rafael; 1994, "**French Conseil d'état**", The Modern Law Review, Vol.3, NO.4.
32. Arnold R; 2001, *Le contrôle juridictionnel des décisions administratives en Allemagne*, AJDA, traduit de l'allemand par Mathias Darras.
33. Arnold R; 2001, *Le contrôle juridictionnel des décisions administratives en Allemagne*, AJDA, traduit de l'allemand par Mathias Darras.
34. Arpita, Sarkar; 2010, "**Standard of Judicial Review with Respect to Socio-Economic Rights in India**", Journal of Indian Law and Society, Vol. 2, Monsoon.
35. Assefa, Tigist; 2010, *Judicial Review of Administrative Actions: A Comparative Analysis*, Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Masters of Law (LLM) for the Faculty of Law at Addis Ababa University.
36. Bateman, David; 2008, "**Judicial Review in Kingdom and Dominions**", the Historical Foundations of Judicial Review in the U.K., Canada and New Zealand, political science, University of Pennsylvania.
37. Brayon A; 2004, *Garner, Black Law Dictionary*, seventh edition, west group, London.
38. Cavendish; 2008, *Constitutional Law*, London, Rutledge.
39. Clive, Lewis; 2004, *Judicial Review in Public Law*, Sweet & Maxwell, Litigation library, 3rd edition, December 17.
40. Craig, Paul; 2004, "**Common Law, Shared Power and Judicial Review**", Oxford Journal of Legal Study, Vol. 24, No.2.
41. De Smith, Wolf and Jowell's; 1999, *Principles of Judicial Review*, sweet and Maxwell, as it is cited in Judicial Review: A short Guide to Claims in the Administrative Court 4 (unpublished, 2006).

42. Emmerson, Heather; 2011, *Judicial Review Practice and Procedure Update*, 4 May.
43. Jackson, V.C. and Tushnet, M; 1999, *Comparative Constitutional Law*, Part Two, New York Foundations Press.
44. Kuchko-standlmayer (ad), Gabriele; 2008, European ombudsman institution, Austria, springing Wien, New York.
45. Mashaw, Jerry L; 2005, "**Judicial Review of Administrative Action: Reflections on Balancing Political and Legal Accountability**", REVISTA DIRITO GV, special No.11.
46. Myers, Hards and SchardlePhilip; 2003, *Judicial Review Procedure Act*, Submitted to the legislative by Action of the Oregon Law Commission on February 24.
47. Neave, Colin AM et al; 2011, *Judicial Review in Australia*, Consultation Paper, Administrative Law Branch, 3-5 National Circuit, Barton ACT 2600.
48. Oster, Jan S; 2008, "**The Scope of Judicial Review in the German and U.S. Administrative Legal System**", German Law Journal, Vol. 09, No. 10.
49. Patrick, John J; 2003, *Teaching About Judicial Review*, Social Studies Development Center, Indiana University.
50. Pejovic, Caslav; 2001, **Civil Law and Common Law: Two Different Paths Leading to the Same Goal**, VUWWLR, No. 32.
51. Richard H. Fallon Jr; 2008, **the Core of an Uneasy Case for Judicial Review**, 121 HARV. L. REV. 1693, 1735.
52. Richards, Harwood & Wald; 2010, *Overview of Judicial Review*, Thirty Nine, Essex Street.
53. Satyanand, Anand; 1999, **The Ombudsman Concept and Human Rights Protection**, International Ombudsman Institute Room 205 D Weir Libraries, Faculty of Law University of Alberta, Edmonton, Alberta, T6G 2H5, Canada.
54. Selway, Bradly; 2002, "**The Principal behind Common Law Judicial Review of Administrative Action**", the Search Continues, Federal Journal Law, NO. 8.
55. Wade, H. W.R; 2004, *Administrative Law*, New York, Oxford University Press, Ninth Ed.
56. Waldron, Jermy; 1999, *Law and Disagreement*, Oxford University Press.
57. Woebrling, Jean-Marie; 2006, "**Judicial Control of Administrative Authorities in Europe**", Toward a Common Model, Hrvatska Javna Uprava, god.6.br.3, str.35-56.