

اعمال اداری مستثنی از نظارت قضایی در حقوق انگلستان

مریم جعفری

کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشگاه پیام نور مرکز بین الملل عسلویه

چکیده

نظارت یا کنترل قضایی، وسیله ای است که دادگاه ها با آن بر فعالیتهای نهادهای عمومی در حوزه حقوق عمومی رسیدگی می کنند و در حقیقت به معنی قابلیت تحت کنترل قرار دادن تصمیمات و اقدامات اداری است. قبل از جنگ جهانی دوم، دامنه نظارت قضایی محدود و بالعکس دامنه اعمال مستثنی از نظارت قضایی وسیع بود ولی پس از جنگ جهانی دوم و با مطرح شدن حقوق بشر، حقوق شهروندی، اداره شایسته، حاکمیت قانون و پاسخگویی دولت، به تدریج دادگاه ها تمایل به افزایش دامنه نظارت قضایی پیدا کردند. امروزه در نظام های دموکراتیک، اصل بر نظارت پذیری اعمال اداری است و غیر قابل نظارت قضایی بودن اعمال و تصمیمات اداری استثنا محسوب می شود. گاهی این استثنائات با توجیهات منطقی همراه است مثل تصمیمات و اقداماتی که مربوط به مسائل امنیتی هستند یا مسائلی که جنبه تخصصی و فنی دارند و بعضی از این استثنائات هم توجیهات منطقی ندارند بلکه جنبه تاریخی دارند مثل تصمیمات نهادهای برآمده از فرمان شاهی. به هر حال تعیین اعمال و تصمیمات مستثنی از نظارت قضایی از اهمیت بالایی برخوردار است زیرا که مقاماتی که دارای این اختیار هستند به دلیل غیر قابل نظارت قضایی بودن در معرض سوء استفاده از آن قرار می گیرند. گرایشی که پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شده است این است که کشورها تلاش می کنند برای رسیدن به "اداره شایسته" و "حاکمیت قانون"، دامنه اعمال مستثنی از نظارت قضایی را کاهش و نظارت پذیری را گسترش دهند. در این مقاله تلاش شده تا ضمن معرفی نظارت قضایی و معیارهای آن و رویه های موجود برای نظارت، مهمترین اعمال و تصمیمات مستثنی از نظارت قضایی در حقوق انگلستان همراه با آراء قضایی که در این زمینه وجود دارد، بیان شود.

واژه های کلیدی: اعمال اداری مستثنی، کنترل قضایی، نظارت.

مقدمه

نظارت قضایی فرآیندی است که دادگاه‌ها به وسیله آن، صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت‌های نهادهای عمومی در حوزه حقوق عمومی اعمال نموده^۱ و قانونی بودن یک عمل دولتی یا اجرای آن را بر اساس شرایط ویژه مشخص می‌سازد.^۲ عبارت نظارت پذیری^۳ میراث نظام کامن‌لا است و به معنای قابلیت تحت کنترل قضایی قرار گرفتن تصمیم و اقدام اداری می‌باشد.^۴ در مقابل نظارت قضایی، مفهوم "غیر قابل کنترل قضایی" است که در طول زمان معانی متعددی برای آن ذکر شده است که معمولاً این معانی با یکدیگر همپوشانی دارند. از جمله این معانی عبارتند از: دادگاه صلاحیت قضایی کلی برای موضوع دارد وی فاقد توانایی و تخصص لازم برای حل مسئله می‌باشد یا اینکه صلاحیت کلی و توانایی و تخصص لازم برای رسیدگی به موضوع را دارد اما ورود به مسأله را از لحاظ موازین حقوق اساسی، به صلاح نمی‌داند یا ممکن است یک صلاحیت ذاتا، قابل کنترل قضایی باشد اما بر اساسی کی از سه نظریه انگیزه سیاسی، مصلحت دولت و یا سیاست قضایی دادگاه‌های اداری به سمت معافیت از کنترل قضایی سیر کند.^۵

فلسفه ایجاد نظارت قضایی این است که اجرای قانون از سوی قوه مجریه نیازمند اعطای صلاحیت‌های اختیاری است زیرا که پارلمان نمی‌تواند همه پدیده‌ها را پیش‌بینی کند و وجود انعطاف برای اجرای قانون لازم است. اراده قانونگذار به اعطای اختیار به اداره مبتنی بر یک توجیه مفهومی از دخالت قضایی است. این مداخله برای تضمین عدول نکردن دارندگان این اختیار از اراده پارلمان به وجود آمده است. همچنین باید بیان کرد که نظارت قضایی، متمایز از تجدیدنظر قضایی است. نظارت قضایی محدود به نظارت بر حدود صلاحیت است در حالی که تجدیدنظر خواهی معمولاً به بررسی اشتباهات حکمی و موضوعی می‌انجامد. نظارت قضایی بخشی از حقوق عام و مربوط به نگاه داشتن دولت در محدوده تعیین شده است ولی تجدیدنظر بخشی از حقوق عام نبوده بلکه به معنای حق شکایت از یک تصمیم ایجاد شده از طریق قانون به طور درست است.^۶ دادگاه اداری می‌تواند تصمیم نهادهای اداری را تعدیل کند در حالی که فرایندهای نظارت قضایی تنها می‌تواند به ارجاع موضوع به مرجع اصلی بیانجامد. علاوه بر آن دادگاه استیناف، اختیار نظارت اعتبار تصمیم در موارد وجود اختلاف را دارد در حالی که نظارت قضایی ایزاری برای شکایت از شیوه صدور آن است. نتیجه آن که در مورد تجدیدنظر مقام تجدیدنظر خواه به طور کلی تنها در مورد درست بودن یا نبودن موضوع دعوا مورد سؤال قرار نمی‌گیرد بلکه در صورت پذیرش دعوا، تصمیم دادگاه جایگزین خود تصمیم می‌شود اما در نظارت، نهاد نظارت‌کننده به طور کلی برای بیان موافقت یا عدم موافقت با درستی یک تصمیم فراخوانده نمی‌شود بلکه این امر تنها درباره قانونمندی تصمیم صادره از طریق فرایند مربوطه، اعمال می‌شود. از این رو اگر دادگاه شکایتی را از طریق نظارت قضایی بپذیرد، نمی‌تواند جایگزین تصمیم موضوع دعوا شود بلکه در بهترین وضعیت،

^۱ محمودی، جواد، حقوق اداری تطبیقی: نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، ص ۶۵ به نقل از

Mcleod, Ian, "Judicial review" second ed, Barry Rose Law Publishers Ltd, 1998, p.1 in Clive, Lewis, "Judicial Remedies in Public Law," Sweet and Maxwell, 2000, p.6

^۲ Myers, Hards and Schradle Philip, "Judicial Review Procedures Act," submitted to the legislative assembly by action of the Oregon Law Commission on February 24, 2003, p.1

^۳ Reviewability

^۴ Fenwick, Helen and Philipson, Gavin Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights. Second Edition, Sydney, Cavendish Publishing Ltd, 2003, pp. 477-554

^۵ حسینی حجازی، فرزانه، نظریه عمل حکومتی: مطالعه تطبیقی استثنائات حاکمیت قانون در نظام حقوقی فرانسه، انگلستان و ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد،

دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تابستان ۱۳۹۰، صص ۴۸-۴۹

^۶ Adler, John, "Constitutional and Administrative Law," Macmillan Professional Master, Press, 2003, p.7

محدود به نقض تصمیم مورد اعتراض بوده و تصمیم گیرنده را مکلف می سازد که دوباره بر اساس قانون به تصمیم گیری بپردازد.^۱

معیارهای شمول نظارت قضایی

با مرور زمان، معیارها و ملاک های مختلفی جهت کنترل قضایی مطرح شده است. ولی دیدگاه رایجی که در گذشته وجود داشت معیار نظارت قضایی را نظر قانونگذار می دانست. به این ترتیب که فقط آن دسته از اعمال و تصمیمات قوه مجریه مشمول نظارت قضایی قرار می گیرد که قانون گذار به موجب قانون این اجازه را داده باشد و آن دسته از اعمالی که قانون گذار اجازه نظارت بر آن را نداده است، غیر قابل نظارت قضایی نیست. به بیانی دیگر در گذشته اصل بر غیر قابل نظارت بودن اعمال و تصمیمات مقام های اجرایی بود و نظارت بر آن ها موقوف بر صدور مجوز از سوی قانون گذار بود. کج فهمی هایی هم که از دکتربین حاکمیت قانون وجود داشت موجب گسترش این نظریه سنتی شد. ولی با گذشت زمان به ویژه پس از جنگ جهانی دوم، اوضاع متحول شد و رویکرد "استاندارد محور" نظارت قضایی ایجاد شد. به موجب این رویکرد: اولاً تمام تصمیماتی که متضمن منافع عمومی هستند و یا به نوعی بر منافع عمومی تاثیر می گذارند باید از استاندارد های حاکمیت قانون و تضمینات ناشی از "جریان شایسته حقوق" برخوردار باشند لذا باید مشمول نظارت قضایی قرار بگیرند. ثانیاً: به استثنای اختیارات صلاحی که هدف از اعطای آن گشاده دستی و ابتکار عمل وسیع مقام تفویض شونده است، در مورد سایر صلاحیت های اختیاری این اختیارات باید مورد نظارت قضایی قرار گیرد.^۲

در کنار تئوری استاندارد محور، سه تئوری دیگر هم هستند که هدف همه آنها گسترش دامنه نظارت قضایی و کاهش دامنه اعمال و تصمیمات مستثنی از نظارت قضایی است. در واقع این چهار تئوری در واکنش به سه تئوری سنتی بوجود آمد که خواستار افزایش دامنه اعمال اداری مستثنی نظارت قضایی بود. این سه تئوری رقیب تئوری استاندارد محور عبارتند از:

۱- تئوری التزام به قانون اساسی: این تئوری در دعوای ماربری و مادیسون ایجاد شد و بر اساس آن هر گاه تصمیم دستگاه اداری یا مقام عمومی بر خلاف اصول و روح قانون اساسی باشد، محکوم به رسیدگی قضایی است اعم از اینکه قانون گذار به طور خاص قابلیت نظارت بر آن را پیش بینی کرده باشد یا نکرده باشد. دعوای ماربری و مادیسون از این قرار بود که ماربری در انتخابات یکی از کمیسیون های اداری و قضایی، به عنوان عضو آن هیات انتخاب شد تا طرفداران فدرالیسم که در آخرین انتخابات عمومی بازنده شده بودند، همچنان برخی از کرسی های مهم اداری و قضایی را داشته باشند اما مادیسون وزیر کشور وقت، از واگذاری کرسی به ماربری خودداری نمود. در این دعوا قاضی مارشال برای نخستین بار به اصول بنیادی و تکوین یافته حاکمیت قانون در قضایای مرتبط با دولت استناد کرد.

۲- تئوری حق های عمومی: بر اساس این تئوری، هر اقدامی و تصمیمی که پای منفعت و مصلحت دولت در میان باشد یک عمل مرتبط با نفع یا حق عمومی است.

۳- تئوری احتراز از نظارت قضایی: بر اساس این تئوری، دعوای حقوق اساسی را نمی توان از شمول نظارت قضایی خارج ساخت، اما مصوبات عادی که استانداردهای حقوق موضوعه به واسطه آنها تعیین و اجرایی می شوند اصولاً مشمول کنترل قضایی نمی باشند. طرفداران این تئوری علاقه زیادی به "جریان شایسته حقوق" دارند. "جریان شایسته حقوق" ابزاری برای عدم مداخله دستگاه قضایی است. این جریان ساز و کاری است که دستگاه اجرایی با توسل به آن و بدون نیاز به نظارت قضایی، بر شایستگی تصمیمات، کنترل می کند.

^۱ محمودی، جواد، پیشین، ص ۷۵

^۲ Levy, Richard and Shapiro, Sydney A, A Standard- based Theory of Judicial Review and The Rule of Law

^۳ . Foreclosure of Judicial Review

رویه های کنترل صلاحیت های اداری

با گذشت زمان به تدریج، وسعت و قدرت زیاد دولت، تهدیدی برای آزادی های عمومی در نظر گرفته شد. همچنین به وسعت دولت به عنوان دلیلی برای ناکارآمدی آن نگریسته شد لذا بحث کوچک سازی دولت مطرح شد. به دنبال کوچک سازی دولت، بسیاری از وظایف و اختیارات دولت به بخش های خصوصی واگذار شد و در نتیجه، اشخاص خصوصی متولی اجرای برخی اعمال با کارکرد های عمومی شدند. بعضی از اموری که از دولت به اشخاص خصوصی واگذار شد، جنبه عمومی داشتند و مربوط به منافع عمومی بودند. همچنین نهادهای دولتی هم در کنار اعمال حاکمیت کم کم به انجام فعالیت هایی همچون تجارت و بازرگانی به منظور درآمدزایی پرداختند و همین جریان منجر به پدیده ای موسوم به "نهادهای عمومی-خصوصی"^۱ شد. با صورت گرفتن این وقایع باید دید که چه ملاکی برای تفکیک میان صلاحیت های موضوع حقوق عمومی از صلاحیت موضوع حقوق خصوصی وجود دارد. آیا در کنار اعمال و تصمیمات مقامات عمومی، اعمال و تصمیمات نهادهای خصوصی که کارکرد عمومی دارند و خدمت عمومی ارائه می دهند هم قابل نظارت قضایی است؟

به منظور پاسخ به این سؤال دو دیدگاه ارائه شده است: دیدگاه اول، دیدگاه ساختارگرایانه است که اهمیت و اولویت ویژه را به صورت افراطی به خصوصیات ظاهری و سازمانی می دهد. بر اساس این دیدگاه اعمال و تصمیمات نهادها و سازمان های اداری هستند که قابل نظارت قضایی اند لذا اعمال و تصمیمات اشخاص خصوصی قابل نظارت قضایی نیستند چون سازمان اداری محسوب نمی شوند هر چند که اعمال و وظایفی که در اختیار دارند، کارکرد عمومی داشته باشند. دیدگاه دوم که در این زمینه وجود دارد، دیدگاه کارکرد گرایی است که در مقابل و در واکنش به دیدگاه ساختار گرایی ایجاد شده است. بر اساس این رویکرد، آنچه ملاک و معیاری برای تمیز اعمال و تصمیماتی که مشمول نظارت قضایی قرار می گیرند از اعمال و تصمیماتی که مشمول نظارت قضایی قرار نمی گیرند است، کارکرد و کار ویژه آن عمل و تصمیم است، نه ساختار و نهادی که اقدام به اخذ آن تصمیم یا انجام آن اقدام نموده است. بر اساس این رویکرد باید دید که هدف تصمیم یا عملی که اتخاذ شده است چیست. اگر آن تصمیم و عمل به منظور تامین منافع عمومی باشد یا به هر نحوی منافع و مصالح عمومی را تحت تاثیر قرار دهد، باید گفت که آن عمل و تصمیم، قابل نظارت قضایی خواهد بود هرچند که توسط یک شخص خصوصی اتخاذ شده باشد و در مقابل اگر یک عمل یا تصمیمی اتخاذ شود که جنبه کارکرد عمومی نداشته باشد و هدف آن ارائه خدمات عمومی و تامین منافع عمومی نباشد، نمی توان آن را مشمول نظارت قضایی دانست، هر چند که آن عمل و تصمیم توسط یک نهاد دولتی و عمومی اتخاذ شده باشد. به عبارتی دیگر، کارکردگرایی شیوه ای است که به هر پدیده اجتماعی، سیاسی یا حقوقی از آن جهت که آن پدیده در خدمت یک وظیفه و هدف خاص است، نگاه می کند.^۲ به عبارتی دیگر به قول جان دونالدسون، هر صلاحیتی که در عمل دارای آثار عمومی باشد، قابل نظارت قضایی است. به طور مثال در دعوی در ایالت متحده امریکا این قضیه مطرح شد. تملک اجباری اراضی و املاک فقط توسط دولت می تواند صورت بگیرد آن هم به دلیل در نظر گرفتن امتیاز و اقتدار قدرت عمومی برای دولت. در این قضیه، امتیاز تملک اجباری^۳ برای یک نهاد کاملاً خصوصی در نظر گرفته شد. به این ترتیب که در سال ۱۹۸۱، دولت ایالتی میشیگان به شرکت جنرال موتورز که شرکتی خصوصی و دارای اهداف منفعت طلبانه است، اجازه داد تا برای توسعه کارخانه جات خود، اقدام به تملک اجباری قسمتی از اراضی شهروندان در قبال بهای عادلانه نماید. استدلال مرجع مزبور کارآفرینی و ارائه تلویحی خدمت عمومی توسط این شرکت بود. با توجه به استدلال می توان گفت که دیدگاه حاکم برای انتقال این امتیاز به شرکتی کاملاً خصوصی دیدگاه کارکردگرایانه بوده است؛ زیرا که اگر دیدگاه

^۱ Public/Private bodies

^۲ زارعی، محمد حسین، جزوه درسی حقوق اداری تطبیقی، ص ۱۴ به نقل از:

Zweigert, K and kotz, H, An Introduction to comparative Law, Translated by Tony weir, Clarendon Press Oxford, First Published, 1992

^۳ Compulsory purchase order

ساختارگرایانه حاکم بود این امتیاز مختص قدرت عمومی (دولت) بود و قابل انتقال به هیچ شخص خصوصی نخواهد بود. در یک قضیه دیگر در انگلیس^۱، شرکت (London Dock) تنها دارنده انبار و مخزن در شهر لندن بود که وارد کنندگان الکل در مقابل پرداخت اجرت انبارداری، کالاهای خویش را نزد آن به امانت می سپردند. هر دو طرف قرارداد اشخاص خصوصی بودند ولی دادگاه با مداخله در مناسبات قراردادی میان دو طرف خصوص، شرکت مذکور را ملزم به تعدیل در بهای خدمات دریافتی کرد. در حقیقت دادگاه با رویکرد کارکرد گرایانه خود، به موضوع فعالیت شرکت و محصولات خصوصی بازرگانان به عنوان یک امر عمومی نگاه کرد. به نظر می رسد دادگاه در این جا به دکترین "صلاحیت انحصاری"^۲ استناد کرده باشد. بر طبق این دکترین اگر اختیاراتی منحصر در دست یک مرجع یا نهاد باشد، سوء استفاده از آن، تحت ضوابط حقوق عمومی باید کنترل شود.^۳

اعمال و تصمیمات اداری مستثنی از نظارت قضایی در انگلستان

در نظام های مردم سالار اصل بر این است که تمام اعمال و تصمیمات دولت قابل نظارت قضایی است و غیر قابل نظارت قضایی بودن اعمال و تصمیمات اداری استثنا است. این استثنا به خاطر این است که به دلیل تردید در وصف اداری یا عمومی بودن عمل صادره، به کارگیری نظارت قضایی موجه نیست. در چنین مواردی دادگاه با رد دادخواست، عدم صلاحیت خود را اعلام می دارد.^۴ حقیقت این است که در حوزه تصمیمات گزینشی دولت مواردی وجود دارند که مصون از کنترل قضایی هستند. این موارد معمولاً به دلایل موجه همچون امنیت عمومی و ملی، حساسیت سیاسی و یا فنی و تخصصی بودن یک موضوع، غیر قابل نظارت قضایی محسوب می شوند. در بعضی موارد هم نظارت ناپذیری به خاطر سوابق و ریشه های تاریخی یک موضوع است مثل تصمیمات نهادهای و مؤسسات برآمده از فرمان شاهی. در زیر مهمترین موارد مستثنی از نظارت قضایی در حقوق انگلستان مطرح می شود:

اعمال و تصمیمات مربوط به مسائل امنیتی

یکی از مهمترین موارد مستثنی از نظارت قضایی، اعمال و تصمیمات مربوط به مسائل امنیتی است که به دلیل امنیتی بودن آن دادگاه ها دعاوی که علیه آن تصمیم اقامه می شود را رد کرده و آن را غیر قابل نظارت اعلام می کنند. از مهمترین دعاوی که در این موضوع اتفاق افتاده است، دعاوی اتحادیه خدمات شهری علیه نخست وزیر وقت انگلستان بود. در این قضیه، مارگارت تاچر نخست وزیر وقت انگلستان از مشورت با اتحادیه خدمات شهری در اتخاذ تصمیم راجع به ممنوعیت حضور اتحادیه های بازرگانی در مرکز جلسات سری دولت، خودداری کرده بود و این به ظاهر خلاف اصل انتظار مشروع اتحادیه مزبور در رابطه با مورد مشورت قرار گرفتن بود. تاچر استدلال کرد که مشورت با اتحادیه، امکان واکنش منفی یا اعتصاب صنایع و در خطر افتادن امنیت ملی را افزایش می داد و دادگاه چنین توجیهی را مورد پذیرش قرار داد و خود را برای ورود به موضوع صالح ندانست.^۵

قضیه دیگر، دعوا علیه بلر در سال ۲۰۰۳ به خاطر تصمیم او برای حمله به عراق بدون کسب اجازه از پارلمان بود که این دعوا هم با استدلال مربوط بودن به مسائل امنیتی رد شد و دادگاه آن را غیر قابل نظارت دانست.

^۱. Alnot and another v inglis

^۲. Monopoly powers doctrine

^۳. Beatson, Matthevs and Elliot, Administertive Law Text and materials, London, Oxford, Fourth edition, 2011, p.111

^۴. محمودی، جواد، پیشین، ص ۸۲

^۵. Council of civil service unions v Minister for civil service (1985).

همچنین در مواردی که دادگاه موضوع را امنیتی تشخیص ندهد، نظارت خود را اعمال می کند. مثال بارز در این موضوع، دعوی اسمیت^۱ است: در این قضیه وزارت دفاع، دستورالعملی صادر کرد که به موجب آن همجنس گرایان از عضویت در نیروهای مسلح منع شدند با این استدلال که همجنس گرا بودن با عضویت در نیروهای مسلح ناسازگار است. اسمیت این تصمیم را غیرعقلایی دانست و دادگاه هم این موضوع را امنیتی تشخیص نداده و آن را مورد رسیدگی قرار داد.^۲

موضوعات فنی و تخصصی

بعضی از تصمیمات جنبه فنی و تخصصی دارند. این تصمیمات به دلیل فنی و تخصصی بودن از لحاظ ماهوی دادگاه ها آن را غیر قابل نظارت قضایی می دانند ولی از لحاظ شکلی، آیین و شکل تصمیم سازی باید رعایت شده باشد لذا شکل و تشریفات تصمیم گیری از سوی دادگاه ها قابل نظارت است. این نظارت باید وجود داشته باشد تا مطمئن شویم که رعایت انصاف شکلی صورت گرفته است. مثال بارز در این زمینه دعوایی است که در سال ۲۰۰۶ در انگلستان صورت گرفت. در این دعوی^۳ یکی از پیمان کاران خطوط راه آهن به دادگاه به دادگاه اعتراضی کرده بود مبنی بر اینکه پرداخت مبلغ شارژ با تعرفه ثابت به مرجع مقررات گذار خطوط راه آهن، غیر منصفانه است در حالی که سایر اپراتورها در خطوط راه آهن مشابه قادر به پرداخت شارژ متغیر و منقطع با شرایط بودند. دادگاه به موضوع ورود نکرد و آن را موضوعی حایز جنبه های پیچیده و تکنیکی قلمداد کرد که داخل در صلاحیت فنی مرجع مقررات گذار خطوط راه آهن می باشد.

تصمیمات مؤسسات برآمده از فرمان شاهی:

مؤسسات برآمده از فرمان شاهی در انگلستان مؤسساتی اند که با فرمان پادشاه ایجاد شده اند. تصمیمات این مؤسسات قبلا غیر قابل نظارت قضایی بود و دادگاه ها دادخواست هایی را که در مورد این تصمیمات ارائه می شد را رد می کردند. غیر قابل نظارت قضایی بودن تصمیم این نهاد ها ریشه تاریخی دارد. در قرن هفدهم مردم خاطرات خوشی از اعمال برخی ابتکار ها و اختیارات ویژه سلطنتی توسط این شاهان در ذهن داشتند که به هیچ وجه متکی به پارلمان نبود لذا دادگاه ها معافیت برخی از تصمیمات از نظارت قضایی را به دلیل تاریخی و تجربی مورد استقبال قرار دادند.

بنگاه سخن پراکنی بریتانیا (BBC) و دانشگاه ها از مهمترین نهادهایی اند که در انگلستان به موجب فرمان پادشاه ایجاد شدند. دادگاه ها انگلستان دعوای که علیه BBC اقامه می شد را رد می کردند و آن را غیر قابل نظارت قضایی می دانستند ولی این رویه امروز تغییر یافته و اکنون دادگاه ها دعوای که علیه این نهاد ارائه می شود را می پذیرند و رسیدگی می کنند. به عنوان مثال در دعوایی^۴ در سال ۱۹۹۱ روزنامه نگاران با استناد به موادی از پروانه صادره برای BBC، در خواست ابطال دستورالعمل وزارت کشور مبنی بر "ممنوعیت پخش سخنان اعضای سازمان های تروریستی" اقامه کردند. دادگاه لردان در این دعوا بدون توجه به جایگاه ویژه BBC و تنها به استناد "قانونی بودن اعمال اختیارات مرتبط با مقام مستقل سخن پراکنی" درخواست شاکیان را رد کرد.

در دعوایی^۵ دیگر در سال ۲۰۰۳، بی بی سی و دیگر رسانه ها از پخش تصاویر یک انتخابات فاقد استاندارد انتخاباتی خودداری کردند با این استدلال که آن را با راهبرد و اهداف بی بی سی مطابق نمی دانستند. اتحادیه Po life به دادگاه دادخواست داد. دادگاه بدون هرگونه استدلالی تصمیم بنگاه را مشمول نظارت قضایی دانست و شکایت وارده را پذیرفت.

^۱ Smith v Ministry of Defense (1999).

^۲ محمودی، جواد، پیشین، صص ۹۱-۹۲.

^۳ Great North Eastern Railway Ltd V Office of Rail Regulation (2006).

^۴ Bring V Secretary of state for the home department (1991).

^۵ Polife Alliance Ltd V. BBC (2003).

دانشگاه های قدیمی و معتبر انگلستان همچون کمبریج و آکسفورد در زمره نهادهای ایجاد شده بر اساس فرمان شاهی اند. دادگاه های انگلیس در گذشته دعاوی که علیه این دانشگاه ها اقامه می شد را رد می کردند. دلیلی که برای عدم نظارت قضایی بر دانشگاه ها اقامه شده است این است که بیش از آنکه به خاطر وجود اختیارات وسیع مقام ناظر باشد، به دلیل وجود یک قرار داد غیر دولتی است. عموماً دعاوی مبتنی بر روابط قراردادی میان دانشجو و دانشگاه موضوع حقوق خصوصی اند ولی در شرایط خاصی توسل به نظارت قضایی به این دلیل که محتوای قرار داد به صورت ضمنی، ناظر بر عادلانه بودن و یا مطابق اصول حقوقی بودن اعمال دانشگاه ها بوده، امکان پذیر دانسته شده است. به طور مثال در این زمینه دعاوی کلارک علیه دانشگاه لانک شایر و هامب شایر در سال ۲۰۰۱ و همچنین دعاوی هرینگ علیه تمپلمن است. در این دعاوی دانشجو از ادامه تحصیلاتش محروم شده بود. دادگاه استیناف نه تنها صلاحیت نظارت بر این دعاوی را پذیرفت بلکه این حکم را هم نقض کرد.^۱

تصمیمات مربوط به نظم داخلی اداره

دادگاه های انگلستان قبلاً تصمیمات ادارات را که برای تامین نظم داخلی اتخاذ می شد را غیر قابل نظارت قضایی می دانستند و از رسیدگی در مورد آنها امتناع می کردند. به طور مثال در سال ۲۰۰۳ دادگاه لردان در دعاوی^۲ علیه تصمیم مدیران زندان درباره مسائل انضباطی، مطابق با رویه پیشین خود آن را غیر قابل نظارت قضایی دانستند و از رسیدگی به آن امتناع کردند؛ اما در این زمینه هم امروزه تغییرات بسیاری اتفاق افتاده است و در حال حاضر دادگاه های انگلستان تمایل زیادی برای پذیرش این دعاوی و رسیدگی به آن دارند. به طور مثال در سال ۲۰۰۶، یک دانش آموز مسلمان به خاطر داشتن روسری از مدرسه اخراج می شود. والدین این دانش آموزان علیه این تصمیم اقامه دعاوی می کنند و دادگاه لردان هم با استناد به ماده ۹ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، این تصمیم را مغایر با "حق داشتن و ابراز عقیده" دانسته و این حکم را نقض نمود.^۳

نتیجه گیری

دادگاه های انگلستان و بقیه کشورهای اروپایی در فاصله جنگ جهانی اول و دوم و حتی تا آغاز ۱۹۶۰ تمایل چندانی به کنترل اعمال دولت نداشتند. همزمان با تثبیت اوضاع اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، پس از جنگ جهانی دوم و افزایش توقعات شهروندان و افزایش حساسیت روی محورهای چون حقوق بشر، پاسخگویی دولت، تمایل محاکم به گسترش دامنه نظارت خود بر اعمال دولت افزایش یافت. می توان گفت که رویکرد محاکم انگلستان در ورود به موضوعات مورد مناقشه حاکم از تمایل و فزونه خواهی آنها دارد ولی در موضوعات حساس و سیاسی خلاف این ادعا صادق است. دادگاه های انگلستان امروزه با استناد به اسناد حقوق بشری بین المللی و اروپایی، حرکتی را در جهت کاهش دامنه اعمال اداری مستثنی از نظارت قضایی را آغاز کرده اند. همچنین با استناد به اسناد حقوق بشر اروپایی گام مهمی را در جهت ایجاد وحدت حقوقی در اروپا برداشته اند.

در ایران قبل از تصویب قانون قبلی دیوان عدالت اداری، رگه هایی از تمایل دیوان به توسیع عملی صلاحیت ها و نوعی شجاعت در گسترش عدالت دیده می شد. رد پای ادعای اخیر را می توان در آراء دیوان عدالت اداری درباره سازمان زندان ها، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و دفاتر نظارتی شورای نگهبان و ... مشاهده کرد. توجیه منطقی این رویکرد را باید در پرتو تفسیر تاریخی از صلاحیت های دیوان عدالت اداری جست و جو کرد. به موجب این تفسیر، به جای تاویل ادبی یا تحت اللفظی اصول قانون اساسی باید به فرایندهای تاریخی و حکمت تاسیس دیوان عدالت اداری مراجعه کرد. دیوان عدالت اداری از تاسیس های حقوقی اصیل قانون اساسی ۱۳۵۸ می باشد، زمانی که تنها مرجع قانون گذاری، مجلس شورای اسلامی بود و دولت در معنای قوه مجریه تنها مرجعی بود که از طریق اختیار وضع آیین نامه به طور بالقوه صلاحیت شبه قانون گذاری داشت لذا قانون اساسی به دلیل همین واقعیت و بیمناسکی نسبت به سوء استفاده قوه مجریه، دست به کار شد و اصل ۱۷۰ را تدوین نمود.

^۱. محمودی، جواد، پیشین، صص ۹۷-۱۰۰

^۲. Tucker v directory – General of The National Crime Squad (2003).

^۳. R v Head teacher and Governors of Denbigh High School (2006).

واقعیت ایران پس از بازنگری در قانون اساسی، شکل دیگری شده است به طوری که شاهد ظهور نهادها و مراجع شبه قانون گذاری متعدد و نیروهای تاثیر گذار بی سابقه در فرایند حکمرانی کشور می باشیم. شورای عالی انقلاب فرهنگی، تولیت آستان های مقدس نمونه هایی از این مراجع نقش آفرین هستند که مطابق تفسیر موسع و تاریخی و همسو با اهداف انقلابی مردم، باید مشمول کنترل قضایی قرار گیرند که با تصویب قانون قبلی دیوان عدالت اداری و رویکرد اخیر دیوان عدالت اداری تمام این آرزو ها به خاطره تبدیل شد. ولی با تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، دوباره این آرزو ها قوت گرفت. در تبصره ماده ۱۲، نهادهای مستثنی از نظارت قضایی آورده شده است. در این تبصره شورای عالی انقلاب فرهنگی آورده نشده است. لذا بر اساس قانون جدید دیوان عدالت اداری تصمیمات این نهاد در دیوان عدالت اداری قابل نظارت و رسیدگی است. هر چند که تلاشهایی از سوی این شورا صورت گرفته تا با متوسل شدن و در خواست از رهبر، دوباره مانند گذشته، تصمیماتش غیر قابل نظارت قضایی محسوب شود. در آخر، اگر چه تضمین اصل حاکمیت قانون و ضرورت رعایت حقوق و آزادی های شهروندان، توجیه کننده گسترش دامنه نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات دولت است، اما مواردی هست که به طور استثنایی خارج از شمول نظارت قضایی اند. بعضی از این موارد فاقد توجیه حقوقی اند اما برخی دیگر دارای توجیه حقوقی هستند که عدالت جو ترین افراد هم با استثنا بودن این نهاد ها موافق اند. به طور کلی می بینیم که رویه قضایی کشورها به ویژه انگلیس به سمت کاهش محدوده استثنائات نظارت قضایی و افزایش نظارت پذیری به منظور تحقق اصل حاکمیت قانون حرکت می کنند. این حرکت در نمونه آراء دادگاه های انگلستان در طول زمان به وضوح قابل رؤیت است.

منابع

۱. حسینی، حجازی، فرزانه، نظریه عمل حکومتی: مطالعه تطبیقی استثنائات حاکمیت قانون در نظام حقوقی فرانسه، انگلستان و ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تابستان ۱۳۹۰
۲. زارعی، محمد حسین، جزوه درسی حقوق اداری تطبیقی
۳. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هفتم، ۱۳۸۰
۴. محمودی، جواد، تاملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت های دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق اساسی، شماره ۵، زمستان ۸۴
۵. محمودی، جواد، حقوق اداری تطبیقی: نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، انتشارات جنگل، جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۰

6. Adler, John, "Constitutional and Adminiterativ Law ",Macmillan Professional Master, Press, 2003
7. Barnett, Hilaire, Constitutional and Administertive Law, Routledge Cavendish, Seventh Edition, 2009
8. Cane, peter, Administertive Tribunals and Adjudication, Portland Hart Publishing, First Published, 2009
9. Fenwick, Helen and Phlipson, Gavin, Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights, Second Edition, Sydney, Cavendish Publishing Ltd, 2003

Administrative Actions Excluded from Judicial Control in England Law

Maryam Jafari

Master of International Law, Payame Noor University

Abstract

Supervision or judicial control is an action by which the courts investigate on the activities of public institutions in the field of public law, and in fact is the ability to control the decisions and administrative actions. Before the Second World War the scope of judicial supervision somehow was limited and conversely the scope of excluded actions of judicial supervision was wide. After Second World War with the introduction of Human Rights, citizenship rights, proper management, domination of law and government accountability, Gradually the courts tend to increase their scope of judicial supervision. These days in democratic systems the principle is the ability of monitoring in administrative actions and non-judicial supervision of administrative actions and decisions fall into the exceptions. Sometimes these exceptions are accompanied by rationale justifications like some decisions and actions which are related to security issues or some issues that have technical aspects and some of these exceptions do not have any rationale justifications as they have historical aspects like decision of institutions which are followed by monarchy or Shah orders. However, determining the actions and decisions excluded from judicial supervision has a significant importance. since the officials who have the authority due to non-judicial supervision are vulnerable and expose to some abuses. Attitude and trends that has been created after the second world war is that the countries which are trying to achieve "proper management" and "domination of law", decrease the scope of non-judicial actions and increase the scope of monitoring and accountability. The present paper attempts to introduce both judicial supervision and the criteria and procedures of monitoring as well as the most important actions and decisions excluded from judicial supervision in England law which are accompanied by judicial decisions and verdicts in this field.

Key words: Administrative actions, judicial control, Supervision
