


Judicial Contorl on government actions within the framework of the principle of the rule of law and its effects

Ali Mashhadi ¹ 

1. Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom. Droitenviro@gmail.com

Article Info	Abstract
<p>Article type: Scientific Article</p> <hr/> <p>Received: 2024/08/08</p> <p>Received in revised form: 2024/09/01</p> <p>Accepted: 2024/09/08</p> <hr/> <p>Keywords: <i>judicial contorol, rule of law, government actions, legality, judges.</i></p>	<p>The modern government is subject to the rule of law. Compliance with the law also requires acceptance of supervision. Judicial contorol of the government's actions is the most important and effective type of supervision that is applied to the actions and decisions of the government. The formation and development of this supervision is the result of concern about the need for the administration to comply with the law. This compliance is guaranteed in various ways, the most significant guarantee of which is the contorol of administrative actions and decisions by courts and judicial institutions. The judicial description of this kind of contorol separates it from other political and parliamentary, financial, administrative and quasi-judicial supervisions. The content of supervision is to match the actions and decisions of the administration (Facts) with laws, principles and rules (Acts). Monitoring the legality of government actions is divided into two categories: monitoring formal legality (jurisdiction and observance of formalities) and monitoring substantive legality (abuse of jurisdiction and mistakes). In the Islamic Republic of Iran, judicial contorol of the administration is carried out in three ways, two of which are objectionable and exceptional through the judges of the courts and the country's inspection organization, and one of which is the filing of a lawsuit and specifically through the Administrative Court of Justice. Accepts. We will examine each of these issues and evaluate them below.</p>
How To Cite	Mashhadi, Ali . (2024). Judicial Contorl on government actions within the framework of the principle of the rule of law and its effects. Journal of Judgment. 115(3), 76-87. http://doi.org/10.22034/judg.2024.2037903.1315
DOI	https://www.ghazavat.org/article_715858.html
Publisher	Publications of the Judiciary of Tehran Province 

نظارت قضایی بر اعمال دولت در چارچوب اصل حاکمیت قانون و آثار آن

علی مشهدی^۱

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشگاه قم. رایانامه: Droitenviro@gamil.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: علمی	دولت مدرن تابع حاکمیت قانون است. تبعیت از قانون نیز مستلزم پذیرش نظارت است. نظارت قضایی بر اعمال دولت از مهم‌ترین و مؤثرترین نوع نظارت‌هایی است که بر اعمال و تصمیمات دولت اعمال می‌شود. شکل‌گیری و تحول این نظارت حاصل دغدغه لزوم تبعیت اداره از قانون است. این تبعیت از طرق گوناگون تضمین می‌شود که شاخص‌ترین تضمین آن، نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری از سوی دادگاه‌ها و نهادهای قضایی است. وصف قضایی این قبیل نظارت آن را از سایر نظارت‌های سیاسی و پارلمانی، مالی، اداری و شبه قضایی جدا می‌کند. محتوای نظارت تطبیق عمل و تصمیم اداره (Facts) با قوانین، اصول و قواعد (Acts) است. نظارت بر قانونی بودن اعمال دولت نیز خود به دو دسته نظارت بر قانونی بودن شکلی (صلاحیت و رعایت تشریفات) و نظارت بر قانونی بودن ماهوی (سوءاستفاده از صلاحیت و اشتباه) است. در جمهوری اسلامی ایران نظارت قضایی بر اداره از سه طریق صورت می‌پذیرد که دو مورد آن به‌صورت ایراد و استثنایی از طریق قضات دادگاه‌ها و سازمان بازرسی کل کشور و یک مورد آن به‌صورت اقامه دعوا و خاص از طریق دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد. در این مقاله هریک از این مسائل بررسی و ارزیابی شده است.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۱۸	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۶/۱۱	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۸	
کلیدواژه: اشتباه در شخص، سوءنیت، سوءنیت انتقالی، قصد، علم، عمد، جرائم علیه تمامیت معنوی اشخاص.	
استناد	مشهدی، علی. (۱۴۰۳). نظارت قضایی بر اعمال دولت در چارچوب اصل حاکمیت قانون و آثار آن، فصلنامه قضاوت، ۱۱۵(۳)، ۷۶-۸۷. http://doi.org/10.22034/judg.2024.2037903.1315
DOI	https://www.ghazavat.org/article_715858.html
ناشر	انتشارات دادگستری کل استان تهران



مقدمه

بنیان نظارت قضایی بر دولت را باید در اصل حاکمیت قانون یا لزوم تبعیت اداره از قانون جست و نیز در دگرترین تفکیک قوا یافت. به عبارت رساتر، می توان دو وضعیت کلی در ارتباط میان دولت و قانون تصور کرد. در وضعیت نخست دولت تابع هیچ قانون و قاعده‌ای نیست. در این صورت نظارت قضایی نیز معنا و مفهومی نخواهد داشت، چه آنکه هدف نظارت قضایی تأمین قانونی بودن اعمال و تصمیمات دولت است. در عصر پیشامدرن مواجه با چنین دولت‌هایی بودیم. در وضعیت دوم دولت تابع قانون است و محدود به اجرای قوانینی است که از طریق مرجع ثالثی به تصویب رسیده است. لذا برای اطمینان و تضمین اجرای صحیح آن است که نظارت بر دولت مفهوم و معنا می‌یابد. به عبارت رساتر، نظارت قضایی تضمین رعایت قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداره است. بنابراین صورت‌بندی و اعمال مناسب این نظارت‌ها تضمین مطلوب اصل قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداری به‌عنوان شاخص‌ترین اصل خواهد بود.

مقتضی حاکمیت قانون بر اداره این است که اعمال اداره، نظیر سایر شئون، از قوانین و مقررات تبعیت کند. به دیگر سخن، اعمال اداره نباید مبتنی بر روابط شخصی، جانبدارانه و دلخواهانه باشد. «اصل بنیادین برای کنترل اداره توسط دادگاه این است که اداره باید تابع «حاکمیت قانون» باشد. همه دادرسی‌های منجر به صدور حکم ابطال در اصل بر مبنای نقض این اصل استوار هستند. اولین و نخستین وظیفه قاضی در زمانی که با تقاضای بازنگری قضایی مواجه می‌شود، این است که به نحو جامع و مبسوطی قواعدی را که بر عمل اداری مورد نظر اعمال می‌شوند و مورد اعتراض قرار گرفته‌اند مشخص و تعیین نماید» (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹، ص ۸۶). در جمهوری اسلامی ایران نظارت قضایی بر اداره از سه طریق صورت می‌پذیرد که دو مورد آن به صورت ایراد و استثنایی^۱ از طریق قضات دادگاه‌ها و سازمان بازرسی کل کشور و یک مورد آن به صورت اقامه دعوا^۲ و خاص از طریق دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد.

۱. محتوای نظارت

محتوای نظارت همان مواردی است که در حقوق دعاوی اداری تحت عنوان جهات کنترل قضایی می‌شناسیم. معمولاً اعمال نظارت از سوی دادگاه‌های اداری، نظارت بر قانونی بودن از لحاظ شکلی، نظارت بر قانونی بودن از لحاظ ماهوی و نیز نظارت مبتنی بر مطابقت تصمیم با اصول انصاف و عدالت می‌شود که در ادامه به آنها اشاره خواهیم نمود.

1. Exception
2. Recours

۱-۱. نظارت بر قانونی بودن شکلی

منظور بررسی صلاحیت مقام عمومی و نیز رعایت تشریفات اداری مهم در اتخاذ تصمیم است. قانونی بودن شکلی ساده‌ترین و سهل‌ترین نوع نظارتی است که بر تصمیمات از سوی دادگاه‌ها اعمال می‌شود. رعایت نشدن جهاتی که ذیلاً به آنها اشاره خواهیم نمود، خود مبنای دعوای ابطال یا دعوای مطالبه خسارت خواهد بود.

۱-۱-۱. عدم صلاحیت

صلاحیت عرصه عملکرد قانونی مقام عمومی است. این عرصه در واقع مجموعه‌ای از اختیاراتی را دربرمی‌گیرد که قانونگذار برای مقامات عمومی شناسایی کرده است. بنابراین خروج از صلاحیت و حدود اختیارات قانونی عدم صلاحیت را در پی خواهد داشت و عدم صلاحیت نیز به معنای غیرقانونی بودن تصمیم یا اقدام خواهد بود.

در چنین مواردی نظارت دادگاه شامل بررسی صلاحیت یا عدم صلاحیت دستگاه اجرایی یا مقام عمومی در اتخاذ تصمیم است. در این خصوص سه وضعیت متصور است. در وضعیت نخست ممکن است تصمیم در حدود صلاحیت قانونی مقام عمومی باشد و قانونی بودن شکلی رعایت شده باشد. در حالت دوم مقام عمومی از عرصه و قلمرو صلاحیتی خود خارج شده است (برای مثال، وارد در قلمرو صلاحیت سایر دستگاه‌ها یا حتی مقامات اجرایی و قضایی شده است) که در این صورت مستلزم اقامه دعوای تجاوز از صلاحیت^۱ خواهد بود. در حالت سوم مسئله خروج از حدود صلاحیت یا همان الترا وایرز نیست، بلکه این موضوع است که اصلاً مقام عمومی صلاحیت اقدام را به‌طور کلی نداشته است. در موارد فوق هرگاه تصمیم خارج از صلاحیت اتخاذ شود، مبنایی برای اقامه دعوای ابطال خواهد بود. علاوه بر این، اگر در اثر چنین اقدامی به اشخاص خساراتی وارد شود، مقام عمومی مسئول جبران خسارات وارده نیز خواهد بود.

۱-۱-۲. عدم رعایت تشریفات

مبنای چنین نظارتی بررسی رعایت یا عدم رعایت تشریفات در فرایند اتخاذ تصمیم از سوی مقام عمومی است. رعایت تشریفات بدان جهت در دسته کنترل‌های مبتنی بر قانونی بودن شکلی می‌گنجد که مربوط به آیین‌ها و رویه‌های اتخاذ تصمیم توسط مقامات عمومی است. مقامات عمومی به موجب قوانین و مقررات مکلفند در فرایند اتخاذ تصمیم، تشریفات پیش‌بینی شده را رعایت کنند. اما منظور از رعایت تشریفات به‌عنوان یکی از جهات نظارت قضایی، رعایت برخی

1. Recours pour excès de pouvoir

از فرایندهای ضروری و مهم است؛ بنابراین آیین‌ها و تشریفات غیرضروری و غیراساسی را دربر نمی‌گیرد. امروزه معیار تشخیص ضروری بودن نیز حقوق اشخاص است. آن دسته از تشریفات که برای تضمین حقوق مراجعه‌کنندگان پیش‌بینی شده - نظیر استماع، رعایت محدودیت زمانی پاسخگویی به ارباب‌رجوع، مستدل و مستند بودن تصمیم اداری و نظایر آن - ضروری محسوب می‌شوند، لیکن آن دسته از تشریفات که مربوط به ساختار سازمانی و اداری است - نظیر استفاده از مهر یا فرم مخصوص - از نظر نظارت قضایی غیرضروری هستند.

۲-۱. قانونی بودن ماهوی

در نظارت بر قانونی ماهوی موضوع صلاحیت یا عدم صلاحیت دستگاه اجرایی مطرح نیست، بلکه این امر مفروض است. در واقع قانونی بودن ماهوی فرع بر صلاحیت است. در این قبیل نظارت آنچه مهم است نظارت بر این موضوع است که آیا تصمیمی که مقام عمومی در حیطه صلاحیت قانونی خویش اتخاذ کرده، منجر به سوءاستفاده از صلاحیت خود شده یا خیر؟ آیا تصمیم مقام عمومی در راستای معنا و هدف قانون اتخاذ شده (دعوی سوءاستفاده از صلاحیت) و آیا تصمیم مقام عمومی، بر مبنای اشتباه در ارزیابی وقایع یا مبنای قانونی بوده است (اشتباه در موضوع و حکم)؟

۱-۲-۱. سوءاستفاده از صلاحیت

این نظارت اندکی پیچیده‌تر و دشوارتر از نظارت‌های دیگر است، چراکه مقام عمومی تصمیم خویش را در چارچوب صلاحیت اتخاذ می‌کند، ولی باید توجه کرد که ممکن است مقام عمومی همواره از صلاحیت و اختیارات خویش سوءاستفاده نماید.

سوءاستفاده از صلاحیت را از آن جهت با معیارهای قانونی بودن ماهوی می‌سنجند که تصمیم یا اقدام مقام دولتی با معیارهای قانونی بودن شکلی منطبق است. به عبارت دیگر، تصمیم یا اقدام در چارچوب صلاحیت مقام عمومی قرار دارد، اما مقام عمومی از صلاحیتی که قانونگذار به او واگذار کرده، سوءاستفاده می‌نماید. برای مثال، مقام عمومی در اتخاذ تصمیم هدفی را دنبال می‌کند که با هدف قانون مغایر است؛ یا صلاحیت اعطایی را در راستای اغراض و اهداف شخصی و گروهی خود اعمال می‌کند. معیار تشخیص سوءاستفاده از صلاحیت توجه به هدف یا اهدافی است که قانونگذار از اعطای صلاحیت به مقام عمومی دنبال می‌کند. لذا هرگاه مقام عمومی از اهداف قانونی (نظیر خدمت عمومی یا منفعت عمومی یا امنیت عمومی) منحرف شده باشد، زمینه سوءاستفاده از صلاحیت فراهم است. برای مثال، ممکن است مقام عمومی از صلاحیت خویش برای دشمنی یا کسب سود یا اعمال اغراض سیاسی، حزبی، گروهی یا خانوادگی خود بهره بگیرد.

نهاد کنترل قضایی برای پاسخگویی به چنین وضعیتی ضمانت اجرای بطلان را پیش‌بینی کرده است. (در دعاوی مسئولیت ضمانت اجرا، جبران خسارت است.) بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری از عبارت سوءاستفاده از صلاحیت برای بیان چنین وضعیتی استفاده کرده است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۸، ص ۱۳؛ هداوند، ۱۳۸۷، ص ۷).

۱-۲-۲. اشتباه

اشتباه در تصمیم ممکن است جنبه حکمی یا موضوعی به خود بگیرد. در این صورت نظارت قضایی دادگاه شامل ارزیابی این موضوع خواهد بود که آیا موجبات قانونی برای اتخاذ تصمیم فراهم بوده و آیا تطبیق حکم با موضوع منطبق با واقع بوده است؟ در هر دو صورت، اشتباه می‌تواند مبنای ابطال تصمیم یا اقدام مقام عمومی قرار گیرد.

۳-۱. نظارت بر مطابقت تصمیم با اصول و قواعد انصاف

امروزه همواره این بحث مورد انتقاد حقوق‌دانان قرار گرفته که کنترل بر مبانی اصل سنتی قانونی بودن چندان نمی‌تواند عدالت اداری را تأمین کند. امروزه در نظام‌هایی نظیر کامن‌لا علاوه بر قانونی بودن، تصمیم اداری باید با اصول انصاف و عدالت و عقل نیز هماهنگ باشد. این معیارها در حقوق انگلستان از خلال آراء و رویه‌های قضایی ظهور کرده و از معیارهای ساده اصل قانونی بودن فراتر می‌روند. به همین سبب فرض می‌شود که «تصمیمات اداری نه تنها باید طبق قواعد حقوقی، بلکه در مواردی منطبق با اصول متعالی تری مانند انصاف و عدالت و عقل سلیم نیز باشد» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۲۸).

۲. آثار نظارت قضایی بر اعمال دولت

نظارت قضایی فراگیر و مناسب بر اعمال دولت منجر به پالایش اعمال و تصمیمات دولت از لحاظ رعایت جهات قانونی بودن شکلی و ماهوی و نیز اصول انصاف و عدالت خواهد بود. با اعمال معیارهای نظارت بر هر یک از اعمال دولت، سه حالت متصور است. در فرض نخست تصمیم یا اقدام مطابق قانون اتخاذ شده است (صحت تصمیم). در فرض دوم تصمیم یا اقدام به علت غیرقانونی بودن و در مواردی به علت رعایت نشدن اصول انصاف و عقل سلیم قابل ابطال است (دعوی ابطال) و در فرض سوم اگر از تصمیم یا اقدام غیرقانونی خسارت و آسیبی به اشخاص وارد شده باشد، دولت مکلف به جبران خسارت خواهد بود (دعوی مسئولیت یا جبران خسارت).

۲-۱. ابطال

تصمیم یا اقدام غیرقانونی دستگاه اجرایی زمینه‌ساز اقامه دعوی ابطال نزد دادگاه اداری است. ابطال تصمیم آن را بی‌اثر می‌کند. در ایران این وظیفه بر عهده دیوان عدالت اداری است. در صورتی که تصمیم مقام عمومی غیرقانونی اتخاذ شده باشد، مرجع مزبور اقدام به ابطال آن می‌کند. در ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری صحبت از لغو اثر از تصمیم در موارد غیرقانونی بودن شده است و نیز در ماده ۲۰ اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی ذکر شده است. دعوی ابطال در زمره آن دسته از دعاوی است که جنبه عینی و کلی دارد و نسبت به همه لازم‌الریاعه است.

۲-۲. مسئولیت

اثر دیگر نظارت قضایی بر اعمال دولت علاوه بر امکان ابطال، مسئولیت مقامات عمومی است. اگر خسارتی از تصمیم یا اقدام مقام عمومی به اشخاص وارد شده باشد، می‌تواند بنا به مورد، مسئولیت مدنی، انتظامی یا کیفری مقام عمومی را به دنبال داشته باشد. در این راستا یکی از دعاوی مشهور علیه مقامات عمومی دعوی مطالبه خسارت است. چنین دعاوی که در آن دادگاه‌ها اداره را به پرداخت خسارت نیز محکوم می‌کنند، در حقوق فرانسه مشهور به دعاوی تام^۱ هستند.

۳. نظارت قضایی بر اداره در ایران

در ایران رد پای نظارت قضایی بر اداره را باید در ساختار قوه قضاییه جست. این قبیل نظارت در مراحل مختلف از سه طریق صورت می‌گیرد: قضاوت دادگاه‌ها، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری.

۳-۱. نظارت از طریق قضاوت دادگاه‌ها

طریقی که باید آن را نظارت موردی قضایی بر اعمال غیرشخصی دولت نام نهاد، نظارت از طریق قضاوت دادگاه‌هاست. مبنای این نوع نظارت اصل ۱۷۰ قانون اساسی است. به موجب این اصل، قضاوت دادگاه‌ها موظفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. اصل ۱۷۰ قانون اساسی در واقع جواز نظارت قضایی بر مصوبات دولتی را از طریق قضاوت دادگاه‌ها اعطا کرده است. در خصوص این نوع نظارت، ذکر چند نکته اساسی ضروری به نظر می‌رسد:

- ۱- تکلیف قضاات دادگاه‌ها تنها شامل مصوبات و مقررات دولتی است. به عبارت دیگر، عرصه صلاحیت قضاات محدودتر از صلاحیت دیوان عدالت اداری است. این به این معنا است که اعمال و تصمیمات موردی، شخصی و غیرنوعی از قبیل گواهی‌ها و مجوزها و دستورهای ساده اداری که در صلاحیت خاص دیوان است، این مورد را دربر نمی‌گیرد.
- ۲- ضمانت اجرای این نوع نظارت قضایی بر مقررات دولتی دو امر است؛ یکی اجرا نکردن است و دیگری ابطال که تکلیف اجرا نکردن را تنها قضاات بر عهده دارند و برای صدور حکم ابطال، رأساً چنین صلاحیتی نخواهند داشت، بلکه به صراحت، قسمت اخیر اصل بیان داشته که باید اقامه دعوی ابطال نزد دیوان عدالت اداری و از طریق این مرجع صورت پذیرد.
- ۳- محتوای تطبیق برای خودداری از اجرا از سوی قضاات دادگاه‌ها شامل تطبیق با سه امر زیر است: یکی تطبیق با قانون، دیگری تطبیق با شرع و در نهایت کنترل رعایت حدود اختیارات (خروج نداشتن از اختیارات قوه مجریه).
- ۴- علی‌رغم صراحت قانون اساسی مبنی بر اینکه هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان تقاضا نماید، قانون دیوان عدالت اداری محدودیت‌های آیینی چندی را در این خصوص برای شاکی معین کرده است؛ از جمله در ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲ برخی گفته‌اند به نظر می‌رسد محدودیت بند پ ضمن مغایرت با اصل ۱۷۳، تکلیف دشواری را بر عهده شهروندان برای ارائه حکم شرعی نهاده است (برای بررسی بیشتر ر.ک: ویژه و آگاه، ۱۳۹۱، ص ۱۴۰؛ مشهدی، ۱۴۰۲، ص ۶۸۰).

۳-۲. نظارت از طریق سازمان بازرسی کل کشور

وفق بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضاییه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است. این مهم از طریق سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود. نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر اعمال دولت را تنها از آن جهت که به لحاظ سازمانی وابسته به قوه قضاییه است و بعضاً در موارد پیش‌بینی شده در قانون اقدام به تشکیل پرونده و اعلام جرایم به مراجع قضایی می‌نماید، در زمره نظارت‌های قضایی آورده‌اند، درحالی‌که به نظر می‌رسد به دو دلیل نمی‌توان نظارت سازمان بازرسی کل کشور را در زمره نظارت قضایی آورد. نخست اینکه سازمان بازرسی کل کشور علی‌رغم وابستگی سازمانی به قوه قضاییه، مرجع و سازمان قضایی به شمار نمی‌رود. دوم اینکه ماهیت رسیدگی سازمان به پرونده‌ها قضایی نیست، بلکه تنها محتوای نظارت سازمان بر پرونده‌ها شامل پیشنهادهایی برای اصلاح و رفع نواقص و روش‌های کار در ادارات دولتی و نیز تنظیم پرونده و اعلام جرم به مقامات قضایی است. مبنای

نظارت سازمان بازرسی کل کشور اصل ۱۷۴ قانون اساسی است که به موجب این اصل، بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. در واقع این نهاد نظارت را از طریق «بازرسی» امور اداری انجام می‌دهد و منشأ صلاحیت آن نیز قانون اساسی است. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹) و آیین‌نامه اجرایی آن، به تفصیل آیین نظارت این سازمان و نحوه بازرسی آن را توضیح داده است. مطابق ماده ۲ قانون سازمان و ماده ۴ آیین‌نامه، محتوای بازرسی این نهاد از دستگاه‌های اجرایی شامل موارد زیر است:

- حسن جریان امور
- نحوه انجام وظیفه
- اجرای صحیح قوانین، طرح‌ها و برنامه‌ها
- انطباق قوانین و برنامه‌ها با نیازها
- کشف نواقص
- طرز رفتار رؤسا و کارمندان اداری با مردم
- مهارت، تخصص و اخلاص کارمندان و رؤسای ادارات
- اوضاع عمومی و اجتماعی منطقه

محتوای نظارت‌های سازمان بیشتر با نظارت اداری پیشگیرانه انطباق دارد که غالباً از طریق بازرسی از سازمان‌ها انجام شود. لذا «در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد، سازمان وظیفه دارد علاوه بر اعلام موارد تخلفات و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری به مقامات ذی صلاح ارجاع‌کننده، یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی منعکس و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نماید» (تولیت، ۱۳۸۳، ص ۲۴۵). نتایج بازرسی این سازمان از دستگاه‌های اجرایی معمولاً به یکی از موارد زیر ختم می‌شود:

- ۱- پیشنهاد وضع قانون جدید
 - ۲- پیشنهاد رفع نقص از امور و قوانین و رویه‌ها
 - ۳- پیشنهاد اصلاح فرایندهای اداری
 - ۴- اعلام جرم به مرجع قضایی
- بنابراین همان‌گونه که از ماهیت وظایف مشخص شده برمی‌آید، اگر معیار وابستگی سازمانی را به کناری نهمیم، به لحاظ کارکرد، این سازمان بیشتر نظارت اداری را بر دولت انجام می‌دهد.

۳-۳. نظارت از طریق دیوان عدالت اداری

نظارت دیوان عدالت اداری نظارت خاص قضایی است (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۱۲۶). این نهاد از طریق پذیرش شکایات افراد علیه مقامات و واحدهای دولتی و نیز ابطال مصوبات و آیین نامه‌ها از طریق هیأت عمومی دیوان، به نظارت قضایی خاص بر دولت می‌پردازد. ریشه‌های نضج چنین نظارتی بر اداره در حقوق ایران ناشی از پذیرش مدل حقوق اداری منبث از نظام حقوق نوشته است. در چنین مدلهایی دادگاه‌های ویژه اداری اعمال دولت را کنترل قضایی می‌کنند. علاوه بر این، به شکایات اشخاص علیه دولت نیز در دادگاه‌های مخصوص رسیدگی می‌شود.

در ایران زمینه‌ها و شکل‌گیری ادبیات اولیه توجه به اعمال کنترل قضایی بر دولت، با تصویب قانون راجع به شورای دولتی (مصوب ۱۳۳۹) مطرح شد. در این قانون که از نهاد شورای دولتی فرانسه گرفته‌برداری شده بود، صلاحیت شورای دولتی ایرانی شامل رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها و حتی رسیدگی به شکایات از احکام دیوان محاسبات می‌شود (حیدری، ۱۳۴۷؛ گرجی، ۱۳۸۷، ص ۱۶۵). شورای دولتی مزبور در دوران پیش از انقلاب هیچ‌گاه جنبه عملی به خود نگرفت و قانون آن منسوخ شد، لیکن زمینه‌ساز تشکیل شورای دولتی پس انقلاب شد. در راستای اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون دیوان عدالت اداری در بهمن ماه ۱۳۶۰ تصویب شد و با تشکیل این دیوان، نظارت خاص قضایی بر دولت جنبه عینی به خود گرفت.

این نهاد در طول سالیان قریب به سی سال، علی‌رغم کاستی‌ها و محدودیت‌های متعدد (گرجی، ۱۳۸۷، ص ۷۲)، دستاوردهای بسیار مهمی در اعمال نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات دولت داشته است. نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی و نیز رسیدگی به تصمیمات مراجع مختلف اداری، شکایت و اعتراضات مختلف کارگری و کارفرمایی، گمرکی، استخدامی، شهر و شهرسازی، تأمین اجتماعی و اراضی از مهم‌ترین دستاوردهای سه دهه فعالیت دیوان بوده است. علی‌رغم این نقش بسیار مهم، نباید کاستی و نقایص و محدودیت‌های دیوان را در اعمال کنترل قضایی تمام‌عیار بر دولت از یاد برد. در زیر به برخی آنها اشاره می‌نمایم.

۳-۳-۱. محدودیت مکانی

ماده ۲ قانون دیوان عدالت محل استقرار دیوان را تنها در شهر تهران قرار داده است. این امر محدودیت مکانی در دسترسی سریع و مناسب شهروندان - به‌ویژه کسانی که در استان‌های دوردست ساکن هستند - به دیوان ایجاد می‌کند. بر این اساس تحقق اصل ۳۴ قانون اساسی مبنی بر دسترسی اشخاص به دادگاه‌ها و نیز اصل ۱۵۶ قانون اساسی را محدود می‌نماید. این درحالی است

که در کشوری نظیر فرانسه شاهد توزیع محاکم اداری و دادگاه‌های تجدیدنظر اداری در سطح استان و شهرستان‌ها هستیم (ماده ۲۰-۲۲۲ کد عدالت اداری) (پرو، ۱۳۸۴، ص ۲۷۴).

دیوان عدالت اداری تلاش کرده تا از طریق دریافت شکواییه‌ها به صورت آنلاین در سال‌های اخیر و نیز از طریق پست در سال‌های گذشته، این نقصیه را برطرف کند، لیکن با توجه به استقرار تشکیلات و نیروی انسانی دیوان در مرکز، عملاً پیگیری‌های بعدی می‌تواند برای برخی از شهروندان و به ویژه کسانی که از امکانات مالی مناسبی برخوردار نیستند، مشکلاتی ایجاد کند. بنابراین ضروری است تا شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در هریک از استان‌های کشور استقرار یابند.

۳-۳-۲. محدودیت زمانی

در کنار نواقص ساختاری دیوان عدالت اداری، افزایش حجم پرونده‌ها در سالیان اخیر منجر به ایجاد اطاله دادرسی در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری شده که عملاً این نهاد را از کارایی لازم تهی ساخته، به گونه‌ای که بسیاری از شهروندان را از مراجعه به دیوان جهت احقاق حق و به تبع، نیل به هدف نظارت قضایی بر دولت ناامید کرده است. این امر شائبه نقض اصل ۳۴ و نیز اصل ۱۵۶ قانون اساسی را نیز به همراه خواهد داشت.

۳-۳-۳. محدودیت موضوعی

دیوان عدالت اداری به مرور، از زمان تشکیل تا زمان حاضر، با محدودیت‌های موضوعی متعددی در رسیدگی‌هایش مواجه شده که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به محدودیت‌های صلاحیتی، حذف مرحله تجدیدنظر، محدودیت از لحاظ جایگاه شاکی و محدودیت از لحاظ جایگاه مشتکی عنه اشاره کرد.

۳-۳-۴. محدودیت ساختاری

ساختار موجود دیوان عدالت اداری نیز با محدودیت‌های متعددی مواجه است که عملاً آن را با مشکلات عدیده‌ای مواجه کرده که از جمله آنها می‌توان به محدودیت تشکیلاتی (تعداد و توزیع شعب) و محدودیت نیروی انسانی - از جمله قضاوت و کارمندان خبره در امور - اداری اشاره کرد.

۴. ارزیابی و آسیب‌شناسی نظارت قضایی بر اداره در ایران

اگر نظارت بر دولت را بر اساس معیار تفکیک قوا دسته‌بندی کنیم، می‌توانیم از سه دسته کنترل یاد نماییم. نخست نظارت قوه مقننه است که نظارت سیاسی و پارلمانی را دربرمی‌گیرد. سپس نظارت قوه مجریه بر خود است که نظارت اداری را شامل می‌شود و در نهایت نظارت قوه قضاییه است. نظارت

قضایی از میان نظارت‌هایی که بر دولت اعمال می‌شود، مهم‌تر و مؤثرتر است. در نظارت سیاسی سازوکار حقوقی مشخصی وجود ندارد. نظارت اداری نیز ممکن است جانبدارانه و غیرمؤثر باشد.

نتیجه

- ۱- استثناپذیری کنترل قضایی اعمال اداری را نباید از یاد برد. همه اعمال قوه مجریه تابع کنترل قضایی نیستند. اقدامات قوه مجریه در زمان حکومت نظامی، اعمال اجرایی خاص حکومتی نظیر روابط دیپلماتیک خارج از کنترل قضایی و استثنایی بر اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شوند.
- ۲- نظارت قضایی خاص در ایران با محدودیت‌های متعدد زمانی، مکانی و موضوعی مواجه است که رفع نشدن آنها فلسفه نظارت قضایی بر اداره در ایران را عملاً تهی از هدف می‌نماید.
- ۳- شایسته است کنترل قضایی در ایران صرفاً در چارچوب اصل کلی قانونی بودن شکلی قرار نگیرد، بلکه با مدنظر قرار دادن اصول عدالت و انصاف، اعمال و تصمیمات مقامات عمومی مورد نظارت قرار گیرد. این اصول می‌تواند شامل برابری، نفی جانبداری، استماع، انتظارات مشروع، تناسب، عقلانی بودن تصمیم و نظایر آن باشند.

منابع

الف) منابع فارسی

۱. پرو، رژه، نهادهای قضایی فرانسه، ترجمه شهرام ابراهیمی، عباس تدین و غلامحسین کوشکی، تهران، انتشارات سلسبیل، ۱۳۸۴.
۲. تولیت، عباس، «پاسخگویی ابعاد حقوقی بازرسی و نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله اندیشه انقلاب اسلامی، شماره‌های ۱۱ و ۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۳.
۳. حیدری، مسعود، شورای دولتی و مطالعه تطبیقی در دادرسی اداری، رساله دکتری حقوق، دانشگاه تهران، چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۴۷.
۴. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸.
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۶. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۷.
۷. مشهدی، علی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۴۰۳.
۸. ویژه، محمدرضا و آگاه، وحید، «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۸، ۱۳۹۱.
۹. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۸.
۱۰. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، ۱۳۸۷.