

جنبه های متمایز دادرسی اداری در انگلستان با تاکید بر «بازنگری قضایی»

علیرضا منجزی (نویسنده مسئول)

گروه حقوق عمومی، دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بندرعباس، ایران.

Alireza.monjezi50@gmail.com

احمد رنجبر

گروه حقوق عمومی، استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بندرعباس، ایران.

Ranjbar.ahd@iau.ac.ir

مصطفی سراجی

گروه حقوق عمومی، استادیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بندرعباس، ایران.

Mostafaseraji@iau.ac.ir

قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۵ (بهار ۱۴۰۵) نشریه پژوهشهای حقوقی

چکیده

پاسخگو بودن از ویژگی های یک دولت مسئول است. ابعاد این اصل، مجموعه حقوق عمومی را در بر می گیرد. اما تا جاییکه به حقوق اداری و بطور مشخص دادرسی اداری مربوط می شود، در انگلستان سازوکار «بازنگری قضایی» عمل اداری با وجود محدودیت هایی که دارد، یک راه مهم پاسخگو کردن دولت است. «بازنگری قضایی» اعمال اداری محصول کامن لا است؛ یک ابتکار قضایی برای تامین قانونی بودن تصمیمات قوه مجریه و مراجع عمومی است. در واقع، طرح دعوا نزد مراجع شبه قضایی و دعوای «بازنگری قضایی» که موضوع تاکید این مقاله است، سازوکارهایی هستند که در حقوق عمومی انگلیس برای تحقق عدالت اداری وجود دارد. «بازنگری قضایی» مخصوص حقوق عمومی است و نفع عمومی آشکارا نقش مهمی در آن و به ویژه در تشخیص و انتخاب ابزارهای جبرانی از سوی دادگاه ایفاء می کند ملاحظاتی نفع عمومی در روند رسیدگی نیز ایفای نقش می کند؛ از جمله در تعیین ضرب الاجل ها و یا اعمال محدودیت بر ادله شفاهی و در اغلب مواقع، نیاز به کسب مجوز برای شروع رسیدگی. اگر اینها نماینده «ارزش» های حقوق عمومی هستند، باید گفت همگی به نفع دولت هستند و ناسازگار با اصولی هست که در مسئولیت دولت در شبه جرم و تعهدات قراردادی اعمال می شود. این مقاله، به روش توصیفی، به دنبال شرح این ویژگی های «بازنگری قضایی» است.

کلیدواژه ها:

بازنگری قضایی، نظارت قضایی، دادرسی اداری، اداره، دعوای عادی، حقوق بشر.

مقدمه

دادرسی اداری بازتاب مسئولیت دولت، خاصه مسئولیت حقوقی دولت (قوه مجریه) است. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و کلیه افراد مردم به عنوان شهروند باید از این حق برخوردار گردند. اصحاب دعوی از حقوق و جایگاه برابر برخوردارند. اما زمانی که دادخواهی علیه دولت و اعمال و تصمیمات دولت اقامه می‌شود، این سوال مطرح می‌شود که آیا در روند دادرسی باید با دولت و مأموران دولت مانند اشخاص عادی برخورد کرد یا دولت در دادرسی از امتیازات ویژه‌ای برخوردار است؟ یا اگر نه، آیا دادرسی اداری که یک طرف آن مرجع عمومی است، تابع تشریفات ویژه ای است و دادرسی ویژه ای می‌طلبد؟ استثنایی بودن شخصیت دولت بعنوان نماینده قدرت عمومی و ارائه کننده خدمات عمومی چه بسا سبب پیدایش امتیازات خاصی در نظام دادرسی یا پیدایش نظام دادرسی اختصاصی برای اداره می‌شود. اما در این بین وضعیت در انگلستان و سیرتاریخی تحولات در آن از ابتدا متفاوت بود. چنانکه در جای خود بحث خواهد شد. در واقع، اتکا به ایده حقوق متحد الشكل عرفی (کامن لا)، مانع از توسعه سیستم مجرای حقوق اداری در این کشور گردید. سیطره لیبرالیسم و تاکید صرف بر حقوق فردی که در روابط بین افراد معیار عمل است نیز مزید بر علت بود و مانع شکل گیری حقوق عمومی مبتنی بر ایده دولت و الزامات آن می‌شد. با این حال، فشارهای ناشی از تحولات اجتماعی و صنعتی شدن، وجود اداراتی مستقل با اختیارات فراوان را می‌طلبید و همین اختیارات، علاوه بر اینکه دولت- اداره را در جایگاه بالاتری از شهروندان می‌نشانده، باعث بروز اختلافات و دعاوی بی سابقه میان ادارات و شهروندان می‌شد که نظام قضایی سنتی انگلستان پاسخگوی آن نبود. اما تأسیس مراجع اداری مرکزی و محلی با «صلاحیت تشخیصی» به موجب قوانین پارلمان این وضع را تغییر داد و زمینه را برای شکل گیری حقوق اداری در این کشور فراهم کرد. اصلاحات قانونی و ابتکارات قضایی در برخورد با دعاوی علیه دولت منشاء تحولات بزرگی شد به گونه ای که در انگلستان، هر چند حقوق عرفی (کامن لا) بطور سنتی طرفدار اصل برابری همگان نزد قانون عرفی و دادگاه واحد است، اکنون (و از دهه های گذشته) برابری یا نابرابری بین شهروندان و اداره و ماموران اداره در روند دادرسی بسته به نوع دعوایی دارد که علیه اداره مطرح می‌شود:

رسیدگی شبه قضایی نزد دیوان های اداری^۱ که به موجب قوانین خاص پارلمانی به وجود آمده اند و «بازنگری قضایی»^۲ نزد «دادگاه اداری»^۳ سازوکارهایی است که مخصوص حقوق عمومی است. اولاً از این نظر که اصولاً علیه مراجع عمومی اداری بکار گرفته می‌شوند و نه اشخاص خصوصی و دوم اینکه، روند رسیدگی در آنها تابع قواعد مخصوصی است که هر چند اغلب برگرفته از قواعد دادرسی قضایی معمول هستند، بکارگیری آنها در متن حقوق اداری ویژگی های خاصی به آنها بخشیده است. اما این به معنی حذف دادگاه های عادی و قواعد معمول حاکم بر اختلافات حقوقی در دعاوی علیه دولت- اداره و ماموران آن نیست. اول اینکه در صورت نقض یک «حق» همیشه امکان طرح یک دعوای عادی علیه مراجع اداری نزد دادگاههای عادی وجود دارد. دوم اینکه تعهدات قراردادی دولت در اصل یک قرارداد خصوصی شناخته می‌شود و مشمول «بازنگری قضایی» توسط دادگاه اداری واقع نمی‌شود. بنابراین الگوی سنتی حقوق واحد و محکمه و دادرسی واحد همچنان در مورد پاره ای از دعاوی علیه دولت و ماموران دولت و بطور مشخص دعوای مسئولیت مدنی به معنی عام حاکم

^۱ - Tribunals

^۲ - Judicial review

^۳ - «دادگاه اداری» در انگلستان در واقع یک دادگاه ویژه ذیل دادگاه عالی عدالت (high court of justice) است و در لندن و چند شهر دیگر دارای شعبه است. «بازنگری قضایی» اعمال و تصمیمات اداری تنها یکی از کارویژه های این دادگاه است. برای مطالعه اجمالی ساختار و صلاحیت این دادگاه رک به سایت رسمی به آدرس زیر:

<http://www.find-courts-tribunal.service.gov.uk/courts/administrative-court>

است؛ هر چند در این دعاوی نیز دولت به دلیل نقش خود از پاره ای قواعد عام مستثنی است^۴، که البته موضوع خاص بحث ما در این مقاله نیست. به گمان ما این دوگانگی اکنون از ویژگی های دادرسی اداری در انگلستان است و موضوع اصلی این مقاله را تشکیل می دهد. می خواهیم بدانیم «بازنگری قضایی» اعمال اداری با دادرسی عادی که پاره ای از اعمال دولت همچنان مشمول آن است چه تفاوتی دارد؟

در این مقاله تاکید بر سازوکار نظارت قضایی بر اعمال اداری و بطور مشخص اوصاف متمایز روند «بازنگری قضایی» در انگلستان است. بنابراین، رسیدگی شبه قضایی توسط مراجعی که در انگلستان اغلب دیوان اداری خوانده می شود،^۵ با وجود آنکه در اصل از اختصاصات نظام دادرسی اداری این کشور است، از حوزه بحث ما خارج است. در این مقاله ابتدا فرض آرمانی برابری دولت و مأموران آن و شهروندان در کامن لا موضوع بحث قرار می گیرد تا معلوم شود شکل گیری دادرسی مخصوص حقوق عمومی یعنی «بازنگری قضایی» اعمال اداری در این کشور منشا چه تحولی بوده است. سپس وجوه متمایز نظارت قضایی بر عمل اداری در این کشور بحث می شود و در نهایت تأکید ما بر «بازنگری قضایی» و ویژگی های آن به عنوان وجه ممیز حقوق عمومی انگلستان است.

۲- سنت انگلیسی حاکمیت قانون بر اداره

۲-۱- فرض (آرمان) برابری اداره و شهروند

از نظر تاریخی حاکمیت قانون در انگلستان با سیطره حقوق سنتی و تفوق عملی نظم حقوقی عرفی بر نظم حقوقی قانونی (قانون موضوعه) عجین و همراه بوده است. به عبارت دیگر، در بریتانیا «حاکمیت پارلمان محصول حاکمیت قانون است نه علت آن؛ یا به گفته آلبرت ون دایسی^۶، حقوقدان و نظریه پرداز برجسته انگلیسی «قانون اساسی ما بطور خلاصه، ساخته قضات است و در چهره اش همه جنبه های خوب یا بد قانون ساخته قضات قابل مشاهده است»^۷. این است که «حقوق عرفی این سرزمین»^۸ که در خارج از دولت و اداره و صرفاً توسط دادگاههای عادی و در واکنش به اختلافات خصوصی افراد شکل گرفته بود به منبع اصلی نظام حقوقی حاکم بر دولت و اداره در این کشور تبدیل شد؛ حقوقی که قضات انگلیسی به تدریج و با توجه به اوضاع و احوال اجتماعی موجود و بمنظور تأمین حمایت شایسته از حقوق فردی استخراج کرده بودند؛ حقوق متحد الشکلی که فعالیت های شهروندان خصوصی و ادارات مرکزی و محلی را در یک دادگاه واحد و تحت قواعد (به ظاهر) واحد نظم و نسق می بخشید^۹.

تا جاییکه به سازوکارهای عدالت اداری مربوط می شود واقعیت این است که در انگلستان از نظر تاریخی رویکرد لیبرالی در حمایت از حقوق و آزادی ها به حمایت از نقش منحصر به فرد محاکم عادی در رسیدگی به اختلافات اداری و تبعیت اداره از همان نظارت ها و حمایت های حقوق عرفی همگانی تعبیر شد. فرض این بود که دولت و شهروندان از جایگاهی برابر برخوردارند؛ در حالیکه روز به روز بر اختیارات دولت اضافه می شد. بعبارت دیگر، تحولات اجتماعی، اختیارات بیشتر برای دولت را ایجاد می کرد که به نوبه خود ضمن تنوع بخشیدن و گسترش عمل اداری، بر حجم اختلافات بین دولت- اداره و

^۴ - "Endicott", (2011): chaps 14-15

^۵ - در بریتانیا به موجب قوانین مختلف انواع مراجع رسیدگی با انواع اسامی از قبیل دیوان اداری، هیات ها (panel)، کمیته، داوران (Referees)، کمیسیون ها و مراجع دیگر دولتی در کار رسیدگی به انواع اختلاف هایی هستند که در نتیجه اجرای برنامه های دولت، بین دولت و اشخاص خصوصی و یا حتی بین اشخاص خصوصی با یکدیگر رخ می دهد.

^۶ - Albert Venn Dicey (1835-1922)

^۷ - "Zoller", (2008): 106

^۸ - "The common law of the land".

^۹ - "Longley and James", (1999): 246

شهروندان نیز می افزود. با این حال دادگاه ها در انگلستان تا مدت‌ها مجبور بودند با اشکال و روندهای حقوق خصوصی، اهداف حقوق عمومی را دنبال کنند.

در این شرایط و در نبود يك قانون اساسي مدون حاوي اصول و ارزشهاي مشخص نظام سياسي- اداري كه پايه يك حقوق عمومي متمايز از حقوق خصوصي را تشكيل دهد و نگاهها عمدتاً به دستگاه قضايي بود تا بلکه در گذر زمان و حتي المقدور با بهره گيري از سنت (رويه) قضايي همه خلاء هاي حقوقي ناشي از رشد صنعت و رونق تجارت و شهروندپي را پر کند؛ سنتي كه در بستري ليبرالي نضج گرفته بود و فردگرایی مفرط آن، «دولت» را از هرگونه تصور انتزاعي تهی می کرد^{۱۰} و مأموران منسوب به آن را صرفاً بعنوان «شهروندان اونيفورم دار»^{۱۱} همسان شهروندان ديگر پاي يك محكمه مي نشاند.

۲-۲- افزایش اختیارات (قانونی) دولت: تجربه نابرابری اداره و شهروند

اما روند واقعی امور در بریتانیا و سایر نقاط دنیا مسیری غیر از خطوط ترسیم شده توسط دایسی را طی کرد. رشد فعالیت های اقتصادی دولت در بریتانیا از طریق تصدی گری در امور مختلف و افزایش عنصر مداخله دولت، حجم اختلافات بین افراد و اداره و مقامات اداری با یکدیگر را افزایش داد. طبقات متمکن با زیاد شدن امتیازات اجرایی و اختیارات دولتی ناشی از مقررات موضوعه پارلمان، آنرا تعرض نامطلوب به مالکیت خصوصی و آزادی فردی شناختند و شروع به اعتراض به تصمیمات اداری در دادگاه ها کردند. سایر افراد نیز، مانند کارگران، تقاضای حمایت در مقابل نقض قوانین را داشتند.^{۱۲} ظهور اشکال نوین دادرسی اداری خارج از دادگاه بخشی از پاسخ در برابر فشارها و گوشه ای از تغییری بود که در الگوی قضایی اعمال قدرت عمومی صورت می گرفت. در واقع در این زمان یافتن شیوه های جایگزین حل اختلاف بخش مهمی از توان حقوق اداری انگلیس را مصروف خود می کرد.

همینطور دادگاهها نیز به سهم خود قلمرو حقوق عرفی ذاتی خود را اصلاح نمودند؛ به منظور جلوگیری از افزایش قدرت نهادهای دولتی، قضات شروع به طرح و تأسیس بسیاری از اصولی کردند که برای حقوق عمومی مدرن در این کشور، اکنون آشنا است. در واقع، به دلیل نبود هیچ گونه اساس قانونی (از جمله قانون اساسی) که مؤید و منبع حقوق شهروندان و صلاحیت محاکم قضایی برای بازنگری اعمال اداری در برابر نقض این حقوق باشد، دادگاه های عادی بریتانیا در «بازنگری» اعمال اداری، تنها براساس برداشت خود از قانون پارلمان و مفاهیم سنتی، به نحوی دلبخواه و خود مختار عمل می کردند و با توسعه روندهای موجود و گاه ابداع ابزارهای حمایتی جدید در صدد پاسخگویی به شکایات علیه اعمال اداری بر می آمدند.

اینکه «تنها شخصی که می تواند «طرف» يك دعوا باشد، فردي خصوصي است كه بدنبال اجرائي حقوق فردي خود است، برداشتی بود بیشتر مناسب قرن نوزدهم تا بیستم. واقعیت این است که دولت صرفاً مجموعه ای از اشخاص خصوصی دارای اونيفورم رسمي نیست. چنین رویکردی عدم توازن قدرت موجود بین شهروندان عادی و «دولت» را نادیده می گیرد و در نتیجه از پی جویی پاسخ های مناسب برای مسائل «عمومی» جامعه طفره می رود؛ عدم شناسایی مسئولیت مدنی دولت در بریتانیا تا سال ۱۹۴۷ با تصویب قانون موسوم به «دادرسی سلطنتی»^{۱۳} را می توان ناشی از یک چنین رویکرد فردگرایانه

^{۱۰}- در انگلستان کلمه "دولت" (state) نماد حاکمیت در داخل نیست و از نظر حقوقی تنها در ارتباط با حقوق بین الملل مفهوم دارد. کلمه ای که ناظر به حاکمیت داخلی است، 'Crown' است. (Zoller, 2008): 83-4

^{۱۱}- این تعبیر مشهور ('citizens in uniform') از آلبرت دایسی است.

^{۱۲} - "Longley and James", (1999): 13-14

^{۱۳}- The Crown Proceedings Act

ای دانست. حفظ تمایز عمومی - خصوصی، علاوه بر اینکه برای حفظ شخصیت حقوقی «دولت» بعنوان حافظ منافع عمومی ضرورت دارد، برای تعیین شیوه توزیع قدرت و نظارت بر اعمال آن بسیار حیاتی است.^{۱۴}

این گرایش به سمت «حقوق عمومی» در ابتدا از طریق گسترش حقوق رویه ای (یعنی قواعد حاکم بر روند و تشریفات رسیدگی) از راه بسط و تعمیم سنت «حقوق طبیعی» و تسری آن به همه اعمال و تصمیم گیری های اداری صورت گرفت. از این به بعد آنچه اهمیت داشت «تکلیف به عمل منصفانه» بود^{۱۵} که ضرورت مداخله قضایی را برای حمایت از حقوق رویه ای شهروندان در طی تصمیم گیری های اداری و شبه قضایی درست همانند تصمیم گیری های قضایی ایجاب می کند.

اما با توجه به اختیارات و امتیازات ویژه ای که اداره در روابط عدیده اش با شهروندان از آن برخوردار گردیده، صرف اکتفا به حقوق رویه ای (انصاف رویه ای) برای کنترل وضعیت نابرابر اداره و شهروندان کافی نخواهد بود؛ وجود یک رویکرد «حقوق عمومی» لازم بود که بتواند به شکل **ماهوی** بر اعمال و فعالیت های اداره نظارت کند. هر چند اصولی همچون تفکیک قوا، اصل عرفی نزاکت (در روابط قوا)^{۱۶} و البته اصل حاکمیت قانون که البته با تصویب قانون بشر ۱۹۹۸ معنای عینی و مشخصی یافت، هر یک در شکل دادن و به نوبه خود محدود کردن نظارت قضایی بر اعمال دولت در این کشور نقش داشته اند. در واقع پذیرش مواد کنوانسیون حقوق بشر اروپایی در نظام حقوقی انگلستان، گستره و عمق مداخله قضایی را در دعاوی اداری در این کشور افزایش داد. چراکه تعهد به حفظ و رعایت حقوق بشر شکلی و ماهوی مندرج در قانون حقوق بشر، کلیه فعالیت های اداره را که بر مبنای تکالیف قانونی و یا حتی اختیار گزینشی صورت می گرفت، شامل می شود. دیگر هیچ تصمیم، فعل یا روند اداری (و بلکه تقنینی و قضایی) نیست که به نوعی «تناسب» آن با حقوق بشر سنجیده نشود؛ دست محاکم در تشخیص موضوع و نحوه ایجاد موازنه بین حقوق و آزادی های فردی از یک طرف و میان این حقوق و آزادی ها و منافع و مصالح، در ظاهر امر، «عمومی» مورد نظر اداره از طرف دیگر، باز خواهد بود.

اما باید دانست که «بازنگری قضایی» همانگونه که خواهیم دید، آخرین مرحله در نظارت قضایی است و مدعی یا شاکی پیشتر باید سایر روندهای دادخواهی از جمله روندهای شبه قضایی را طی کرده باشد.

نکته بعدی اینکه همه اعمال و فعالیت های دولت مشمول نظارت قضایی نمی شود. صرف نظر از اعمال سیاسی دولت، فعالیت های منجر به مسئولیت مدنی دولت و همینطور اعمال قراردادی دولت کم و بیش تابع همان معیارهای قضایی حقوق خصوصی است و رسیدگی به آنها در مراجع قضایی عادی صورت می گیرد.

به عبارت دیگر اگر گسترش دیوان های اداری به عنوان مراجع شبه قضایی و گسترش روند «بازنگری قضایی» که تابع تشریفات و روندهای مخصوص حقوق عمومی است، با آرمان برای دولت و شهروند آلبرت دایسی فاصله دارد، روند رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی و قراردادی دولت، به آرمان برابری که ویژگی سنتی حقوق عرفی است، نزدیک تر است.

۳- وجوه متمایز نظارت قضایی بر اعمال اداری در انگلستان

^{۱۴} - "Harlow and Rawlin", (2009): 20

^{۱۵} - رای صادره توسط مجلس لردها در دعوی بسیار مشهور Ridge v. Baldwin (1964) که مطابق آن "بازی منصفانه"، اصل بنیادی هر نوع تصمیم اداری است که بر حقوق افراد تاثیر می نهد؛ در حالی که پیشتر از آن این اصل تنها در مراجع دارای کارکرد شبه قضایی قابل اجرا بود.

^{۱۶} - اصل عرفی نزاکت (comity) یعنی احترامی که یک مقام عمومی باید به کار مقام عمومی دیگر نشان دهد. یعنی هر مقام عمومی باید به شیوه ای عمل کند که با نقش مقامات دیگر عمومی سازگار باشد. اصل نزاکت در حقوق اداری اهمیت بسیاری دارد. به دلیل اختیارات فراوان قضات این خطر همیشه وجود دارد که وظیفه نظارتی آنها به مداخله در کار مراجع اداری بیانجامد. "Endicott",

(2011): 17

۱-۳- مفهوم اداره در انگلستان

«اداره»^{۱۷} در حقوق اداری انگلستان معنای وسیعی دارد. اداره شامل همه اعمال قوه مجریه به جز اعمال و تصمیمات آن در پارلمان می شود؛ به عنوان مثال ارائه لایحه به مجلس عوام و یا پاسخ به سؤالات نمایندگان، عمل اداری محسوب نمی شود. از نظر نهادی، اداره شامل همه کارگزاری های دولت مرکزی می شود؛ به استثنای دادگاه ها و پارلمان. حقوق اداری در این کشور همچنین ناظر بر اعمال نهادهای محلی نیز هست؛ همچنین مراجع تصمیم گیرنده ای که کم و بیش از دولت (مجریه) استقلال دارند؛ همانند دادستانی سلطنتی^{۱۸} و همینطور تصمیم گیرندگان دیگر تقریباً مستقل از قوه مجریه همچون دیوان های اداری و امبودزمن ها. همه اینها مشمول حقوق اداری واقع می شوند.^{۱۹} بنابراین در حال حاضر حقوق اداری در انگلستان ناظر بر همه اعمال حکومتی است؛ و «بازنگری قضایی» شامل تقریباً کلیه اعمال قوه مجریه حتی «اختیارات انحصاری»^{۲۰} دولت می شود و تشخیص موارد غیر قابل نظارت قضایی که از باب «نزاکت» عرفی و احترام به حدود اختیارات قانونی دیگر قوا، موضوع نظارت قرار نمی گیرد، با دادگاه است. ضمناً مطابق بخش ۶ قانون حقوق بشر ۱۹۹۸^{۲۱}، عمل کردن بر خلاف حقوق مقرر در کنوانسیون را برای هر «مرجع عمومی»^{۲۲} غیر قانونی شناخته است و در ادامه مرجع عمومی را هرکسی می داند که دارای «کارویژه با ماهیت عمومی» برخوردار است.

۲-۳- امکان طرح دعوا علیه اداره

تاریخ کامن لا به قضات اختیارات گسترده ای برای کنترل اقدامات اداری داده است. در این قرن، «قواعد دادرسی مدنی» مصوب ۱۹۸۸ به این اختیار قضایی افزوده است.

در انگلستان انتخاب روش های احقاق حق از اهمیت بالایی برخوردار هستند. در واقع بدون آنها شما نمی توانید امیدوار باشید که شکایات و دعاوی قضایی مطروحه حل و فصل شوند. اگر چه دادگاه ها به عنوان سازوکار نظارت سراسری مسئول رسیدگی هستند، اما مهم است که به خاطر بسپاریم جبران قضایی^{۲۳} تنها یک جنبه از دادخواهی ممکن برای شکایت کنندگان و معترضین علیه نهادهای عمومی است. از نظر کمیت، سازوکارهای غیرقضایی نسبت به دادگاه ها، به دعاوی زیادی می پردازند و ممکن است که برای حل اختلافات مناسب تر باشند.

سؤال این است که در برخورد با یک عمل اداری غیرقانونی چه می توان انجام داد؟ ممکن است تصور شود که این کار آسانی است و مدعیان به سادگی می توانند از هرگونه دادرسی موجود در دادگاه استفاده کنند. چنانکه خواهیم دید تکنیک ها و فنون قدرتمندی برای قضاوت و رسیدگی در مورد نقض حقوق یا غیرقانونی بودن اقدامات اداری در انگلستان وجود دارد. فرآیندهای قضایی بالقوه مفید برای تصمیم گیری درباره دعاوی اداری وجود دارد. اما این که مدعی کدامیک را انتخاب کند و یا می تواند انتخاب کند در نتیجه کار بسیار موثر است.

دعوی مخصوص حقوق عمومی در انگلستان دعوی «بازنگری قضایی» است که نزد «دادگاه اداری» مطرح می شود. موارد «بازنگری قضایی» در دهه های گذشته چندین برابر شده و پرونده ها در حیطه های گوناگون افزایش یافته است که این موارد به صورت گسترده ای در زمینه ی پناهدگی و مهاجرت، املاک^{۲۴}، خانه سازی و مجوزات^{۲۵} هستند.

17 - Administration

18 - Crown Prosecution Service (CPS)

19 - "Endicott", (2011): 9

20 - Prerogatives

21 - قانون حقوق بشر (1998): بخش ۶، ب، ۳

22 - public authority

23 - judicial remedies

24 - "Horne", 2006

در کنار افزایش بازنگری قضایی، در اصول حقوق عرفی و قانونی بازنگری نیز گسترش و تحول بوجود آمده است. اگر چه تعداد واقعی موارد «بازنگری قضایی» ممکن است در مقایسه با هزاران تصمیمی که مدیران و یا با استفاده از تمهیدات غیر قضایی اتخاذ می شود، کم باشد، اما از نظر کیفیت به دلیل تاثیری که می توانند بر تصمیم گیری مدیران بگذارند بسیار مهم هستند.

۳-۳- چندگونگی روندهای قضایی

هر چند دعوی مخصوص حقوق عمومی در انگلستان «بازنگری قضایی» است، اما نکته ای که باید همواره مدنظر باشد اینک:

اولاً «بازنگری قضایی» آخرین مرحله است و مدعی باید کلیه روندهای دادخواهی مقرر قانونی را طی کرده باشد. این روندهای دادخواهی، اغلب شبه قضایی هستند. از سال ۲۰۰۷ و اصلاحات مهمی که با تصویب «قانون دیوان های اداری، دادگاه ها و اجرا»^{۲۶} صورت گرفت، ساختار دو مرحله ای «دیوان های اداری» چنانکه خواهد آمد، شباهت فراوانی به دادگاهها پیدا کرده است. رجوع به سازوکار تجدیدنظر^{۲۷} قانونی نزد دیوان اداری به سود مدعی است. چرا که رسیدگی در آن، ماهوی است و چه بسا مرجع رسیدگی تصمیم خود را جایگزین تصمیم اداره می کند.

دوم اینک، یکی از تفاوت های بنیادی روندهای اداری و قضایی این است که تصمیم گیرنده اداری تابع اصل اعتبار امر مختومه^{۲۸} نیست و می تواند تصمیم خود را بازبینی کند. «بازبینی»^{۲۹} اداری غیر از شکایت از تصمیم نزد یک مرجع ثالث، خواه قضایی، خواه غیرقضایی یا شبه قضایی است. در بازبینی، خود تصمیم گیرنده با تقاضای فرد زیان دیده از تصمیم، اقدام به بازبینی تصمیم خود می کند.

۳-۳-۱- طرح دعوی عادی

دادخواهی و امکان طرح دعوا علیه اشخاص عمومی و خصوصی در همه کشورها از جمله انگلستان یک «حق» بنیادی است. در یک دعوی عادی^{۳۰} که ممکن است هم علیه اشخاص خصوصی مطرح شود هم علیه اشخاص و مأموران عمومی، روند دادرسی و فرصت های دو طرف یکسان است. در مورد دعوا علیه اداره دادگاه عالی می تواند حکم خسارت صادر کند، یا دستور موقت^{۳۱} و یا می تواند اعلامیه ای^{۳۲} صادر کند که عمل اداری را غیرقانونی اعلام کند. طرح دعوی عادی مستلزم برخورداری از یک «حق» حمایت شده است که نقض شده و مدعی باید آن را اثبات کند. دعوی مسئولیت مدنی علیه مأمور دولت یک نمونه از چنین دعوایی است. بنابراین، با احراز ذی نفع بودن خواهان، دادگاه مکلف به رسیدگی و صدور رأی است و رسیدگی هیچ محدودیتی ندارد، چرا که مدعی، حق طرح دعوا دارد و برخلاف دعوی «بازنگری قضایی» که امتیازی است که دادگاه می بخشد و همانطور که خواهیم گفت محدودیت های زیادی دارد. با این حال، مدعی گاه در انتخاب هر یک از این دو روند مختار است.

۳-۳-۲- دعوی «بازنگری قضایی»

25 - "Longley and James", (1999): 105

26 - The Tribunals, Courts and Enforcement Act

27 - Appeal

28 - Res judicata

29 - Reconsideration

30 - Ordinary claim

31 - Injunction

32 - Declaration

«قواعد دادرسی مدنی»^{۳۳} یک روند فوق العاده برای بازنگری قضایی مقرر کرده است. دعوی بازنگری قضایی توسعه مدرن رویه هایی است که دادگاه کینگز بنچ^{۳۴} در قرون وسطی ابداع کرده بود تا از اختیارات پادشاه استفاده کند تا در مورد قانونی بودن اقدامات مقامات خود تحقیق کند.^{۳۵} امروزه «قواعد دادرسی مدنی» این دعوا را اینگونه تعریف کرده است:^{۳۶}

یک دعوا برای بازنگری قانونی بودن

الف- یک مصوبه

ب- یک تصمیم، اقدام یا کوتاهی در اقدامی در ارتباط با انجام یک وظیفه عمومی.

این روند طرح دعوا، روش های جبرانی خاصی را که به روش های جبرانی انحصاری^{۳۷} موسوم است، فراهم می سازد که تنها در همین نوع دعوا قابل دسترس است. این ابزارها یا احکام جبرانی شامل دستور به مقامات برای انجام یک اقدام^{۳۸}، دستور ارسال سوابق موضوع یا دستور ابطال^{۳۹} که مهم ترین دستور است و دستور منع اقدام^{۴۰} می شود.^{۴۱} با این حال، مدعی^{۴۲} نمی تواند تنها و صرفاً برای جبران خسارت به روند بازنگری قضایی متوسل شود؛ مگر اینکه ادعای پرداخت خسارت موکول به غیرقانونی شناختن عمل اداره باشد؛ یا زمانی که یک حق بشری مقرر در «قانون حقوق بشر ۱۹۹۸» نقض شده باشد.^{۴۳} گفته می شود به همین دلیل است که دعوی مسئولیت مدنی صرف نزد دادگاه اداری قابل پذیرش نیست.^{۴۴}

علاوه بر این، قاضی در مواردی بموجب «قواعد دادرسی مدنی» از این اختیار برخوردار است که تصمیم غیرقانونی را به جای ابطال برای اصلاح به تصمیم گیرنده برگرداند.^{۴۵} و یا «تا جاییکه مقرر مصوب اجازه دهد، تصمیم خود را جایگزین تصمیم موضوع دعوا کند».^{۴۶} منظور بخش اخیر این است که دادگاه در صورتی می تواند تصمیم جایگزین بگیرد که قانونگذار در اختصاص قدرت تصمیم گیری به تصمیم گیرنده مورد نظر، هدف خاصی را دنبال نمی کرده است.^{۴۷}

بیان چگونگی اعمال قانون و اعلام^{۴۸} غیرقانونی بودن عمل مرجع عمومی که صرفاً جنبه اعلامی دارد نیز از اختیارات دادگاه است؛ همینطور اعلام ناسازگاری «مصوبه» اجرایی با «قانون حقوق بشر» ۱۹۹۸ نیز اختیار دیگری است که دادگاه اداری در «بازنگری قضایی» دارد که در جای خود به آن می پردازیم.

صدور دستور موقت^{۴۹} الزامی برای انجام یا عدم انجام کاری تا اتخاذ تصمیم نهایی هم از اختیارات دادگاه شناخته می شود.

۳-۳-۳- دستور احضار زندانی

33 - Civil Procedure Rules

34 - Court of King's Bench

35 - "Endicott", (2011): 356

۳۶- «قواعد دادرسی مدنی» (۱۹۹۸) بخش ۵۴، ۱

37 - Prerogative remedies

38 - Mandamus/ mandatory order

39 - Certiorari/ quashing order

40- Prohibition/ prohibiting order

۴۱- «قواعد دادرسی مدنی» (۱۹۹۸) بخش ۵۴/۲

42 - Claimant

۴۳- " راهنمای بازنگری قضایی": "an introduction to judicial" (2018) www.publiclawproject.org.uk,p.

44 - "Endicott", (2011): 390

۴۵- «قواعد دادرسی مدنی»، بخش (الف) ۵۴/۱۹

۴۶- «قواعد دادرسی مدنی»، بخش (ب) ۵۴/۱۹

47 - "Endicott", (2011): 390

48 - Declaration

49 - Injunction

دستور احضار زندانی^{۵۰} تنها برای به چالش کشیدن و اعتراض به بازداشت غیرقانونی در یک فرآیند بسیار ساده در دسترس است که در قرون وسطی ابداع شد^{۵۱} و اکنون در «قواعد دیوان عالی»^{۵۲} آمده است. در خواست صدور این دستور از طریق طرح دعوا برای کسی که در بازداشت است، **یک حق** است و به تشخیص و صدور مجوز توسط دادگاه بستگی ندارد.

۴-۳-۳- روند رسیدگی مقرر در بخش ۷ قانون حقوق بشر ۱۹۹۸

این روند قضایی در دسترس کسی است که مدعی است که از یک عمل غیر قانونی موضوع بخش ۶ «قانون حقوق بشر» زیان دیده است. دعوا می تواند یا در قالب یک دعوای عادی و یا یک دعوای بازنگری قضایی مطرح شود و دادگاه می تواند «در چارچوب اختیارات خود چنانچه آن را عادلانه و مناسب می داند» حکم مقتضی صادر کند.^{۵۳} از دو جهت کار دادگاه اروپایی حقوق بشر با حمایت از حقوق بنیادی در کامن لا متفاوت است:

به موجب کنوانسیون اروپایی حقوق بشر،

- نقض حقوق به هیچ عنوان بر این اساس که قانونگذار کشور چنین اختیاری داده، قابل توجیه نیست.
 - دست اندازی در منافع موضوع حمایت حق های کنوانسیون باید با اهداف مشروع همخوان و متناسب باشد.^{۵۴} قانون حقوق بشر ۱۹۹۸ از چهار نظر بر حقوق انگلیس اثر گذاشته است:
 - شیوه تازه ای برای خوانش و اجرای قوانین پیش می نهد؛
 - مبنای تازه ای برای غیرقانونی شناختن عمل اداری پیش می نهد؛
 - شیوه جبرانی تازه ای را در ارتباط با اعمالی که به موجب بخش ۶ قانون غیر قانونی هستند، پیشنهاد می کند؛ از جمله حکم به جبران خسارت اگر مطابق بخش ۸ (۳) قانون «در ایجاد رضایتمندی عادلانه»^{۵۵} ضروری باشد.»
 - شیوه جدیدی برای اصلاح قانون (اعم از قوانین اولیه و ثانویه) است؛ اگر قضات اعلام ناسازگاری کنند.
- در خصوص مورد اخیر مطابق بخش ۶ قانون حقوق بشر «برای یک مقام عمومی، عمل کردن به نحوی که مغایر با حق کنوانسیون باشد، غیرقانونی است». مطابق بخش ۳ «تاجاییکه ممکن است» قانون اولی و ثانوی «باید به گونه ای خوانده و اجرا شود که با حق های کنوانسیون سازگار باشد». اگر چنین چیزی ممکن نباشد که البته به تشخیص دادگاه است، در مورد قانون اولی (قوانین پارلمانی) دادگاه اعلام ناسازگاری می کند. اعلام ناسازگاری قانون با حق های کنوانسیون قانون مورد نظر را از اعتبار نمی اندازد. در عوض دولت موظف است روند اصلاح قانون را در پیش گیرد و دستور اصلاحی^{۵۶} صادر کند. دستور اصلاحی در صورت تأیید دو مجلس می تواند قانون مورد نظر را اصلاح کند؛ بی آنکه نیازی به وضع قانون جدید باشد که روند کندتر و پیچیده تری است. با این حال باید دانست که اصلاح قانونی یک بار و مسئولیت سیاسی بر دوش دولت است و قانون حاوی هیچ الزام قطعی برای اصلاح قانون از سوی دولت نیست. به عبارت دیگر، رأی به اصلاح قانون در نهایت با پارلمان است. در صورت عدم اصلاح، شاکمی می توان به دادگاه اروپایی حقوق بشر مراجعه کند. در این صورت دولت انگلستان وفق تعهد بین المللی کاملاً تابع حکم و دستور «دادگاه استراسبورگ» خواهد بود.
- در مورد قوانین ثانوی مصوب قوه مجریه، نظارت قضایی آسان تر است و دادگاه می تواند مصوبه را ابطال کند.

⁵⁰ - Habeas corpus

⁵¹ - "Endicott", (2011): 5

⁵² - "Rules of supreme court (RSC)", order 54.

^{۵۳} - "قانون حقوق بشر"، بخش ۸ (۱)

⁵⁴ - "Endicott", (2011): 74

⁵⁵ - Just satisfaction

⁵⁶ - Remedial order

مطابق قانون حقوق بشر بریتانیا دادگاه های انگلستان آرای دادگاه اروپایی حقوق بشر را «باید در نظر بگیرند»⁵⁷ وگرنه شاکی می تواند به دادگاه استراسبورگ متوسل شود. با این حال در دعوی هورن کسل⁵⁸ لرد فیلیپس در انشای رأی متفق القول دیوان عالی بریتانیا نوشت که «این دادگاه ملزم به رأی دادگاه اروپایی حقوق بشر به عنوان سابقه نیست و باید مسئولیت تصمیم گیری درباره نحوه تاثیر حق های کنوانسیون را به هنگام عارض شدن موضوع، بپذیرد». باید توجه داشت که در انگلستان دادگاه های پایین تر ملزم به پیروی از سوابق آرای دادگاه بالاتر هستند؛ حتی اگر با آرای دادگاه حقوق بشر اروپایی ناسازگار باشد.⁵⁹

4- «بازنگری قضایی» به مثابه وجه ممیز حقوق عمومی

گفته می شود در انگلستان «بسیاری از کسانی که قائل به متمایز بودن حقوق عمومی هستند، حقوق عمومی را معادل بازنگری قضایی می انگارند و ستاره راهنمای آنها یک برداشت فراخ از مفهوم «منفعت عمومی» است. نفع عمومی آشکارا نقش مهمی در بازنگری قضایی و به ویژه در تشخیص و انتخاب ابزارهای جبرانی⁶⁰ از سوی دادگاه ایفاء می کند. صلاحیت تشخیصی دادگاه در خودداری از بکارگیری یک شیوه جبرانی حتی زمانی که مدعی، دلیل خود برای بازنگری را نزد دادگاه ثابت کرده است، ملاحظات نفع عمومی در روند رسیدگی نیز ایفای نقش می کند؛ از جمله در تعیین ضرب الاجل ها و یا اعمال محدودیت بر ادله شفاهی و در برخی مواقع نیاز به کسب مجوز برای شروع رسیدگی. اگر اینها نماینده «ارزش» های حقوق عمومی هستند، باید گفت همگی به نفع دولت هستند و ناسازگار با اصولی هست که در مسئولیت دولت در شبه جرم؛ قرارداد و انصاف اعمال می شود.»⁶¹ چرا که در موضوعات اخیر، چنانکه پیشتر گفتیم فرض بر برابری دولت و شهروندان است و سازوکار رسیدگی به آنها به آرمان برابری دایسی نزدیک تر است. هرچند اصلاحات قانونی به مرور امتیازهایی را به سود دولت حتی در این قبیل دعاوی برقرار کرده است.

یک سؤالی که مطرح می شود این است که آیا همه دعاوی علیه دولت را باید دعوی «بازنگری قضایی» دانست؟ از توضیحات گذشته معلوم است که چنین نیست. «بازنگری قضایی»، اصولاً روندی است کوتاه برای رسیدگی به **قانونی بودن عمل** اداری به معنی عام و دادگاه غالباً وارد واقعیت موضوع نمی شود. با این حال، اگر اختلاف بر سر واقعیات امر باشد، یک راه می تواند طرح یک دعوی عادی باشد. در دعوی مسئولیت مدنی اعم از قراردادی و غیر قراردادی چنانکه گفته شد وضعیت به همین صورت است.

نکته مهم دیگر این است که دعوی «بازنگری قضایی» هرچند علیه مراجع عمومی مطرح می شود، اما به نظر می رسد ملاک صرفاً ماهیت مرجعی نیست که علیه آن طرح دعوا می شود، بلکه ماهیت فعالیت هم اهمیت دارد. بنابراین گاهی می توان علیه یک مرجع غیرعمومی به دلیل فعالیت عمومی آن، دعوی بازنگری قضایی مطرح کرد. هر چند گفته می شود اکثر دعاوی بازنگری در کشورهای حوزه کامن لا مربوط به فعالیت مراجع دولتی اعم از ملی و محلی است.⁶²؛ به شرطی که در مقام «اجرای کارویژه عمومی» خود باشند. اما وقتی مرجع عمومی وارد قرارداد با یک شخص حقیقی یا حقوقی می شود، همانند یک شخص خصوصی عمل می کند و بنابراین مشمول «بازنگری قضایی» نمی شود.

57 - 'Must take an account': (Human Rights Act 1998 s 2(1)(a))

58 - "Horncastle", Rv(۲۰۰۹)

59 - "Endicott", (2011): 102-103

60 - Remedial discretion

61 - "Aronson", (2017): 3

62 - "Thomson", (2017): 905

موجبات اصلی «بازنگری قضایی» شامل عمل کردن خارج از اختیار قانونی، عمل غیرعقلانی و بی انصافی رویه ای است. لرد دیپلاک،^{۶۳} موجبات دیگر بازنگری قضایی را برگرفته از این سه مبنای بنیادی می شناخت. هرچند دیگران، موجبات دیگر بازنگری را در خط مستقیم ذیل این سه ایده مطرح نمی کنند.^{۶۴}

۱-۴- محدودیت های «بازنگری قضایی»

باید توجه داشت که هر چند عدم امکان طرح دعوا در مرجع قضایی یا عدم امکان مطالبه قضایی^{۶۵} محدودیتی در رسیدگی قضایی به برخی از موضوعات خاص محسوب می شود؛ اما قابلیت موضوعات برای مطالبه قضایی^{۶۶} الزاماً به معنی مداخله قضایی نخواهد بود. چنانکه گفته شد بازنگری قضایی، آخرین وسیله است؛ بنابراین، اگر رسیدگی از طریق یک دیوان اداری و یا هر شیوه جایگزین حل اختلاف یا بازبینی^{۶۷} تصمیم اولیه از سوی مرجع تصمیم گیرنده پیش بینی شده باشد، نوبت به «بازنگری قضایی» نمی رسد. بجز این، همانگونه که در صفحات بعد خواهد آمد، خود «بازنگری قضایی» دارای شرایط و تشریفات است که در یک دعوای عادی مشاهده نمی شود.

با وجود این محدودیت ها گاهی دولت می خواهد تصمیم برخی نهادها را از اعتراض مصون نگه دارد. هرچند مقررات قانونی حاوی چنین قیدی که به «شروط سالب»^{۶۸} موسوم است، به گونه ای که در زیر خواهیم دید، با مقاومت دادگاه ها مواجه می شود:

۱-۴-۱- محدودیت قانونی: قید استثناء از صلاحیت یا شرط سالب

گاهی قوانین مصوب پارلمان در بردارنده چنین قیدی است و برخی تصمیمات را از صلاحیت دادگاه خارج می کند. مهم ترین مساله ای که در این موارد مطرح می شود تعارض آن با حق شهروندان عادی در انجام شکایت و اعتراض علیه تصمیمات مراجع عمومی به منظور تضمین قانونی بودن آنها است. به عبارت دیگر مساله اصلی تعارض این چنین قیدی با اصل حاکمیت قانون است. در واقع، قید استثناء از صلاحیت قضایی باعث تنش بین خواست پارلمان که باید اجرا شود از یک سو و حق یا خواست شهروندان در طرح شکایت علیه مراجع عمومی نزد دادگاهها است که آن نیز نباید نادیده گرفته شود.

۲-۴-۱- انواع قیود استثناء از صلاحیت قضایی

چهار گونه قید استثناء از صلاحیت وجود دارد:

- قید استثنای کامل^{۶۹}
- قید نهایی بودن^{۷۰}
- قید محدودیت زمانی^{۷۱}
- قید دلیل قاطع^{۷۲}

رویه قضایی انگلستان در هیچ یک از این موارد، همسان و یکنواخت نیست:

⁶³ - Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service [1985]

⁶⁴ - "Bell", (2020): 2

⁶⁵ - Non- justiciability

⁶⁶ - Justiciability

⁶⁷ - Reconsideration

⁶⁸ - Ouster clause

⁶⁹ - Total ouster / fully preclusive clauses

⁷⁰ - Finality clauses

⁷¹ - Time limit clauses

⁷² - "Conclusive evidence clauses" refers to "Longley and James", (1999): 160-162

در اوائل قرن بیستم معلوم نبود که آیا دادگاهها می توانند اقدام به بازنگری تصمیم یک مرجع اداری کنند وقتی قانون آن را «نهایی» می داند؟ اما ظاهراً برای اولین بار در دعوی «شرکت گرانیات پی وای ایکس و دولت»^{۷۳} بود که روشن شد توسل افراد به دادگاه ها برای تعیین حقوق خود از صلاحیت دادگاه خارج نمی شود «مگر با کلمات روشن». این تصمیم درست بود؛ زیرا مستثنی کردن یک تصمیم از نظارت قضایی به معنی عدم دخالت دادگاه نیست؛ آن هم وقتی تصمیمی نادرست باشد.

چند سال بعد در دعوی «کمیسیون غرامت خارجی و انیسمینیک»^{۷۴} مطابق قانون پارلمان مقرر کرده بود «تعیین تکلیف کمیسیون درباره هر درخواستی که از آن به موجب این قانون صورت می گیرد، نباید در هیچ محکمه قانونی زیر سؤال رود». مجلس لردها تصمیم کمیسیون غرامت موضوع این قانون را ابطال کرد؛ بر این اساس که از نظر مجلس لردها تصمیم کمیسیون، «تعیین تکلیف» واقعی مورد نظر قانون نبوده است.

در انگلستان دعوی مذکور انیسمینیک در بالا نمونه ای کلاسیک از نحوه برخورد دادگاهها با قیود استثناء از صلاحیت قضایی است. این دعوا مربوط می شد به درخواست پرداخت غرامت شرکت انیسمینیک از «کمیسیون غرامت خارجی»^{۷۵} که یک دیوان اداری محسوب می شود. درخواست پرداخت غرامت به دنبال برنامه ملی سازی دولت مصر مطرح شده بود که اموال شرکت خواهان را مصادره می کرد. دولت مصر مبلغ غرامتی ناکافی برای جبران خسارت زیان دیدگان به دولت انگلستان پرداخته بود. کار کمیسیون این بود که بر یک مبنای پیچیده تخصیص غرامت را بر مبنای میزان زیان صورت دهد. کمیسیون ادعای پرداخت غرامت از سوی شرکت را مردود شناخت؛ بر این مبنای که کمیسیون به اشتباه گمان می کرد ادعای حق شرکت به یک شخص ثالث واگذار شده و بدین ترتیب شرکت انیسمینیک حق دریافت غرامت از کمیسیون را از دست داده است. مطابق بخش ۴ (۴) قانون غرامت خارجی مصوب ۱۹۵۰:

«تصمیم کمیسیون در مورد هر درخواستی که به موجب این قانون صورت می گیرد، در هیچ محکمه قانونی قابل اعتراض نخواهد بود.»

مطابق رای مشهور مجلس لردها قید استثناء از صلاحیت در مورد تصمیم یاد شده، به دلیل «اشتباه قانونی»^{۷۶} کمیسیون اعمال نمی شود. دلیل و مبنای عقیم بودن قید خروج از صلاحیت این بود که پارلمان علی القاعده نمی توانسته است دادگاهها را از نظارت بر مرزهای حقوقی عمل اداری باز دارد. گفته شده است هرچند کمیسیون یاد شده در زمره مراجع اداری بوده ولی از نظر تفکیک قوا بخشی از قوه مجریه محسوب می شده است.

توضیح اینکه اگر تا پیش از این رأی، دادگاهها صرفاً به موضوعاتی رسیدگی می کردند که به معنی مضیق کلمه «قضایی» محسوب می شده، از این پس از منظری دیگر به موضوع نگریسته شد. این که اگر به قوه مجریه اختیار داده شود بدون نظارت قانونی روشن عمل کند، این امر برخلاف قصد پارلمان آنگونه که در قانون مقرر شده، خواهد بود و هدف دادگاهها نیز چیزی جز نظارت بر این محدودیت های قانونی نیست. بنابراین دادگاه اختیار «بازنگری قضایی» عمل اداری را با وجود قید استثنای یاد شده خواهد داشت.

⁷³ - "Pyx Granite Co Ltd v Ministry of Housing and Local". (1960)

⁷⁴ - "Anisminic v Foreign Compensation Commission" (1969)

⁷⁵ - Foreign Compensation Commission (the 'FCC')

⁷⁶ - Error of law

علاوه بر این، گفته می شود این برداشت از تفکیک قوا با اصل حاکمیت پارلمان هم سازگار است. زیرا نهادهای اداری دارای کارکرد اجرایی نمی توانند برخلاف قانونی که پارلمان وضع کرده و اختیاراتی که به نهادهای یاد شده بخشیده شده، عمل کنند و دادگاهها باید نسبت به رعایت این مرزها هشیار باشند.^{۷۷}

۳-۱-۴- محدودیت های شکلی در روند رسیدگی

از آنجا که «بازنگری قضایی» دعوایی است که علیه اعمال و تصمیمات مراجع عمومی اداری صورت می گیرد، بر خلاف یک «دعوی عادی» علیه دولت، تابع محدودیت ها و تشریفات خاصی است که عبارتند از:

- الزام به اخذ مجوز؛
- وجود محدوده زمانی سه ماهه؛ در برخی قوانین مدت کمتری نیز پیش بینی شده است؛
- برخورداری از «نفع کافی»؛ که اینک به هریک از آنها می پردازیم:

۱-۳-۱-۴- نفع در طرح دعوی

به نظر می رسد دو معیار وجود دارد بسته به اینکه دعوی با استناد به قانون حقوق بشر صورت می گیرد یا خیر. چنانچه دعوا مبتنی بر قانون حقوق بشر نباشد، شخص باید «نفع کافی» خود را نشان دهد. این یک معیار فراخ است و شامل اشخاص حقوقی هم می شود. هم گروه های نماینده^{۷۸} هم گروه های فشار^{۷۹} که به دنبال «نفع عمومی» هستند، می توانند مدعی نفع کافی شوند. در یک دعوا^{۸۰} دادگاه رأی داد این موضوع که آیا یک گروه ذی نفع یا هر نهاد دیگر دارای نفع کافی هست یا خیر، باید بر اساس واقعیت های هر دعوا «تشخیص» داده شود.

اما زمانی که شاکی به قانون حقوق بشر استناد می کند معیار مضیق تری به کار گرفته می شود که از آن به «معیار زیانده»^{۸۱} تعبیر می شود. بخش ۷ (۱) قانون یاد شده مقرر می دارد:

«شخصی که ادعا می کند یک مقام عمومی به شیوه ای عمل کرده که بموجب بخش ۶ (۱) غیر قانونی بوده (یا قصد او چنین بوده)، می تواند (الف) به موجب این قانون علیه مقام مورد نظر نزد دادگاه یا دیوان اداری صلاحیتدار طرح دعوا کند و (ب) بر حق یا حق های موضوع کنوانسیون درهرجریان دعوی حقوقی تکیه کند، تنها اگر او زیان دیده از عمل غیرقانونی باشد. (یا می توانست باشد)»

۲-۳-۱-۴- تشریفات پیش از دعوا، مواعد زمانی و مرحله اخذ مجوز

تشریفات مربوط به طرح «دعوی بازنگری قضایی»^{۸۲} که در بخش ۵۴ قانون «قواعد دادرسی مدنی» آمده است. بازنگری قضایی آخرین اقدام قضایی است. از طرفین انتظار می رود پیش از توسل به این روند قضایی، مراحل پیشین رسیدگی را طی کرده باشند؛ از جمله تجدید نظرخواهی^{۸۳} قانونی و تجدید نظر خواهی نزد دیوان اداری مربوطه. یک روال یا «تشریفات پیش از دعوا»^{۸۴} هم وجود دارد که هدف آن فراهم کردن امکان اجتناب از طرح دعوا از سوی طرفین است. این روال شامل این است که مدعی طی نامه ای تصمیم موضوع شکایت و دلایل و موجبات شکایت (برای مثال، نواقص شکلی، کوتاهی در

77 - "Endicott", (2011): 63-66

78 - Representative groups

79 - Pressure groups

80 - R v Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace [1994]

81 - Victim test

82 - Claim for judicial review

83 - Appeal

84 - Pre- action protocol (PAP)

ملاحظه واقعیات مرتب...،) را یادآور شود این روال که گاه «نامه پیش از دعوا»^{۸۵} خوانده می شود به پاسخ دهنده که علی القاعده یک مرجع عمومی (وزارت کشور) است امکان می دهد پیش از شروع دعوا، ماهیت ادعای طرح شده علیه خود را موضوع نظر قرار دهد. خواننده یا پاسخ دهنده ۱۴ روز معمولاً فرصت دارد به نامه پاسخ دهد. مطابق بخش ۵۴(۵) قواعد دادرسی مدنی،

«دعوا باید:

الف. به سرعت، و

ب. در هر حال نه دیرتر از سه ماه از تاریخ وقوع سبب دعوا مطرح شود.»؛ مگر اینکه یک مصوبه مدت کمتری مقرر کرده باشد.

دعوا نزد دادگاه اداری مطرح می شود و به خواننده ابلاغ می شود و چنانچه موضوع در طول تشریفات پیش از طرح دعوا حل نشود، مرجع اداری و هر ذینفعی چنانچه بخواهد به مدعیات مطرح نزد دادگاه، اعتراض کند، ۲۱ روز از تاریخ ابلاغ دعوا فرصت دارد که پاسخ خود را که حاوی دلایل مخالفت اوست، به اطلاع خواهان و دادگاه برساند و بدین وسیله مانع صدور مجوز «بازنگری قضایی» شود.

این روند سپس وارد مرحله صدور «مجوز» می شود تا مدعیاتی که شانس برای موفقیت ندارند، کنار گذاشته شوند. در عمل این به این معنی است که خواهان باید پیش از اینکه به او امکان حضور در جلسه استماع و رسیدگی داده شود، از دادگاه اداری مجوز بگیرد. زمانی که فرم حاوی دعوا، ابلاغات^{۸۶} و هر سند پشتیبان دیگر به وسیله دفتر دادگاه اداری دریافت شد، برای ملاحظه نزد قاضی دادگاه ارسال می شود. دادگاه ممکن است صدور مجوز را موکول به برگزاری جلسه استماع^{۸۷} کند. اما چنانچه قاضی از صدور مجوز خودداری کند، خواهان می تواند طی ۷ روز خواهان بازبینی در جلسه شفاهی شود. اگر در جلسه شفاهی باز هم قاضی از صدور مجوز خودداری کند، خواهان حق دارد طی ۷ روز نزد دادگاه تجدیدنظر^{۸۸} از تصمیم مزبور تجدید نظر بخواهد.

تکلیف به صادق بودن^{۸۹} در روند بازنگری قضایی وظیفه دیگری بر عهده طرفین است. طرفین برای تدارک اطلاعات مرتبط به یکدیگر متکی هستند. چرا که انتظار نمی رود دادگاه به تحقیق شفاهی یا سؤال مستقیم از شاهد طرف مقابل روی بیاورد. بنابراین طرفین باید کل حقیقت را بیان کنند و طرح دعوی ناقص و گمراه کننده می تواند دلیل مناسبی برای رد دعوا باشد. در این مورد به درستی باید گفت این تکلیف به ارائه صادقانه اطلاعات حتی در مورد مقام عمومی که دارای اطلاعاتی است که می تواند نشان دهد چرا تصمیم موضوع شکایت، اتخاذ شده است، سنگین تر است؛ چرا که او نماینده منافع عمومی است و ارائه گزارشی نادرست و ناقص از واقعیت امر به سود منافع عمومی نیست.^{۹۰}

۳-۳-۱-۴ - جلسه رسیدگی

⁸⁵ - Letter before action/ pre-action letter

^{۸۶} - از جمله ابلاغ ها به اشخاص ثالث. مطابق بخش ۵۴ (۶) قواعد دادرسی مدنی، خواهان موظف است نام و آدرس هر شخصی که در نظر او ذی نفع محسوب می شود را ذکر کند. این طرفها حق دارند در بازنگری قضایی شرکت کنند و موظف به ثبت اعلام ابلاغ هستند.

⁸⁷ - "Oral hearing"

⁸⁸ - Court of appeal

⁸⁹ - Duty of candour

^{۹۰} - "راهنمای بازنگری قضایی دادگاه اداری"

دادرسی معمولاً با حضور یک قاضی که حسب تجربه از بین قضات دادگاه اداری انتخاب می شود، تشکیل می شود. وکیل خواهان شروع به صحبت می کند و در ضمن صحبت به سوابق موضوع که از نظر حقوقی مرتبط با پرونده هست اشاره می کند. سپس وکیل مرجع عمومی در پاسخ اظهارات خود را بیان می کند و وکیل خواهان یک بار در پاسخ متقابل نکات خود را بیان می کند. دادگاه یا بلافاصله یا اغلب پس از مدتی تصمیم گیری می کند. رأیی که اینگونه بعد از پایان دادرسی صادر می شود "قضاوت محفوظ"^{۹۱} نام دارد.

البته مطابق قواعد دادرسی در صورت توافق طرفین، دادگاه می تواند بدون جلسه رسیدگی استماع^{۹۲} بر اساس لوابح طرفین اقدام به صدور رأی کند.^{۹۳}

باید توجه داشت که یک ادعای موفق برای «بازنگری قضایی»، ضامن یک نتیجه مطلوب برای خواهان نیست. زمانیکه رأی دادگاه علیه خواننده باشد، پرونده برای تصمیم گیرنده ارسال می شود. این بدان معنی است که تصمیم گیرنده موظف به بازنگری است. ممکن است دادگاه پرونده را به تصمیم گیرنده دیگری ارجاع دهد.

۲-۴- حاکمیت قانون و محدودیت های شکلی طرح دعوی «بازنگری قضایی»

حفظ خودمختاری در تصمیم گیری و قائل شدن نقش های متمایز برای دادگاهها و تصمیم گیرندگان اداری را باید از جمله ارزش های حاکم بر حقوق حاکم بر بازنگری قضایی عمل اداری در انگلستان دانست.

در سنت حقوق عرفی بر خلاف سنت حقوق قاره ای بازنگری قضایی توسط قضات عادی صورت می گیرد و نه قضات و دادگاههای متخصص. نقش قاضی کامن لا ارزیابی قانونی بودن تصمیم یا عمل اداری است و نه ماهیت آن. هدف دادگاه تشخیص غیرقانونی بودن تصمیمات است و نه ارزیابی ماهیت و محتوای آن.

دادگاه از خود نمی پرسد که آیا این تصمیم درست است یا نادرست؟ از این پایین تر، قاضی از خود نمی پرسد که آیا اداره خود به تصمیم مورد نظر رسیده است... تنها سؤال برای قاضی این است که تصمیم گرفته شده بوسیله نهاد تحت نظارت، تصمیمی بوده است که قانوناً به شیوه انجام شده، اجازه داده شود؟

دادگاه و تصمیم گیرنده اداری هر یک حوزه تصمیم گیری خود را دارند: دادگاه به قانونی بودن می پردازد و مرجع اداری به ماهیت. به همین سان، نهادهای خصوصی نیز بطور کلی تابع بازنگری قضایی نیستند و اعضای آن می توانند دور از محدودیت های حقوق اداری تصمیم گیری کنند. بدین ترتیب هرچند هیچ مرز قاطعی میان حیطه های مشمول یا غیر مشمول نظارت قضایی وجود ندارد، تمایز یادشده بین امر ماهیتی و امر قانونی می تواند یک عرصه خودمختار تصمیم گیری برای مرجع اداری بشناسد؛ ضمن اینکه آزادی نهادها و مراجع خصوصی را نیز حفظ می کند.^{۹۴}

واقعیت این است که همیشه امکان طرح دعوی «بازنگری قضایی» علیه اعمال غیر قانونی اداره وجود ندارد. سؤالی که مطرح می شود این است که چرا در انگلستان چنین امکانی به سادگی در دسترس هرکسی که مدعی عمل غیرقانونی اداره است وجود ندارد؟ آیا این امر با اصل حاکمیت قانون ناسازگار نیست؟ در پاسخ به این سؤال گفته شده است که این امر مغایرتی با اصل حاکمیت قانون ندارد. عبارت دیگر اصل حاکمیت قانون تلازمی با سهولت دادخواهی قضایی شهروندان از

⁹¹ - "Reserved judgement", "Horn and Berman", (2006): 24

⁹² - Hearing

⁹³ - "قواعد دادرسی مدنی"، 18.(54)

⁹⁴ - "Daly", (2021), 18-19

این حیث ندارد. چرا که اصل بر قانونی بودن تصمیم های اداری است. صلاحیت دادگاه در مورد اعمال اداری صرفاً «نظارتی» است. کار آنها تحقیق و پرسه زدن در واحدهای دولتی و عمومی برای تحمیل و اعمال حاکمیت قانون نیست. بلکه صرفاً به دعوایی رسیدگی می کنند که طراح دعوا اولاً دارای نفع و سمت باشد؛ رسیدگی دادگاه، پسینی است و همواره موکول به طرح دعوا از سوی طرف مدعی است و ورود مرجع قضایی به امور اداری امری خلاف قاعده تلقی می شود و با اصل تقسیم مسئولیت و مسئولیت قانونی اداره و اصل نزاکت در ارتباط میان قوه مقننه و مجریه مغایرت دارد.^{۹۵}

دوم اینکه، ورود دادگاه موکول به این است که راه های دیگر قانونی از سوی مدعی طی شده باشد. این است که همواره گفته می شود توسل به بازنگری قضایی آخرین راه حل یا آخرین راه چاره است. علاوه بر این، دادگاه در اعمال صلاحیت خود در بکارگیری ابزارهای جبرانی مخصوص حقوق عمومی (حقوق اداری) محدودیت هایی دارد و قادر به ارسال هر قرار یا دستوری نیست؛ هر چند انتخاب نوع دستور یا فرمان صادره علیه تصمیم اداری نیز کاملاً به اختیار قضایی بستگی دارد.

۳-۴- صلاحیت تشخیصی قضات در روند «بازنگری قضایی»

لازم به یادآوری است که تمام این احکام و دستورات جبرانی تنها به تشخیص و صلاحدید دادگاه بستگی دارد و دادگاه ممکن است از صدور دستورحتی جایی که بنا به تشخیص او تصمیم یا فعالیت نهاد عمومی خارج از اختیار قانونی بوده، خودداری کند.^{۹۶}

بطور کلی در روند بازنگری قضایی قضات از اختیارات زیادی برخوردارند: از جمله در پذیرش دعوای بازنگری که نیاز به مجوز دارد؛ برخلاف «دعوای عادی» که در آن مدعی «حق» قانونی خود در طرح دعوا را اعمال می کند؛ امکان طرح دعوای بازنگری یک حق محسوب نمی شود و به تشخیص دادگاه بستگی دارد. همینطور نوع احکام صادره؛ برخوردار دادگاهها از اختیار تشخیصی در برگزیدن وسائل جبرانی، نکته مهمی است. حتی اگر به نظر دادگاه تصمیم غیر قانونی باشد این به معنی ابطال آن نیست. اگر دلایل خوبی از سوی مرجع عمومی برای اجرا و اعمال آن وجود داشته باشد، به استثنای دستور احضار زندانی که مطالبه آن در صورتی که فرد در بازداشت باشد، یک حق محسوب می شود، وابسته به تشخیص دادگاه است.

علاوه بر این، مرجع بازنگری قضایی بر خلاف روندهای گذشته اکنون می تواند همانند دادگاه عالی در «دعوای عادی» حکم خسارت صادر کند و می تواند اعلامیه ای صادر کند که عمل اداری را غیر قانونی اعلام کند. هر چند در اینجا و از طریق روند بازنگری قضایی چنانکه گفتیم طرح دعوای جبران خسارت به تنهایی ممکن نیست.^{۹۷}

این اختیار یا صلاحیت تشخیصی همه جانبه دادگاه ها (از صدور مجوز تا انتخاب نوع دستور) در رسیدگی به دعوای علیه اعمال اداری دادگاه ها را قادر می سازد که در هر دعوا «روند متناسب»^{۹۸} را برگزینند. رسیدگی عادلانه به پرونده ها مستلزم این است که قضات آرای «متناسب» صادر کنند. گفته می شود «روند متناسب»، یعنی روند رسیدگی و صدور دستور «متناسب» با مبلغ پول موضوع و خواسته دعوا؛ اهمیت پرونده؛ پیچیدگی موضوع؛ و در نهایت، وضعیت مالی طرفین.^{۹۹}

نتیجه

پاسخگو بودن از ویژگی های یک دولت مسئول است. ابعاد این اصل، مجموعه حقوق عمومی را در برمی گیرد. اما تا جاییکه به حقوق اداری و بطور مشخص دادرسی اداری مربوط می شود، در انگلستان سازوکار «بازنگری قضایی» عمل

⁹⁵ - "Endicott", (2011): 358

⁹⁶ - "Longley and James", (1999): 112-113

⁹⁷ - "قواعد دادرسی مدنی"، ۵۳-۵۴ (۲)

⁹⁸ - Proportionate process

⁹⁹ - "Endicott", (2011): 359

اداری با وجود محدودیت هایی که دارد، یک راه مهم پاسخگو کردن دولت است. «بازنگری قضایی» اعمال اداری محصول کامن لا است؛ یک ابتکار قضایی برای تأمین قانونی بودن تصمیمات قوه مجریه و مراجع عمومی است. در واقع، طرح دعوا نزد مراجع شبه قضایی¹⁰⁰ و دعوی «بازنگری قضایی» سازوکارهایی هستند که در حقوق عمومی انگلیس برای تحقق عدالت اداری وجود دارد. در واقع استقلال حقوق اداری در انگلستان از یک طرف مرهون گسترش تأسیس و بکارگیری دیوان های اداری (حل اختلاف به طریق شبه قضایی) در درون قوه مجریه در رسیدگی به دعوی دولت است و از سوی دیگر، روند رو به رشد «بازنگری قضایی» که از سوی دادگاه های اداری صورت می گیرد. این سازوکارهای شکایت، مخصوص حقوق عمومی است؛ اولاً از این نظر که اصولاً علییه مراجع عمومی اداری بکار گرفته می شوند و نه اشخاص خصوصی و دوم اینکه، روند رسیدگی در آنها تابع قواعد مخصوصی است که هر چند اغلب برگرفته از قواعد دادرسی قضایی معمول هستند، بکارگیری آنها در متن حقوق اداری ویژگی های خاصی به آنها بخشیده است. نفع عمومی آشکارا نقش مهمی در بازنگری قضایی و به ویژه در تشخیص و انتخاب ابزارهای جبرانی از سوی دادگاه ایفا می کند. صلاحیت تشخیصی دادگاه در خودداری از بکارگیری یک شیوه جبرانی حتی زمانی که مدعی، دلیل خود برای بازنگری را نزد دادگاه ثابت کرده است. ملاحظات نفع عمومی در روند رسیدگی نیز ایفای نقش می کند؛ از جمله در تعیین ضرب الأجل ها و یا اعمال محدودیت بر ادله شفاهی و در برخی مواقع نیاز به کسب مجوز برای شروع رسیدگی. اگر اینها نماینده «ارزش» های حقوق عمومی هستند، باید گفت همگی به نفع دولت هستند و ناسازگار با اصولی هست که در مسئولیت دولت در شبه جرم و تعهدات قراردادی اعمال می شود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- رنجبر، احمد، «عدالت اداری، چارچوب مفهومی، سازوکار نهادی، روندهای قضایی» بنیاد حقوقی میزان. مقاله علمی پژوهشی (۱۳۹۵)، 74-75
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، «حقوق اداری تطبیقی»، انتشارات سمت. جلد یک کتاب، 1391
- هداوند، مهدی، «حقوق اداری تطبیقی»، جلد دوم کتاب انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
- اکبری، افشار، ولی رستمی، فرامرز عطریان. «بررسی مسئولیت مدنی دولت و مراجع رسیدگی کننده به آن در حقوق ایران و انگلستان». ماهنامه علمی (مقاله علمی پژوهشی)، سال نوزدهم، شماره دوازدهم، ۱۳۹۸.

ب) منابع خارجی

- Bell, Joanna. "The Anatomy of Administrative Law". Hart Publishing, 2020.
- Cane, Peter. "Understanding Administrative Adjudication". Linda Pearson, Carol Harlow and Michael Taggart (eds). "Administrative Law in a Changing State" Essays in Honour of Mark Aronson. HART Publishing, 2008.
- Daly, Paul. "Understanding Administrative Law in the Common Law World". Oxford University Press, 2021.
- Endicott, Timothy. "Administrative Law". Oxford University Press, 2011.
- Harlow and Rawlings. "Law and Administration". Cambridge University Press, New York: 2009
- Longley, Diane and James Rhoda. "Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law", London: Cavendish Publishing, 1999.

- Thomson, Steven. "Judicial Review and Public Law: Challenging the preconceptions of a Troubled Taxonomy", Melbourne University Law Review Articles Vol 41, 2017.

ج) وب سایت ها

- <https://www.publiclawproject.org.uk>.

An introduction to judicial review. guide series, 2015.

- Home, Alexander, Berman, and Gavin. "Judicial Review: A short guide to claims in the Administrative Court", 2006. available at:

<https://www.parliament.uk>.

- <https://www.judiciary.uk/courts-and-tribunals/high-court/administrative-court/administrative-court-judicial-review-guide-2022>

"The Administrative Court, Judicial Review Guide", 2023