

تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون

نویسنده: محمدحسین زارعی

چکیده

آنچه در این مقاله مورد تحلیل قرار گرفته است چگونگی ارتباط حقوق اداری و مدیریت دولتی براساس اصل حاکمیت قانون است. به این منظور، مقاله را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد. بخش نخست شامل تعریف مفهوم حاکمیت قانون، و رابطه آن با اندیشه سیاسی، حقوق اساسی، حقوق اداری و ارزشهای دینی است. در این بخش سعی شده است مفهوم حاکمیت قانون از دیدگاه اندیشه سیاسی و تاریخی بررسی شود و جایگاه آن در حقوق اساسی و حقوق اداری ارزیابی گردد. حاکمیت قانون نه تنها یکی از مهمترین اصول حقوقی است، بلکه دارای ارزشهای مهم اخلاقی و سیاسی مانند حمایت از آزادیهای مشروع مردم، حاکمیت مردم، حقوق بنیادین انسان، جلوگیری از هرج و مرج و برقراری نظم اجتماعی و از همه مهمتر ابزاری برای مهار قدرت، اعم از سیاسی و حقوقی و جلوگیری از سوء استفاده از آن است. قوانین اساسی باید چنین اصلی را به رسمیت بشناسند و راههای اجرای آن را تبیین و تضمین کنند. بر این اساس، حقوق اداری به مثابه یکی از گرایشهای حقوق عمومی در حوزه خود چنین هدفی را دنبال می‌کند و تحقق می‌بخشد. بخش بعدی مقاله به ارتباط حقوق اداری و مدیریت دولتی می‌پردازد. عناوین این بخش عبارت‌اند از: کنترل حقوقی و مسئولیت مدیران دولتی، اصل الزام مدیران دولتی به بیان دلایل تصمیمها و اقدامات، و اصل الزام به بیان دلایل از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. برخی ویژگیهای بنیادین مدیریت دولتی از جمله استفاده از قدرت برای رتق و فتق امور اجرایی کشور و نیز تلاش در جهت بالا بردن مطلوبیت نهایی باید با توجه به ارزشهای سیاسی و اخلاقی دیگر، که حاکمیت قانون بر آن مبتنی است، از جمله اصل مسئولیت پذیری یا پاسخ دهی، مشارکت مردمی و حقوقی بنیادین انسانی مورد ارزیابی و تعدیل و تصحیح قرار گیرند. در این راستا، اصل الزام به بیان دلایل تصمیمها به مثابه یکی از عناصر حاکمیت قانون و اصل رفتار منصفانه در خدمت اصل مسئولیت پذیری، مشارکت مردمی و حقوق بنیادین انسانی است و می‌تواند تعدیل و تصحیح فوق را ممکن کند.

مقدمه

مقاله حاضر نخست به تحلیل مختصر مبانی نظری اصل حاکمیت قانون از دیدگاه اندیشه سیاسی و حقوق اساسی و اداری می‌پردازد و سپس ارتباط حقوق اداری با مدیریت دولتی را در پرتو اصل حاکمیت قانون بررسی می‌کند. اصل حاکمیت قانون یکی از اصول مکتب دستورگرایی (Constitutionalism) است که دارای آثار و تبعات مهم حقوقی و سیاسی است و بدین جهت مدیران و مسئولان دولتی موظف‌اند آن را در تصمیم‌گیریهای خود مورد توجه قرار دهند. یکی از تبعات این اصل که در بخشهای پایانی این مقاله مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، اصل تکلیف به بیان دلایل تصمیمهاست. لازم به یادآوری است، آنچه در بخشهای نخستین این مقاله مورد توجه است، تبیین و تحلیل نظری حقوق اساسی و حقوق اداری از دیدگاه دستوری است و بدین لحاظ آنچه مورد بحث واقع می‌شود، الزاماً با آنچه در قوانین اساسی کشورها در عمل وجود دارد منطبق نیست. در این راستا، سعی شده است به نمونه‌هایی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره شود که مبین مسائل مورد بحث است.

مفهوم حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یکی از اصول شناخته شده در حقوق اساسی و نظریه‌های سیاسی است. مطابق این اصل همه قوای کشور موظف‌اند که از قوانین عمومی، صریح و با ثبات پیروی نمایند^(۱). هدف از اصل حاکمیت قانون جلوگیری از سلطه سیاسی و اقتصادی و اجتماعی یک فرد، یک گروه خاص و یا یک نظر و ایدئولوژی خاص بر مردم است^(۲). مسئولان قضایی و اجرایی کشور ملزم‌اند با رعایت ویژگیهای یاد شده چون عمومی بودن، صراحت داشتن با ثبات بودن قانون و عطف به ماسبق نشدن از تصمیم‌گیریهایی که جنبه شخصی، مبهم و خودسرانه دارند، خودداری نمایند.

از جهت تاریخی واژه حاکمیت قانون در یونان باستان شکل گرفته است. ابتدا برای بیان این مفهوم واژه *isonomia* بکار می‌رفت که معنای آن «برابری در برابر قانون صرف نظر از ویژگیهای فردی» بود. این لفظ بعدها به صورت *isonomy* به کار رفت که معنای آن وجود وضعیتی بود که در آن قوانین بر همه حاکم باشد و پادشاه یا حاکم در انجام اعمالشان مسئول باشند. این مفهوم که در حقیقت شکلی از مفهوم حاکمیت قانون بود، بعدها به اصل تساوی در برابر قانون و حکومت قانون تبدیل شد. از جهت سیاسی، واژه *isonomy* در مخالفت با حکومت خودسرانه و دیکتاتوری مطرح شده است. این واژه به این مفهوم، حتی از واژه *demokratika* (دمکراسی) نیز قدیمی‌تر است. مشارکت برابر همه مردم در حاکمیت سیاسی نیز یکی از تبعات و نتایج اصل حاکمیت قانون به شمار می‌آید^(۳).

حاکمیت قانون و اندیشه سیاسی

حاکمیت قانون بیش از هر مبحث دیگر علوم سیاسی و حقوق اساسی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. از دیدگاه نظریه‌های دستوری سیاسی، حاکمیت قانون منعکس‌کننده ارزشهای اساسی همچون آزادی و برابری است^(۴)؛ از این رو در جوامعی که حاکمیت قانون وجود ندارد، ارزشهایی همچون آزادی نیز مورد توجه واقع نمی‌شود. به بیان جان لاک در جایی که قانون حاکم نیست، آزادی هم وجود ندارد. آزادی یکی از حقوق بنیادین انسان است که از دیر زمان مورد توجه فلاسفه و حکمای سیاسی قرار داشته است. در جامعه‌ای که حاکمیت قانون وجود ندارد، نقض آزادی و تخلف و تجاوز نیز وجود نخواهد داشت و در جایی که تخلف و تجاوز نیست، طبیعتاً حقوقی هم رعایت نخواهد داشت و در نتیجه مجازاتی هم در کار نخواهد بود^(۵). به سخن دیگر، تخلف و تجاوز و یا جرم دارای این پیش‌فرض است، که قوانین، اصول و ضوابطی باید وجود داشته باشند که عدم رعایت آنها

تجاوز و یا جرم شناخته شوند^(۶)؛ پس در جایی که قانون حاکم نیست، نمی‌توان گفت که تخلفی صورت می‌گیرد. ارسطو در توجیه آرمان حاکمیت قانون می‌گوید که قانون باید حکومت نماید و نه فرد. فرمانروایان که دارای قدرت عالیه هستند باید به عنوان حافظ و خادم قانون انتخاب شوند. به عبارت دیگر، مشروعیت حکومت آنان با خدمتگزاری به قانون تحقق می‌یابد و نه پیروی از اهداف و امیال فردی. به نظر وی هر کس که خود را قدرت عالیه می‌داند در واقع خودش را جایگزین خدا و قانون ساخته است. عبارت «قانون باید حاکم باشد و نه فرد» از سخنان معروف ارسطوست. به این ترتیب، قانون تا حد ممکن باید عام و ناظر به آینده (Prospective) باشد و همه موارد و موقعیتها را تعریف و پیش‌بینی کند و تا حد امکان جلو سوء استفاده از قدرت و فهم شخصی مجریان قانون را سد کند^(۷).

از جهت تاریخی، یکی از معروفترین قوانین، قوانین دوازده گانه رومیان است که حدود هزار سال اساس نظام اجتماعی رومیان را تشکیل می‌داد و مطابق آن هیچ امتیازی نمی‌توانست وضع شود که به نفع افرادی و به ضرر افرادی دیگر باشد^(۸) زیرا قانون می‌بایست ناظر به همه افراد اجتماع در هر مرتبه می‌بود.

سیسرون از مهمترین اندیشمندان سیاسی روم است که مفهوم مدرن آزادی را مطرح ساخته و حاکمیت قانون را بر آن استوار دانسته است. به نظر وی مفهوم قواعد عمومی که بر قانونگذاری حکومت می‌کند به معنای آن است که ما از قانون اطاعت می‌کنیم تا آزاد باشیم. به عقیده او قضات مانند حنجره‌ای هستند که قانون از طریق آن صحبت می‌کند^(۹). به این معنا، تحقق آزادی از طریق ویژگیهای حاکمیت قانون همچون عمومی بودن، صراحت و قطعیت داشتن و تحدید قدرتهای خودسرانه (arbitrary powers) حمایت و ضمانت می‌شود.

جان لاک از اندیشمندانی است که مفهوم حاکمیت

قانون را با مفهوم آزادی گره زده است. جان لاک معتقد بود که هدف قانون نه محدود کردن یا لغو آزادی که حفظ و توسعه آن است. در جایی که قانون حکمفرما نیست آزادی نیز وجود ندارد، زیرا آزادی به مفهوم خلاص بودن از موانع دادن هر چه هر کس می‌خواهد نیست بلکه به معنی این است که فرد آزاد است تا در مورد اموال و داراییهایش، خود اعم از فکری و غیرفکری تصمیم بگیرد^(۱۰). چنین آزادی‌ای طبیعتاً باید در درون محدوده‌ای که قانون تعیین می‌کند، مورد استفاده قرار گیرد^(۱۱) و مورد تجاوز اراده خودسرانه و دلبخواهی هیچ فرد و مقامی واقع نشود. به نظر منتسکیو «سرچشمه آزادی در امنیت و نظم و حکومت عقلایی قانون است»^(۱۲) سؤال اساسی برای لاک آن بود که چگونه منشأ قدرت، قدرت را مشروعیت می‌بخشد و اینکه چگونه می‌توان مانع آن شد که قدرت صرف نظر از آنکه چه کسی آن را به کار می‌برد، به ابزاری در دست حکام خودسر و خودکامه تبدیل نشود. راه حلی که وی به آن دست یافت این بود که آزادی انسانها فقط تحت حکومت قواعد اساسی و عمومی حفظ می‌شود و اداره شدن در تحت چنین حکومتی حق همه مردم و جامعه است و باید توسط قانونگذار مورد حمایت قرار گیرد و اصل حاکمیت قانون برای جلوگیری از استفاده خودسرانه از قدرت و سوء استفاده از آن وضع شده است. بنابراین، این اصل بر همه قوای عالیة کشوری از مقننه، قضاییه و اجرائیه و بر کلیه مقامها و نهادها و مسئولان دولتی و سیاسی اعمال می‌شود. به این مفهوم حتی قانونگذاران نیز ملزم‌اند از طریق رعایت ویژگیهای حاکمیت قانون به ارزشهای مندرج در آن خدمت نمایند^(۱۳).

راه حل دیگری که جان لاک برای حفظ آزادی از طریق مهار قدرت براساس حاکمیت قانون دست یافت، توجه به اصل تفکیک قوا بود که اندیشمندان سیاسی دیگری چون منتسکیو نیز بر اهمیت آن اصرار ورزیده‌اند^(۱۴). برای

غیرشخصی و عمومی بودن، وضوح ناظر به آینده بودن و رفتار منصفانه (fair treatment) را نقض می‌کند. در نهایت به ایجاد موقعیتهای و امتیازات نابرابر و تبعیض‌آمیز برای برخی افراد به ضرر حقوق و منافع افراد دیگر منجر می‌شود و اصل عدالت را خدشه‌دار می‌کند^(۱۷). بنابراین، اصل حاکمیت قانون یک اصل سیاسی و حقوقی دستوری (normative) است که از تسلط هوا و هوسهای شخصی و زودگذر فرمانروایان جلوگیری می‌کند. از این دیدگاه حاکمیت قانون موجب نفی تمرکز قدرت و طرد حکومت‌های دیکتاتوری و استبدادی در انواع و اشکال گوناگون آن می‌شود. مطابق این نظریه دستوری، نظام سیاسی باید در پرتو حاکمیت قانون اداره شود. به سخن دیگر، قوانین اساسی کشورها برای حفظ حقوق بنیادین انسانها و آزادیهای مردمی و نیز مشروعیت بخشیدن به اعمال مسئولان سیاسی و اجرایی و قضایی کشور، باید اصل حاکمیت قانون را به رسمیت بشناسند و لوازم تحقق آن را به صورت اصولی غیرقابل تخلف پیش‌بینی نمایند. برای تحقق چنین اصلی و اهدافی که این اصل دنبال می‌نماید، وجود قانون اساسی و پذیرش اصل تفکیک قوا از ضروریات است.

حاکمیت قانون و حقوق اساسی

حقوق اساسی و فلسفه سیاسی و فلسفه حقوق دارای ارتباط منطقی بسیار نزدیکی هستند. حقوق اساسی که عهده‌دار بررسی قانون اساسی و ترتیبات و اصول مقرر در آن است، تبلور نظریه‌های سیاسی و حقوقی و ارزشی‌ای است که جامعه به دنبال تحقق آنهاست. اصول قانون اساسی در سایه نظریه‌های سیاسی و حقوقی، تفسیر، ارزیابی و فهمیده می‌شوند^(۱۸). براساس مکتب سیاسی و حقوقی دستورگرایی برخی اصول و ارزشها غایت هر سیستم سیاسی و حقوقی به شمار می‌آیند و سایر اصول و قواعد باید بر مبنای آن اصول بنیادین تفسیر و فهمیده

تبیین ارتباط حاکمیت قانون با تفکیک قوا می‌توان گفت که تمرکز قوا در دست یک فرد یا یک گروه موجب می‌شود که قوانین خاص برای اهداف خاص تصویب و اجرا شود و هنگام حل مخاصمات و اختلافات از طریق قدرت قضایی نیز آن اهداف خاص حمایت شود؛ اما تفکیک قوا موجب می‌گردد تا وظیفه وضع قانون به یک قوه واگذار شود. در این صورت قانونگذاران خود به خود قوانینی را به تصویب می‌رسانند که از منافع خاصی حمایت نمی‌کند، زیرا قوای مستقل دیگری همچون قضاییه و مجریه وجود دارند که در منافع و اهداف قانونگذاران شریک نیستند و ملزم به اجرای مصوبات آنها نیستند و از اجرای قوانینی که به صورت شخصی و فردی یا مبهم صادر شود و یا علیه گروه یا گروه‌هایی از جامعه باشد، سر باز می‌زنند^(۱۵). از سوی دیگر، اصول حاکمیت قانون و تفکیک قوا هر دو در خدمت هدف واحدی قرار دارند که همانا تحدید قدرت مطلقه و حفظ حقوق و آزادیهای اساسی است. بر اساس چنین دیدگاهی است که مفهوم دولت محدود (limited government) شکل گرفته است، زیرا پذیرش برخی اصول و ارزشهای سیاسی و اخلاقی مانند آزادی، احترام به حقوق بنیادین انسانها و حاکمیت قانون و تفکیک قوا موجب می‌شود که تکالیف و مسئولیتهای حکومت به مواردی اختصاص یابد که با چنان ارزش‌های سیاسی و اخلاقی سازگار باشد و آنها را نقض ننماید. به دیگر سخن، بنابر اصول و ارزشهای فوق، محدوده و فضایی برای فعالیت افراد جامعه ایجاد می‌شود که در آن افراد قادرند برای زندگی خود برنامه‌ریزی کنند و هیچ مقام و مسئولی حق دخالت و تعرض به آن را ندارد^(۱۶).

حاکمیت قانون با مفهوم عدالت و برابری نیز ارتباط دارد. این ارتباط را به این ترتیب می‌توان تبیین کرد که استفاده خودسرانه از قدرت به نقض حقوق افراد منجر می‌شود. وضع قوانین، صدور آرای قضایی و اقدامها و تصمیمهای اجرایی که ویژگیهای حاکمیت قانون، یعنی

شوند^(۱۹). این اصول همانا حقوق بنیادین انسانها، آزادی و عدالت و برابری است. برای حراست از چنین اصول و ارزشهایی به وجود قانون اساسی نیاز است. این قانون باید از سوی آحاد ملت و کلیه مقامها و مسئولان سیاسی، اجرایی و قضایی رعایت شود. برای تحقق ارزشها و اصول پیش گفته به اصول و نهادهایی نیاز است. اصل حاکمیت قانون و تفکیک قوا از این گونه اصول به شمار می‌روند؛ بنابراین قوانین اساسی براساس این تئوری دستوری نه فقط باید مشتمل بر شناخت اصول و ارزشهای نهایی مذکور باشند، بلکه باید ابزارها و اصول و نهادهای لازم برای تحقق آنها را نیز به رسمیت بشناسند و راههای جلوگیری از تخلف و تعرض به آنها و حمایت و دفاع از آنها را بطور صریح و آشکار بیان دارند^(۲۰).

قوانین اساسی کشورها قوانین بنیادینی هستند که روابط قوا را با هم تنظیم می‌کنند، اختیارات و تکالیف هر قوه، حقوق و تکالیف شهروندان، و ارتباط آنها با قوای کشوری و مقامها و مسئولان را تعیین می‌نمایند. به سخن دیگر، قانون اساسی منشأ و الهام‌بخش کلیه رشته‌های حقوقی اعم از حقوق اداری و حقوق جزا و ... و نیز کلیه فعالیتهای سیاسی و اقتصادی و اجتماعی در کشور است. قانون اساسی نه فقط به ایجاد قدرت سیاسی و اجرایی و قضایی برای عده‌ای برای تحقق اهداف خاصی می‌پردازد، بلکه تکالیف و مسئولیتهایی نیز بر آنها تحمیل می‌نماید تا از این قدرتها سوء استفاده نشود^(۲۱). بنابراین قدرت‌های مذکور هنگامی مشروعیت می‌یابند که براساس اصول مندرج در قانون اساسی و در پرتو مسئولیتهای پیش‌بینی شده در آن و از جمله اصل حاکمیت قانون عمل کنند. به رسمیت شناختن حقوق ذاتی و بنیادین انسانها و یا رعایت اصول حاکمیت قانون و تفکیک قوا و مشارکت سیاسی مردم موجب محدودیت اختیارات و تحمیل تکالیفی بر دولت (به هر دو مفهوم اعم و اخص آن) می‌شود^(۲۲).

قوانین اساسی باید وضعیتهایی را پیش‌بینی کنند که

ممکن است در آنها حقوق افراد و مردم اثر تصمیمها و اقدامهای مسئولان سیاسی یا اجرایی یا قضایی مورد تعرض قرار گیرد و برای مقابله با این وضعیتهای راه‌حلهای سیاسی یا حقوقی در نظر گیرند. در جهت پیش‌بینی چنین راه‌حلهای حقوقی است که حقوق اساسی با حقوق اداری پیوند می‌یابد. به علاوه، مطابق اصول قانون اساسی، قوا و مقامهای کشوری اصولاً از دخالت در امور یکدیگر منع می‌شوند. بر این اساس، قوه مجریه و مسئولان اجرایی اگرچه مطابق قانون اساسی اختیار وضع مقرراتی را برای تحقق سیاستهای خود دارا هستند، لیکن استفاده از چنان اختیاراتی در جهت وضع مقرراتی که موجب خروج قوه مجریه از محدوده اختیارات آیین‌نامه نویسی آنها می‌شود و یا آنها را به طور عملی به قانونگذار تبدیل نماید، مخالف اصل تفکیک قواست و در نتیجه توسط دیوانهای قضایی صلاحیتدار باید ابطال شود^(۲۳). قوه قضاییه به این مفهوم مجری و ضامن اصل تفکیک قواست. اگرچه مقاله حاضر در صدد بررسی آثار و تبعات اصل حاکمیت قانون بر قوه مقننه و قوه قضاییه نیست، لیکن تذکر این نکته ضروری است که قانونگذاران و محاکم قضایی نیز خود مخاطب این اصل هستند. بدین منظور قوانین اساسی اکثر کشورها نهادهای عالی قضایی و یا دیوانهای عالی‌ای تأسیس می‌کنند تا قانونگذاران و محاکم قضایی را به رعایت اصل حاکمیت قانون و حقوق بنیادین انسانها ملزم نمایند^(۲۴).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد متعدد بر لزوم حاکمیت قانون، قانونی بودن تصمیمها و اقدامهای دولتی به صراحت اصرار ورزیده است. بند ۶ اصل ۳ قانون اساسی محو استبداد و خودکامگی و شق ج بند ۶ اصل ۲ قانون اساسی به صراحت نفی هر گونه ستمگری و ستمکشی، قسط و عدل را از ارکان و اهداف جمهوری اسلامی می‌داند و دولت را مکلف می‌سازد که همه امکانات خود را در جهت نیل به آن به کار گیرد. مطابق آنچه در تحلیل نظری فوق بیان شد، مشارکت در هر شکل آن در

و سازمانهای اجرایی دولتی و تأثیر اعمال آنها در مردم را بر عهده دارد^(۲۷).

حاکمیت قانون و حقوق اداری

حقوق اداری یکی از مدرنترین رشته‌های حقوقی است که در دهه‌های اخیر مورد توجه بسیاری از کشورهای دارای سیستم رومنی - ژرمنی و کامن لو قرار گرفته است. حقوق اداری منبعث از یافته‌های معاصر و تلاشهای فکری و تجربی کسانی است که سعی در یافتن راه‌حلهایی عقلانی برای اداره عادلانه اجتماع و نظام سیاسی و اجرایی داشته‌اند. بر این اساس، اصل حاکمیت قانون و رعایت حقوق بنیادین انسانی بنیادهای این حقوق مدرن را تشکیل می‌دهند^(۲۸). تبیین اصول حقوق اداری در سایه اصول قانون اساسی از آن جهت اهمیت دارد که مرزهای اختیارات دولت (قوة مجریه) و نقش آن را در برابر مردم روشن می‌کند.

در این راستا، اصل حاکمیت قانون یکی از اصول حقوقی و سیاسی است که حقوق اساسی و حقوق اداری را به یکدیگر مرتبط می‌سازد. فهم چنین ارتباطی در گرو فهم عناصر حاکمیت قانون و تبعات آن است. براین اساس مقامها و مسئولان اجرایی کشور موظف‌اند در روابط خود با یکدیگر و با شهروندان از معیارها و ملاکهای قانونی پیروی کنند و از اتخاذ تصمیمهای خودسرانه، مبهم و زودگذر خودداری نمایند. عدم رعایت موازین قانونی سبب می‌شود که، اعمال و اقدامهای آنان و مقررات وضع شده به علت تضییع حقوق مردم غیرقانونی اعلام گردند^(۲۹). برای تحقق چنین هدفی وجود نهادهای قضایی مستقل برای نظارت و کنترل اعمال و اقدامهای مسئولان اجرایی و یا سیاسی ضرورت دارد. چنین نهادهایی در جریان نظارت و کنترل به تبیین اصول و معیارهای حقوقی می‌پردازند تا تحقق اصولی همچون حاکمیت قانون و تفکیک قوا را در روابط نهادها و سازمانهای اجرایی با یکدیگر و با مردم

جهت تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از عناصر حاکمیت قانون به شمار می‌رود.

به دیگر سخن، نفی حاکمیت و سلطه فرد و یا گروهی خاص در واقع تثبیت حاکمیت عامه و در نتیجه تحقق مشارکت مردمی در تصمیم‌گیریهای سیاسی و اقتصادی و اجتماعی است. از سوی دیگر، تساوی عموم در برابر قانون و حمایت از حقوق و آزادیهای اساسی در پناه قانون که به ترتیب از عناصر و اهداف حاکمیت قانون به شمار می‌روند، با «عام بودن»، عطف به ماسبق نشدن آن، صراحت داشتن و با ثبات بودن قوانین و تصمیمهای دولتی منطبق است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مطابق بند ۱۴ اصل ۳ و اصول ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۲۴، ۳۶ و ۱۶۹ آنها را به رسمیت می‌شناسد و دولت به مفهوم موسع و مضیق آن را موظف به رعایت آنها در اعمال و اقدامهای خود می‌کند. بنابراین، اصل حاکمیت قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی در موارد مختلف مورد شناسایی قرار گرفته است. نتیجه چنین شناسایی این است که تحلیل مفهومی اصل حاکمیت قانون و عناصر مختلف آن بر عهده تحلیل‌های منطقی، حقوقی و سیاسی است تا بتوان از آن عناصر به عنوان راهنما در ارزیابی حقوقی و سیاسی اعمال و تصمیمهای مسئولان دولتی (اجرایی) بهره جست.

با عنایت به ملاحظات فوق است که حقوق اساسی تعیین کننده زمینه‌ها و اصولی است همچون حاکمیت قانون که در حقوق اداری برای حفظ حقوق مردم در برابر سوء استفاده از اختیارات قانونی مسئولان دولتی (اجرایی) مورد استفاده قرار می‌گیرد^(۲۵). به عبارت دیگر، حقوق اساسی از منابع بسیار مهم حقوق اداری محسوب می‌شود^(۲۶). حقوق اداری مجموعه‌ای از اصول و قواعد حقوقی مبتنی بر قانون اساسی و از جمله اصل تفکیک قوا و حاکمیت قانون است و بر روابط اداری سازمانها و مقامهای دولتی (اجرایی) با یکدیگر و با مردم حکومت می‌نماید. حقوق اداری بررسی تشکیلات، وظایف مقامها

امکان‌پذیر گردانند.

قانون اساسی باید منبع مشروعیت بخشیدن به اعمال دولتی و کنترل سوء استفاده از قدرت باشند، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این اصل پیروی نموده است. قانون اساسی در مواردی به صورت کلی و در برخی موارد دیگر به طور صریح وظایفی را بر عهده قوه قضاییه نهاده است تا قادر به کنترل قوه مجریه و اعمال و تصمیمهای مدیران اجرایی و دولتی باشد. اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه را مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت می‌داند. بندهای ۲ و ۳ اصل فوق به ترتیب احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع و نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده قوه قضاییه قرار داده است. قوه قضاییه موظف به کنترل و نظارت بر دستگاههای اجرایی در جهت حسن اجرای قوانین است. در مواردی که حقوق عامه و آزادیهای مشروع، که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است، توسط مسئولان سیاسی و اجرایی و حتی قضایی تضییع شود و مورد تعرض قرار گیرد، قوه قضاییه مسئول رفع آنهاست. به سخن دیگر، مطابق اصل فوق، کارکرد قوه قضاییه نه در جانبداری از گرایشهای خاص سیاسی موجود در جامعه، بلکه در حراست از حقوق فردی و اجتماعی، آزادیهای مشروع و گسترش و بسط عدالت است. حاکمیت قانون، اصل نهادهای قانون اساسی است که به دنبال تحقق ارزشهایی است که در واقع به صراحت در اصل ۱۵۶ قانون اساسی ذکر شده است. به این جهت وجود دیوانها و محاکم صالح مستقل که بتوانند به دور از گرایشهای خاص گروهی و جناحی و براساس استقلال حقوقی و سیاسی به تنظیم روابط افراد با یکدیگر و با دولت بپردازند، از آثار و تبعات حاکمیت قانون شناخته می‌شود.

برای نمونه، مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات موظف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی و یا خارج از حدود و

اختیارات قوه مجریه است خودداری نمایند. در صورت مخالفت این مقررات با قانون یا خارج بودن وضع آن از حدود اختیارات قوه مجریه، دیوان عدالت اداری می‌تواند بنابر تقاضای افراد آنها را ابطال کند؛ بنابراین، مطابق شق اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی قوه قضاییه موظف به رعایت اصل تفکیک قوا در جهت ممانعت قوه مجریه از وضع مقررات خلاف قانون و خروج از وظایف مقرر است. صرف‌نظر از صلاحیت قوه قضاییه (دیوان عدالت اداری) در ابطال مقررات موصوف در اصل ۱۷۰، دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضهای مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها شناخته شده است. پس در صورت تعارض حقوق مردم با تصمیمهای مدیران و واحدها و مقررات دولتی دیوان عدالت اداری براساس اصول مذکور مسئول رسیدگی، کنترل و نظارت است.

مدیران دولتی مکلف‌اند در جریان تصمیم‌گیریهای خود معیارها و اصول حقوقی را رعایت نمایند. آنها نه تنها موظف به رعایت اصول علمی و عملی برای ارتقا و رشد کیفیت و بازدهی سازمانهای اجرایی و سیاسی هستند، بلکه باید استانداردهای حقوقی را نیز در جریان تصمیم‌گیریهای خود دخالت دهند. تفکیک اعمال و تصمیمهای مدیران دولتی براساس تقسیم‌بندی ماهیت سیاسی و اداری در عمل قابل دفاع نیست^(۳۰). لذا مطالعه اصول سیاسی و حقوقی و از همه مهمتر تبعات حقوق اساسی و حقوق اداری برای آنان از ضروریات مدیریت دولتی مدرن محسوب می‌شود.

تحقق حاکمیت قانون آثار مهم حقوقی محدود کننده و تنظیمی سیاسی بر روند تصمیم‌گیریها و اقدامهای مدیران دولتی و اجرایی و سیاسی کشور دارد. به این بیان، آنان نمی‌توانند آن طور که صلاح می‌دانند به تصمیم‌گیری بپردازند. حاکمیت قانون همان طور موجب عدم تمرکز

حاکمیت قانون است که هیچ کس، حق زیر پا نهادن آن را ندارد. پس آنچه بر یک سیستم سیاسی مبتنی بر مذهب باید حاکم باشد، ارزشهای پیش گفته و حاکمیت قانون است.

کنترل حقوقی و مسئولیت مدیران دولتی

در بخش‌های پیشین مبانی مسئولیت مدیران دولتی به طور مختصر ارزیابی شد. در این قسمت سعی شده است ارتباط حقوق اداری با نوع خاصی از کنترل یا نظارت مدیریت دولتی تشریح شود. قبل از بررسی انواع نظارت بر مدیریت دولتی لازم است بگوییم که نوع و شیوه کنترل به گرایش حاکم بر مدیریت دولتی بستگی زیادی دارد. از این رو، بررسی گرایشهای حاکم بر مدیریت دولتی برای فهم انواع کنترل از اهمیت فراوانی برخوردار است.

مدیریت دولتی با سه نوع گرایش روبه‌رو است: گرایش سیاسی، گرایش مدیریت خصوصی یا تجاری و گرایش حقوقی^(۳۴). هر یک از گرایش‌های فوق دارای ویژگیهای خاصی است و به دنبال اعمال ارزشهای برگزیده خود بر مدیریت دولتی است. در رویکرد سیاسی به مدیریت دولتی، مدیریت دولتی ماهیتی سیاسی می‌یابد، زیرا مدیران اجرایی و سیاسی در مقابل مردم و قانونگذاران مسئول شناخته می‌شوند. از این رو، مدیریت دولتی در واقع نقش مهمی در سیاستگذاریهای عمومی دارد. برخلاف گرایش مدیریت خصوصی، لذا در گرایش سیاسی بر ارزشهای نمایندگی، مشارکت مردمی، مسئولیت سیاسی و حسابدگی به نمایندگان مردم تأکید می‌شود. در این گرایش، منافع فرد به منافع گروههای وسیعتر اجتماعی گره می‌خورد و به صورت منافع گروهی یا عمومی مورد ارزیابی و سیاستگذاری واقع می‌شود. به بیان دیگر، در این گرایش از انسانها «شخصیت زدایی» نمی‌شود، بلکه فرض می‌شود که دارای ماهیت جمعی و گروهی‌اند.

قدرت در سطح کشوری می‌شود و قوای کشوری را ملزم به پیروی از موازین غیرشخصی، عمومی، منصفانه، صریح و با ثبات می‌نماید، همان طور هم این موازین را بر هر یک از قوای کشوری اعم از قانونگذاری، اجرایی و قضایی و در سطوح میانی و خرد سیستم اجرایی و سیاسی کشور اعمال می‌کند. به تعبیر دیگر، کلیه مقامها و افرادی که در درون یک ساختار سیاسی از قدرت سیاسی، اجرایی و قضایی و قانونی برخوردارند، مخاطب اصل حاکمیت قانون و تبعات آن خواهند بود. بدین لحاظ، مدیران دولتی و اجرایی کشور استثنایی بر قاعده فوق محسوب نمی‌شوند. به این منظور، مطالعه حقوق اداری شناسایی و درک صحیح و چگونگی اعمال اصل حاکمیت قانون را بر مدیریت اجرایی کشور تسهیل و ممکن می‌کند.

حاکمیت قانون و معیارهای دینی

نظریه دینی همانندیهایی با نظریه‌های دستوری حاکمیت قانون دارد. اگر چه هدف از این مقاله شرح این همانندیها نیست، ولی بنابر ضرورت به طور مختصر به بررسی نتایج آن می‌پردازیم. از دیدگاه دینی، فرامین الهی و احکام دینی نظیر احترام به نفوس انسانی، برابری در خلقت، رفع تبعیض و رفتار عادلانه از جمله اصول ثابتی است که جنبه جهانی دارد و زمان و مکان، خللی در آنها ایجاد نمی‌کند. این اصول هم شامل حال مسئولان اداری و سیاسی و هم اتباع می‌شود. دولتمردان اسلامی همان قدر ملزم به رعایت اصول و احکام دینی هستند که سایر مسلمانان. قدرت سیاسی موجب اسقاط برخی از مسئولیتها و یا عمل نکردن به احکام دینی نمی‌شود^(۳۱). از این دیدگاه، بین معیارهای دینی فوق و نظریه‌های حقوق طبیعی و فطری در خصوص حاکمیت قانون مشابهتهایی یافت می‌شود^(۳۲). خداوند انسانها را خردمند، حاکم بر سرنوشت خویش و آزاد آفریده است^(۳۳). بر اساس چنین بینشی یکی از ارزشهای عالی دین اسلام حمایت از اصل

مدیریت به عنوان مجموعه‌ای از اصول علمی بر معیار کارآمدی، مطلوبیت و افزایش بازدهی استوار است. در این رویکرد، نگرش به فرد غیرشخصی، سازمانی و مهره‌ای است. در این دیدگاه، ساختارهای سازمانی و دیوانسالاری جایگزین فرهنگ انسانی می‌شود و از سازمان «انسانیت زدایی» می‌شود. البته در گرایش حقوقی از مدیریت دولتی، سه نوع ارتباط بین حقوق و مدیریت دولتی وجود دارد: الف) ارتباط از طریق حقوق اداری، بدین گونه که حقوق اداری راه حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناساند و حدود اختیارات مقامهای دولتی را تعیین می‌نماید. ب) ارتباط از طریق «قضایی کردن» (Judicialisation) فرایند تصمیم‌گیری مدیران دولتی، بدین گونه که مدیران را ملزم می‌دارد در تصمیم‌گیریها از اصول و قواعد قضایی و دادرسی پیروی نمایند، مانند اصل «الزام به بیان دلایل تصمیمها» که در بخشهای بعدی این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد. پ) ارتباط از طریق حقوق اساسی، مقامهای قضایی خود را حافظ و مجری اصول قانون اساسی در حمایت از حقوق و آزادیهای مردمی در برابر تجاوزهای مدیران دولتی و سوء استفاده‌های آنان می‌دانند. از این دیدگاه، محاکم قضایی سعی می‌کنند اختیارات مدیران دولتی را که موجب تحدید حقوق و منافع افراد می‌شوند، محدود نمایند؛ لذا مسئولان دولتی را ملزم می‌دارند تا از معیارهای ویژه‌ای پیروی کنند تا جلو غرض‌ورزی، خودسری و سوء استفاده از اختیارات دولتی سد شود و امکانات و فرصتهای اجتماعی و اقتصادی به طور مساوی و عادلانه بین مردم توزیع شود. در این نگرش به مدیریت دولتی، معیارهای کارآمدی و مطلوبیت یا بازدهی در برابر منافع و حقوق بنیادین افراد، احترام به شخصیت انسان، و اصول عدالت و برابری و حاکمیت قانون رنگ می‌بازد.

در مورد ارتباط سه گانه حقوق و مدیریت دولتی، تذکر برخی نکات ضروری است. اول اینکه قضایی کردن فرایند تصمیم‌گیریها در مدیریت دولتی الزاماً با اصول

مندرج در حقوق اداری متفاوت نیست. اساساً قضایی کردن و یا رعایت اصول عدالت طبیعی یکی از اصول حقوق اداری به شمار می‌رود^(۳۵). دوم اینکه حقوق اداری تأمین کننده اصولی است که حقوق بنیادین انسانها را، که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، حفاظت می‌کند. به عبارت ساده‌تر ارتباط حقوق و مدیریت دولتی را می‌توان در ارتباط حقوق اداری و مدیریت دولتی خلاصه نمود. حقوق اداری در واقع مانند نقطه ارتباط حقوق اساسی و مدیریت دولتی است. از سوی دیگر، اگرچه گرایش سیاسی و حقوقی به مدیریت دولتی از جهات روش شناختی و تلقی سازمانی متفاوت است، لیکن تفکیک مرزهای سیاسی و حقوقی به ویژه در مواردی که ارزشهای نمایندگی، مشارکت مردمی و حسابدهی طرح می‌شود، دشوار است. محاکم قضایی حافظ ارزشهای مذکور است. البته چنان ارزشهایی در رشته‌های حقوق اساسی و علوم سیاسی و حقوق اداری نیز قابل بررسی و مطالعه‌اند. اصول تفکیک قوا، حاکمیت قانون و پاسخگویی و مسئولیت پذیری از اصول قانون اساسی است که تحقق ارزشهایی از قبیل نمایندگی و مشارکت عمومی را ممکن می‌کند و چنین ارزشهایی البته به اصول بنیادی‌تری مانند آزادی، عدالت و تساوی که قانون اساسی و حقوق اداری ضمانت تحقق آنها را بر عهده دارند، پیوند خورده‌اند. بنابراین بحث از انواع نظارت از جهتی بیانگر محدودیتهای حقوق اداری است و از جهتی روشن‌گر این نکته است که مدیریت دولتی تا آنجا که به حقوق اداری مربوط می‌شود باید خود را با این مفهوم از نظارت نیز منطبق سازد. نتیجه چنین تقسیم‌بندی این است که نظارت و کنترل حقوقی محور اصلی حقوق اداری در جهت تحقق اصل حاکمیت قانون شناخته می‌شود.

با توجه به آنچه گفته شد، به طور کلی کنترل یا نظارت سه گونه است: کنترل سیاسی، کنترل اداری و کنترل حقوقی. کنترل سیاسی راههای نظارت بر دولت (قوة مجریه) و سازمانهای دولتی توسط مقامها و نهادهای عالی

سیاسی همچون مجالس قانونگذاری است. به این سبب، بحث تفصیلی از کنترل سیاسی در محدوده حقوق اساسی و علوم سیاسی قرار می‌گیرد. کنترل اداری به نظارت‌های مستقیم و غیرمستقیمی اطلاق می‌شود که توسط دولت و سازمان‌های وابسته به آن در مورد اعمال و تصمیم‌های مدیران و مستخدمان اجرایی در پیروی از تصمیم‌ها و سیاست‌های مسئولان عالی سیاسی و اداری اعمال می‌شود. هدف چنین نظارتی این است که تصمیم‌ها و سیاست‌های تعیین شده توسط مقامات عالی سیاسی و اجرایی به نحو شایسته‌ای اجرا شود و در نتیجه تضمین‌کننده بازدهی و مطلوبیت کافی باشد. جایگاه اصلی کنترل اداری در مدیریت دولتی و علوم اداری واقع شده است.

کنترل حقوقی به راه‌ها و سازگارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیتدار قضایی کشور در مقام تصمیم‌گیری در مورد اعمال و اقدامات مسئولان و مدیران دولتی و اجرایی اتخاذ می‌نمایند. ریشه چنین کنترل حقوقی را باید در ضمانت‌های حقوق اساسی از حقوق و منافع مردم، که از طریق تفکیک قوا و حاکمیت قانون اعمال می‌شود، جستجو کرد. هدف از کنترل حقوقی این است که فعالیت‌ها و اقدام‌های دولتی را در چارچوب ضوابط قانونی و اصول حقوقی قرار داد^(۳۶). کنترل حقوقی در میان ضمانت‌های تعیین شده در قوانین اساسی برای حمایت از شهروندان در مقابل قوه مجریه اهمیت ویژه‌ای دارد. در مقایسه با کنترل اداری که نظارتی درون سازمانی است، کنترل حقوقی و سیاسی نظارتی برون سازمانی به شمار می‌آید. تصمیم‌ها و اقدام‌های مدیران عالی و مسئولان سیاسی و اداری کشور مشروعیت خود را هم مرهون سیستم نظارت سیاسی قوه مقننه و هم نظارت و کنترل حقوقی قوه قضاییه در اجرای اصل قانونی بودن تصمیم‌ها و اصل تفکیک قواست. چنین مشروعیتی بر امکان زیر سؤال بردن آن اقدام‌ها و تصمیم‌ها توسط شهروندان مبتنی است. عدم وجود چنان سیستم نظارتی حقوقی و سیاسی در عمل و یا عدم دسترسی مردم

به سازوکارهای نظارت و بازدارندگی سیاسی یا حقوقی این سؤال اساسی را برمی‌انگیزد که آیا آنها دارای مشروعیت و اعتبار حقوقی یا سیاسی هستند یا خیر^(۳۷)؟

بدین منظور اصل حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا، قوه قضاییه را از جهت استخدامی، سازمانی، حقوقی و سیاسی مستقل معرفی کرده است تا برای ضمانت حقوق بنیادین مردم به صورت ارگانی عمل کند که مجبور نیست با قوه مجریه یا مقننه و یا هر گرایش سیاسی و حزبی همزیستی و هماهنگی داشته باشد و بتواند اعمال و تصمیم‌های مدیران دولتی را زیر نظارت و بررسی‌های بی‌طرفانه حقوقی خود قرار دهد. فرض سازش سیاسی بین قوا برای پیروی از یک سیاست و بینش خاص، فلسفه اساسی حاکمیت قانون و تفکیک قوا را به زیر سؤال می‌برد. به علاوه تمرکز حقوق اداری بر نظارت و کنترل حقوقی البته به این معنا نیست که با تصمیم‌ها و اقدام‌های دولتی با بدبینی رفتار شود، بلکه به معنای آن است که اختصاص دادن و محدود نمودن حقوق اداری به نظارت و کنترل حقوقی در وهله اول موجب احترام به اصل قانونی بودن تصمیم‌های دولتی و اجرایی و رعایت اصل تفکیک قواست و در وهله دوم سبب کاهش اختلافات حقوقی و سیاسی می‌شود و در نهایت در بالا بردن مطلوبیت اقدام‌های دولتی نقش بسزایی دارد.

اما چرا مدیران دولتی کشور باید مسئول شناخته شوند، چون مردم و شهروندان در وضعیتی برابر با اداره‌کنندگان کشور قرار ندارند. عدم تساوی مردم و اشخاص حقیقی و حقوقی در برابر سازمانها، نهادها و مقام‌های دولتی را باید در عدم تساوی گروه دوم در برخورداری از قدرت تصمیم‌گیری سیاسی و اجرایی دانست^(۳۸). بنابه تعبیری، سازمانها - اعم از دولتی و غیردولتی و اعم از مدرن و سنتی - نسبت به مردم اقتدارات بیشتری دارند: «سازمان نیازمند قدرت است تا بتواند تصمیماتی در مورد افراد اتخاذ کند... سازمان از آن

رو به قدرت نیاز دارد که بتواند اصول و ضوابط مورد نیاز برای دستیابی به نتایج را تدوین کند.^(۳۹) اما در جامعه‌ای که دولت نقش اساسی و تعیین کننده در تدوین و اجرای سیاستهای اقتصادی و اجتماعی ایفا می‌کند، سازمانهای دولتی و وابسته به آن در مقایسه با سازمانهای غیردولتی و خصوصی از اختیارات و قدرت قابل ملاحظه‌ای بهره‌مند هستند. بنابر این، مطابق اصل «تناسب مسئولیت با اختیارات»، مقامها و سازمانهای دولتی به هر میزانی که دارای قدرت و اختیارات قانونی و سیاسی باشند به همان اندازه نیز باید از لحاظ حقوقی و سیاسی مسئول شناخته شوند.^(۴۰) لذا هیچ اقدامی و تصمیمی نباید بدون رسیدگیهای حقوقی و سیاسی مورد قبول و اجرای مراجع صلاحیتدار مستقل قرار گیرد. حقوق اداری در این میان موظف به تهیه و ارائه راه‌حلهایی است که رسیدگیهای لازم در مورد تصمیمهای دولتی در خصوص حقوق مردم و یا روابط قانونی سازمانهای دولتی با یکدیگر را ممکن سازد. بنابر آنچه از اصل ۲۲ قانون اساسی صریحاً مستفاد می‌شود، تصمیمها و اقدامات مسئولان سیاسی، قضایی و اجرایی که موجب تعرض به حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل افراد می‌شوند بدون توجیه قانونی باید باطل و بی اعتبار شناخته شوند. به طور کلی تعرض به حقوق شهروندان در هر زمینه‌ای تحت یکی از عناوین مذکور در اصل ۲۲ قانون اساسی قابل طبقه‌بندی است. این اصل مسئولان سیاسی، اداری و قضایی کشور را ملزم می‌دارد تا تصمیمها و اقدامهای خود را براساس قانون و اصول مسلم حقوقی و جاهت و مشروعیت بخشند.

تردیدی نیست که اصل قانونی بودن تصمیمها و تبعات آن توسط مدیریت کلان و خرد کشور مورد ارزیابی جدی واقع نشده است. مدیران کشور در تصمیم‌گیریهای اساسی خود به ابزارهای حقوقی و حقوق‌دانان مجرب متوسل نمی‌شوند. این گونه ابزارها و راه‌حلهای حقوقی معمولاً برای رفع اختلافات پیش آمده مورد استفاده قرار

می‌گیرند، و اما در کشورهای پیشرفته همواره روش اول اهمیت بیشتری دارد تا خسارت مادی و معنوی و رکود و وقفه‌ای در جریان مدیریت و امور جاری پدید نیاید. البته شاید نتوان کوتاهی در عدم استفاده از این اصل را به بخش مدیریت کشور نسبت داد. به سخن دیگر، باید دید آیا تصمیمهای مراجع قانونی در رد تصمیمها و اقدامهای اداری طوری صادر شده‌اند که امکان اقتباس اصول مسلم از آنها وجود داشته باشد. آیا نظرات حقوقی مراجع رسیدگی کننده اصل قانونیت تصمیمها را رعایت کرده است یا خیر؟ به نظر می‌رسد که آراء و نظرات حقوقی مراجع مذکور به دلیل پایبندی به نوشته‌ها و سنت خشک حقوقی نتوانسته‌اند راهنمای مؤثری برای تصمیم‌گیریهای مدیران دولتی باشند. به موارد زیادی می‌توان اشاره نمود که شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری در اختلافات بسیار مهم بین مردم و مسئولان عالی و یا بین مقامات سیاسی و اداری کشور به نوشتن چند سطر بدون ادای توضیح درباره نظرات خود اکتفا نموده‌اند و به علل خلاف قانون و یا خلاف شرع بودن تصمیمها و اقدامات مسئولان توجهی نشان نداده‌اند.^(۴۱)

صیانت از اصول قانون اساسی، از جمله اصل حاکمیت قانون ممکن نخواهد بود مگر اینکه مدیران دولتی و دادگاهها و یا هر مرجع سیاسی و اداری دیگر موظف باشند دلایل و مبانی تصمیمها، آرا و نظرات خود را بطور مشروح بیان کنند تا مردم و یا کسانی که حقوق و منافعشان لطمه دیده و مورد تضییع واقع شده است قادر به فهم آنها باشند و در صورت لزوم به دادخواهی و تجدید نظر در مراجع ذیصلاح برخیزند و یا آنها را در برابر افکار عمومی مورد انتقاد قرار دهند. ثمره چنین الزامی برای دادگاهها این است که آنها را موظف می‌کند مبانی آرای خود را به طور مشروح و مستدل و نه به صورت خلاصه‌ای از اصطلاحهای پریپیچ و خم حقوقی ارائه نمایند. در این راستا، دادگاهها مجبور به تنظیم و تشریح برداشتهای خود

فوق، با هر فردی باید مطابق شأن و شرافت انسانیش رفتار شود. اصل حاکمیت قانون مانع بهره‌گیری از افراد در جریان تصمیم‌گیریهای دولتی در جهت ارتقاء مطلوبیت و کیفیت نهایی و یا حتی حفظ و ارتقای منافع اکثریت است. حاکمیت قانون در خدمت ارزشهای اخلاقی چون آزادی، استقلال و شرافت انسانی است. در یک بینش عمیقتر، اصل رفتار منصفانه خود یکی از اصول حاکمیت قانون است^(۴۴). بنابراین، مطابق آنچه بیان گردید، یکی از نتایج

حقوقی اصل رفتار منصفانه این است که هر مقام سیاسی و اجرایی ملزم می‌شود براساس اصل «رفتار یکسان و احترام یکسان»، در مواردی که احتمال دارد تصمیمها و اقدامهای مقامها به منافع مردم یا گروهی از مردم صدمه بزند، مبانی و دلایل تصمیمهای خود را به صورت واضح و آشکار برای همگان بیان کنند و آنها را در دسترس عموم مردم قرار دهند، تا کسانی که احتمالاً حقوقشان مورد تعرض قرار می‌گیرد قادر باشند چنان تصمیمهایی را مورد نقد قرار دهند و از آن به سازمانها و دیوانهای اداری یا حقوقی یا سیاسی صلاحیتدار اعتراض نمایند.

بیان دلایل تصمیمها از آن رو لازم است که اصولی را که براساس آن تصمیمی اتخاذ می‌شود و یا اقدامی صورت می‌گیرد آشکار می‌کند و امکان این بررسی را فراهم می‌کند که آیا اصول مذکور در سایه معیار و اصول بنیادی‌تر قانونی و منطقی و اخلاقی قابل توجیه است یا خیر. به بیان دیگر، در جریان تصمیم‌گیری، سه عنصر قابل تشخیص است^(۴۵): یک، دسته‌ای از واقعیتهای، دو، بیان معیارها و اصول اعمال شده بر آن واقعیتهای و سرانجام تشخیص اینکه چگونه آن معیارها و اصول بر واقعیتهای موجود در زمان تصمیم‌گیری اعمال شده است؛ بنابراین، یکی از اهداف اساسی تأمین دلایل تصمیم‌گیری در حقوق اداری این است که نشان دهد که تصمیمهای دولتی براساس معیارهای بنیادین و فراشخصی اتخاذ شده است. در جریان بیان دلایل تصمیمها مشخص می‌شود که مدیر دولتی چه طرحی در

از قوانین مورد استنادند و فرصت و امکان بیشتری را برای بررسی دقیقتر مبانی آرای خود توسط حقوقدانان و سیاستمداران فراهم خواهند آورد. رهاورد چنین تکلیفی برای مدیران و مسئولان کشور این است که آنها را قادر می‌سازد به مبانی و اصول حقوقی تصمیم‌هایی که موجب نقض اقدامهای آنها می‌شود آگاهی یابند و آنها را در تصمیمهای آتی خود مورد توجه قرار دهند تا دیگر موردی برای نقض آنها فراهم نیاید.

اصل الزام به بیان دلایل

در بخش پیشین به برخی از پیامدهای این تکلیف برای مدیران کشور، مقامهای قضایی و مسئولان سیاسی اشاره شد. در این قسمت و در بخش بعدی به بررسی بیشتر مبانی این اصل و مستندات آن خواهیم پرداخت. اجرای این اصل مدیران و قضات کشور را از تصمیم‌گیریهای خودسرانه و بدون دلیل باز می‌دارد و به رعایت اصول عقلی و قانونی وامی‌دارد. مدلل ساختن تصمیمها و اقدامات، موجب می‌شود که از طریق فرهنگ حقوقی یا اداری و سیاسی تحت کنترل اجتماعی قرار گیرند^(۴۲). این اصل در یک تحلیل نهایی بازتاب اصل حاکمیت قانون و «رفتار منصفانه یا عادلانه» است که در زیر به طور گسترده‌تری به آن پرداخته‌ایم.

همان طور که در سطور زیر مورد بحث قرار خواهد گرفت، اصل الزام به بیان دلایل تصمیمها خود یکی از اصول رفتار منصفانه است^(۴۳). این اصل دو جنبه دارد: اول اینکه رفتار مقامهای سیاسی، قضایی و اجرایی باید با مردم یکسان و غیرتبعیض‌آمیز باشد. آنان نباید در تصمیم‌گیریهای خود برای عده‌ای امتیازات ویژه و موقعیتهای خاص و بهتر اجتماعی، اقتصادی یا سیاسی به ضرر افراد دیگر ایجاد کنند. حاکمیت قانون از طریق اعمال قواعد رفتار مساوی و منصفانه و عمومی و غیرشخصی باید موجب تصحیح رفتار آنان شود. دوم اینکه مطابق اصل

می‌توان به اصل بیان دلایل به صورت «ابزاری» نیز نگریست، به این ترتیب که اصل مذکور وسیله‌ای برای حفظ و حمایت از حقوق مردم دانست. به عبارت دیگر، این اصل باید به یکی از ابزارهای مورد توجه برای حمایت از حقوق مردم تبدیل شود (۴۷).

در این راستا، اصل الزام به بیان دلایل به عنوان عنصری از عناصر اصل حاکمیت قانون و اصل رفتار منصفانه در خواهد آمد. باید توجه داشت که این اصول می‌توانند بر تصمیمهای قضایی، سیاسی و اداری یکسان اعمال شود و دلیلی وجود ندارد که اجرای آنها را بر تصمیمهای مدیران دولتی محدود کنیم. به عبارت دیگر، همان طور که قبلاً توضیح داده شد، استفاده از هرگونه قدرت، اعم از اجرایی، سیاسی و قضایی باید براساس اصول مذکور باشد تا موجب وجاهت و مشروعیت آنها شود. اصل حاکمیت قانون یک اصل سیاسی و حقوقی است که دارای آثار و تبعات سیاسی و حقوقی متعددی است. در این مقاله سعی شده است به ابعاد حقوقی آن و تأثیر آن در مدیریت کشور بیشتر توجه شود. سرانجام باید بیان داشت که الزام به بیان دلایل تصمیمی که موجب سلب حقی از مردم شده است نفس «انصاف» است (۴۸).

اصل الزام به بیان دلایل از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل ۱۶۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد که «احکام دادگاهها باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است». قید مستدل بودن و مستند بودن در این اصل به یک مفهوم به کار برده نشده‌اند و از موارد حشو قبیح یا تکرار محسوب نمی‌شود. به سخن دیگر، مستدل بودن و مستند بودن هر یک بار مفهوم خاصی دارند. آرای دادگاهها باید مستند به قوانین باشند و قضات موظف‌اند در آرای خود به قانون استناد جویند و از سوی دیگر، آرای آنان باید مستدل

ذهن داشته است و با تصمیم‌هایش چگونه قصد داشته است به آن طرح جامه عمل بپوشاند. بحث در این نیست که مدیر دولتی دارای حُسن نیت بوده است یا خیر، بلکه در سایه بیان دلایل آشکار می‌شود که آیا تصویری که مدیر از واقعیت در ذهنش داشته است صحیح و واقعی بوده است و تصمیم و اقدام انجام شده از جهت منطقی با تصویر و طرح تعیین شده و مورد نظر قابل انطباق بوده است یا خیر.

به علاوه، الزام به بیان مبسوط دلایل تصمیمهای دولتی با اصل «رفتار منصفانه و عادلانه» پیوند ناگسستنی دارد. (۴۶) براساس این اصل در جریان تصمیم‌گیریها و اقدامهای دولتی‌ای که به هر صورت با منافع و حقوق مردم تعارض می‌یابد از آنها رفع تجاوز می‌شود و جبران خسارت می‌گردد؛ بنابراین تاکنون دو اصل مورد بررسی قرار گرفت: الف) اصل الزام به بیان دلایل تصمیمهای دولتی و ب) اصل رفتار منصفانه که هر دو از تبعات اصل کلی حاکمیت قانون هستند. ارتباط این دو اصل پیشین را می‌توان بنابر بنابر جهات گوناگونی مورد بررسی قرار داد. برای مثال اصل الزام به بیان دلایل موجب ارتقای کیفی تصمیمهای دولتی می‌شود. نقد دلایل تصمیمها، مدیران و مسئولان کشور را به مستدل کردن و یا اصلاح طرحهای خود وادار خواهد کرد. در این رهگذر، مدیری که می‌داند نظراتش مورد نقد و بررسی واقع می‌شوند، از جهات مدیریتی، حقوقی یا سیاسی، در بهبود کیفی تصمیمهایش خواهد کوشید. در تحلیل نهایی، اخذ تصمیمهای بهینه و براساس معیارهای قانونی، در بسط انصاف و عدالت کمک موثر خواهد بود. مبانی تصمیم‌گیری بیش از نتایج تصمیمها، مورد توجه است. نقش ارائه دلایل این است که چگونگی اتخاذ تصمیمها را بیان می‌دارد و فرصتی برای بررسی کم و کیف صحیح و اصولی بودن تصمیم ایجاد می‌کند. به علاوه بیان دلایل کمک می‌کند که اگر اشتباهی یا خطایی در جریان تصمیم‌گیری صورت گرفته باشد نسبت به اصلاح و تصحیح آن مبادرت شود. در یک نگاه کلی،

نیز باشد. آراء دادگاهها و از جمله دیوان عدالت اداری باید براساس اصول حقوقی صادر شود. قضات موظف اند اصول و قواعدی را که به آن استناد جسته‌اند، در احکام خود قید کنند.

با تفسیر موسّع از این اصل قانون اساسی، می‌توان آن را به شورای نگهبان نیز تسری داد. دلایل چنین استدلالی از این قرار است که شورای نگهبان نقش مهمی در نقض تصمیمها و آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های هیئت وزیران و مسئولان عالی کشوری دارد و تا کنون نیز از آن اختیارات به‌طور گسترده‌ای بهره جسته است. شورای نگهبان تحت عنوان غیرشرعی بودن آیین‌نامه‌ها و مصوبه‌های دولتی آنان را فاقد اعتبار می‌داند و پیرو آن دیوان عدالت اداری به ابطال آنها اقدام می‌کند^(۴۹). با عنایت به ماهیت اختیارات و رسیدگی شورای نگهبان می‌توان گفت اگرچه اختیارات و نقش آن در مقام تجدید نظرکننده در فصل مربوط به قوه مقننه آمده است، لیکن شورای نگهبان بنابر ماهیت حقوقی خود، از اختیارات ویژه شبه قضایی برخوردار است. به طور کلی، نقش قضاوت دستور نامه‌ای شورای نگهبان، ماهیتی قضایی دارد^(۵۰). به همین دلیل مقامها و مسئولان سیاسی درگیر، باید از مبانی استدلالها و اصول و قواعد مورد استناد به طور مشروح آگاهی یابند. شورای نگهبان نمی‌تواند به صرف اینکه مقررات و قوانین مخالف با قانون اساسی یا شرع اسلام هستند آنها را بی اعتبار اعلام کند، بلکه باید دلایل مخالفت آن مقررات و قوانین را با قانون اساسی یا موازین اسلامی بیان دارد.

اگر چه اصل ۱۶۶ قانون اساسی قابلیت اعمال بر تصمیمهای مدیران دولتی را ندارد، لیکن اصول دیگری در قانون اساسی وجود دارد که ناظر بر تحقق اصل مورد بحث ما، یعنی اصل الزام به بیان دلایل است. اصل سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر بکار برد: ... ۶ - محو هر

گونه استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی، ... ۸ - مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش، ... ۱۴ - تأمین حقوق همه جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی و عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون». تحقق این موارد که در واقع تحقق اهداف مذکور در اصل دوم قانون اساسی است با اصل مورد بحث ما ملازمه آشکار منطقی و عقلی دارد؛ به این ترتیب که خودداری مدیران دولتی از ارائه دلایل تصمیمهای خود، به عدم پاسخگویی به مردم منجر می‌شود. وقتی مدیری خود را در برابر مردم و نهادهای سیاسی و قضایی مستقل، پاسخگو و مسئول ندانست تنها به نظرات خود متکی شد و خود را بی‌نیاز و دارای اختیار تام دانست، راه برای ایجاد خودکامگی و انحصار طلبی و استبداد که ریشه در خودکامگی و حذف غیر دارد باز خواهد شد. بیان دلایل تصمیمها موجب می‌شود تا مدیران و مسئولان اجرایی و سیاسی از لغزیدن به ورطه استبداد و خودرأیی مصون بمانند. از آن گذشته لازمه مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خود مطابق بند ۸ مذکور در اطلاع عموم آنان از تصمیمهای دولتی است و اطلاع آنان از تصمیمهای دولتی نیز ممکن نیست مگر آنکه آنها را اعلام کنند و از همه مهمتر بیان دارند که چگونه و بر اساس چه اصول و موازینی اتخاذ شده‌اند. چگونه می‌توان انتظار داشت مردم در سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود نقش فعال داشته باشند در حالی که از دستیابی به دلایل تصمیمهایی که قصد اصلاح آنها را دارند محروم اند. چنین استدلالی به بند ۱۴ اصل مذکور در فوق نیز قابل تسری است.

علاوه بر بندهای فوق، اصل قانون اساسی امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه متقابل دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته است؛ این اصل ملاکی کلی به دست می‌دهد که باید از هر دو جهت به طور عادلانه مورد توجه قرار گیرد. همان طور که دولت می‌تواند بنابر

اصل فوق به اصلاح امور مردم برخیزد، دولتمردان و مدیران، که بدنه سیستم اجرایی کشور را تشکیل می‌دهند نیز باید مشمول چنین اصلی قرار گیرند. این احتمال وجود دارد که تصمیمها و اقدامهای آنان بر مبانی و اصول عقلی و انسانی و اخلاقی استوار نباشد. بنابر اصل مذکور، مردم می‌توانند و باید به تکلیف خود عمل کنند و در مورد آنان به امر به معروف و نهی از منکر پردازند. اما، مردم وقتی می‌توانند از حقوق خود دفاع نمایند و یا به اصلاح امور خویش پردازند که به دلایل تصمیمهای مدیران و یا سیاستمداران دسترسی داشته باشند. خلاصه باید گفت که اهداف و آرمانهای مردم که در اصول قانون اساسی تبلور یافته است، جامعه عمل نخواهد پوشید، مگر آنکه مدیران اجرایی و سیاسی و قضایی به مقدمات و لوازم عقلی و منطقی تحقق آنها و از جمله «اصل تکلیف به بیان دلایل» عمل کنند و در تصمیمها و اقدامات روزمره خود آنها را مورد توجه جدی قرار دهند.

نتیجه

در این مقاله سعی شده مختصری از مفهوم سیاسی حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی ارائه شود و سپس تبعات سیاسی و حقوقی آن در حقوق اساسی و حقوق اداری و نقش آن در مدیریت دولتی ارزیابی شود. هدف از حاکمیت قانون، تحدید و مهار قدرت در هر شکل آن است. این اصل برای حفظ ارزشها و حقوق بنیادین انسانی در برابر سوء استفاده از قدرت سیاسی و حقوقی است. این اصل دارای ابعاد سیاسی و حقوقی است و در کلیه سطوح قدرت می‌تواند اعمال شود. در سطح کلان، قوای سه گانه اعم از مقننه و مجریه و قضاییه را مخاطب قرار می‌دهد و آنها را در مقابل اعمالشان مسئول و پاسخگو می‌داند و در سطوح

میانی و تحتانی تکالیفی بر مسئولان سیاسی و اجرایی دولت تحمیل می‌کند. برای این منظور، ویژگیهای حاکمیت قانون از عمومیت، غیرشخصی بودن، ثبات، صراحت و رفتار منصفانه موجب نفی حاکمیت تصمیمها و اقدامهای شخصی، بدون ضابطه، زودگذر و مبهم و تبعیض آمیز می‌شود. به سخن دیگر، مدیران دولتی و اجرایی کشور در برابر اعمال و تصمیمهای خود مسئول و موظف به رعایت معیارهای فوق‌اند. نقش حقوق اداری در این میان رعایت اصول حاکمیت قانون در جریان تصمیم‌گیریهای دولتی و ارائه راه کارهای مناسب و یافتن اصول دیگری برای تحقق معیارهای حاکمیت قانون است. در این راستا، اصل «الزام به بیان دلایل» نمونه‌ای است در خدمت اصل رفتار منصفانه که خود یکی از اصول اساسی حاکمیت قانون به شمار می‌رود تا مدیران دولتی در مناصب و در جریان تصمیم‌گیریهای خود به افراد خودکامه و خودسر تبدیل نشوند که فقط به آرای خود اهمیت می‌دهند و ملاحظات منطقی و انسانی و اخلاقی را رعایت نمی‌نمایند. این اصل آنها را ملزم می‌کند در برابر مردم و یا نمایندگان سیاسی مردم پاسخگو و مسئول باشند و دلایل تصمیمهای خود را به وضوح و خالی از هرگونه ابهام بیان دارند تا بررسی گردد آیا چنان دلایل و توضیحاتی می‌تواند شرایط و اصول حاکمیت قانون را برآورده سازد؟ آثار حقوقی چنین تکلیفی این است که در صورت درخواست مردم و کسانی که از تصمیمهای دولتی متضرر شده‌اند برای اطلاع از دلایل چنان تصمیمهایی، مدیران موظف به پاسخگویی‌اند و در صورت عدم پاسخگویی، مراجع صلاحیتدار قانونی بنابر خواست شخص ذینفع موظف به ابطال تصمیمهای آنان تحت عنوان غیرقانونی بودن به دلیل فقدان مستندات و دلایل توجیهی‌اند. □

1. Joseph Raz, *The Authority of England*, (Oxford, University Press, 1979), pp. 210-232.
2. F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, (England, George Routledge and Sons, Ltd., 1944), pp. 54-65.
3. _____, *The Constitution of Liberty*, (England, Routledge and Kegan Paul, 1960), pp. 164-165.
4. _____, *The Road to Serfdom*, *supra*, p. 61.
5. _____, *The Constitution of Liberty*, *supra*, p. 162.
6. Andrew Ashworth, *Principles of Criminal Law*, (England, Clarendon Press, 1995), pp. 67-78.
7. John Locke, *Two Treatises of Government*, (England, Cambridge University Press, 1988), p. 358.
8. Ellen Goodman, "The Origins of the Western Legal Tradition", (Sydney, The Federation Press, 1995), pp. 132-133.
9. Hayek, *The Constitution of Liberty*, *supra*, pp. 166-167.
10. _____, *The Constitution of Liberty*, *supra*, p. 162.
۱۱. و. ت. جونز، خداوندان اندیشه سیاسی، ترجمه علی رامین، امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۲، ص ۳۰۲.
۱۲. همان، ص ۳۰۳.
13. John Locke, *Two Treatises of Government*, *Supra*, pp. 358-360.
۱۴. ن. ک. جونز، خداوندان اندیشه سیاسی، همان، ص ۳۲۶-۳۲۷.
15. John Locke, *Two Treatises of Government*, *Supra*, pp. 364-365.
16. Hayek, *The Road to serfdom*, *supra*, pp. 54-55.
17. D. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, (London, Sweet and Maxwell, 1987), p. 35.
18. Stanley De Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, (England, Penguin Books, 1989), P. 3.
19. C. L. Ten, *Constitutionalism and the Rule of Law*, in Robert E. Goodin and Philip Pettit(ed), *A Companion to contemporary Political Philosophy*, (England, Blackwell, 1993), p. 394.
۲۰. و. ژ. گانزوف و اندرمرج، حمایت حقوق بشر در حقوق اساسی، ترجمه نجارعلی الماسی، مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، شماره ۸، ص ۲۷-۲۰؛ ریکاردو گواستنی، «تأملی پیرامون ضمانت‌های حقوق اساسی و نظریه تفسیر»، ترجمه اردشیر امیرارجمند، تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۰، بهار - تابستان ۱۳۷۱، ص ۳۸۲-۳۶۹.
21. M.J. Allen, B. Thompson and B. Walsh, *Constitutional and Administrative Law*, (England, Blackstone Press limited, 1994), pp. 1-12.
22. _____, *Ibid*, pp. 29-34.
۲۳. برای نمونه نگاه کنید به: فرج الله قربانی، مجموعه آرا وحدت رویه دیوان عدالت اداری، (انتشارات فردوسی، تهران، ۱۳۷۱)، ص ۳۷۵-۳۷۸، مربوط به ابطال موادی از آیین‌نامه قانون اراضی شهری مصوب ۶۱/۳/۳۰ هیئت وزیران توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲۴. نگاه کنید به: و. ژ. گانزوف و اندرمرج، حمایت حقوق بشر در حقوق اساسی، همان، ص ۸۶-۵۹؛ و ریکاردو گواستنی، «تأملی پیرامون ضمانت‌های حقوق اساسی و نظریه تفسیر»، همان.
25. Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, (England, Clarendon Press, 1992), p. 339.
۲۶. نگاه کنید به: رضا موسی زاده، مبانی حقوق اداری، (شهر آب - آینده سازان، تهران، تابستان ۱۳۷۴)، ص ۷-۶؛ ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، (نشر میزان، تهران، تابستان ۱۳۷۴)، ص ۹۶-۹۷؛ ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول (انتشارات دانشگاه تهران، تیرماه ۱۳۷۰)، ص ۷۴-۷۳؛ و منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، (تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، پاییز ۱۳۷۳)، ص ۴۲۹-۴۲۸.
27. Stanley De Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, *supra*, p. 533.
28. David Stott and Alexandra Felix, *Principles of Administrative Law*, (England, Cavendish Publishing Limited, 1997), pp. 22-23.

- همچنین، نگاه کنید به منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، همان، ص ۴۲۸-۴۲۵.
۲۹. نگاه کنید به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبه ۱۳۶۰/۱۱/۴ مجلس شورای اسلامی در خصوص صلاحیت و حدود اختیارات دیوان، روزنامه رسمی، شماره ۱۰۷۹۰، ۱۳۶۰/۱۲/۱۸.
۳۰. نگاه کنید به ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، همان، ص ۷۴-۷۵؛ و منوچهر طباطبایی مؤتمنی، همان، ص ۵-۶.
31. N.J. Coulson, "The State and the Individual in Islamic Law" *International and Comparative Law Quarterly*, No. 6, 1975, pp. 49-60.
۳۲. نگاه کنید به: محمدحسین ساکت، نگرش تاریخی به فلسفه حقوق، (انتشارات جهان معاصر، تهران، تابستان ۱۳۷۰)، ص ۱۵۶-۱۵۱.
۳۳. نگاه کنید به: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقدمه و اصول ۲ و ۳.
۳۴. نگاه کنید به ابراهیم گلشن، «مدیریت دولتی: نظریه‌ها و کاربردها»، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۵، (تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۵)، صص ۵۵-۴۱؛ و ناصر میرسپاسی، «مدیریت دولتی در سه نگاه»، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۶، (تهران مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶)، ص ۱۴-۱.
35. David Stott and Alexandra Felix, *Principles of Administrative Law*, supra, pp. 123-149; S. De Smith and R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, supra, pp. 557-558.
۳۶. نگاه کنید به: منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، همان، ص ۴۲۷-۴۲۶ و ۴۴۴-۴۳۳ و منبع زیر:
David Stott and Alexandra Felix, *Principles of Administrative Law*, supra, pp. 81-82.
۳۷. در ارتباط با مفاهیم مشروعیت اخلاقی، حقوقی و جامعه شناختی مراجعه کنید به منبع زیر:
David Beetham, *The Legitimation of Power*, (England, McMillan Education Ltd., 1991), pp. 3-25.
38. M.J. Allen, B. Thompson and B. Walsh, *Constitutional and Administrative Law*, supra, p. 196.
۳۹. پیتز، اف. دراکر، «جامعه جدید سازمان‌ها» ترجمه عباس منوریان، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۲، (تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۵)، ص ۷۲-۶۱ و ص ۶۵.
40. Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, supra, pp. 348-350.
۴۱. در این مورد نگاه کنید به اکثر مواردی که توسط شورای نگهبان اظهار نظر شده است: حسین مهرپور (تدوین و نگارش)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، دوره اول در تیر ماه ۱۳۵۹ لغایت تیر ماه ۱۳۶۵، مجلدات ۱ تا ۳، (تهران، انتشارات کیهان، ۱۳۷۱).
۴۲. نگاه کنید به: منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، همان، ص ۴۴۲-۴۴۱.
43. D. Stott and A. Felix, *Principles of Administrative Law*, supra, pp. 138-142; P. Cane, *An Introduction to Administrative Law*, supra, pp. 188-189.
44. Joseph Raz, "The Rule of Law and It's Virtue" *Law Quarterly Review*, No. 93, 1977, pp. 195-202.
45. D. J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, (England, Clarendon Press, 1996), pp. 429-434.
۴۶. همان.
۴۷. همان.
۴۸. همان.
۴۹. برای نمونه نگاه کنید به رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال ماده ۵۵ آیین نامه اجرایی قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۱ هیئت وزیران به علت غیرشرعی تشخیص دادن شورای نگهبان، فرج الله قربانی، مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، همان، ص ۳۸۷-۳۸۹.
۵۰. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، همان، ص ۶۲۰-۶۱۹.

منابع:

الف) فارسی

۱. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، تهران، تابستان ۱۳۷۴.
۲. جونز، و.ت. خداوندان اندیشه سیاسی، ترجمه علی رامین، امیرکبیر، تهران، ۱۳۶۲.
۳. دراگر، پیترا ف. «جامعه جدید سازمان‌ها» ترجمه عباس مؤریان، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۲، ۱۳۷۵.
۴. «قانون تشکیل دیوان عدالت اداری»، مصوبه ۱۱/۴/۱۳۶۰، مجلس شورای اسلامی.
۵. ساکت، محمدحسین. نگرش تاریخی به فلسفه حقوق، جهان معاصر، تهران، تابستان ۱۳۷۰.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها، تهران، پاییز ۱۳۷۳.
۷. قاضی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران، تیر ماه ۱۳۷۰.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۹. قربانی، فرج الله. مجموعه آرا وحدت رویه دیوان عدالت اداری، انتشارات فردوسی، تهران، ۱۳۷۱.
۱۰. گانزوف، و.ژ. و مرچ، اندر. حمایت حقوق بشر در حقوق اساسی، ترجمه نجارعلی الماسی، موسسه مطالعات تطبیقی دانشگاه تهران، شماره ۸، ۱۳۵۶.
۱۱. گلشن، ابراهیم. «مدیریت دولتی: نظریه‌ها و کاربردها». فصلنامه مدیریت دولتی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره ۳۵، ۱۳۷۵.
۱۲. گواستنی، ریکاردو. «تأملی پیرامون ضمانت‌های حقوق اساسی و نظریه تفسیر»، ترجمه اردشیر امیرارجمند، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۰، بهار - تابستان ۱۳۷۱.
۱۳. موسی زاده، رضا. مبانی حقوق اداری، شهرآب - آینده سازان، تهران، تابستان ۱۳۷۴.
۱۴. مهرپور، حسین (تدوین و نگارش)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، دوره اول از تیر ماه ۱۳۵۹ تا تیر ماه ۱۳۶۵، مجلدات ۱ تا ۳ انتشارات کیهان، ۱۳۷۱.
۱۵. میرسپاسی، ناصر. «مدیریت در سه نگاه»، فصلنامه مدیریت دولتی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، شماره ۳۶، ۱۳۷۶.

ب) خارجی

1. Allen, M.J., Thompson B., and Walsh B., *Constitutional and Administrative Law*, England, Blackstone Press Ltd., 1994.
2. Ashworth, Andrew, *Principles of Criminal Law*, England, Clarendon Press, 1995.
3. Beetham, David, *The Legitimation of Power*, England, McMillan Education Ltd., 1991.
4. Cane, Peter, *An Introduction to Administrative Law*, England, Clarendon Press. 1992.
5. Coulson, N.J. "The State and the Individual in Islamic Law" *International and Comparative Law Quarterly*, No. 6, 1957, pp. 49-60.
6. De Smith, Stanley, and Brazier, Rodney, *Constitutional and Administrative Law*, England, Penguin Books, 1989.
7. Galligan, D.J., *Due Process and Fair Procedures*, England, Clarendon Press, 1996.
8. Goodman, Ellen, *The Origins of the Western Legal Tradition*, Sydney, The Federation Press, 1995.
9. Hayek, F.A., *The Constitution of Liberty*, England, Routledge and Kegan Paul, 1960.
10. _____. *The Road to Serfdom*, England, George Routledge and Sons Ltd., 1944.
11. Locke, John, *Two Treatises of Government*, England, Cambridge University Press, 1988.
12. Phillips O.Hood, and Jackson, Paul. *Constitutional and Administrative Law*, England, Sweet and Maxwell, 1987.
13. Raz, Joseph, *The Authority of Law*, England, Oxford University Press, 1979.
14. _____. "The Rule of Law and Its' Virtue" *Law Quarterly Review*, No. 93, 1977, pp. 195-202.
15. Stott, David, and Felix, Alexandra, *Principles of Administrative Law*, England, Cavendish Publishing Ltd., 1997.
16. Ten, C.L., *Constitutionalism and the Rule of Law*, in Robert E. Goodin and Philip Pettit(ed), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, England, Blackwell, 1993, pp. 394-403.