

# نظارت قضایی در حقوق اداری ایالات متحده<sup>۱</sup>

مهدی هداوند<sup>۲</sup>

## چکیده

به عنوان مثال چنانچه یک سازمان اداری، در موقعیتی قرار گرفته که باید در مورد مسأله‌ای تصمیم‌گیری نماید که در آن «تعارض منافع» جدی و اجتناب ناپذیر است، (مثلاً سازمان اداری که پارکی را در اختیار دارد و از او خواسته شده که آن را به همان صورت پارک حفظ کند و هم اینکه تحت فشار است که آن را به یک آزاد راه تبدیل نماید)، رعایت و به کارگیری آیین‌های اداری برای تصمیم‌گیری در این موقعیت، احتمالاً دقت و موشکافی بیشتری را طلب می‌کند و با دشواریهای روبرو خواهد بود. الف) ایجاد سازمان‌های اداری و تعیین حدود صلاحیت آنها از آنجایی که کنگره نمی‌تواند بر اجرای واقعی تمامی قوانین نظارت کند، بایستی چنین وظیفه‌ای را به عهده دیگران بگذارند به‌ویژه وقتی که این موارد به سطح فنی بسیار بالایی مانند آلودگی آب و هوا مربوط شوند، کنگره با تفویض برخی از اختیاراتش در ایجاد و اجرای قوانین به سازمان‌های اداری، می‌تواند به‌طور غیرمستقیم بر حوزه‌های ویژه‌ای که در مورد آنها قانون تصویب کرده است نظارت کند بدون این که وارد جزئیات شود، جزئیاتی که اغلب به بهترین شکل به عهده متخصصان گذاشته می‌شود. در چنین حالتی، بازنگری قضائی اقدامات سازمان اداری باید به دو طریق انجام شود تا اهداف موردنظر بازنگری تأمین گردد: اول، به منظور اطمینان از این موضوع که سازمان اداری به شیوه‌ای مغایر با سیاستهای ملی تعیین شده از سوی قوه مقننه عمل نکرده باشد، دادگاهها باید مشخص نمایند که آیا تفسیر سازمان اداری از اختیارات قانونی خود صحیح بوده است یا خیر.

کلیدواژه ها: نظارت قضایی، حقوق اداری، حقوق ایالات متحده امریکا.

## مقدمه

کنترل، محوری ترین ایده در حقوق اداری ایالات متحده است. از این منظر، کارکرد اصلی حقوق اداری، کنترل و نظارت بر تصمیمات و اقدامات سازمانهای اداری یا به عبارت دقیق تر کنترل فرایندهای اداری است. در ایالات متحده چهار نهاد، سازمانهای اداری را کنترل می کنند. کنگره از طریق قانونگذاری توانمند ساز<sup>۳</sup> و با تصویب «قانون ارگانیک»<sup>۴</sup> سازمان اداری را تأسیس می کند و نقش آن و محدوده های صلاحیت آن را تعیین می کند. کنگره متعاقباً سازمان اداری موصوف را با ترکیب دو روش دیگر کنترل می کند؛ کنترل های تقنینی با تصویب قانون جدیدی که اختیارات سازمان اداری را تغییر می دهد و کنترل های غیر تقنینی از طریق آئین های نظارت پارلمانی.

رئیس جمهور، معمولاً با تصویب حداقل یکی از مجالس کنگره، شخص یا اشخاصی را که سازمان اداری را مدیریت می کنند منصوب می کند. مقامات قوه مجریه بر عملکرد سازمانهای اداری از نظر مطابقت با فلسفه وجودی آنها به عنوان سازمانهای مقررات گذار یا انتظارات خاصی که در هر مورد از سازمان اداری دارند، نظارت می کنند. سازمان اداری، متشکل از مدیری است که در یک فرآیند سیاسی منصوب می شود و کارمندانی که معمولاً مطابق با نظام استخدام دولتی به کار گرفته می شوند.

قوه قضائیه نیز از طریق دادگاه ها و قضات، عملکرد سازمان اداری را کنترل می کند. قوه قضائیه تعیین می کند که آیا یک سازمان اداری در محدوده صلاحیت هائی که قانون ارگانیک مؤسس آن سازمان، سایر قوانین موضوعه و قانون اساسی، به آن تفویض کرده اند فعالیت نموده است یا اینکه پا را فراتر گذشته است.

اشخاص خصوصی نیز در حقوق عمومی فعال هستند. آنها از طریق مشارکت در فرآیندهای اداری و لابی کردن با مدیران سازمان، قوه مجریه، قانونگذاران یا کارکنان سازمان اداری، به نوعی به فعالیتهای اداری نظارت دارند. مشارکت کنندگان خصوصی شامل بنگاه ها یا صنایعی هستند که مقررات گذاری شده اند و دیگر شرکت هایی که به لحاظ مالی متأثر از مقررات می شوند، از قبیل انجمن تولید کنندگان مواد شیمیایی یا اتاق بازرگانی ایالات متحده. گروه های نماینده منفعت عمومی، از قبیل گروه های حامی محیط زیست نیز در برخی موضوعات مشارکت دارند. به علاوه آزادی اطلاعات و حق دسترسی همگانی به اطلاعات عمومی نیز یکی از ابزارهای کنترل مردمی بر عملکرد سازمانهای اداری است.<sup>۵</sup>

در این نوشتار ابتدا نگاهی خواهیم انداخت به مفاهیم اولیه حقوق اداری در ایالات متحده و آنگاه، بازنگری قضائی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

## گفتار نخست - مفاهیم مقدماتی حقوق اداری

<sup>۳</sup> - Enabling Legislation

<sup>۴</sup> - Organic Act

<sup>۵</sup> - J. Pierce , Richard, "Administrative Law and Process", Foundation Press, 1999 , P . 7.

در ایالات متحده علیرغم غلبه سنت کامن لا، تجربه تصویب قانون آیین اداری در سال ۱۹۴۶ به شدت حقوق اداری این کشور را دستخوش تحول کرده است، به گونه‌ای که تفاوت‌های آن با سلفش یعنی حقوق اداری انگلستان بارز و جالب توجه است. در حقیقت، حقوق اداری آمریکا مفهوم منحصر به فرد «رعایت الزامات شایسته قانونی»<sup>۶</sup> را با اقتباس از ایده «حاکمیت قانون»<sup>۷</sup> کامن لا، ایجاد کرده، آن را پرورش داده و در قالب قواعد مدون حقوقی و از مسیر آراء متعدد قضایی گسترش داده است.

در ایالات متحده آمریکا، سازمان‌های اداری بسیار زیادی وجود دارند که به موجب قانون تأسیس شده‌اند و وظیفه آنها اجرای قانون است. این سازمان‌ها، تأثیر زیادی بر حیات اقتصادی و اجتماعی شهروندان داشته و نقش اصلی را در فعالیت‌های روزمره دولت باز می‌کنند. ایالت متحده، در سال‌های آغازین پیدایش، دارای اقتصادی ساده و غیر صنعتی بود و به همین دلیل نیاز اندکی به قوانین و نظم حقوقی ناشی از مقررات و قواعد موضوعه داشت. در آن دوران سازمان‌های اداری بسیار اندکی وجود داشتند. امروزه با گسترش فعالیت‌های دولت و رشد فعالیت‌های اقتصادی و تجاری، به راستی قواعد حقوقی تمام زوایا و ابعاد زندگی مردم را در جامعه آمریکا فرا گرفته‌اند و در نتیجه سازمان‌های اداری چندین برابر شده‌اند. از دهه ۱۹۶۰ به این طرف، تعداد سازمانهای اداری و میزان قواعد و مقرراتی که آنها تولید و اجرا می‌کنند، به شدت افزایش یافته است.

در سطح دولت فدرال علاوه بر مجموعه وسیعی از وزارتخانه‌های دولتی و سازمان‌های وابسته به آنها، تعداد زیادی سازمان مقررات‌گذار مستقل نیز به موجب قوانین خاص، تأسیس شده و در زمینه‌های مختلف مشغول به کار هستند. به عنوان مثال «کمیسیون تضمینات و تبادل» ساختار سرمایه، امور مالی و همچنین گزارش‌های مالی شرکت‌های خصوصی را مقررات‌گذاری می‌کند، «هیأت روابط ملی کار» به روابط بین شرکت‌ها و اتحادیه‌هایی که با آنها سر و کار دارند نظارت می‌کند، «کمیسیون برابری فرصت‌های شغلی» نیز روابط استخدامی را تنظیم می‌کند، «سازمان حفاظت محیط زیست» و «اداره ایمنی و بهداشت کار» بر روش تولید محصولات شرکت‌ها تأثیر می‌گذارند و سرانجام «کمیسیون تجارت فدرال» چگونگی بازاریابی و فروش محصولات را مقررات‌گذاری می‌نماید.

علاوه بر سطح فدرال، در ایالت‌ها نیز اگر دولت فدرال برای مقررات‌گذاری در برخی از موضوعات پیش دستی نکرده باشد، امکان مقررات‌گذاری توسط سازمان‌های اداری ایالت‌ها وجود دارد. مقررات ایالتی می‌تواند همان فعالیت‌ها را پوشش دهد یا به طور مستقل همان فعالیت‌هایی را که توسط مقررات‌گذاران فدرال مورد توجه قرار گرفته‌اند، در چهارچوب مقررات فدرال مجدداً مقررات‌گذاری کند. در نهایت در سطح شهرستان یا شهر نیز سازمان‌های اداری، انواع خاصی از فعالیت‌ها را مقررات‌گذاری می‌کنند.

---

<sup>۶</sup> - due process of law.

<sup>۷</sup> - The rule of law.

به طور کلی سازمان‌های اداری، مجموعه‌ای از قواعد، مقررات، دستورها یا مصوبات را تدوین، تصویب و ابلاغ می‌کنند که بدنه حقوق اداری ایالات متحده را تشکیل می‌دهند.<sup>۸</sup>

## بند اول - تعریف حقوق اداری

حقوق اداری، در ایالات متحده، مجموعه‌ای از الزامات و محدودیت‌های حاکم بر چگونگی تصمیم‌گیری توسط سازمانهای اداری است؛ تصمیماتی که بر اعضای جامعه تأثیر می‌گذارند. علیرغم سادگی و کلی بودن این تعریف، برای روشن شدن اهمیت آن، لازم است که توضیحاتی ارائه شود:

- حقوق اداری، یک رشته حقوقی یکدست و منسجم نیست، بلکه متشکل از مجموعه‌ای از اصول متعدد است که در قانون اساسی، قانون آیین اداری،<sup>۹</sup> قوانین موضوعه‌ای که سازمانهای اداری را تأسیس می‌کنند و حاکم بر فعالیت آنها هستند، آراء قضایی، و تکالیف محول شده از سوی رئیس جمهور و سایر مقامات قوه مجریه، یافت می‌شوند.
- حقوق اداری، هم بیانگر آن کارهایی است که سازمانهای اداری به هنگام تصمیم‌گیری باید انجام دهند و هم آن کارهایی است که نباید انجام دهند.
- حقوق اداری به فرآیندهایی مربوط می‌شود که سازمانهای اداری به وسیله آنها تصمیم‌گیری می‌کنند، و ارتباطی به ماهیت آن تصمیمات ندارد؛ با این حال ماهیت تصمیمات اداری متأثر از فرآیند و چگونگی تصمیم‌گیری است.
- حقوق اداری، حاکم بر سازمانهای اداری است که اختیارات تفویض شده را اعمال می‌کنند ولی خودشان حاکم نیستند؛ بنابراین حقوق اداری مستقیماً به تصمیم‌گیریهایی شخص رئیس جمهور، کنگره و دادگاه‌ها مربوط نمی‌شود؛ با این حال هریک از این سه، نقشهای مهمی در حقوق اداری دارند.
- حقوق اداری، روابط میان حکومت و بخش خصوصی را تنظیم می‌کند؛ بنابراین به مدیریت داخلی اداره نمی‌پردازد، مگر اینکه مدیریت داخلی اداره، بر مردم تأثیر بگذارد (بدین ترتیب، موضوع حقوق اداری، اداره کردن نیست).

با اینکه در حقوق اداری ایالات متحده تکالیف و آیین‌های حداقلی وجود دارند که به صورت یکنواخت بر گروه وسیعی از سازمانهای اداری و فعالیت‌ها، هم در سطح فدرال و هم در سطح ایالت‌ها، اعمال می‌شوند. اما وضعیت واقعی بکارگیری آنها، بسته به اوضاع و احوال، متفاوت است. به عنوان مثال چنانچه یک سازمان اداری، در موقعیتی قرار گرفته که باید در مورد مسأله‌ای تصمیم‌گیری نماید که در آن «تعارض منافع» جدی و اجتناب‌ناپذیر است، مثلاً سازمان اداری که پارکی را در اختیار دارد و از او خواسته شده که آن را به همان صورت پارک حفظ

<sup>۸</sup> - B. Cross, Frank and Leroy Miuer, Roger, "West's Legal Environment of Business", West Educational Publishing, 1998, p. 115.

<sup>۹</sup> - Administrative Procedure Act (APA).

کند و هم اینکه تحت فشار است که آن را به یک آزاد راه تبدیل نماید)، رعایت و به کارگیری آیین‌های اداری برای تصمیم‌گیری در این موقعیت، احتمالاً دقت و موشکافی بیشتری را طلب می‌کند و با دشواریهایی روبرو خواهد بود. برعکس، چنانچه یک سازمان اداری از حمایت سیاسی و مردمی قابل ملاحظه‌ای برای تصمیم‌گیری در زمینه‌ای خاص برخوردار بوده و تصمیمی را که قصد اتخاذ آن را دارد، اهمیت چندانی نداشته باشد، می‌تواند با آسودگی خاطر و سهولت بیشتری تصمیم‌گیری کند.<sup>۱۰</sup>

## بند دوم- نقش سازمانهای اداری

سازمانهای اداری، ابزارهایی هستند که به وسیله آنها اقتدارات حکومت، به صورت روزمره<sup>۱۱</sup> اعمال می‌گردد، و در نتیجه حقوق اداری در وهله نخست — و در واقع منحصراً — معطوف و متمرکز بر چگونگی عملکرد این سازمانهاست. برخی از این سازمانها، بخشی از کابینه رئیس‌جمهور هستند و از این رو با رئیس‌جمهور و سیاستهایش همسو هستند. نمونه آن، وزارت کار، وزارت بهداشت و خدمات انسانی، وزارت کشور، و وزارت دفاع است. هریک از این وزارتخانه‌های کابینه، خود دارای سازمانهای اداری دیگر و زیرمجموعه‌هایی هستند. به عنوان مثال، اداره غذا و دارو بخشی از وزارت بهداشت و خدمات انسانی است و ایمنی و کیفیت غذا، دارو و ابزارهای پزشکی را مقررات گذاری می‌کند. وزارت بهداشت و خدمات انسانی، اداره تأمین اجتماعی را نیز دارد که مسئول تأمین مستمری‌های بازنشستگی و غیره است و آن اداره دیگری دارد که مراکز خدمات درمانی و خدمات پزشکی نامیده می‌شوند که مسئول تأمین مالی مراقبت‌ای بهداشتی برای افراد واجد شرایط است.

سازمانهای اداری دیگری نیز وجود دارند که مستقل هستند؛ یعنی بخشی از کابینه به حساب نمی‌آیند ولی با این وجود بخشی از قوه مجریه هستند، به این معنی که مستقیماً به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهند و رئیس‌جمهور از اقتدار قابل ملاحظه‌ای در رابطه با آنها برخوردار است. نمونه بارز چنین سازمانهایی، سازمان حفاظت محیط زیست است.

نوع سوم، سازمانهای مستقل «هیئت امنایی»<sup>۱۲</sup> هستند. در رأس این سازمانها گروهی از افراد قرار دارند و به همین دلیل به آنها «هیئت امنایی» می‌گویند. این سازمانهای اداری به کنگره گزارش می‌دهند و نه به رئیس‌جمهور، و معمولاً (و نه همیشه)، رئیس‌جمهور اختیار محدودی برای تغییر اعضای این سازمانها دارد. البته کنگره نیز قدرت تغییر اعضای این سازمانها را ندارد. منظور از این که این سازمانها به کنگره گزارش می‌دهند و نه به رئیس‌جمهور، این است که نفوذ رئیس‌جمهور بر این سازمانها حداقلی است و عمدتاً شامل اختیار انتخاب اعضای است که کرسی خود را حفظ می‌کنند. این به این مفهوم نیست که کنگره، اعمال مدیریت می‌کند.

هریک از این سازمانها، صرفنظر از اینکه جزئی از سازمان دیگر باشند یا نباشند، مشمول حقوق اداری هستند.

<sup>۱۰</sup> - Seerden, René and First Stroink, op.cit., p. 308.

<sup>۱۱</sup> - day-to-day basis.

<sup>۱۲</sup> - Collegial.

مطالب پیش گفته به حقوق اداری و سازمانهای اداری، در سطح فدرال مربوط می‌شود؛ با این حال در ایالت‌ها نیز وضعیت مشابهی دیده می‌شود؛ اگرچه تفاوت‌هایی نیز در عمل وجود دارد.

چگونگی تخصیص و توزیع مسئولیت‌ها میان دولت فدرال و ایالت‌ها و میان ایالت‌ها و حکومت‌های محلی در یک ایالت، معمولاً در «حقوق اساسی» و در «حقوق حکومت‌های محلی و ایالتی» مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

با این وجود، به دو نکته باید اشاره کرد؛ نکته اول اینکه، دولت فدرال به موجب قانون اساسی صلاحیت تنظیم روابط تجاری میان ایالت‌ها را برعهده دارد. با بکارگیری این صلاحیت، دولت فدرال می‌تواند مانع از تصویب قوانین ایالتی و محلی ناهماهنگ شود. این توانایی دولت فدرال، مسأله‌ای مهم در بسیاری از برنامه‌های مقررات گذاری است. به عنوان نمونه، یک ایالت نمی‌تواند، الزامات اضافی را در رابطه با طراحی خودرو به خودروسازها تحمیل می‌کند، اما کنگره به صراحت مقرر داشته است که بسیاری از مقررات زیست محیطی تصویب شده در سطح فدرال، ماهیت «حداقلی» دارند و ایالت‌ها می‌توانند آنها را تکمیل کنند. نکته دوم این است که با وجودی که برخی از موضوعات خاص ممکن است خارج از دسترس دولت فدرال باشد، با این حال تأمین مالی آنها مستلزم رعایت برخی از الزامات از سوی ایالت‌هاست. این تکنیک از آن برای توسعه صلاحیت دولت فدرال استفاده می‌شود، بارها در حوزه «حق‌های مدنی» مورد استفاده قرار گرفته است.<sup>۱۳</sup>

### الف - ایجاد سازمان‌های اداری و تعیین حدود صلاحیت آنها

از آنجایی که کنگره نمی‌تواند بر اجرای واقعی تمامی قوانین نظارت کند، بایستی چنین وظیفه‌ای را به عهده دیگران بگذارد به ویژه وقتی که این موارد به سطح فنی بسیار بالایی مانند آلودگی آب و هوا مربوط شوند، کنگره با تفویض<sup>۱۴</sup> برخی از اختیاراتش در ایجاد و اجرای قوانین به سازمان‌های اداری، می‌تواند به طور غیر مستقیم بر حوزه‌های ویژه‌ای که در مورد آنها قانون تصویب کرده است نظارت کند بدون این که وارد جزئیات شود، جزئیاتی که اغلب به بهترین شکل به عهده متخصصان گذاشته می‌شوند.

### ب - قانون گذاری توانمند ساز

برای ایجاد یک سازمان اداری، کنگره قانونی را تصویب می‌کند که در آن نام، وظایف، کارکردها و صلاحیت سازمان اداری را تعیین می‌کند. به عنوان مثال قانون آورنده صلاحیت برای ایجاد کمیسیون تجارت فدرال (اف تی سی)،<sup>۱۵</sup> قانون کمیسیون تجارت فدرال مصوب ۱۹۱۴ بود. این قانون رقابت غیر منصفانه و تجارت

<sup>۱۳</sup> - Ibid, p. 309.

<sup>۱۴</sup> - Delegating.

<sup>۱۵</sup> - Federal Trade commission (FTC).

فریبکارانه را ممنوع کرده است. قانون مزبور همچنین فرآیندهایی که اف تی سی باید دنبال کند تا افراد یا سازمان‌هایی را که از این قانون تخطی می‌کنند تحت تعقیب قرار دهد تعیین کرده و همچنین امکان بازنگری قضایی<sup>۱۶</sup> نسبت به تصمیمات اداره را پیش‌بینی نموده است.

این قانون اختیارات ذیل را به اف تی سی می‌دهد:

۱- وضع و تصویب قواعد و مقررات<sup>۱۷</sup> لازم برای اجرای قانون.

۲- انجام بازرسی از فعالیت‌های تجاری.

۳- اخذ گزارش از همکاری‌های بین ایالتی در رابطه با اقدامات تجاری.

۴- بازرسی نقض احتمالی قوانین فدرال در زمینه‌های ضد انحصار.

۵- انتشار یافته‌های این بازرسی.

۶- توصیه قانون‌گذاری جدید.

۷- برگزاری جلسات دادرسی و استماع برای حل و فصل برخی از اختلافات خاص تجاری که مربوط به مقررات اف تی سی در زمینه قوانین ضد انحصار فدرال می‌باشند.

هیأتی که ریاست اف تی سی را به عهده می‌گیرد، متشکل از پنج عضو است که توسط رئیس جمهور با پیشنهاد و اجازه مجلس سنا برای یک دوره هفت ساله منصوب می‌شوند. رئیس جمهور یکی از اعضا کمیسیون را به عنوان رئیس انتخاب می‌کند. ادارات و دفاتر مختلف اف تی سی فعالیت‌های اداری مختلفی را بر عهده می‌گیرند. نمودار زیر ساختار سازمانی اف تی سی را به تصویر می‌کشد.

سازمان‌های اداری فدرال فقط اختیاراتی را اعمال می‌کنند که کنگره به موجب «قانون آورنده صلاحیت» به آنها تفویض کرده است. به همین ترتیب در ایالت‌ها نیز قوانین توانمند ساز با تصویب قوه مقننه در هر ایالت، سازمان‌های اداری ایالتی را تأسیس می‌کند.<sup>۱۸</sup>

## پ - اختیارات سازمان‌های اداری از منظر قانون اساسی

سازمان‌های اداری گوشه دنج و غیر عادی را در نظام حقوقی آمریکا اشغال کرده‌اند، زیرا آنها اختیاراتی را اعمال می‌کنند که معمولاً میان سه شاخه حکومت تقسیم شده است. یادآور می‌شود که به عنوان مثال، قانوناً آورنده صلاحیت کمیسیون تجارت فدرال (اف تی سی)، اختیاراتی را به اف تی سی داده که وظایف قوه مقننه (قاعده سازی)، قوه مجریه (اجرای قواعد) و قوه قضاییه (قضاوت یا حل و فصل اختلافات)، را در بر می‌گیرد.

<sup>۱۶</sup> – Judicial Review.

<sup>۱۷</sup> – Rules and regulations.

<sup>۱۸</sup> – B. Cross, Frank and Leroy Miller, Roger, op.cit., p. 116.

اصل قانون اساسی «کنترل و توازن»<sup>۱۹</sup> به هر یک از قوا اجازه داده که اقدامات دو قوه دیگر را کنترل کنند. به علاوه قانون اساسی اجازه داده است که فقط قوه مقننه، قانون گذاری کند. اما سازمان های اداری که قانون اساسی به طور مشخص به آنها اشاره ای نکرده است، «قواعد قانونی»<sup>۲۰</sup> تصویب می کنند یعنی «قواعد ماهوی»<sup>۲۱</sup> وضع و ایجاد می کنند، قواعدی که همانند قوانین مصوب کنگره الزام آور هستند.

دادگاه ها عموماً رأی داده اند که اصل ۱ قانون اساسی ایالات متحده، اجازه تفویض چنین اختیاراتی را به سازمان های اداری، داده است. در واقع دادگاه ها مقرر می دارند که اصل ۱ قانون اساسی مبنای اصلی حقوق اداری است. بند ۱ اصل ۱ تمامی اختیارات قانون گذاری را به کنگره اعطا کرده و کنگره را ملزم کرده که بر اجرای همه قوانین نظارت کند. بند ۸ اصل ۱ این اختیار را به کنگره داده است که همه قوانین لازم برای اجرای اختیارات اجرایی را تصویب نماید. دادگاه ها این فرازاها را تحت عنوان «دکترین تفویض»<sup>۲۲</sup> به این ترتیب تفسیر کرده اند که کنگره این اختیار را دارد که سازمان های اداری را تأسیس کند تا مقرراتی را برای اجرای این قوانین، وضع نمایند.

هر سه شاخه حکومت (قوای سه گانه مجریه، قضاییه و مقننه) کنترل های مشخصی را بر صلاحیت و وظایف سازمان های اداری اعمال می کنند اما سازمان های اداری به شیوه های گوناگون، مستقلاً انجام وظیفه می نمایند. به همین دلیل سازمان های اداری که «بوروکراسی» (دیوان سالاری) را می سازند، گاهی اوقات به نام «قوه چهارم» نامیده می شوند.<sup>۲۳</sup>

### بند سوم: فرآیندهای اداری

سه کارکرد سازمان های اداری یعنی قاعده سازی،<sup>۲۴</sup> اجرا<sup>۲۵</sup> و قضاوت<sup>۲۶</sup> عنوان و مفهومی را ایجاد می کنند که به آن «فرآیند اداری»<sup>۲۷</sup> گفته می شود. <sup>۲۸</sup> فرآیندهای اداری شامل اجرای قوانین به وسیله سازمان های اداری است، در حالی که «فرآیند قضایی» در مقابل، به مفهوم اعمال قوانین توسط دادگاه ها است.

همه سازمان های اداری باید «الزامات آیینی خاصی» را در هنگام قاعده سازی، قضاوت و دیگر وظایفشان رعایت کنند. گاهی اوقات، کنگره الزامات آیینی خاصی را در قانون آورنده صلاحیت یک سازمان اجرایی مقرر

---

<sup>۱۹</sup> – Checks and balances.

<sup>۲۰</sup> – Legislative rules.

<sup>۲۱</sup> – Substantive rules.

<sup>۲۲</sup> – Delegation doctrine.

<sup>۲۳</sup> – Ibid, p. 118.

<sup>۲۴</sup> – Rulemaking. (وضع قواعد و مقررات اداری)

<sup>۲۵</sup> – Enforcement. (پیاده سازی)

<sup>۲۶</sup> – Adjudication. (تصمیم گیری موردی)

<sup>۲۷</sup> – Administrative process.

<sup>۲۸</sup> – see: J. Pierce, Richard, "Administrative Law and Process", Foundation Press, 1999, p. 7..

داشته است. در نبود قواعد خاصی که از سوی کنگره برای موارد خاص مقرر شده باشد، «قانون آیین اداری»<sup>۲۹</sup> مصوب ۱۹۴۶ حاکم است. قانون آیین اداری جزء لاینفک فرآیندهای اداری هستند که در سازمان‌های اداری اجرا می‌شوند. به علاوه آیین‌های اداری به صورت غیر مستقیم تحت تأثیر تفسیرهای ارایه شده از قانون توسط دادگاه‌ها، پیاده می‌شوند.<sup>۳۰</sup>

این قانون الزامات آیینی خاصی را ایجاد کرده است که سازمانهای اداری فدرال باید در فعالیت‌های خود آنها را رعایت کنند. مثلاً APA الزامات مربوط به «اخطار» و «استماع»، قواعد حاکم بر حل و فصل اختلافات توسط سازمانهای اداری و آیین‌های مربوط به وضع قواعد و مقررات گذاری را مقرر داشته است. اغلب ایالت‌ها قوانین فرآیندهای اداری خاص خودشان را تصویب کرده‌اند که حاکم بر سازمانهای اداری ایالت است. با توجه به موارد پیش گفته صلاحیت‌های سه گانه سازمانهای اداری در ایالات متحده به شرح ذیل می‌باشد:

### الف - صلاحیت قاعده سازی (وضع قواعد ماهوی الزام آور)

بسیاری از قوانین فدرال و ایالتی، به سازمانهای اداری اجازه می‌دهند که «قواعد ماهوی» ایجاد و تصویب کنند. مقررات ماهوی بسیار شبیه قوانین موضوعه هستند زیرا همانند قانون لازم الاجراء می‌باشند و اشخاص باید آنها را رعایت کنند. تخطی از آنها با توجه به موفاد قاعده مربوطه موجب مسئولیت مدنی یا کیفری می‌شود. سازمانهای اداری می‌توانند به اصطلاح «قواعد تفسیری»<sup>۳۱</sup> نیز صادر کنند که عبارات و الفاظ قوانین جاری را تفسیر می‌کند. این قواعد نمی‌توانند قانون جدید ایجاد کنند. «اعلام خط مشی»<sup>۳۲</sup> نیز می‌تواند توسط سازمانهای اداری تصویب و ابلاغ شود. این اعلامیه‌ها، اعلان سلسله‌ای از اقدامات پیشنهادی است که یک سازمان اداری قصد دارد آنها را در آینده پیگیری و پیاده کنند. این اعلامیه‌ها قدرت قانونی ندارند.

وظیفه اصلی یک سازمان اداری، وضع قواعد و مقررات است، یعنی ایجاد و تدوین مقررات جدید. در قانون تأسیس کننده یک سازمان اداری، کنگره صلاحیت لازم برای مقررات گذاری را به سازمان اداری واگذار می‌کند. به عنوان مثال قانون ایمنی و بهداشت کار مصوب ۱۹۷۰، سازمان ایمنی و بهداشت کار را مجاز کرده است که قواعد و مقررات مربوط به ایمنی در محیط‌های کاری را وضع و اعلام کند. برای وضع مقررات جدید، سازمان ایمنی و بهداشت کار موظف است قواعد شکلی و آیین قاعده سازی را که در «قانون آیین اداری» مقرر شده، رعایت کند.

<sup>۲۹</sup> – Administrative procedure act (APA).

<sup>۳۰</sup> – B. Cross, Frank, op.cit., p. 118.

<sup>۳۱</sup> – interpretive rules.

<sup>۳۲</sup> – Statements of Policy.

آیینی که در اغلب موارد برای وضع قواعد و مقررات مورد استفاده قرار می‌گیرد، «قاعده سازی به روش اعلام و نظریه»<sup>۳۳</sup> نامیده می‌شود. این روش شامل سه مرحله اصلی است:

اعلام مقررات پیشنهادی،<sup>۳۴</sup> دوره دریافت نظریات<sup>۳۵</sup> و مقررات نهایی.<sup>۳۶</sup>

## مرحله اول - اعلام مقررات پیشنهادی

وقتی که یک سازمان اداری فدرال، تصمیم به وضع مقررات جدید می‌گیرد، سازمان مزبور اعلامیه مقررات پیشنهادی را در نشریه رسمی فدرال<sup>۳۷</sup> منتشر می‌کند، نشریه‌ای که توسط قوه مجریه منتشر می‌شود و مقررات، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های دولتی را چاپ می‌کند. این اعلامیه، بیان می‌کند که «کجا» و «چه زمانی» مقررات‌گذاری به جریان می‌افتد، به موجب «کدام» قانون این مقررات وضع می‌شود و دوره زمانی و موضوع مقررات پیشنهادی چیست.

## مرحله دوم - دوره دریافت نظریات

پس از انتشار اعلامیه حاوی متن مقررات پیشنهادی، سازمان اداری ذیربط باید زمان کافی برای اشخاص در نظر بگیرد که نظریات مکتوب خود را در مورد مقررات پیشنهادی ارسال نمایند. هدف از پیش‌بینی این مهلت برای دریافت نظریات، فراهم آوردن فرصت کافی برای اشخاص ذینفع به منظور اعلام دیدگاه‌هایشان در رابطه با مقررات پیشنهادی است به نحوی که خط مشی سازمان اداری را تحت تأثیر قرار دهند. این نظریات می‌تواند مکتوب باشد یا اگر جلسه استماع برقرار شود می‌تواند به صورت شفاهی مطرح گردد.

سازمان اداری مجبور به پاسخ دادن به همه نظرات نیست اما ملزم به توجه و پاسخگویی به نظریات مهمی است که مستقیماً به موضوع مقررات پیشنهادی مربوط می‌شوند. نحوه پاسخگویی به نظریات این گونه است که سازمان اداری باید به این نظریات از طریق اصلاح مقررات نهایی ترتیب اثر دهد یا این که در شرح همراه با مقررات نهایی، توضیح دهد که چرا مقررات را تغییر نداده است. در برخی اوضاع و احوال خاص، به ویژه در مواقعی که آیین وضع مقررات در مواردی که رسمیت کمتری دارد به کار گرفته می‌شود، سازمان اداری ذیربط ممکن است حتی پس از پایان مهلت دریافت نظریات، اظهار نظر افراد را بپذیرد. سازمان اداری باید این نظریات را در سوابق نگهداری و خلاصه نویسی کند تا در کنترل‌ها و بازنگری‌های قضایی بعدی مورد استفاده قرار گیرند.

<sup>۳۳</sup> – Notice – and – Comment Rulemaking.

<sup>۳۴</sup> – Notice the proposed rulemaking.

<sup>۳۵</sup> – Comment period.

<sup>۳۶</sup> – Final rule.

<sup>۳۷</sup> – Federal register.

## مرحله سوم - مقررات نهایی

پس از آن که سازمان اداری نظریات دریافت شده را بررسی کرد، متن مقررات نهایی را تدوین و آن را در «نشریه رسمی فدرال» (سی اف آر)<sup>۳۸</sup> منتشر می‌کند. این مقررات همراه با مقررات سایر سازمان‌های اداری فدرال در «مجموعه مقررات فدرال» چاپ و منتشر می‌شود. مقررات نهایی الزام‌آور هستند، مگر این که دادگاه‌ها متعاقباً آنها را ابطال کنند.

## ب - صلاحیت اجرایی<sup>۳۹</sup>

سازمان‌های اداری معمولاً دارای اختیار اعمال «صلاحیت‌های اجرایی» هستند از قبیل بازرسی، پیشگیری از نقض احتمالی قوانین، مقررات اداری و دستورهای اداری. برای اجرای موفقیت آمیز این وظایف، یک سازمان اداری باید اطلاعاتی را از افراد و بنگاه‌های اقتصادی از طریق بازرسی و از طریق سایر منابع به دست آورد. اگر اطلاعات مورد نیاز به صورت داوطلبانه در اختیار قرار نگیرند، سازمان اداری می‌تواند یک «احضاریه اداری» برای تحقق از اشخاص و بنگاه مورد نظر صادر کند.

سازمان‌های اداری، نظارت بر مؤسسات و شرکت‌هایی را بر عهده دارند که مقررات گذاری شده‌اند. یکی از انواع این نظارت‌ها توسط سازمان‌های اداری در طول فرآیند قاعده سازی، برای کسب اطلاعات از افراد، شرکت‌ها یا صنعت خاص انجام می‌شود. هدف از این نوع حصول اطمینان از این امر است که مقررات صادره به جای این که «دلبخواهی» باشند با در نظر گرفتن عوامل ذیربط تصویب شوند. بعد از این که مقررات نهایی صادر شد، سازمان‌های اداری، نظارت را برای بررسی رعایت مقررات انجام می‌دهند. نظارت از این نوع ممکن است هنگامی انجام شود که یکی از شهروندان تخلف احتمالی را گزارش داده باشد.

۱- بازرسی‌ها: بسیاری از سازمان‌های اداری اطلاعات لازم را به واسطه بازرسی از محل به دست می‌آورند. گاهی اوقات بازرسی یک اداره، کارخانه و یا دیگر مؤسسات تجاری، تنها راه کسب شواهد مورد نیاز برای تأیید تخلف از مقررات است. بازرسی‌های اداری، طیف وسیعی از فعالیت‌ها را پوشش می‌دهند از قبیل بازرسی‌های بهداشتی از معادن ذغال سنگ زیر زمینی، آزمایش‌های ایمنی از تجهیزات تجاری و اتومبیل‌ها و نظارت‌های زیست محیطی بر تشعشعات موجود در یک کارخانه. سازمان اداری می‌تواند از یک شرکت یا فرد بخواهد، اسناد معینی را ارائه داده و یا برای سازمان اداری به منظور انجام آزمایش ارسال کند.

معمولاً، شرکت‌های تجاری با درخواست سازمان‌های اداری برای بازرسی تجهیزات یا پرونده‌های بازرگانی موافقت می‌کنند، زیرا هر شرکتی علاقه دارد رابطه خوبی با سازمان‌های مقررات گذار داشته باشد. اگر چه، در بعضی

<sup>۳۸</sup> - Code of federal Regulation.

<sup>۳۹</sup> - Executive Powers.

مواقع مثل هنگامی که شرکت تصور می کند درخواست سازمان اداری، غیر منطقی است و ممکن است برای منافع شرکت زیان آور باشد، می تواند با درخواست سازمان برای بازرسی مخالفت کند. در چنین موقعیت هایی، سازمان اداری می تواند از احضاریه یا حکم بازرسی استفاده کند.

۲- احضاریه: احضاریه دارای دو نوع اصلی است: احضار برای شهادت،<sup>۴۰</sup> که یک احضاریه رایج است. این احضاریه حکم یا دستوری است که از شاهد می خواهد تا در جلسه استماع حضور یابد. احضاریه ارایه اسناد،<sup>۴۱</sup> که یک مؤسسه یا فرد را ملزم می کند که نشریات، سوابق و یا اسناد را به سازمان اداری تحویل دهد. یک سازمان اداری ممکن است از انواع احضاریه ها استفاده کند تا به شواهد یا اسناد دست یابد. محدودیت هایی در این مورد که سازمان اداری چه چیزی را می تواند درخواست کند، وجود دارد. برای تعیین این که آیا یک مؤسسه عمومی از صلاحیتش برای به دست آوردن اطلاعات سوء استفاده کرده یا خیر، دادگاه می تواند عوامل زیر را مدنظر قرار دهد:

- هدف از بازرسی: بازرسی باید دارای هدف قانونی باشد. از آزار و اذیت به عنوان نمونه هایی از اهداف ناروا می توان نام برد.

- مرتبط بودن اطلاعات: اطلاعات در صورتی مرتبط محسوب می شوند که نشان دهند از قانون تخلف شده و یا این که سازمان اداری می خواسته مطمئن شود که تخلفی از قانون صورت نگرفته است.
- مشخص بودن تقاضا: یک احضاریه باید به اندازه کافی موضوع بازرسی را توضیح دهد.
- هزینه ها بر عهده طرفی است که به درخواست او اطلاعات مورد بررسی قرار می گیرند. در هر حال شرکت های تجاری معمولاً از افشا اطلاعاتی از قبیل اسرار تجاری شان خودداری می کنند.

## پ - صلاحیت قضایی<sup>۴۲</sup>

بسیاری از سازمان های اداری دارای صلاحیت قضایی برای رسیدگی به دعاوی از طریق دادرسی اداری<sup>۴۳</sup> هستند. دادرسی اداری زمانی آغاز می شود که یک سازمان اداری بر گه شکایتی را به شخصی ابلاغ می کند که به باور آن سازمان اداری، شخص مزبور قوانین یا قواعد و دستورهای اداری را نقض کرده است. شخصی که شکایت به او ابلاغ می شود، خوانده نامیده می شود.

---

<sup>۴۰</sup> - Ad testificandum (to testify).

<sup>۴۱</sup> - Subpoena duces tecum (Bring it with you).

<sup>۴۲</sup> - Judicial Powers.

<sup>۴۳</sup> - Administrative Proceeding.

قضات حقوق اداری (ALJs)،<sup>۴۴</sup> دادرسی اداری را برعهده دارند. آنها به سئوالات و شبهات حکمی و موضوعی<sup>۴۵</sup> مربوط به دعوی را بررسی می کنند و درباره آنها تصمیم می گیرند. قضات حقوق اداری مستخدم سازمان اداری هستند. هیئت منصفه در دادرسی اداری وجود ندارد.

رأی قضات حقوق اداری به صورت «حکم» صادر می شود. حکم صادره باید حاوی دلایل و مستندات تصمیم متخذه باشد. اگر از این حکم، پژوهش خواهی نشود، حکم صادره قطعی است. پژوهش، از طریق بازنگری توسط سازمان اداری انجام می شود. بازنگری توسط سازمان اداری می تواند شامل ارزیابی مجدد شبهات حکمی و موضوعی باشد. استیناف دیگری نیز می تواند برحسب مورد نزد دادگاه صالح فدرال یا دادگاه ایالتی مطرح شود.<sup>۴۶</sup> بعد از انجام بازرسی از یک تخلف احتمالی نسبت به قانون، سازمان اداری می تواند علیه شخص یا شرکت طرح دعوی کند. بیشتر شکایت ها از طریق مذاکره در مراحل آغازین حل و فصل می شوند، بدون این که نیازی به دادرسی رسمی باشد.

۱- حل و فصل از طریق مذاکره: مذاکرات ممکن است به صورت یک گفتگوی ساده و یا در قالب مجموعه ای از نشست های غیر رسمی انجام شود. مذاکره به هر شکلی که باشد هدف از آن بر طرف کردن مسئله به گونه ای است که رضایت سازمان اداری جلب شود و نیازی به پیگیری های بعدی نباشد. حل و فصل اختلافات از طریق مذاکره به دو دلیل مطلوبیت دارند: پرهیز از آشکار شدن عدم همکاری و اجتناب از هزینه های درگیر شدن در اقدامات قضایی رسمی و استیناف های احتمالی بعدی. سازمان های اداری برای حفظ منابع خود و جلوگیری از شکایت های رسمی، بخش عمده ای از تلاش خود را به نصیحت و راه حل های مذاکره ای برای حل و فصل مسایل اختصاص می دهند.

۲- شکایت های رسمی: اگر نتوان از طریق مذاکره به راه حلی دست یافت، سازمان اداری ممکن است یک شکایت رسمی را علیه مظنون به تخلف مطرح کند. به عنوان مثال اگر سازمان حفاظت محیط زیست، دریابد که کارخانه ای، آب های زیر زمینی را بر خلاف قوانین آلودگی فدرال، آلوده می کند، شکایتی را علیه شخص متخلف مطرح می کند. این شکایت یک سند عمومی است و ممکن است یک اطلاعیه رسمی همراه آن باشد. کارخانه ای که از او شکایت شده می تواند با پر کردن یک پاسخ نامه به شکایت سازمان حفاظت محیط زیست پاسخ دهد. اگر کارخانه و سازمان نتوانند با مذاکره مسئله خود را حل کنند، موضوع در یک جلسه شیبه دادگاه با حضور قضات حقوق اداری بررسی می شود. فرآیند دادرسی در زیر توضیح داده شده و به صورت نموداری در کادر ذیل نمایش داده می شود.

<sup>۴۴</sup> – Administrative Law Judges.

<sup>۴۵</sup> – Law and Fact.

<sup>۴۶</sup> – R. Cheesman, Henry, "The Legal and Regulatory Environment", Prentice – Hall, Second edition, 2000, p. 110.

3- نقش قاضی حقوق اداری: قاضی اداری تمام مراحل استماع را هدایت نموده و دارای صلاحیت اجرای قسم‌ها، دریافت شهادت و تصمیم‌گیری در مورد ادله می‌باشد و در مورد حقایق پرونده نیز می‌تواند تصحیح بگیرد. با این که قاضی اداری رسماً برای سازمان اداری کار می‌کند قانون، بی‌طرفی و عدم جانبداری قضات حقوق اداری را تضمین نموده است. تضمینات مشخصی از جانبداری قاضی اداری جلوگیری می‌کنند و انصاف را در دادرسی‌ها بهبود می‌بخشند. برای مثال قانون آیین اداری مقرر داشته است که قاضی اداری باید مستقل از کارمندان بازرسی سازمان اداری باشند. همچنین قانون دادرسی اداری از طریق ارتباطات شخصی یک‌جانبه (منحصراً برای یک طرف)<sup>۴۷</sup> بین قاضی اداری و هر یک از طرفین دعوی اعم از سازمان اداری یا شرکت خصوصی را ممنوع نموده است. نهایتاً مواد قانون آیین اداری مقرراتی را جهت حمایت از قاضی اداری در برابر شکایت‌های انتظامی سازمان، پیش‌بینی کرده است، به استثناء مواردی که سازمان بتواند دلایل موجه و مناسبی برای هر یک از شکایت‌های خود ارائه دهد.

۴- آیین استماع:<sup>۴۸</sup> آیین استماع در سازمان‌ها و از سازمانی به سازمان دیگر متفاوت است. سازمان‌های اداری معمولاً درباره انتخاب آیین استماع اختیارات وسیعی دارند، به همین دلیل اختلافات معمولاً از طریق «دادرسی‌های غیر رسمی»<sup>۴۹</sup> حل و فصل می‌شوند. بدین ترتیب طرف‌های دعوی، مشاوران حقوقی آنها و قاضی اداری برای حل و فصل اختلافات خود پشت میز مذاکره می‌نشینند. از سوی دیگر «دادرسی‌های رسمی»<sup>۵۰</sup> از جهات مختلف شبیه محاکمات قضایی هستند. ولی یک تفاوت عمده میان محاکمه قضایی و استماع در سازمان‌های اداری این است که در سازمان اداری اطلاعات دست دوم نیز می‌تواند در طول استماع به عنوان مدرک قلمداد شود.

۵- آراء سازمان اداری: بعد از استماع، قاضی اداری تصمیم یا حکم اولیه خود را در رابطه با دعوی صادر می‌کند. هر یک از طرفین می‌توانند از تصمیم قاضی اداری نزد هیأتی که سازمان اداری را اداره می‌کند تقاضای تجدید نظر کنند. اگر شرکت طرف دعوی به تصمیم هیأت مدیره نیز اعتراض داشته باشد می‌تواند از آن تصمیم نزد دادگاه استیناف فدرال، فرجام خواهی کند. اگر هیچ طرفی درخواست استیناف نکرد تصمیم و رأی قاضی اداری به عنوان حکم نهایی سازمان قلمداد می‌شود. به علاوه در صورتی که یکی از طرفین، تقاضای فرجام کند ولی این تقاضا رد شود، باز هم رأی نهایی محسوب می‌گردد. اگر یک طرف دعوا تقاضای فرجام کند و این تقاضا پذیرفته شود، حکم نهایی، تصمیم هیأت مدیره سازمان یا دادگاه می‌باشد.

### بند چهارم: نظارت بر سازمانهای اداری

به طور کلی ترکیب کردن وظایفی که معمولاً میان سه قوه حکومت تقسیم شده‌اند و متمرکز کردن آنها در سازمان‌های اداری، منجر به ایجاد موقعیت برتری در این سازمان‌ها شده است. به خاطر این تمرکز اختیار، یکی از

<sup>۴۷</sup> – Ex Parte.

<sup>۴۸</sup> – Hearing procedures.

<sup>۴۹</sup> – Informal adjudication proceeding.

<sup>۵۰</sup> – Formal adjudication hearing.

اهداف اصلی حقوق اداری، کنترل خطرات حاصل از خودسرانه عمل کردن و فراتر از اختیار رفتن سازمان‌های اداری بدون آسیب رساندن به استفاده مناسب و به جا از قدرت سازمانی برای برخورد با مسایل خاصی است که مورد نظر کنگره بوده است. قوه قضاییه از طریق بازنگری قضایی توسط دادگاه‌ها، اختیارات این سازمان‌ها را کنترل می‌کند. همچنین قوای مجریه و مقننه نیز در رابطه با اختیارات سازمان‌های اداری، کنترل‌هایی را اعمال می‌کنند.

## الف - کنترل قضایی

قانون آیین اداری ضوابطی را برای بازنگری قضایی مقرر داشته است. فعالیت سازمان‌های اداری به صورت اتوماتیک مشمول بازنگری قضایی نیست، طرفی که تقاضای بازنگری قضایی دارد، باید اثبات کند که در این دعوی ذی سمت و ذی نفع است و نشان دهد که دلایل قابل قبولی دارد. اینها الزامات اصلی قضایی هستند که باید قبل از این که دادگاه موضوع را استماع کند با آنها مواجه گردد. در بازنگری قضایی، دادگاه‌ها تمایلی به پرسش از حقایق و پرسیدن اطلاعات واقعی سازمان‌ها ندارند. در بازنگری قضایی، دادگاه عموماً مسائل و موضوعات زیر را بررسی می‌کند:

- ۱- آیا سازمان از اختیاراتش با توجه به قانونی که اختیاراتی را برایش در نظر گرفته تجاوز کرده است؟
- ۲- آیا سازمان، قانون را به خوبی تفسیر کرده است؟
- ۳- آیا سازمان یکی از مواد قانون اساسی را نقض کرده است؟
- ۴- آیا سازمان مطابق با الزامات شکلی و آیینی قانون عمل کرده است؟
- ۵- آیا اقدامات سازمان دلخواهی، خودسرانه یا بر اساس سوء استفاده از اختیارات گزینشی‌اش بوده است؟
- ۶- آیا تصمیمات اتخاذ شده با مدارک محکم و مستدلی حمایت می‌گردند؟<sup>۵۱</sup>

## ب - نظارت قوه مجریه

دولت از طریق قدرت اجرایی رئیس جمهور نسبت به استخدام کارکنان فدرال و از طریق حق وتوی رئیس جمهور، کنترل خود را بر سازمان‌های اداری اعمال می‌کند. رئیس جمهور ممکن است قانون تصویب شده از طرف کنگره را وتو کند و یا سعی کند که اختیار و اقتدار موجود سازمان‌های اداری را تغییر دهد.<sup>۵۲</sup>

<sup>۵۱</sup> - see: J. Pierce, Richard and others, op.cit., p. 118.

<sup>۵۲</sup> - Ibid, p. 79.

## پ - نظارت‌های قوه مقننه

کنگره از طریق قدرت قانون‌گذاری، اقتدار خود را بر صلاحیت سازمان‌ها اعمال می‌کند. طبقاً یک سازمان اداری نمی‌تواند از صلاحیتی که کنگره به او تفویض کرده است فراتر رود. کنگره می‌تواند از طریق قانون‌گذاری‌های بعدی صلاحیت سازمان را و یا حتی خود آن سازمان را از میان بردارد. به علاوه از آنجایی که اختیار قانونی برای سرمایه‌گذاری توسط سازمان لازم است، قانون‌گذار می‌تواند منابع مالی و دوره زمانی خاصی را اعلام کند که سرمایه‌گذاری در برنامه خاصی را محدود کند. کنگره می‌تواند همیشه این محدودیت‌ها را اصلاح و بازبینی نماید.

علاوه بر صلاحیت کنگره در مورد تشکیل و بودجه‌بندی سازمان‌های اداری، کنگره می‌تواند از دیگر اختیار خود برای نظارت بر اجرای قانون و سازمانی که به وجود آورده استفاده کند. نمایندگان کنگره می‌توانند سیاست سازمان را از طریق فعالیت‌های «مورد پژوهی»<sup>۵۳</sup> تغییر دهند. کنگره همچنین قادر است اعمال اکثر مقررات فدرال را قبل از این که آن مقررات لازم‌الاجرا شوند «تعلیق»<sup>۵۴</sup> کند. بر اساس قانون اجرای منصفانه مقررات بنگاه‌های کوچک مصوب ۱۹۹۶ تمامی سازمان‌های فدرال باید مقررات نهایی را قبل از آن که این مقررات لازم‌الاجرا شوند به کنگره ارایه دهند، در طی ۶۰ روز چنانچه کنگره به یک قطعنامه مشترک در رابطه با عدم تأیید مقررات برسد، اعمال مقررات را معلق خواهد کرد تا مقررات مزبور در این فاصله توسط کمیته‌های کنگره بررسی گردند. روش دیگر کنترل قوه مقننه بر عملکرد سازمان‌های اداری، قانون آیین اداری است.<sup>۵۵</sup>

## ت - نظارت مردمی

به دلیل افزایش نگرانی عمومی درباره صلاحیت‌هایی که توسط سازمان‌های اداری اعمال می‌شوند، کنگره چندین قانون را تصویب نموده تا سازمان‌ها را از طریق نظارت مردمی پاسخگوتر سازد. در اینجا قانون‌های مهم‌تر را بررسی می‌کنیم.

## • قانون آزادی اطلاعات

قانون آزادی اطلاعات که در سال ۱۹۶۶ تصویب شد دولت فدرال را ملزم می‌کند تا اسناد خاصی را به هر شخص متقاضی ارایه دهد حتی اگر آن شخص دلیلی برای آن تقاضا نداشته باشد. قانون آزادی اطلاعات انواع خاصی از اسناد را مستثنا کرده است. به هر حال در مورد اسنادی که منطبق با مقررات قانون آزادی اطلاعات باشند، فقط لازم است که درباره اطلاعات مورد نظر توضیحات مناسبی داده شود. قصور سازمان در اجابت کردن یک درخواست ممکن است او را به دادگاه بکشاند. دسترسی به اطلاعات تنها با پُر کردن یک فرم ساده و تسلیم آن به

<sup>۵۳</sup> - Casework.

<sup>۵۴</sup> - Freeze.

<sup>۵۵</sup> - Ibid, p. 42.

سازمان اداری ذیربط امکانپذیر است. سازمان مربوطه مکلف است، در مهلت مقرر شده در قانون، تمامی اسناد و مدارک مورد درخواست را معمولاً بدون مطالبه هرگونه وجهی در اختیار متقاضی قرار دهد.

انجمن‌ها، اتحادیه‌های صنعتی و کارگری، گروه‌های ذی نفوذ مردمی و حتی شرکت‌هایی که به دنبال اطلاعاتی درباره رقیبان خود هستند به قانون آزادی اطلاعات پناه می‌برند تا بتوانند اطلاعاتی از سازمان‌های دولتی دریافت کنند. بر اساس اصلاحیه سال ۱۹۹۶، تمام سازمان‌های دولتی در حال حاضر باید اسناد خود را به صورت الکترونیکی در اینترنت، دیسک‌های کامپیوتر و دیگر فورمت‌های الکترونیکی در دسترس قرار دهند. از یکم ماه نوامبر ۱۹۹۶ هر سندی که توسط سازمان تشکیل می‌شود می‌بایست در خلال یک سال بعد از ایجادش، در فایل کامپیوتر در دسترس همگان باشد. سازمان‌ها همچنین باید دارای یک فهرست راهنمای واضح و روشن در رابطه با تمام اسناد و مدارکشان باشند.

## • قانون دولت زیر نور خورشید<sup>۵۶</sup>

کنگره در سال ۱۹۲۶ قانون دولت زیر نور خورشید را تصویب کرد که مقرر می‌دارد جلسات سازمان‌های اداری باید برای حضور مردم آزاد و علنی باشد. به علاوه این قانون آیین‌هایی را مقرر می‌داد تا مطمئن شود که عموم مردم از برنامه جلسات و دستور جلسات آگاه می‌شوند. همانند قانون آزادی اطلاعات که استثنائات ویژه‌ای را شامل می‌شود، جلسات محرمانه وقتی انجام می‌شود که:

- ۱- موضوع جلسه مربوط به متهم کردن شخص مجرم است.
- ۲- برگزاری جلسه علنی، عملکرد سازمان را بی‌اثر می‌سازد.
- ۳- موضوع جلسه در رابطه با مقررات گذاری آینده باشد. دادگاه‌ها این استثنائات را به نحوی تفسیر کرده‌اند که دسترسی علنی و باز تا جایی که ممکن است تحقق یابد.

## گفتار دوم: ابعاد نظارت قضائی، صلاحیت و دسترسی به دادگاه

بازنگری قضایی تصمیمات اداره، دارای مولفه‌های متعددی است که قانون آیین اداری، قانون اساسی ایالات متحده و آراء قضایی خط مشی ساز دیوان عالی فدرال، آنها را فراهم آورده‌اند. این مولفه‌ها عبارتند از:

- ۱- گستره و آستانه بازنگری قضایی: گستره بازنگری قضایی نسبت به «موضوعات»،<sup>۵۷</sup> «حکم»<sup>۵۸</sup> و «خط مشی»<sup>۵۹</sup> تا کجا است؟ آستانه بازنگری قضایی کجاست؟

<sup>۵۶</sup> - Government- In- the- Sunshine Act.

<sup>۵۷</sup> - Facts

<sup>۵۸</sup> - Law

<sup>۵۹</sup> - Policy

- ۲- مبانی قانون اساسی و تقنینی بازنگری قضایی: آیا بازنگری قضایی، در همه حال امکانپذیر است؟
- ۳- داشتن سمت: چه کسی می‌تواند دعوی بازنگری قضایی، اقامه کند؟
- ۴- صلاحیت و مقر دادگاه: دادگاه صالح برای رسیدگی به دعاوی بازنگری قضایی، کدام دادگاه است؟
- ۵- زمانبندی بازنگری قضایی: چه زمانی دعوی بازنگری قضایی، می‌تواند اقامه شود؟<sup>۶۰</sup>
- شناخت جامع بازنگری قضایی اعمال اداره در ایالات متحده، وابسته به پاسخ دادن به پرسش‌های بالا و آگاهی از سایر مباحث و مجادلات پیرامون این مباحث در حقوق اداری ایالات متحده می‌باشند. در این قسمت، سعی خواهد شد، پاسخی درخور به هریک از این پرسش‌ها داده شود.

### بند اول - گستره بازنگری قضایی (دلایل مبنای بازنگری)

قانون آیین اداری، گستره بازنگری قضایی را در ماده ۷۰۶ تعریف کرده است. به موجب این ماده، دادگاه‌های بازنگری کننده، باید:

۱- سازمان اداری را به انجام دادن عملی وادار کنند که به صورت غیرقانونی از انجام آن خودداری کرده یا به صورت غیرمعقولی در انجام آن تأخیر نموده است؛

۲- اقدام،<sup>۶۱</sup> یافته‌ها<sup>۶۲</sup> و استنتاجات<sup>۶۳</sup> سازمان اداری را غیرقانونی اعلام کرده و ابطال نماید، در صورتی که دادگاه دریابد که آنها:

الف — دلبخواهانه،<sup>۶۴</sup> متلوانانه<sup>۶۵</sup> یا حاکی از سوء استفاده از اختیار گزینشی هستند، یا از جهات دیگر منطبق با قانون نیستند؛

ب - در تعارض با حق، اختیار، امتیاز یا مصونیت ناشی از قانون اساسی هستند؛

پ - فراتر از صلاحیت و اقتدار قانونی هستند، یا محدود کننده و کاهنده یک حق قانونی می‌باشند؛

ت - بدون رعایت آیین‌های مقرر شده در قانون، انجام شده‌اند؛

ث - دلیل معتبری،<sup>۶۶</sup> از آنها پشتیبانی نمی‌کند ...، یا

<sup>۶۰</sup> - Seerden, René and Stronik, first (eds.), op.cit., p. 333.

<sup>۶۱</sup> - Action

<sup>۶۲</sup> - Findings

<sup>۶۳</sup> - Conclusions

<sup>۶۴</sup> - Arbitrary

<sup>۶۵</sup> - Capricious

<sup>۶۶</sup> - Substantial evidence

ج — با توجه به واقعیت‌ها،<sup>۶۷</sup> غیر قابل توجیه (غیر ضروری) <sup>۶۸</sup> هستند، تا حدی که این واقعیت‌ها مشمول دادرسی<sup>۶۹</sup> مجدد از سوی دادگاه بازنگری کننده هستند.<sup>۷۰</sup>

بازنگری قضائی عمل سازمانهای اداری را می‌توان با نظریه تفکیک قوا مرتبط دانست. با فرض اینکه کنگره دارای اختیار انحصاری وضع و تصویب قوانین بوده و رئیس جمهور نیز اختیار انحصاری اعمال و اجرای قوانین مزبور را دارد، دادگاهها نیز دو نقش اساسی و محوری در حوزه حقوق اداری به عهده دارند. اول آنکه دادگاهها اقدامات سازمان اداری را به مرزهای تعیین شده از سوی قانون اساسی محدود می‌کنند. در ارتباط با ایفاء این نقش، دادگاهها اختیارات گسترده‌ای دارند که از سوی کنگره به آنها اعطاء شده است. قوه قضائیه این اختیار را دارد که نه تنها از اقدامات سازمان‌های اداری که فراتر از چهارچوبهای قانون اساسی انجام می‌گیرد. جلوگیری به عمل آورد بلکه در صورتیکه کنگره نیز در حین اعطاء اختیارات به سازمان اداری جهت انجام برخی اقدامات بر خلاف قانون اساسی عمل نماید با آن برخورد کند. دوم آنکه دادگاهها، اختیارات گزینشی سازمان اداری را به چهارچوبهای مقرر شده از سوی قانونگذار (قوانین عادی مصوب کنگره) محدود می‌کنند. در ایفاء این نقش، دادگاهها، کنگره را در اجرای سیاستهایی که در قوانین منعکس شده‌اند، یاری می‌رسانند. مادامیکه سیاست‌های مزبور (مندرج در قوانین عادی) در چارچوب‌های مقرر شده توسط قانون اساسی قرار دارند برای کلیه سازمانهای اجرائی، سازمانهای مستقل و دادگاهها لازم الاجرا هستند.

دادگاهها نوعاً سه جنبه از تصمیمات سازمانهای اداری را مورد بازنگری قرار می‌دهند که عبارتند از «استنباط از قانون»،<sup>۷۱</sup> «حقیقت یابی»<sup>۷۲</sup> و «آئین‌های»<sup>۷۳</sup> استفاده شده در فرایند تصمیم گیری. هر یک از اجزاء تشکیل دهنده بازنگری قضائی، اهداف دو گانه مهمی را دنبال می‌کنند که عبارتند از: اطمینان از این موضوع که سازمانهای اداری در چارچوب محدوده‌های قانون اساسی اقدام می‌کنند و نیز اطمینان از این امر که اقدامات سازمانهای اداری با سیاستهای اتخاذ شده از سوی قوه مقننه مطابقت دارد.

---

<sup>۶۷</sup> - Facts

<sup>۶۸</sup> - Unwarranted

<sup>۶۹</sup> - Trial de novo

<sup>۷۰</sup> - Ibid, p. 336

<sup>۷۱</sup> - Conclusions of Law (تفسیر قانون).

<sup>۷۲</sup> - Findings of fact (ارزیابی واقعیه).

<sup>۷۳</sup> - Procedures (تضمینات رویه‌ای، آئین‌ها و قواعد شکلی).

## الف - بازنگری تفسیر و استنباط سازمان اداری از قانون (و خط مشی‌ها)

زمانیکه کنگره مجوز انجام عملی را در یک حوزه خاص به سازمان اداری اعطاء می‌کند، این مجوز حاکی از آن است که آن اختیارات باید در چارچوب‌های قانونی و با رعایت شرایطی که آن سازمان مجاز به انجام آن اقدام است، اعمال گردد. از اینرو اقدامات سازمان اداری باید بر یک یا چند فرض حقوقی استوار باشد که اغلب از آن با عنوان «تفسیر سازمان اداری» از قانون نام برده می‌شود. اقدامات سازمان اداری فقط در صورتی مطابق با سیاستهای متخذه از سوی قوه مقننه فرض می‌شود که این اقدامات، همسو با قصد قانونگذار از واگذاری صلاحیت به سازمان اداری باشد. تنها در آن صورت است که می‌توان گفت اقدامات مزبور بر اساس محاسبه صحیح از قصد قانونگذار انجام پذیرفته است. اقدامات یک سازمان اداری در صورتی که مبتنی بر تفسیر نادرست از مقررات قانونی باشد نشان دهنده انحراف از سیاستهای مقرر شده از سوی کنگره است. از این نظر، دادگاهها با تلاش برای حصول اطمینان از این که سازمانهای اداری در چارچوب مرزهای تعیین شده از سوی کنگره حرکت می‌کنند، کنگره را یاری می‌دهند.

گاهی اوقات، ممکن است کنگره به سازمان اداری اجازه دهد به گونه‌ای که در اصل مغایر با اصول قانون اساسی است اقدام نماید. به عنوان مثال دستور کنگره به FCC مبنی بر لغو پروانه یک بنگاه سخن پراکنی به این دلیل که اعضاء کنگره از مطالب عنوان شده توسط صاحب بنگاه سخن پراکنی، رنجیده خاطر شده‌اند دستوری مغایر با قانون اساسی است. در چنین حالتی، بازنگری قضائی اقدامات سازمان اداری باید به دو طریق انجام شود تا اهداف مورد نظر بازنگری تأمین گردد: اول، به منظور اطمینان از این موضوع که سازمان اداری به شیوه‌ای مغایر با سیاستهای ملی تعیین شده از سوی قوه مقننه عمل نکرده باشد، دادگاهها باید مشخص نمایند که آیا تفسیر سازمان اداری از اختیارات قانونی خود صحیح بوده است یا خیر. دوم، با فرض اینکه سازمان اداری دقیقاً مطابق با مقاصد قانونگذار عمل نموده باشد، دادگاهها باید مشخص نمایند آیا قانون مصوب پارلمان منطبق با قانون اساسی بوده است یا خیر. اگر اقدامات یک سازمان اداری، موجب بروز یک مسأله مهم و خطیر مربوط به قانون اساسی گردد، دادگاهها تلاش خواهند نمود مقررات قانونی مربوط را به گونه‌ای تفسیر نمایند که به سازمان اداری اجازه داده نشود انجام آن عمل سئوال برانگیز را مطابق با قانون اساسی بدانند. با اینحال اگر ثابت شود کنگره مجوز انجام یک اقدام خلاف قانون اساسی را به یک سازمان اداری داده است، در آنصورت دادگاه، قانون مصوب کنگره را مغایر با قانون اساسی اعلام خواهد کرد.

## ب - بازنگری ارزیابی سازمان اداری از واقعیت‌ها

تفویض اختیار از سوی قوه مقننه معمولاً به گونه‌ای است که همواره از یک یا چند طریق به دنبال محدود ساختن اختیارات سازمان اداری است. یک سازمان اداری تنها در صورتیکه وقایع یا حقایق خاصی وجود داشته باشد یا تنها در صورتی که اقداماتش موجب تغییرات خاصی در وقایع گردد باید اقدام نماید. برای مثال اداره دارو و غذا نمی‌تواند مکمل غذایی را مورد تأیید قرار دهد که موجب ایجاد سرطان در انسان یا حیوان می‌شود و سازمان

حمایت از محیط زیست باید ضوابطی را در خصوص کیفیت آبها وضع نماید که موجب بهبود وضعیت آبها برای ماهیگیری و شنا شود. زمانیکه سازمانهای اداری بر اساس گزارشها یا تصورات نادرست، اقداماتی را انجام می‌دهند، این اقدامات (صرفنظر از سیاستهای قانونگذار) به اندازه تفسیرهای نادرست از مفاد قانون، غیر قابل قبول است. در عمل، تفکیک این دو شکل انحراف سازمان اداری از سیاستهای قانونگذار، اغلب غیر ممکن است. اجرای قانون توسط سازمان اداری مستلزم ترکیب دو فرآیند «تفسیر قانون» و «حقیقت یابی» است، که البته در عمل نمی‌توان به راحتی این دو را از هم باز شناخت.

مسئله حقیقت یابی توسط سازمان اداری گاهی اوقات با موضوعات قانون اساسی ارتباط پیدا می‌کند. به عنوان مثال یک سازمان اداری می‌تواند امر توزیع عکسهای مبتدل را مقررات گذاری و قاعده‌مند کند، اما اینکه یک انتشار خاص، متضمن عرضه عکسهای مبتدل هست یا خیر و اینکه یک سخنرانی مشخص، مورد حمایت اولین اصلاحیه قانونی اساسی می‌باشد یا خیر یک امر موضوعی<sup>۷۴</sup> است. وقتی که دادگاه ارزیابی یک سازمان اداری را در خصوص یک واقعه،<sup>۷۵</sup> از بابت مطابقت اقدام سازمان مزبور با قانون اساسی مورد بازنگری قرار می‌دهد، دادگاه از اختیارات مستقل خویش در جهت محدود کردن اقدامات دولتی، در چهار چوب مرزهای تعیین شده از سوی قانون اساسی استفاده می‌کند.

### پ - بازنگری رعایت تضمینات آیینی و شکلی

قوه مقننه تقریباً در اغلب موارد اختیارات را همراه با آیین‌ها و تضمینات شکلی<sup>۷۶</sup> به اداره اعطاء می‌نماید و سازمان مزبور را ملزم می‌سازد که در تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی اجرای آن اختیارات آیین‌ها و تدابیر شکلی مقرر شده را رعایت کند. اجرای تدابیر شکلی خاص، احتمال بروز خطا و اشتباه را در حقیقت یابی کاهش می‌دهد؛ بنابراین می‌تواند به عنوان یک سیاست ماهوی مقرر شده از سوی قوه مقننه، توسط دادگاه مورد بازنگری قرار گیرد.

در انتخاب نوع تدابیر شکلی، باید موازنه‌ای میان صحت و دقت حقیقت یابی و عواملی از قبیل تأخیر در تصمیم‌گیری، میزان منابع مالی دولتی و غیر دولتی مورد نیاز در فرایند تصمیم‌گیری و اجرای انصاف نسبت به اشخاصی که بطور بالقوه از اقدامات سازمان اداری تأثیر می‌پذیرد، برقرار شود. اصل «رعایت الزامات قانونی» کمترین تدبیر شکلی است که باید مورد توجه قرار گیرد. زمانیکه یک دادگاه، اقدامات سازمان اداری را مورد بازنگری قرار می‌دهد تا تعیین نماید آیا سازمان مزبور حداقل تدابیر شکلی مقرر شده را رعایت نموده است یا خیر، دادگاه مزبور اختیارات مستقل قضائی خود را به مورد اجرا می‌گذارد تا دولت را ملزم سازد در چارچوب قانون اساسی اقدام نماید.

---

<sup>۷۴</sup> - Question of fact

<sup>۷۵</sup> - fact

<sup>۷۶</sup> -procedural safeguard

## ت - آستانه بازنگری

بازنگری قضائی سازمان اداری دو نقش مهم را در فرایند اداری ایفا می کند: الف - محدود کردن اختیارات دولت در چارچوب های مقرر شده از سوی قانون اساسی، و ب - در اغلب موارد، بازنگری قضائی اختیارات سازمان اداری در چارچوب های مقرر شده از سوی کنگره. از اینرو، جائیکه بحث از موضوعات مربوط به قانون اساسی در میان نباشد، بازنگری قضائی، یار و حامی تلاش های قوه مقننه است.

قلمرو بازنگری قضائی، حدی است که دادگاه به تفسیر سازمان های اداری از قانون، حقیقت یابی و انتخاب رویه ها احترام می گذارد. مفهوم قلمرو بازنگری در حقوق اداری تا حدی مناقشه برانگیز است و این موضوع در مباحث بعدی بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت. در حال حاضر آنچه که اهمیت دارد شناسایی دلالتی است که دادگاهها غالباً بر مبنای آنها، هم به این نتیجه می رسند که باید تصمیم سازمان اداری را مورد بازنگری قرار دهند و هم باید تا حدودی به نظر سازمان اداری در فرآیند بازنگری احترام بگذارند.

دادگاهها نقش خود را در بازنگری تصمیمات سازمان های اداری (در زمینه ارزیابی وقایع، تفسیر قانون و رعایت آیین ها) بسیار محدود می دانند. یکی از معیارهای مورد استفاده در بازنگری اقدامات سازمان های اداری توسط دادگاهها این است که اقدامات سازمان های مزبور در صورتی مورد تأیید قرار خواهد گرفت که «مبنای عقلانی» داشته باشد. دلایل متعددی وجود دارند که بر اساس آن می توان اقدامات سازمان اداری را مورد تأیید قرار داد. اول اینکه، کنگره قصدش را از اعطاء اختیارات به سازمان های اداری در زمینه تفسیر مفاد قانون، حل و فصل اختلافات موجود و انتخاب آیین ها و رویه ها بیان می دارد. جائیکه کنگره قصدش را از اعطاء اختیارات خاص به سازمان اداری اعلام کرده است (بصورت صریح یا ضمنی) دادگاههایی که درگیر بررسی اقدامات غیر قانونی آن سازمان هستند موظفند از تصمیم کنگره تبعیت نمایند، به همان ترتیبی که دادگاهها مکلفند از تصمیمات قانونگذار در خصوص معیارهای ماهوی<sup>۷۷</sup> یا آئین هائی که یک سازمان اداری باید مورد استفاده قرار دهد تبعیت کنند.

دوم آنکه؛ دادگاههای درگیر در امر بازنگری تمایل دارند که از سازمان های اداری حمایت نمایند چرا که سازمان های مزبور اغلب دانش برتری نسبت به طیف گسترده ای از عواملی دارند که باید در تصمیم گیری ها مورد توجه قرار گیرد. برتری های نسبی سازمان های اداری در مقایسه با دادگاهها شامل یک یا همه موارد زیر است:

۱) موضوع اختلاف،<sup>۷۸</sup> به طور مثال سازمان حفاظت محیط زیست احتمالاً در خصوص آلودگی بیشتر از یک قاضی اطلاعات دارد.

۲) ارتباط موضوع خاص با اهداف و اختیارات سازمان اداری و

۳) منابع موجود نزد سازمان اداری و مؤثرترین شیوه استفاده از این منابع محدود.

<sup>۷۷</sup> - substantive standards

<sup>۷۸</sup> - subject matter of dispute

سوم آنکه، دادگاهها تا حدی به سازمانهای اداری احترام می‌گذارند چرا که می‌دانند نقش سازمانی دادگاهها، اختیاراتشان را برای ارزیابی کارآمدی سیاستهای حکومت محدود می‌سازد. زمانیکه دادگاه اجرای تصمیم یک سازمان اداری را متوقف می‌کند به ندرت پیش می‌آید که فوراً جایگزین بهتری برای تصمیم ناقص سازمان اداری پیدا شود.

عقیده دیگر این است که ابطال تصمیمات سازمانهای اداری، سازمانهای مزبور را ملزم می‌کند که با درک بهتری از معیارهای اساسی کنگره و رویه‌های آن که سازمانهای اداری، ملزم به رعایت آنها هستند، فرایند تصمیم‌گیری را از نو آغاز نمایند. دادگاهها می‌توانند اقدامات سازمانهای اداری را به دلیل ارتکاب اشتباهات متعدد از سوی آنها متوقف نمایند. بالاترین حد تأثیر چنین تصمیمی از سوی دادگاهها ممکن است بهبود و اصلاح اقدامات بعدی سازمانهای اداری باشد. با اینحال تأثیر فوری ابطال تصمیمات اداری از سوی دادگاهها، اغلب به تأخیر افتادن اجرای هر گونه سیاست مقررات گذاری است. در این حالت بسیاری از دادگاهها گرایش قابل درکی به تأیید آن اقدامات اداری دارند که مبتنی بر ارزیابی درست از حقایق مربوطه و تفسیر درست موضوعات حقوقی است. این کار به منظور اجتناب از هزینه‌های اجتماعی متوقف شدن فعالیت‌های اداری صورت می‌گیرد.

### ث - معیارهای انسجام<sup>۷۹</sup> و معقول بودن<sup>۸۰</sup>

با توجه به کلیه دلایل ذکر شده در فوق، دادگاهها به سازمانهای اداری اجازه می‌دهند که در بسیاری از تصمیم‌گیریها، یافتن حقایق، تفسیر قوانین موضوعه و انتخاب رویه‌ها به صلاحدید خویش اقدام نمایند. وجود این اندازه آزادی عمل در سازمانهای اداری از طرفی موجب نگرانی‌هایی می‌شود که مستلزم آن است که دادگاهها اقدامات سازمانهای مزبور را مورد بازنگری قرار دهند. جائیکه آزادی عمل وجود دارد، همواره امکان سوء استفاده نیز وجود دارد. این خطر در جایی بحرانی می‌شود که معیارهای ماهوی مقرر شده از سوی قانونگذار مبهم، سر بسته و دو پهلوی و یا مسائل عینی مربوط به اقدامات سازمان اداری گنگ و نامعلوم باشند. مقامات تصمیم‌گیرنده سازمان اداری ممکن است صلاحدید و نظرات خویش را به شیوه‌های مختلفی که مغایر با رفاه عمومی و یا بر خلاف قصد کنگره باشد، اعمال نمایند. همچنین اختیارات گزینشی مقامات اداری ممکن است همراه با فساد، در جهت کمک به همپیمانان سیاسی و یا مجازات مخالفان سیاسی به شیوه‌ای سر هم بندی شده به مورد اجرا گذاشته شود.

برخی از معیارهای مورد استفاده توسط دادگاهها در بازنگری قضایی اقدامات سازمانهای اداری، ریشه در به حداقل رساندن سوء استفاده‌های سازمانهای مزبور از اختیارات اعطاء شده دارد. بهترین مثال عملی از عملکرد دادگاهها در فرایند رسیدگی قضائی، تأکید مستمر آنها بر «انسجام» و «معقول بودن» تصمیمات سازمانهای اداری است.

<sup>۷۹</sup> - consistency.

<sup>۸۰</sup> - rationality.

دادگاهها، در جریان بازنگری قضائی، اقدامات سازمانهای اداری را به منظور شناسایی انواع مختلف اقدامات غیر معقول و ناهماهنگ مورد بررسی دقیق و موشکافه قرار می‌دهند. دادگاهها در خصوص موارد ذیل تحقیق و پژوهش می‌نمایند:

۱- انسجام داخلی یک تصمیم که به معنی عقلانی بودن تصمیم سازمان اداری با توجه به فرآیند استدلال است،  
۲- انسجام در میان تصمیمات متعدد، به این مفهوم که موضوعات مشابه با شیوه‌های مشابه حل و فصل می‌گردند (با موارد مشابه به صورت مشابه برخورد می‌شود) و ۳- انسجام میان تصمیمات در طول زمان، بدین مفهوم که سازمانهای اداری معیارهای یکسانی را در طول زمان در خصوص تصمیم‌گیری‌هایشان اعمال می‌نمایند. انسجام و هماهنگی اقدامات سازمانهای اداری اهداف ارزشمندی را دنبال می‌کند. این امر (انسجام) یکی از اصول اصلی عدالت توزیعی است. انسجام و هماهنگی، کنترل و ممانعت از فساد و دخالت دادن ملاحظات سیاسی را در تصمیم‌گیری‌های سازمانهای اداری امکانپذیر می‌کند و اعلام دارد که چه رفتاری مجاز و چه رفتاری غیر مجاز است. در صورتیکه قوه مقننه در اطمینان از مطابقت تصمیمات سازمانهای اداری با قوانین موضوعه و محدود کردن آزادیهای سازمانهای مزبور در چارچوب‌های مشخص قانونی کوتاهی کرده باشد، در آنصورت دادگاهها از ابزارهای دیگری استفاده می‌کنند تا سازمانهای اداری را ملزم به تبعیت از قوانین و مقررات، کنند. بدین منظور دادگاهها اغلب به اظهارات سازمانهای اداری، اطلاعیه‌ها و تصمیمات مشابه‌شان در موضوعات دیگر استناد می‌کنند.

## **بند دوم - مبانی قانون اساسی بازنگری قضائی**

شخصی که تلاش می‌کند اقدام سازمان اداری را تحت بازنگری قضائی قرار دهد باید وجود چنین حقی را در قوانین حاکم بر آن اقدام سازمان اداری یا در قانون اساسی اثبات کند. هیچ حقی در قانون اساسی جهت بازنگری قضائی اقدامات یک سازمان اداری وجود ندارد مگر آنکه اقدام مزبور بطور مسلم یکی از حقوق مندرج در قانون اساسی را نقض نماید. از اینرو اگر کنگره قصدش را صراحتاً به این نحو بیان نماید که نوع خاصی از اقدامات یک سازمان اداری توسط دادگاهها قابل بازنگری قضائی نیست، در آنصورت مادامی که اقدامات مزبور درگیر مسائل مرتبط با قانون اساسی نشده باشد، دادگاهها به این تصمیم قوه مقننه احترام می‌گذارند. این رویه با اصل تفکیک قوا در قانون اساسی مطابقت دارد.

با این حال زمانی که قصد قانونگذار واضح و روشن نیست در آنصورت دادگاهها فرض می‌کنند که کنگره، بازنگری از اقدامات یک سازمان اداری را مد نظر داشته است.

بطور کلی بررسی مفاد پرونده‌های متعدد قویاً تأیید می‌کند که یک حق مبتنی بر قانون اساسی جهت بازنگری قضائی اقدامات سازمانهای اداری وجود دارد.

اقدامات سازمانهای اداری حداقل می تواند با دو نوع مختلف از موضوعات مرتبط با قانون اساسی برخورد نماید: اول: نقض حق های ماهوی<sup>۸۱</sup> و دوم: نقض حق های شکلی.<sup>۸۲</sup> تصمیم دیوان عالی در پرونده Johnson v. robinson هر دو مورد را توضیح می دهد. رایسسون یک سرباز فراری از جنگ بود که دو سال در نیروی ذخیره ارتش خدمت کرده بود اما مزایای مربوط به کهنه سربازان به وی پرداخت نشد. وی خواستار بازنگری قضائی تصمیم به عدم پرداخت حقوق و مزایا از دو جهت شد؛ اول: امتناع از پرداخت مزایای مربوط به کهنه سربازان به یک سرباز فراری که در نیروی ذخیره خدمت کرده که نقض اولین اصلحیه قانون اساسی مرتبط با حق آزادی مذهب محسوب می گردد؛ و دوم امتناع از پرداخت مزایای مربوط به کهنه سربازان بدون رعایت آیین ها و تشریفات قانونی که منجر به نقض پنجمین اصلحیه قانون اساسی مربوط به حق برخورداری از تشریفات و الزامات شکلی قانونی شده است. دادگاه با توجه به تفاسیری که از قصد قانونگذار ارائه داده است مقرر داشت که رایسسون در هر دو مورد حق برخورداری از بازنگری قضائی را دارد. با اینکه کنگره، بازنگری قضائی در مورد تصمیمات اداره کهنه سربازان راجع به واجد شرایط بودن<sup>۸۳</sup> برای دریافت حقوق و مزایا را به دو دلیل ممنوع نموده بود: — اطمینان از یکپارچگی و یکنواختی تصمیمات مربوط به واجد شرایط بودن و ۲— اجتناب از تحمیل وقت و هزینه به اداره کهنه سربازان و دادگاهها که وقت و هزینه زیادی را صرف اینگونه ایرادات می نمایند، دادگاه به این نتیجه رسید که کنگره قصد نداشته است که بازنگری قضائی موضوعات مربوط به قانون اساسی که از اقدامات اداره کهنه سربازان ناشی می شود را ممنوع نماید؛ زیرا بازنگری قضائی این موضوعات توسط دادگاه، برای مسائل فوق که کنگره برای اجتناب از بروز آنها بازنگری را ممنوع کرده است، مشکلی ایجاد نمی کند.

در پرونده czerbies v. department of labor یک کارگر محلی خواستار بازنگری قضائی تصمیم اداره پرداخت خسارت کارگران شد که به زعم وی از پرداخت حقوق حقه وی استکفاف می ورزید. قضات دادگاه به اتفاق آراء قانون را به گونه ای تفسیر نمودند که بر اساس آن قصد کنگره بر این بوده است که دادگاه حق بازنگری قضایی چنین تصمیماتی را ندارند، با این حال اکثریت قضات حاضر در جلسه (هشت قاضی) اعلام نمودند که کارگر مزبور می تواند با این ادعا که سازمان مزبور «اصل رعایت الزامات شکلی»<sup>۸۴</sup> (که یکی از حق های شناسائی شده در قانون اساسی است) را رعایت نکرده است خواستار بازنگری قضائی در این رابطه شود، حتی اگر منطوق قانون عادی مربوط بازنگری را در این خصوص ممنوع کرده باشد.

ممکن است مسأله به صورت دیگری مطرح شود. در پرونده university v. Cleland شش تن از قضات دادگاه منطقه ای قویاً اظهار داشتند که یک حق مبتنی بر قانون اساسی در خصوص بازنگری قضائی اقدامات سازمانهای اداری وجود دارد و آن زمانی است که وجود ultra vires ادعا شود؛ یعنی این ادعا که سازمان اداری

<sup>۸۱</sup> - substantive rights

<sup>۸۲</sup> - procedural rights.

<sup>۸۳</sup> - eligibility

<sup>۸۴</sup> - procedural due process..

فرا تر از اختیارات قانونی خویش عمل نموده است. با اینحال نتیجه گیری قضات مزبور محل تردید است چرا که مسئله *ultra vires* (اقدام نمودن فرا تر از اختیارات) یک موضوع مربوط به قانون اساسی نیست. به نظر نمی‌رسد که خارج از اختیارات عمل کردن (*ultra vires*) ممنوعیت مبتنی بر قانون اساسی داشته باشد. اقدامات فرا تر از اختیارات صرفاً از این جهت غیر قانونی هستند که بموجب قوانین عادی مجاز نمی‌باشند. بعلاوه، محدود ساختن حیطه یک حق مبتنی بر قانون اساسی جهت بازنگری قضائی اقداماتی که ادعا می‌شود فرا تر از اختیارات صورت گرفته، دشوار خواهد بود چرا که یک وکیل می‌تواند هر گونه ادعائی را بر این اساس که سازمان اداری خطائی را مرتکب شده است به ادعائی مبنی بر اینکه سازمان مزبور فرا تر از اختیارات قانونی‌اش عمل نموده است تبدیل کند.

به رسمیت شناختن حق بازنگری مبتنی بر قانون اساسی از سوی دادگاه‌ها جهت بازنگری قضائی اقدامات یک سازمان اداری مستلزم بررسی دو موضوع فرعی نیز می‌باشد: ۱- آیا کنگره می‌تواند محدودیت‌هایی را به حق مبتنی بر قانون اساسی برای بازنگری قضائی موضوعات مرتبط با قانون اساسی اعمال نماید یا خیر، و ۲- آیا دادگاه‌ها می‌توانند در رابطه با ارزیابی وقایع در جهت اعمال قانون اساسی تا حدودی به سازمانهای اداری اجازه دهند که طبق صلاحدید خود اقدام نمایند. در عمل دادگاه‌ها به هر دو سوال فوق پاسخ مثبت داده‌اند. در رابطه با سؤال اول می‌توان به اعمال محدودیت‌های زمانی از سوی کنگره برای استفاده از حق بازنگری قضائی اشاره نمود. در رابطه با سؤال دوم نیز می‌توان به شناسائی اختیار گزینشی اداره برای نرخ گذاری محصولات شرکت‌های خصوصی در رابطه با رعایت معیار «جبران منصفانه» مندرج در قانون اساسی، از سوی دادگاه‌ها اشاره کرد.<sup>۸۵</sup>

### بند سوم - مبانی تقنینی (قانون عادی) بازنگری قضائی

کنگره صراحتاً حق مبتنی بر قانون عادی، جهت بازنگری اغلب اقدامات سازمانهای اداری را مقرر نموده است. این حق یا از طریق گنجاندن آن در قانون ارگانیکی<sup>۸۶</sup> که به سازمانهای اداری صلاحیت انجام برخی از فعالیت‌ها را واگذار کرده است، یا با استناد به مفاد «قانون آئین اداری»<sup>۸۷</sup> که اقدامات سازمانهای اداری را مشمول بازنگری قضائی قرار داده است، قابل شناسایی است.

در اصل تمامی اقدامات نهائی سازمانهای اداری با توجه به مفاد قانون آئین اداری، مشمول بازنگری قضائی هستند. ماده ۷۰۱ قانون آئین اداری، حق بازنگری قضائی را به جز در موارد زیر تأیید کرده است:

۱- در صورتی که قوانین موضوعه بازنگری قضائی را ممنوع ساخته باشند، ۲- در صورتی که به موجب قانون، انجام یک عمل از سوی سازمان اداری به صلاحدید خود آن سازمان واگذار شده باشد. استثناء اول تقریباً ساده و

<sup>۸۵</sup> - J. Pierce, Richard, op.cit., p . 118- 128

<sup>۸۶</sup> - organic act

قانون مادر که تشکیل دهنده سازمان اداری و واگذار کننده صلاحیت به آن است.

<sup>۸۷</sup> - administrative procedure act (APA).

بدون ابهام است. اگر کنگره صراحتاً بازنگری قضائی اقدامات یک سازمان اداری را منع نماید، دادگاهها به این تصمیم قانونگذار احترام می‌گذارند. در صورتیکه کنگره صراحتاً اشاره‌ای به موضوع بازنگری قضائی نکرده باشد یا آن که این موضوع به گونه‌ای مبهم مورد اشاره قرار گرفته باشد در آنصورت دادگاهها غالباً سعی می‌کنند قصد کنگره را در این باره احراز نمایند. در تفسیر قوانین موضوعه، دادگاهها فرض را بر این می‌گذارند که کنگره قصد اعمال حق بازنگری قضائی را داشته است.

دومین استثناء مقرر شده در ماده ۷۰۱ تا حدی مسأله ساز و درد سر آفرین است. این استثناء می‌توانست موجب اسقاط تقریباً کلیه بازنگری‌های قضائی گردد، چرا که اغلب قوانینی که به سازمانهای اداری اجازه انجام اقداماتی را می‌دهند به همان اندازه به سازمانهای مزبور اختیارات و آزادیهای قابل توجهی نیز اعطاء می‌کنند. پیشینه تاریخی ماده ۷۰۱ به این نکته اشاره دارد که قصد از ایجاد استثناء دوم محدود ساختن بازنگری قضائی اقدامات سازمانهای اداری در جائی بوده است که «قوانین تا آن اندازه به صورت موسع تهیه و تنظیم شده‌اند که گوئی در این موضوع خاص اساساً هیچ قانونی برای اعمال کردن وجود ندارد». این پیشینه تاریخی قانونگذاری، رهنمودهای دیگری را نیز ارائه می‌دهد چرا که سوابق مزبور بیش از آنکه به وجود آزادی عمل و اختیارات گزینشی تأکید داشته باشد به گستره و حدود این آزادی عمل توجه دارد. پیشنهاد شده است که فقط در صورتی که کنگره هیچ گونه قاعده قابل اعمالی را جهت محدود ساختن اختیارات سازمانهای اداری وضع نکرده است دادگاهها نیز نباید در خصوص بازنگری قضائی سازمانهای مزبور اقدام نمایند.

با اینحال، حتی با وجود این رهنمود تکمیلی، مستثنی نمودن اختیارات گزینشی و آزادی عمل سازمان اداری از حق بازنگری قضائی شناسائی شده در قانون آئین اداری، مسأله ساز خواهد بود. کنگره بعضاً اختیاراتی را واگذار می‌کند که معیارهایشان بسیار مبهم یا ذاتاً متناقض هستند بگونه‌ای که دادگاه می‌تواند نتیجه بگیرد که کنگره به سازمان اداری آزادی عمل کامل اعطاء کرده است. دیوان عالی؛ استثناء دوم که در ماده ۷۰۱ مورد اشاره قرار گرفته است را به شیوه‌ای مضیق و محدود تفسیر کرده است. به علاوه دیوان اخیراً نیز عدم تمایل خود را نسبت به این موضوع که سازمانهای اداری صرفاً بر اساس اختیارات گزینشی خود اقدام نمایند نشان داده است.

پرونده *citizen to preserve overton park v. volpe* نقطه آغاز تحلیل استثناء آزادی عمل سازمانهای اداری است. در این پرونده overton park به تصمیم اتخاذ شده از سوی وزیر راه و ترابری مبنی بر اختصاص کمک‌های دولت فدرال جهت ساخت بزرگراهی که از میان یک پارک عمومی می‌گذشت اعتراض نمود. قوانین و مقررات موجود، دولت فدرال را از اعطاء اینگونه کمکهای مالی جهت ساخت آزاد راه از وسط پارک عمومی ممنوع می‌ساخت مگر آنکه جایگزین سنجیده تر و منعطف تری وجود نداشته باشد. وزیر راه استدلال می‌کرد که اقدام او مشمول بازنگری قضائی قرار نمی‌گیرد چرا که کنگره با اعطاء اختیارات گزینشی کامل به وی اجازه داده است که وجوه فدرال را جهت ساخت آزاد راه اختصاص دهد. دادگاه در این خصوص نتیجه گرفت که قوانین موضوعه، آزادی عمل وزیر را محدود ساخته است به گونه‌ای که اعمال نظارت قضائی امکانپذیر گردد. از

اینرو، دادگاه استثناء آزادی عمل سازمان اداری نسبت به حق بازنگری قضائی طبق قانون آئین اداری را پذیرفت با این توضیح که «استثناء مزبور تنها در موارد نادری قابل اعمال است که هیچ قانونی برای اجراء وجود نداشته باشد».<sup>۸۸</sup> تفسیر مضیق از پاراگراف (الف — ۲) ماده ۷۰۱ قانون آئین اداری که در پرونده overton park اعلام شده بود و نیز فرض قابلیت بازنگری که در پرونده مزبور مجدداً مورد تأیید قرار گرفت، به دادگاهها اجازه داد که در عمل بر اختیار بازنگری نسبت به تمامی اقدامات سازمانهای اداری اصرار ورزند. پرونده overton park مستقیماً در بروز این دیدگاه موثر بوده است. بدین ترتیب بطور خلاصه دیدگاه دیوان عالی این است که عملاً کلیه اقدامات سازمانهای اداری قابل بازنگری قضایی است.<sup>۸۹</sup>

### بند چهارم - داشتن سمت<sup>۹۰</sup>

منظور از داشتن سمت، این است که چه کسی می تواند دعوی بازنگری قضایی اقامه کند. قانون اساسی ایالات متحده، در بند دوم ماده ۳، صلاحیت دادگاهها را به «دعای» و «مرافعات» محدود کرده است. بنابراین دادگاهها، مجاز به اظهار نظر مشورتی نیستند، آنها فقط می توانند دعای و اختلافات واقعی را حل و فصل کنند. این محدودیت، مسائل حقوقی مربوط به احراز سمت را در احاطه خود می گیرد، مسائلی که با آراء محتاطانه دادگاهها در این خصوص که چه زمانی می توانند در یک موضوع مداخله کنند، تکمیل شده است. شخصی که مدعی داشتن «سمت» برای اقامه دعوی بازنگری قضایی است، باید وجود «آسیب واقعی»<sup>۹۱</sup> را اثبات نماید که کمابیش قابل ردیابی و انتساب به رفتار غیرقانونی خواننده ای است، آسیبی که متمایز و مشهود است و بنابراین انتزاعی، احتمالی یا فرضی نیست. به علاوه، دادگاه باید در موقعیتی باشد که در صورت موفقیت خواهان در پرونده، بتواند خطای واقع شده را جبران کند. علاوه بر این، چنین شخصی باید به طور قطع، در «حیطه منافع» قرار داشته باشد، منفعی که از سوی قانون حمایت شده باشند. براین اساس هر شخص نمی تواند به صرف اینکه مدعی است دولت قانون را نقض کرده، اقامه دعوی کند، بلکه باید نشان دهد که به دلیل تخطی دولت از قانون به او آسیب رسیده است.<sup>۹۲</sup>

### بند پنجم - صلاحیت و مقر دادگاه

برخی از اقدامات سازمانهای اداری در دادگاههای ناحیه ای<sup>۹۳</sup> مورد بازنگری قرار گرفته و اقدامات دیگر نیز در دادگاههای منطقه ای<sup>۹۴</sup> مورد بازنگری قرار می گیرد. اگر کنگره موضوع صلاحیت را مورد توجه قرار ندهد بموجب اختیارات گسترده ای که در بخش ۱۳۳۱ قانون ایالات متحده (USC) به دادگاههای ناحیه ای اعطاء شده است، امر

<sup>۸۸</sup> - Seerdm, René and stroink, Frist, (es.), op.cit., p. 333.

<sup>۸۹</sup> - J. Pierce, Richard, op.cit., pp . 132 – 133.

<sup>۹۰</sup> - standing.

<sup>۹۱</sup> - injury in fact

<sup>۹۲</sup> - Seerden, René and Stroink, Frits (eds.), op.cit., p. 334.

<sup>۹۳</sup> - district courts .

<sup>۹۴</sup> - circuit court .

بازنگری در این دادگاهها صورت خواهد گرفت. در صورتیکه کنگره صلاحیت بازنگری را به دادگاههای منطقه‌ای اعطاء نموده باشد در آنصورت صلاحیت مزبور یک صلاحیت انحصاری خواهد بود. غالباً کنگره موضوع صلاحیت بازنگری را صراحتاً در قانون مؤسس سازمانهای اداری می‌گنجاند. با اینحال حل مشکلات مربوط به صلاحیت به عهده دادگاهها است. در اغلب موارد کنگره مقرر می‌نماید که انواع خاصی از اقدامات سازمانهای اداری در دادگاههای ناحیه‌ای مورد بازنگری قرار گرفته و در عین حال دیگر اقدامات همان سازمانها باید در دادگاههای منطقه‌ای مورد بازنگری قرار گیرند. در هر صورت بطور معمول قصد کنگره از تقسیم مسئولیتهای مربوط به بازنگری، ضمنی و تلویحی است.<sup>۹۵</sup>

برای شناخت موقعیت دادگاههای ناحیه‌ای و دادگاههای منطقه‌ای، ضروری است که در اینجا نگاهی به ساختار قضایی ایالات متحده بپردازیم.

دو نظام قضایی در ایالات متحده وجود دارد: ۱- نظام دادگاههای فدرال و ۲- نظامهای دادگاههای پنجاه ایالت ناحیه کلمبیا. هریک از این نظامها، صلاحیت رسیدگی و استماع انواع عاوی را دارند. فرآیند طرح، مراقبت و دفاع از یک دعوی حقوقی، دادرسی<sup>۹۶</sup> نامیده می‌شود. دادرسی فرآیندی مشکل، وقت گیر و پرهزینه است که باید منطبق با قواعد پیچیده آیین دادرسی دنبال شود. اگر چه الزامی نیست ولی اغلب طرفین یک دعوی، وکلای حقوقی را به کار می‌گیرند تا به جای آنها دادرسی را به نمایندگی از آنها پیگیری کند. در این بخش به اختصار دادگاههای مختلف، صلاحیت آنها و فرآیند دادرسی در ایالات متحده توضیح داده می‌شود.

## الف - دادگاههای ایالت

هریک از ایالت‌ها (و ناحیه کلمبیا)، دارای دادگاههای مخصوص به خود هستند. نظام قضایی در اغلب ایالت‌های آمریکا، شامل دادگاههای زیر است:

۱- دادگاههای با صلاحیت محدود (اختصاصی): این دادگاهها فقط به برخی از موضوعات خاصی که در تخصص آنهاست رسیدگی می‌کنند، از قبیل دادگاههای ترافیک، دادگاههای صلح و عدالت، دادگاههای رسیدگی به وصیت نامه و دادگاههای خانواده. به این دادگاهها، گاهی اوقات دادگاه نخستین مادون گفته می‌شود.<sup>۹۷</sup> به علاوه دادگاههای رسیدگی به دعاوی کوچک نیز در بسیری از ایالت‌ها برای رسیدگی به دعاوی مدنی که مثلاً کمتر از سه هزار دلار است، ایجاد شده‌اند.

۲- دادگاههای با صلاحیت عام (عمومی): دادگاههایی که صلاحیت رسیدگی به تمامی دعاوی را دارند که در صلاحیت دادگاههای اختصاصی و دادگاههای رسیدگی به دعاوی کوچک نیستند. به این دادگاهها، دادگاه نخستین

<sup>۹۵</sup> - Ibid, p. 178.

<sup>۹۶</sup> - litigation.

<sup>۹۷</sup> - inferior trial courts.

می‌گویند. برخی از ایالت‌ها، این دادگاه‌ها را به دو دسته حقوقی و کیفری تقسیم کرده‌اند. آرای این دادگاه‌ها بسته به اوضاع و احوال قابل پژوهش خواهی در یک دادگاه استیناف میانی یا دیوان عالی ایالت است.

۳- دادگاه استیناف میانی: صلاحیت رسیدگی به پژوهش از آراء دادگاه‌های نخستین را دارند.

۴- دیوان عالی عدالت: هریک از ایالت‌ها دارای یک دیوان عالی است. وظیفه این دیوان رسیدگی به دادخواست پژوهش از آراء دادگاه‌های استیناف میانی و برخی از دادگاه‌های نخستین است.

## ب - دادگاه‌های فدرال

ماده ۳ قانون اساسی فدرال مقرر می‌دارد که صلاحیت قضایی فدرال به یک «دیوان عالی» واگذار می‌شود. این همان دیوان عالی ایالات متحده است. قانون اساسی همچنین به کنگره اجازه می‌دهد که دادگاه‌های «مادون» فدرال را نیز تأسیس کند. با توجه به این صلاحیت، کنگره دادگاه‌های اختصاصی فدرال، دادگاه‌های ناحیه‌ای ایالات متحده، و دادگاه‌های استیناف ایالات متحده را تأسیس کرده است. قضات فدرال برای تمام عمر از سوی رئیس جمهور با پیشنهاد و رضایت سنا منصوب می‌شوند (بجز در مورد قضات دادگاه ورشکستگی که برای مدت ۱۴ سال منصوب می‌شوند).

۱- دادگاه‌های اختصاصی فدرال: این دادگاه‌ها که صلاحیت محدودی دارند به وسیله کنگره تأسیس می‌شوند و شامل محاکم زیر هستند: دادگاه مالیاتی ایالات متحده، دادگاه دعاوی ایالات متحده، دادگاه تجارت بین الملل ایالات متحده، دادگاه‌های ورشکستگی ایالات متحده.

۲- دادگاه‌های ناحیه‌ای: این دادگاه‌ها، دادگاه‌های نخستین با صلاحیت عمومی هستند. در هر ایالت حداقل یک دادگاه ناحیه‌ای فدرال وجود دارد به علاوه دادگاه ناحیه‌ای کلمبیا، البته ایالت‌های دارای جمعیت بیشتر، بیش از یک دادگاه ناحیه‌ای دارند. به منطقه جغرافیایی صلاحیت هریک از این دادگاه‌ها، ناحیه گفته می‌شود. در حال حاضر، ۹۶ دادگاه ناحیه‌ای فدرال وجود دارد.

۳- دادگاه‌های استیناف فدرال (دادگاه‌های منطقه‌ای): این دادگاه‌ها محاکم میانی استیناف هستند. در حال حاضر ۱۳ منطقه در نظام قضایی فدرال وجود دارد. این دادگاه به پژوهش‌های طرح شده نسبت به آراء دادگاه‌های ناحیه‌ای که در حوزه صلاحیت منطقه قرار دارند رسیدگی می‌کنند. دادگاه استیناف منطقه واشنگتن دی سی، دارای صلاحیت اختصاصی تجدید نظر نسبت به آراء دادگاه دعاوی ایالات متحده (دادگاهی که صلاحیت اختصاصی دارد و به دعاوی علیه ایالات متحده رسیدگی می‌کند) تصمیمات اداره اختراع و علامت تجاری و آراء دادگاه تجارت بین الملل می‌باشد.

۴- دیوان عالی ایالات متحده: دیوان عالی ایالات متحده که بالاترین دادگاه در آمریکا می‌باشد در منطقه واشنگتن دی سی قرار گرفته است. دیوان متشکل از نه قاضی که از سوی رئیس جمهور منصوب می‌شوند و به تأیید سنا می‌رسند. رئیس جمهور یکی از قضات را به عنوان رئیس دیوان تعیین می‌کند. دیوان عالی خود یک دادگاه

استیناف محسوب می‌شود و به دعاوی پژوهش از دادگاه‌های استیناف منطقه و در شرایط خاصی پژوهش از دادگاه‌های ناحیه‌ای فدرال دادگاه‌های اختصاصی فدرال و دادگاه‌های عالی ایالات، رسیدگی می‌کند. رأی دیوان عالی، نهایی است.<sup>۹۸</sup>

### بند ششم - زمانبندی بازنگری قضائی

با این فرض که شخصی حق تحصیل بازنگری قضائی را نسبت به اقدامات یک سازمان اداری دارد، اعمال این حق تنها در یک محدوده زمانی خاص امکانپذیر است. محدوده زمانی درخواست بازنگری قضائی نسبت به اقدامات یک سازمان اداری تنها به اعمال چهار اصل بستگی دارد:

- ۱- یک شخص تنها نسبت به اقدامات نهائی یک سازمان اداری می‌تواند درخواست بازنگری نماید.
  - ۲- یک شخص تنها پس از توسل به تمامی مجاری اداری و همه ابزارهای ممکن، جهت دریافت ضرر و زیان خویش (و عدم موفقیت در اخذ آن) می‌تواند درخواست بازنگری قضائی نماید (دکترین استیفاء کامل).
  - ۳- یک شخص تنها زمانی می‌تواند نسبت به اقدامات یک سازمان اداری درخواست بازنگری نماید که آن اقدام معدّ بازنگری باشد. (نظریه پختگی و آماده شدن عمل اداری برای بازنگری قضائی)
  - ۴- کنگره می‌تواند مدت زمانی را که می‌توان در طی آن درخواست بازنگری اقامه نمود، تعیین نماید.
- بر این اساس، زمان اقامه دعوی بازنگری قضائی، بر مبنای سه دکترین به هم وابسته و در عین حال پیچیده، تعیین می‌گردد: «آماده بودن»،<sup>۹۹</sup> «استیفاء کامل»<sup>۱۰۰</sup> و «نهایی بودن».<sup>۱۰۱</sup>
- الف - آماده بودن

آماده بودن، به این مفهوم است که آیا عمل اداری در وضع موجود، برای بازنگری قضائی مناسب است؛ آیا معدّ و مستعد بازنگری توسط دادگاه می‌باشد و یا باید صبر کرد تا پختگی لازم را به دست آورد. دادگاه برای ارزیابی آمادگی عمل اداری جهت بازنگری، دو عامل را در مقایسه با یکدیگر سبک و سنگین می‌کند: الف - اینکه موضوع حقوقی مورد نظر، در وضعیت فعلی با راه حل قضائی، همخوانی و تناسب دارد؛ و ب - مصائبی که در صورت امتناع پذیرش بازنگری قضائی تا آماده شدن عمل اداری در آینده، به طرفین دعوی وارد خواهد شد. بنابراین، برای مثال، مقرراتی که از سوی یک سازمان اداری وضع می‌شود و شرکت‌ها را مکلف می‌کند که بی‌درنگ از آن تبعیت کنند، از لحظه صدور، آماده بازنگری قضائی است. به عبارت دیگر علیه مقررات موصوف از زمان وضع و ابلاغ و حتی پیش از اجرا و پیاده شدن، می‌توان اقامه دعوی نمود، زیرا سازمان اداری همه کاری را که باید برای تعیین تکالیف شرکت‌های مشمول مقررات، انجام دهد، با وضع مقررات انجام داده است و وظیفه دیگری

<sup>۹۸</sup> - R. Cheeseman, Henry, "The Legal and Regulatory Environment", Prentice-Hall, 2000, pp. 42-46.

<sup>۹۹</sup> - ripeness

<sup>۱۰۰</sup> - exhaustion

<sup>۱۰۱</sup> - finality

ندارد. برعکس مقرراتی که بیانگر بازرسی‌هایی است سازمان اداری برای آینده برنامه ریزی کرده است، برای بازنگری قضایی آماده نیست؛ زیرا ارزیابی عقلانی بودن چنین مقرراتی توسط دادگاه صرفاً در بستر بازرسی‌هایی که در عمل انجام خواهند شد، امکانپذیر است و چنین مقررات جدیدی دارای اثر فوری و مستقیم بر شرکت‌های مشمول مقررات نیستند. بدین ترتیب، باید صبر کرد و چیزهای بیشتری لازم است تا موضوع آمادگی لازم را برای بازنگری قضایی پیدا کند. همچنین هیچ کس نمی‌تواند علیه سازمان اداری که قصد خود را برای انجام اقدامی در آینده، اعلام کرده است؛ با این عنوان که چنین اقدامی مغایر با قانون است، اقامه دعوی نماید. خواهان باید صبر کند تا سازمان اداری مزبور، اقدام کند و نمی‌توان علیه برنامه سازمان، بطور کلی اقامه دعوی نماید.

#### ۴- استیفاء حمایت‌های اداری

اگر یک سازمان اداری، فرآیندی را پیش بینی نموده است که به موجب آن شاکی می‌تواند به آن متوسل شود، دادگاه‌ها معمولاً شاکی را ملزم می‌کنند که پیش از اقامه دعوی در دادگاه، ابتدا از سازمان اداری، درخواست کند تا اشتباه خود را جبران کند. بنابراین، برای مثال اگر یک سازمان اداری، قصد ساختن بنایی را دارد که می‌تواند منافع یک شخص را به مخاطره اندازد یا اگر یک سازمان اداری، دیگران را مجاز به انجام دادن کاری کرده است که می‌تواند به شخصی آسیب برساند، شخص مزبور پیش از آنکه در دادگاه اقامه دعوی کند، باید به همان سازمان، عرض حال بدهد و بخواهد که از تصمیم خود برگردد.

#### ۵- نهایی بودن

دادگاه‌ها فقط اقدامات «نهایی» سازمان اداری را بازنگری می‌کنند. دادگاه‌ها نمی‌خواهند در یک موضوع در حال شکل‌گیری، تطور و تکامل، درگیر و گرفتار شوند.

با توجه به نظریه «تخصیص و توزیع مسئولیت‌ها»، این برعهده سازمان اداری است که تصمیم خود را تکمیل کند، پیش از آنکه دادگاه، بازنگری قضایی از آن را آغاز کند. چنانچه سازمان اداری کار خود را کامل کند و به نهایت برساند، ممکن است مسأله را به بحث و بررسی بگذارد و آن را حل و فصل کند، یا موضوعات حقوقی آن وضوح بیشتری پیدا کنند و حقایق آشکارتر شوند. البته، همیشه تشخیص اینکه چه کاری نهایی شده و چه کار، نهایی نشده، آسان نیست. برای مثال در یکی از پرونده‌ها، دادگاه اعلام کرد که یک اظهار نظر رسمی توسط اداره در رابطه با اجرایی کردن یک برنامه، یک اقدام نهایی محسوب می‌گردد.<sup>۱۰۲</sup>

در مورد اصل چهارم کنگره می‌تواند محدوده زمانی را تعیین نماید که در آن محدوده، دادخواست بازنگری قضائی باید تسلیم شود. این امر بیشتر بخاطر آن است که در یک محدوده زمانی خاص، مشخص گردد آیا اقدام سازمان اداری قانونی بوده است یا خیر. سه اصل دیگر برای این وضع شده‌اند که طرفین ملزم باشند تا تکمیل کلیه مراحل اداری لازم صبر نمایند تا سازمان اداری بتواند فعالیتهای خود را کاملاً به انجام برساند.

<sup>۱۰۲</sup> - Seerden, René and Stroink, First (eds.), op.cit., p. 337.

این سخت گیری در زمان طرح بازنگری برای آن است که از مداخله عجولانه و شتابزده قضائی در اقدامات اداری جلوگیری شود. در حقیقت این سه اصل فواید عملی زیادی را به دنبال دارد. رسیدگی به فعالیت‌های یک سازمان اداری اغلب بر هزینه و زمانبر هستند. بسته به ماهیت موضوع دعوائی که اقامه می‌شود، مشارکت موثر طرفین در یک دادرسی، ممکن است صدها و شاید میلیون‌ها دلار هزینه ببرد و نتیجه یک دعوی ممکن است پس از چندین سال مشخص گردد. بطور معمول یک سازمان اداری از طریق یک فرایند چند مرحله‌ای و با صدور یک اعلامیه یا دستور، اقدامات خویش را انجام می‌دهد و حتی در میانه کار نیز ممکن است دستورات جدیدی جهت حل مشکلات صادر شود. معمولاً دادگاه‌ها تا زمان تکمیل یک پروژه، در فرایند انجام آن پروژه دخالت نمی‌کنند.<sup>۱۰۳</sup>

---

<sup>۱۰۳</sup> - J. Piere, Richard, op.cit., pp. 182 – 183.