

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: 78864 Article Cod: 2020S4D13SH17M ISSN-P: 2538-3701

قانونمداری در حقوق اداری و رسیدگی به آن در دیوان عدالت اداری

(تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۱۰/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۹/۰۳/۱۲)

محدثه زراعت

دانش آموخته حقوق شهید بهشتی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی

چکیده

معنای اصطلاحی قانون مداری احترام گذاشتن به قانون و رعایت کردن آن است. قانون مداری به معنای اطاعت و تبعیت از قانون میباشد. رعایت قانون در تمامی حوزه ها باید اعمال گردد و از جمله ی این حوزه هایی که رعایت قانون در آن الزامی میباشد حوزه ی حقوق اداری است. در حوزه ی حقوق اداری و درادارات و ارگان های دولتی اعمال اداری وجود دارد و اعمال اداری در دسته بندی کلی آن به دو دسته ی اعمال اداری یک جانبه و اعمال اداری دوجانبه تقسیم میگردد. اصل و قاعده بر این میباشد که هر دو اعمال اداری یک جانبه و دوجانبه باید از موازین قانونی تبعیت کند و مرجع رسیدگی به نقض اصل قانونمداری در اعمال اداری ادارات در ایران برعهده ی دیوان عدالت اداری میباشد. منظور از قانون اعم است و شامل مصوبات مجلس شورای اسلامی و مقررات اجرایی و معاهدات بین المللی میباشد. مرجع ناظر بر رعایت موازین قانونی در ادارات ایران برعهده ی دیوان عدالت اداری می باشد.

واژگان کلیدی: قانون مداری، اعمال اداری، دیوان عدالت اداری

۲۲۳



بخش اول: کلیات

مهمترین هدف قوانین بشری ایجاد فضای امنیت و آرامش برای شهروندان است. انسان امروزی به خوبی می داند مهم ترین موهبتی که در پرتو رعایت قانون نصیب انسان می شود امنیت، رفاه و آسایش، احقاق حقوق و عدالت و جلوگیری از ظلم است. امروزه در جوامع موضوع امنیت را نوعی نعمت اجتماعی می پندارند. به گونه ای که امنیت نعمتی است که تمام حکومتها برای تحقق آن تلاش می کنند. رعایت قانون از بدیهیات نظامهای اجتماعی است؛ سوره قریش به دو موضوع مهم اشاره می کند که می توان آنها را از مهمترین نعمت ها شمرد. ابتدائاً سیر کردن شکم بندگان و در مرحله بعدی ایجاد و امنیت و رفع نگرانی از مردم که دقیقاً وظیفه حکومتها هم همین موارد است. موضوع رفع گرسنگی و تأمین مواد غذایی برای مردم از وظایف اولیه حکومت است و در مرحله بعد برطرف کردن ترس و وحشت و ایجاد امنیت برای جامعه. از آنجا که آیات این سوره به قریش بر می گردد، قطعاً در آن زمان این دو موضوع از اهمیت ویژه ای برخوردار بوده اند که با گذشت قرن ها از آن زمان هنوز هم این دو موضوع در رأس مطالبات مردم است. امام خمینی (ره) در وظایف دولت و حکومت اسلامی نیز بارها به این وظایف اشاره می کند به ویژه رسیدگی به مستضعفین و تأمین حداقل نیاز آنان را از وظایف اصلی دولت می شمارد و ایجاد امنیت و رفاه و آسایش و زندگی همراه با آرامش را نیز در رأس مطالبات می داند. حتی در موضوع مخالفت با شاه این خواسته برای او از اهمیت خاصی برخوردار است. انقلابیون و شاگردان امام خمینی صرفاً برای تبعیض های مالی مبارزه نکردند بلکه از نظر آنان خشونت، دیکتاتوری و ظلم ستم شاهی که موجب ظلم به مردم می شد و آنها را تحقیر می کرد، هدف اصلی مبارزه بود. ناامنی در محیط خانه و مسجد و دانشگاه و سلب آزادی های مشروع عواملی بودند که هر روز دامنه اعتراضات مردم را گسترده می کرد. قانون مداری به معنای اطاعت از موازین قانون میباشد که باید در تمامی حوزه ها از جمله حوزه ی حقوق اداری رعایت شود. در ادارات اعمال اداری یک جانبه (ایقاعات) و اعمال اداری دوجانبه (عقود) موجود است که هر دو باید بر اساس قانون باشد. در این مقاله این

موضوعات بررسی می‌گردد که منظور از قانونی که باید اعمال اداری مطابق با آن‌ها باشد چیست و مرجع رسیدگی به نقض قانونمداری که همانا دیوان عدالت اداری است چگونه با این موضوع مواجه می‌گردد.

بند اول: مفهوم قانونمداری

ضرورت قانون و قانون‌مداری از آغازین روزهای حیات بشر، همواره مورد توجه بوده است. در طول تاریخ، افرادی به منظور ایجاد نظم در جامعه و یا اهداف دیگر اقدام به وضع قانون و حاکمیت بخشیدن به آن کرده‌اند. اما تجربه بشری نشان داده است که در بلندای تاریخ، قوانین بشری از ایجاد جامعه قانون‌مدار که سعادت همه جابنه بشر را رقم زند ناتوان بوده است و مجریان این قوانین نیز آن‌گونه که لازم است، به پاس داری از حریم قانون و عمل نمودن به آن اهتمام نورزیده‌اند. تنها قوانینی که می‌توانند جامعه‌ای سالم و قانون‌مدار پدید آورند قوانین الهی می‌باشند و تنها کسانی که قانون‌مداری را سرلوحه برنامه‌هایشان قرار داده‌اند و آن‌گونه که شایسته است به قانون عمل کرده و از حریم قانون پاس داری به عمل آورده‌اند پیامبران الهی و جانشینان برحق آنان بوده‌اند. در میان قوانین الهی، نمونه اتم و اکمل، قوانین حیات بخش اسلام است که از طرف خداوند و توسط آخرین پیام آور الهی، رسول اکرم صلی الله علیه و آله، بر مردم عرضه شده است. این قوانین پس از هجرت پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله به مدینه و تشکیل حکومت توسط آن حضرت، زمینه اجرا در جامعه را پیدا کرد و در مدت یک دهه حکومت پیامبر در مدینه، در عرصه‌های گوناگون حیات اجتماعی، عمل به قانون و پاس داری از حریم قانون در رفتار و سیره عملی آن حضرت تبلور یافت. «قانون» واژه‌ای عربی و به معنای «اصل» است، اما عده‌ای می‌گویند: «قانون» معرب کانون (canon) یونانی بوده و عربی نیست، اما در عربی به کار رفته است. قانون امری است کلی که بر همه جزئیات منطبق می‌گردد و احکام جزئیات از آن شناخته می‌شوند. این واژه به معنای قاعده، رسم و دستور نیز آمده است. (دهخدا، ۱۳۶۴: واژه قانون) قانون در اصطلاح هر علمی معنایی ویژه دارد؛ همانند قوانین طبیعی، قوانین ریاضی، قوانین فلسفی و قوانین فیزیکی که هر یک به گونه‌ای خاص



تعریف شده اند. قانون در اصطلاح حقوق اساسی، قضایایی است که شیوه رفتار انسان را در زندگی اجتماعی تعیین می کند؛ به این معنا که انسان ها در زندگی فردی و اجتماعی، باید چنین کنند و چنان نکنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۵۱۷). به تعبیر دیگر، قانون یعنی تعیین مرزهای مجاز هر کس و وسیله داوری درباره کسانی که این مرزها را زیر پا می گذارند. مقصود از قانون مداری حفظ و اجرای قوانین به طور عادلانه در جامعه و رعایت حقوق همه افراد می باشد. بنابراین، جامعه ای قانون مدار و قانونگرا محسوب می شود که قوانین در آن کاملاً رعایت شوند و همه آحاد جامعه در برابر قانون مساوی و رهبران آن قانون پذیرترین افراد در جامعه باشند. قانون مداری در سیره پیامبر صلی الله علیه و آله نیز بدین معناست که آن حضرت قوانین الهی را، که خودآورنده آن از جانب خداوند می باشد، عادلانه اجرا نموده، حقوق همگان را در سایه حاکمیت قانون الهی رعایت کرده و خود قانونمندترین انسان ها بوده است. در جامعه آرمانی که پیامبر صلی الله علیه و آله در مدینه پایه گذاری کرد، همه افراد در برابر قانون یکسان بودند و در آن تبعیض نژادی، قومی و قانون شکنی وجود نداشت. قانونمداری به معنای تبعیت تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی از قانون میباشد. قانونمداری از آثار و نتایج حاکمیت قانون است.

بند دوم: جایگاه قانونمداری در حقوق اداری

یک جامعه و کشور زمانی به آخرین درجات تکامل و پیشرفت دست پیدا میکند که در تمامی حوزه ها قانون را اصل و مبنا قرار دهد طوری که تمامی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی از موازین قانون تبعیت کنند. از مهم ترین حوزه هایی که باید اصل قانون مداری در آن اعمال گردد حوزه ی حقوق اداری میباشد که در آن یک طرف دولت و ارگان های دولتی است و در صورت عدم رعایت قانون ضرر های جبران ناپذیری وارد میکند. در راستای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که باید حقوق و آزادی های شهروندان تضمین گردد، قانون مداری از مهم ترین مبانی ای میباشد که این هدف را تامین مینماید. در حوزه ی حقوق اداری با اعمال اداری مواجه هستیم. اعمال اداری به دو دسته ی اعمال اداری یک جانبه و اعمال اداری

دوجانبه تقسیم می‌گردد. در حقوق اداری، اعمال حقوقی یک جانبه اساس روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهد زیرا دولت حاکمیت دارد و در بسیاری از موارد اراده او به تنهایی برای ایجاد وضع حقوقی کافی است، در صورتی که در حقوق خصوصی قرارداد اصل کلی روابط حقوقی محسوب می‌شود. اعمال حقوقی یک جانبه که به آن‌ها تصمیمات اداری نیز گفته می‌شود به دو گروه تقسیم می‌شود: ۱- عام و غیرشخصی ۲- انفرادی و شخصی. بخش دیگر اعمال اداری به صورت اعمال دو جانبه است که به آن قراردادهای اداری نیز گفته می‌شود و به صورت عقود و قراردادها است. قراردادهای دولت و سازمانهای عمومی بر دو قسم است: قسم اول کلاً تابع قواعد حقوق خصوصی است (مانند اجاره اموال و خدمات) و تنها به منظور اداره اموال خصوصی دولت منعقد می‌شوند و در آنها دولت از همان مقررات قانون مدنی و یا قانون بازرگانی تبعیت می‌کند. قسم دوم عقود، قراردادهای دولت و سازمانهای عمومی و قراردادهای مهم و کلانی هستند که از نظام ویژه‌ای تبعیت می‌کنند که به این اعتبار به آنها قرارداد عمومی یا قرارداد اداری اطلاق می‌شود. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۱: ۲۷۶)

بند سوم: قانون مداری در اعمال اداری

از جمله شرایط صحت اعمال اداری اعم از تصمیمات و قراردادها رعایت قاعده‌ی قانون مداری و تبعیت از موازین قانونی هم در مرحله‌ی صدور و انعقاد و هم در مرحله‌ی محتوایی این اعمال می‌باشد.

شرایط صحت و درستی اعمال اداری عبارت است از:

۱- از طرف مأمور اداری صلاحیت‌دار صادر شود.

۲- مأمور، دارای اهلیت و قصد و رضا باشد.

۳- در صدور دستور و تصمیم، قوانین رعایت شده باشد.

۴- تصمیم باید کتبی، دارای تاریخ و امضاء باشد.

همانطور که در بند سه مشاهده میشود رعایت قانونمداری در صدور تصمیم اداری اهمیت دارد. در اعمال اداری دوجانبه و عقودی که یک طرف آن دولت میباشد و به همین اعتبار آن قرارداد، قرارداد اداری نامیده میشود رعایت قانون اهمیت مضاعف دارد. منظور از قانون در قانونمداری و رعایت آن قانون به معنای عام است یعنی صرف مصوبات مجلس شورای اسلامی در رعایت قانون اعمال نمیشود، بلکه آیین نامه ها و مقررات اجرایی تصویب شده از جانب قوه ی مجریه و حتی معاهدات بین المللی که در ایران هم سطح با قانون مصوب مجلس هستند رعایت شوند.

بخش دوم: رویه ی دیوان عدالت اداری در مواجهه با نقض اصل قانون مداری

بند اول: صلاحیت دیوان عدالت اداری

مطابق بند اول ماده ی دوازده قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود برعهده ی دیوان عدالت اداری میباشد. لذا اشخاص حق شکایت به شعب دیوان به علت نقض قانون و قانونمداری توسط مامورین اداری را دارا هستند.

بند دوم: ضمانت اجرای استنکاف از رای دیوان عدالت اداری

ضمانت اجرای عدم اعمال رای و حکم شعب دیوان عدالت اداری مطابق ماده ی ۱۰۹ قانون دیوان عدالت اداری بدین صورت میباشد که هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور مسؤولان ذی ربط از اجرای آن استنکاف نمایند، به تقاضای ذی نفع یا رئیس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستنکف به انفصال موقت از خدمات دولتی به

مدت سه ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود، لذا آرا و احکام دیوان عدالت اداری دارای ضمانت اجرا می‌باشد. نقش دیوان عدالت اداری به عنوان ناظر بر قانون مداری در اعمال اداری قابل انکار نیست. اما مادامی که احکام دیوان عدالت اداری چه در قالب آرای هیأت عمومی و چه در شکل آرای شعب، توسط مقامات دولتی به طور کامل اجرا نشود، نمی‌توانیم نقش شایسته‌ای را از لحاظ آثار عملی برای دیوان در نظام جمهوری اسلامی در نظر بگیریم. به عبارت دیگر، اجرای مؤثر، دقیق و سریع آرای دیوان عدالت اداری ضامن تحقق نقش دیوان به عنوان ناظر قضایی بر قانون مداری اعمال اجرایی است. بدیهی است که استنکاف از اجرای قانون دیوان موجب به چالش کشیده شدن فلسفه وجودی و احکام دیوان خواهد شد. در این صورت طبعاً مقامات دولتی از نظارت دیوان و یا هر نهاد دیگری هراسی به دل راه نمی‌دهند و به اعمال خلاف قانون یا خارج از چارچوب اختیارات قانونی خویش ادامه می‌دهند. به عبارت دیگر، اگر استنکاف از اجرای آرای دیوان ضمانت اجرای کافی نداشته باشد، موجب این خواهد شد که صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر تصمیمات و اقدامات اداری مورد تردید جدی قرار بگیرد. مأموری که حتی رأی قضایی را اجرا نکند، طبیعی است که در مورد عمل اداری نیز نمی‌توان به صلاحیت او اطمینان کافی داشت. به علاوه، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسمی تظلمات مردم در نظر گرفته شده است و اگر شهروندان ملاحظه نمایند حکمی که برای احقاق حق آنها صادر شده ضمانت اجرایی ندارد از احقاق حقوق خویش ناامید می‌شوند و اعتماد به نظام قضایی و تحقق عدالت قضایی کاهش خواهد یافت. در نهایت، اگر این استنکاف علنی باشد آثار بسیار منفی را در جامعه به دنبال خواهد داشت. حال، باید توجه داشت که این استنکاف اشکال گوناگونی به خود می‌گیرد. برای مثال، ممکن است دیوان (شعب یا هیأت عمومی) حکمی صادر کند و مقام اداری آن را ناقص اجرا کند یا به شیوه‌ای از اجرای حکم دیوان فرار کند. بدیهی است که تمامی این موارد گونه‌ای از استنکاف محسوب می‌شود. مطابق با قانون مجازات اسلامی استنکاف از اجرا و اعمال رای دیوان جرم محسوب می‌شود در حالی که مطابق با قانون دیوان عدالت اداری استنکاف از اجرای رای صرفاً تخلف اداری محسوب می‌شود.



نتیجه گیری

قانون مجموعه باید ها ونباید هایی است که شیوه رفتار آدمی را در زندگی اجتماعی تعیین می کند. شناساندن عموم مردم به قوانین و چگونگی اجرای آن در یک جامعه از اهداف رهبران سیاسی در مسیر عدالت و امنیت است. در اندیشه حضرت امام خمینی (ره) وجود قانون برای جامعه ضرورت اساسی بوده و افراد یک جامعه باید در رفتار و کردارشان حدود و مرزهایی را رعایت کنند، تا همه بتوانند به نحو مطلوب و شایسته از زندگی به خصوص زندگی جمعی بهره های مادی و معنوی بگیرند. اگر مرزها در هم بریزد و قانون حاکم نباشد، جامعه به هدف خود نخواهد رسید. بنابراین نیاز به قانون از ضروریات بوده و مردم در حکومت های مردم سالار مانند جمهوری اسلامی ایران مشتاق پیروی از قانون هستند، زیرا از قواعد و دستورات خودشان اطاعت می کنند. قانونمداری از مهم ترین اصول و قواعد در ایران میباشد و باید در تمامی حوزه ها از جمله حقوق اداری اعمال شود. قانون در قانونمداری به معنای عام کلمه میباشد اعم از قانون مصوب مجلس شورای اسلامی و مقررات اجرایی و معاهدات بین المللی. متأسفانه از جمله انتقادهایی که به نظر شخصی نگارنده وارد به آرای دیوان عدالت اداری میباشد این است که باینکه معاهدات بین المللی در سطح مصوبات مجلس شورای اسلامی میباشد در احکام دیوان عدالت اداری استناد به معاهدات به دیده ی فراموشی سپرده شده است. از مهم ترین نکاتی که به نظر نگارنده در اجرای اصل قانونمداری به خصوص در حوزه ی حقوق اداری حائز اهمیت میباشد این است که قانونمداری باید آزادی عمل برای مامورین اداری فراهم کند چرا که وظیفه و تکلیف مهم مامورین اداری ارائه دادن خدمات عمومی و اداره ی امور عمومی میباشد لذا باید از حدود استقلال و آزادی عمل نسبی در اعمال و تصمیمات خود برخوردار باشند و صرف تابع و مطیع قوانین و مقررات نباشند و بتوانند در حدود اختیارات اعطا شده توسط قانون به آن ها اعمال اداری را انجام دهند و تصمیم گیری در راستای منافع و مصالح عمومی و جمعی انجام دهند. در مورد مبحث استنکاف از آرای دیوان عدالت به خصوص آرای مربوط به عدم رعایت قانون مداری از دیگر انتقادات وارده به آرای دیوان



عدالت عدم پیش بینی مرور زمان در طرح دعوا در دیوان عدالت اداری است. استتکاف از حکم دلایل مختلفی از جمله دلایل سیاسی و تاریخی و فرهنگی و سیاسی و .. دارد و دولت باید در جهت رفع این زمینه های تقویت کننده ی استتکاف از جانب اشخاص حقیقی و حقوقی شاکی تلاش های لازم را اعمال کند. اصل قانونمداری در نهایت و فرجام اصل مهمی در راستای حفظ حاکمیت قانون بر مردم است و مامورین اداری باید موازین قانون را رعایت کنند تا با واکنش دیوان عدالت اداری مواجه نشوند ولی در قانون نیز باید زمینه های لازم در جهت حفظ آزادی عمل و استقلال مامورین اداری حفظ شود به عنوان مثال قاضی دیوان عدالت اداری باید قبل از ابطال عمل و تصمیم اداری به شرایط و احوال زمان صدور تصمیم و عمل اداری نیز توجه کند چرا که مقام اداری باید بتواند در هنگام شرایط و اوضاع و احوال استثنایی تصمیم اداری متناسب با شرایط بگیرد و لذا ممکن است جهت حفظ مصالح و منافع عمومی طبق شرایط تصمیمی اتخاذ نماید که مطابق با موازین قانونی نباشد.



منابع و مأخذ

۱. کتب

-دهخدا، علی اکبر، (۱۳۶۴) لغت نامه، جلد ۳۸

-جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۰)، ترمینولوژی حقوق، جلد یازدهم، انتشارات گنج دانش

-طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، حقوق اداری، چاپ بیستم، تهران، انتشارات سمت

-موسی زاده، رضا (۱۳۹۶) کلیات حقوق اداری ایران، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات میزان

-ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰) مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران، انتشارات جنگل

۲. مقالات و پایان نامه

-ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸) اصل قانونمداری در اعمال اداری، مجله آموزه های حقوقی، شماره ۱۲

-ابراهیمی، هابیل (۱۳۹۳) نقش و جایگاه قانون مداری در جمهوری اسلامی ایران با تاکید بر سیره فکری و عملی حضرت امام (ره)، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران

۲۸۲

