

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: 78864 Article Cod:2021S5D17SH9912805 ISSN-P: 2538-3701

اصل حاکمیت قانون در سازمان های اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری

(تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۹/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۰۱/۱۸)

زینب منصوری نیا

چکیده

حاکمیت قانون از مهمترین اصول مطرح و مورد قبول قوانین اساسی همه کشورهای جهان است که در نتیجه آن همگان در برابر قوانین مساوی خواهند بود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با تحدید وظایف و اختیارات کارگزاران و برابر شمردن آنها با دیگر آحاد ملت و همچنین پیش بینی نظارتهای متعدد بر دولتمردان، اصل حاکمیت قانون را به رسمیت شمرده است. از پیامدهای اصل حاکمیت قانون در ادارات تقویت ارزش های بنیادین مانند برابری، آزادی و عدالت است و این مهم ترین ایده ای است که حاکمیت قانون در خود جای داده است، به این منظور و برای پویایی اداره و به موجب قانون، صلاحیت های اختیاری به مقام اداری اعطا می گردد و از آنجایی که این صلاحیتها قانونی است بنابراین همواره بیم سوء استفاده از آن وجود دارد، نظارت قضایی بر صلاحیت های اختیاری از جمله مسائل مهم حقوق اداری است که پس از انقلاب اسلامی ایران با تأسیس « دیوان عدالت اداری » این امر مورد اهتمام جدی واقع شد. بر این اساس هدف این پژوهش مطالعه کاربرد اصل حاکمیت، نظارت قضایی و رعایت سلسله مراتب قانونی است.

یافته ها حاکی از این است که قانون حامی و پناه همه افراد ملت است. تشکیل دیوان عدالت اداری و پیش بینی آن در راستای همین حمایت قانونی است که التفتات و توجه قانونگذار را به اجرای قانون در دستگاه اداری کشور مبرهن می دارد. ضمانت اجرایی جزائی پیش بینی شده

۸۷۳



در قانون دیوان برای مستکفین از اجرای آرای محکمه موصوف ، اگر بصورت عملی و با شدتی هرچه تمام تر درباره متخلفین به مورد اجرا گذارده شده و به رسالت و جایگاه ویژه دیوان در مجموعه دستگاه قضائی کشور بیشتر از این بها و اهمیت داده شود، قطعاً دیوان ، مرجع قضائی معتمد و مورد وثوق و اطمینان مردم بشمار خواهد آمد. در نتیجه به نظر می رسد با توجه به تحقیقات صورت گرفته برای تحقق عدالت در جامعه، قانونمند بودن رابطه حکومت و مردم ضروری است. «دادرسی اداری»، یکی از راه‌های تضمین قانونمندی این رابطه، اعطای حق شکایت و دادخواهی از اعمال و تصمیمات مقامات اداری و دولتی به شهروندان است.

مقدمه

اصل حاکمیت قانون ریشه در مفهوم دموکراسی دارد و یکی از اصول اصلی حقوق عمومی است. منظور از آن این است که اعمال و رفتار زمامداران و مأمورین دولتی می‌بایست بر مبنای سلسله اصول و موازین قانونی باشد نه بر اساس سلیقه شخصی افراد. بنابراین هدف اصلی و نهایی اصل حاکمیت قانون این است که مقامات و اشخاص تابع قواعد عمومی و کلی غیر فردی و مستمر بوده و قانون روابط افراد با یکدیگر و افراد با دولت‌ها را تنظیم کند از پیامدهای اصلی حاکمیت قانون در ادارات تقویت ارزش‌های بنیادین مانند برابری و آزادی است و این مهم‌ترین ایده‌ای است که حاکمیت قانون در خود جای داده است. در واقع اصل حاکمیت قانون از اصول راهنما بوده که نظام اجتماعی بر آن استوار است. به حکم آن رفتار دولت با مردم باید مطابق با قانون باشد. نهادی که می‌خواهد تصمیماتش را به عنوان قانون بر مردم الزام کند هم باید مطابق قانون ایجاد شده باشد و هم مطابق قانون صلاحیت این امر را داشته باشد به عبارت دیگر به موجب قانون برای چنین منظوری پدید آمده باشد. بر این اساس مرجعی که می‌خواهد به دعاوی و شکایات رسیدگی کند و رأی الزام‌آور صادر نماید باید طبق قانون و با چنین هدفی تأسیس شده باشد. بنابراین در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب شد و در سال‌های بعد با اعمال اصلاحات دارای اعتبار گردید هدف اصلی دیوان عدالت اداری کنترل اعمال حاکمیتی و مهار قدرت به منظور حمایت از حقوق مردم است. یکی از مهم‌ترین اهداف دیوان اجرای اصل حاکمیت قانون و پاسخگو بودن مسئولان می‌باشد و دستیابی به این اهداف تنها با تشکیل دولتی قانونی امکان‌پذیر است. بنابراین اجرای اصل حاکمیت قانون در ادارات دارای آثاری است مانند این که سازمان‌های اداری و مأمورین آنها نمی‌توانند اعمالی که مغایر قانون است انجام دهند زیرا این گونه اعمال باطل است. از سوی دیگر صلاحیت و اختیارات هر یک از سازمان‌های اداری و مأمورین دولتی تا جایی است که قانون تعیین کرده است. بنابراین در صورت ابهام و اجمال قوانین اصل بر این است که سازمان اداری و مأمور دولتی فاقد صلاحیت است. در این میان دیوان عدالت اداری با اعمال اصل حاکمیت قانون موجب توسعه نظم



حقوقی عادلانه می‌شود. در واقع در جهت حفظ و تضمین حقوق افراد گام برمی‌دارد. در این تحقیق در صدد پاسخ به این سوالات هستیم که حاکمیت قانون چیست و در قوانین موضوعه چه جایگاهی دارد و همچنین چگونه دیوان عدالت اداری حاکمیت قانون را در ادارات اجرا می‌کند؟ با توجه به این سوالات ما در ابتدا به مفهوم حاکمیت قانون و جایگاه آن، سپس به نقش دیوان عدالت اداری در اجرای اصل حاکمیت قانون می‌پردازیم.

بخش اول: حاکمیت قانون

بر اساس تعریف بانک جهانی، حاکمیت قانون به دنبال محدود کردن قدرت دولت و محافظت از حقوق شهروندان در مقابل سوء استفاده خودسرانه دولت از قدرتش است. حاکمیت قانون شامل قواعد و مقرراتی است که توسط قانون وضع می‌شود و تضمینی برای آزادی، حقوق بشر و رفتاری یکسان در برابر قانون است.

بند اول: مفهوم حاکمیت قانون

قاعده‌ای کلی در حقوق عمومی است که به موجب آن تصمیمات حکومتی بر اساس اصول شناخته شده حقوقی (اثبات گرایی حقوقی) و یا (حقوق طبیعی) گرفته می‌شوند. بحث از قانون، چه به عنوان ابزار حکومت و چه به عنوان ابزاری برای کنترل حکومت، دغدغه مشترک صاحب نظران حوزه‌های فلسفی، حقوقی و سیاسی بوده است. در سنت حقوقی-سیاسی غرب، حاکمیت قانون در تقابل با حکومت شخص معنا شده است. بر این اساس حاکمان باید بر مبنای نظریه مشروطه خواهی و در حیطه نظم مبتنی بر قانون اساسی، به شیوه‌ای رفتار کنند که رفتار آنان سازگار با قانون اساسی و محدود به رویه‌هایی باشد که عموم مردم از آن مطلع‌اند. نکته حایز اهمیت در اینجا منشأ قانون است. قانون، حسب گرایش‌ها مختلف منشأ گوناگون دارد. برای مثال چنان که بیان شد، طرفداران حقوق تحقیقی یا حقوق وضعی یا حقوق اثباتی بر آنند که قانون اراده حاکم است و چیزی والاثر از آن نیست. هر چه حاکم بخواهد قانون است و لازم‌الاجرا. اما طرفداران مکتب حقوق طبیعی بر آنند که برخی حقوق لاینفک برای انسان به واسطه انسان بودنش وجود دارد که بر تمامی حکام حاکم است و وظیفه اصلی حاکم کشف این مقررات و اجرای آن است. در دوران معاصر اثر این نظر را در ایجاد حقوق بشر جهانی

می‌توان یافت یعنی حداقل قواعدی که انسان امروزی به واسطه بشر بودنش دارد مانند آن که شهروندان باید از بازداشت خودسرانه و تفتیش بی‌دلیل منازل یا مصادره اموالشان در امان باشند. شهروندان متهم به جنایت، سزاوار محاکمه سریع و علنی هستند و حق دارند که با شاکیانشان مخالفت یا از ایشان سؤال نمایند. اگر این افراد محکوم شوند، مجازات بی‌رحمانه و غیرمعمول برای آنان در نظر گرفته نمی‌شود. شهروندان را نمی‌توان به اجبار وادار به شهادت بر ضد خودشان نمود. این اصل، از شهروندان در برابر اعمال فشار، سوء استفاده یا شکنجه حمایت می‌کند و اقدام پلیس را به چنین رفتارهایی به شدت کاهش می‌دهد. به هر حال، حاکمیت قانون دارای یک معنای عام است و یک معنای خاص. در معنای عام، یعنی وجود نظم در کشور؛ به عبارت دیگر، وقتی افراد جامعه به گونه‌ای مشابه و با رعایت هنجارهای مشترک رفتار نمایند، به معنای آن است که قانون حاکم است. در معنای مضیق‌تر به معنای اجرای قوانین موضوعه و قوانینی که مجلس و مقامات صالح کشور وضع کرده‌اند، به نحوه درست و در راستای اجرای هدف آن قانون. در عمل، حاکمیت قانون بدان معنا است که هیچ فردی، چه رئیس‌جمهور و چه یک فرد عادی از قانون بالاتر نیست. حکومت‌های مردم‌سالار، قدرت را از طریق قانون به کار می‌بندند و خود ملزم به اطاعت از آن هستند. قوانین باید در جهت خواسته‌های مردم و نه هوس شاهان، زورگویان، مقامات نظامی، رهبران مذهبی یا احزاب خود گماشته باشد. مردم در حکومت‌های مردم‌سالار مشتاق پیروی از قانون هستند، چرا که از قواعد و دستورها خودشان اطاعت می‌کنند. هنگامی که قانون توسط مردمی گذاشته می‌شود که باید از آن اطاعت کنند به نظر می‌رسد عدالت به بهترین نحو ممکن برقرار می‌شود. میزان آزادی یک جامعه را می‌توان با درصد جمعیتی که زیر حاکمیت قانون هستند، سنجید. برای مثال در انگلستان حتی ملکه نیز خود را فرا تر از قانون نمی‌بیند و برای به کرسی نشاندن حرف خود به دنبال راهکارهای قانونی می‌گردد. برای حاکمیت قانون، یک دستگاه قدرتمند و مستقل قضایی لازم است که دارای اختیار، اقتدار، دارایی و اعتبار لازم جهت زیر سؤال بردن مقامات حکومتی و حتی سران عالی رتبه در برابر قوانین و دستورها مملکتی باشد. (لذا اهمیت تفکیک قوا که یادگار برجسته منتسکیو می‌باشد در این جا مشخص می‌شود) از این رو قضات باید بسیار تعلیم دیده، متبحر، مستقل و بی‌طرف و البته هنرمندانی ماهر باشند. هنر قاضی در

نحوه تفسیر درست قوانین و اجرای مناسب آن نمایان خواهد شد. البته آنان برای انجام وظیفه ضروری شان در نظام قانونی و قضایی باید به اصول مردم سالاری پایبند باشند. قوانین حکومت مردم سالار ممکن است سرچشمه‌های گوناگونی از قبیل: قانون‌های اساسی مکتوب، مصوبات و قواعد، تعالیم مذهبی و اخلاقی و آداب و رسوم فرهنگی داشته باشند. قوانین، بدون در نظر گرفتن منشأ هایشان باید برای حفاظت از حقوق و آزادی‌های مردم پیش بینی‌های لازم را به عمل آورند: از آن جا که شرط قانون، حمایت یکسان از همگان است، نمی‌تواند تنها برای یک فرد یا گروه قابل اجرا باشد. (مالمیری، ۱۳۹۴)

بند دوم: تاریخچه حاکمیت قانون

شکلر در مقاله «نظریه سیاسی و حاکمیت قانون»، سابقه تاریخی طرح ایده‌های نظام‌مند مربوط به حاکمیت قانون را از زمان ارسطو می‌داند. بدین ترتیب، سنت حاکمیت قانون منشعب از سنت مشروطه عهد باستان است. در برخی نظرات سیاسی حاکمان بالاتر از قانون قرار داشتند چنان‌که افلاطون برای مثال فلاسفه را در شهر فرضی خود بالاتر از قانون می‌دانست یا ژان بدن نه دقیقاً بلکه دربرداشت غالب چنین نظری داشت. اما دوران درازی از تاریخ بشریت، حاکمان و قانون در یک ردیف قرار داشتند - قانون به سادگی چیزی بود که حاکم می‌خواست. (این امر به مکتب اثباتی حقوق معروف است که برخی آغازگر آن را در دوران جدید هابز می‌دانند) لیکن در گرایش سوم و مدرن تر حاکم در بند قانون بود. نخستین گام در جهت فاصله گرفتن از استبداد حاکمان، نظر حاکمیت به وسیله قانون بود که مفهوم پایین تر بودن حاکم از قانون و الزام او برای حاکمیت از راه‌های قانونی را شامل می‌شد. حکومت‌های مردم سالار با ایجاد حاکمیت قانون، در این راه فراتر رفتند. هرچند هیچ جامعه‌ای بدون مشکل نیست، اما حاکمیت قانون از حقوق سیاسی، اجتماعی و اقتصادی حمایت می‌کند. (همان)

بند سوم: حاکمیت قانون و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

حاکمیت قانون در مضیق ترین حالت آن تحدید قدرت و اختیارات زمامداران در چارچوب قوانین و مسوولیت آنها در صورت تخطی از این مقررات تعریف شده است که از لوازم آن تساوی همگان در برابر قانون می‌باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر این مبنا

تاکید شده است. اصل سوم قانون اساسی یکی از تکالیف اصلی دولت جمهوری اسلامی ایران را محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی می داند و در اصل ۱۰۷ با تبیین تساوی بالاترین مقام اجرایی کشور با دیگران، اصل حاکمیت قانون به وضوح مطرح شده است. اصول مختلفی که در قانون اساسی، مبین وظایف و اختیارات مسئولین نظام است را نیز می توان از جمله اصول مربوط به حاکمیت قانون دانست؛ اصل ۱۱۰ و اصولی همچون ۷۱، ۷۲، ۱۱۳، ۱۲۵، ۱۲۸، ۱۳۳، ۱۳۸، ۱۴۰، ۱۵۶، ۱۷۰ و ۱۷۳ محدوده وظایف و اختیارات کارگزاران نظام اسلامی را تعریف کرده است. از جمله مبانی حاکمیت قانون، شناخت مسئولیت زمامداران در صورت تخلفی از قوانین می باشد که در اصول متعددی به آن اشاره شده است؛ مثلاً در اصل ۱۱۱ مسوولیت رهبری در مقابل مجلس خبرگان، مورد پذیرش قرار گرفته است. همچنین در اصول ۸۸، ۸۹، ۱۲۲، ۱۳۴ در خصوص مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی و در اصل ۱۴۰ در رابطه با مسئولیت کیفری آن مقام و در بند ۱۰ اصل یکصد و دهم و در ارتباط با مسئولیت قانونی رئیس هیئت وزیران توجه شده است. مسئولیت سیاسی وزیران نیز در اصول ۸۸، ۸۹، ۱۳۷ و مسئولیت کیفری آنان در اصل ۱۴۰، مورد توجه قرار گرفته است. اصل ۸۴ نیز مبین مسئولیت سیاسی نمایندگان مجلس در مقابل مردم بوده که با توجه به تفسیر شورای نگهبان از اصل ۸۸ میتوان مسئولیت کیفری و کلاهی ملت را نیز از آن استفاده کرد. همچنین اصل ۱۷۱ در خصوص مسئولیت حقوقی قضاوت در صدور رأی و مفهوم خلاف اصل ۱۶۴ در رابطه با مسئولیت کیفری و اداری آنان در صورت ارتکاب جرم یا تخلف نیز جالب توجه است. البته بدیهی است که بدون وجود نظارت موثر و کافی، مسئولیت های مذکور، فاقد ضمانت اجرایی لازم خواهد بود، لذا اصل ۱۱۱ در خصوص نظارت مجلس خبرگان بر رهبری نظام اسلامی و اصول ۱۳۶، ۱۳۳، ۹۰، ۸۹، ۸۸، ۸۷، ۷۶، ۵۵، ۵۴، ۵۲ قانون اساسی که مبین نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه ی مجریه می باشد و اصول ۱۷۳، ۱۷۰، ۱۴۰ و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ در ارتباط با نظارت قوه قضائیه بر قوه اجرایی کشور و همچنین اصل ۵۷ و بند ۱۰ اصل ۱۱۰ که به نظارت عالی رهبری بر قوای سه گانه اختصاص یافته، قابل توجه است در این راستا اصل ۱۴۲ که رسیدگی به اموال و دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان وی و وزرا



و خانواده آنها را برعهده ی رئیس قوه قضائیه قرار داده تا برخلاف حق افزایش نیابند. بسیار حائز اهمیت می باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پذیرش اصل ۵۷ قوای سه گانه را از یکدیگر مستقل در نظر گرفته و در نتیجه ، قانون اساسی به اصل حاکمیت قانون، صحنه گذاشته است. (راعی و همکاران ، ۱۳۹۱: ۶۳)

بند چهارم: اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری

اصل حاکمیت قانون که ریشه در مفهوم دموکراسی دارد یکی از اصول بلامنازع حقوق عمومی است. منظور از اصل حاکمیت قانون این است که اعمال و رفتار زمامداران و مأمورین دولتی باید مبتنی بر سلسله اصول و موازین قانونی بوده و سلايق شخصی افراد معیار اداره امور نباشد. به بیان دیگر، هدف غایی این اصل آن است که «مقامات و اشخاص تابع قواعد عمومی و کلی غیرفردی و مستمر (بوده)» (امامی و همکاران، ۱۳۸۸: ۴۵) و قانون تنظیم کننده روابط افراد با یکدیگر و دولت باشد.

اجرای اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری، آثاری را برجای می گذارد که از جمله آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- سازمان های اداری و مأمورین آنها نمی توانند اعمالی را که مغایر قانون (به معنای عام آن) می باشد، مرتکب شوند؛ در غیر این صورت اعمال و اقدامات انجام شده باطل و بلاثر می باشد.
- صلاحیت و اختیارات هر یک از سازمان های اداری و مأمورین دولتی تا جایی است که قانون گذار تصریح نموده است. بنابراین در موارد ابهام و اجمال قوانین اصل بر این است که سازمان اداری و مأمور دولتی فاقد صلاحیت می باشند.
- حقوق و تکالیفی که برای افراد در رابطه با سازمان های اداری ایجاد می شود، دارای ضمانت اجرایی حقوقی خواهد بود .

ضمانت اجرای حقوقی که برای رعایت اصل حاکمیت قانون در نظام اداری کشور ما وجود دارد، به صورت نظارت قضایی و اداری می باشد. منظور از نظارت قضایی این است که اگر سازمان های اداری و یا مأمورین آنها بر خلاف اصل مذکور عمل نمایند، افراد می توانند از

طریق دادخواهی در محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری، موجبات الزام سازمان اداری به رعایت قانون و انجام وظایف قانونی، ابطال تصمیمات و اقدامات مغایر قانون آنها و همچنین تعقیب مأمورین متخلف را فراهم نمایند. اما نظارت اداری که مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری می‌باشد، به معنای نظارت مقامات اداری مافوق بر مأمورین مادون است. توضیح اینکه اجرای اصل سلسله مراتب اداری این امکان را فراهم می‌آورد که مقامات سازمان‌های اداری بتوانند بر اعمال و رفتار کارکنان مادون نظارت نموده و رعایت قوانین توسط آنها را کنترل نمایند. ابزارهای این نوع نظارت به قدری تأثیرگذار است که حتی می‌توان مأمورین مادون را به ابطال یا اصلاح تصمیمات اداری مغایر قانون مجبور نمود. علاوه بر این، وجود نهادهای بازرسی داخلی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان خدمات دولتی را نیز می‌توان از روش‌های نظارت اداری تلقی نمود. (همان، ۴۶)

بخش دوم: دیوان عدالت اداری

پس از انقلاب اسلامی ایران، با تشکیل دیوان عدالت اداری، در زمینه تأمین عدالت اداری تحول بزرگی به وقوع پیوست. دیوان عدالت اداری یک دادگاه عالی کاملاً جدا از دادگاه‌های عمومی دادگستری است که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دستگاه اداری و مأموران آن در صلاحیت ذاتی و اصلی این دیوان است، به این معنی که چنانچه هیچ مرجعی به موجب قانون برای این کار معین نشده باشد، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی خواهد داشت. دیوان عدالت اداری به موجب قانون در برخی موارد دادگاه بدوی و نهایی و در برخی دیگر دادگاه تجدیدنظر دعاوی و شکایات اداری کمیسیون‌ها و مراجعی است که در سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری وجود دارد و از این راه به ایجاد وحدت نظر و وحدت رویه قضایی اداری کمک می‌کند. اصل ۱۷۳ اصلاحی قانون اساسی درباره دیوان عدالت اداری چنین می‌گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و

نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.» با مطالعه مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی به دست می آید که طراحان پیش نویس قانون اساسی با آنکه به قوانین روز کشورهای اروپایی آشنایی خوبی داشته اند، برای آنان ماهیت این نهاد مبهم و غریب بوده است و تصور کاملی از آن نداشته اند و این نکته در لابه لای مذاکرات و گفت و گوها به چشم می خورد. نکته اصلی که تصویب کنندگان قانون اساسی درباره آن بحث و جدل داشته اند تأکید بر این مطلب است که این نهاد دادگاهی اختصاصی و زیرمجموعه قوه قضائیه محسوب می شود. هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به اختلافات دولت و مردم به منظور احقاق حقوق مردم است. دیوان عدالت اداری در طول عمر ۳۰ ساله خود از بدو تأسیس تاکنون شاهد تغییرات و تحولات مثبتی بوده است که نشان از عزم و اراده قانون گذار برای تحقق عدالت اداری است. قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۴ بهمن ماه ۱۳۶۰ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و دیوان در سال ۱۳۶۱ با ده شعبه رسماً شروع به کار کرد و در طی این سالها در مقاطع مختلف موادی از آن اصلاح، تبصره هایی به آن الحاق و آیین دادرسی ویژه ای برای آن تصویب شد که به تناسب تغییر قانون اصلاحاتی در آن صورت گرفته است. (میرداماد نجف آبادی، ۱۳۹۰: ۷۶-۷۵)

بند اول: دیوان عدالت اداری و جایگاه آن در قانون اساسی

در کشور های پیشرفته و متمدن امروزی، یکی از اصول مهمی که بعنوان عامل تضمین آزادی ها و حقوق فردی افراد شناخته شده، اصل حاکمیت قانون است. بدین معنی که دولت نیز مانند افراد باید در کلیه اقدامات و تصمیمات خود، قوانین و مقررات را رعایت نماید و هرگاه در نتیجه تخلف از آنها خسارتی متوجه افراد گردد، از عهده ی خسارات وارده برآید. براساس همین اصل است که در قوانین و نظامات کشورهای مرجعی پیش بینی و در دسترس افراد قرار داده شده تا در صورت تخطی و تجاوز مقامات و دستگاههای دولتی از حدود اختیارات قانونی، افراد بتوانند به مراجع مذکور مراجعه و خاطیان را به رعایت قوانین و مقررات و رفع تجاوز از حقوق خود مجبور سازند. اصل مذکور مطلق و کلی است و تمامی

فعالیت های قانونگذاری، قضایی و اداری دولتها را شامل می شود. مثلا در کشور ما مجلس شورای اسلامی که وظیفه ی قانون گذاری دارد نمی تواند قوانینی وضع یا تصویب کند که با اصول قانون اساسی مغایرت داشته باشد و یک مرجع عالی و بالاتر به نام شورای نگهبان قانون اساسی بر مصوبات مجلس نظارت تام و کامل دارد تا در صورت وضع قوانین عادی متعارض و مغایر با قانون اساسی و شریعت اسلام، با اعاده آن به مجلس، خواستار تجدید نظر در آن شود. همینطور قضات دادگاه ها در انجام وظایف خود تابع قانون بوده و دیوان عالی کشور بر احکام صادره از آنها از حیث انطباق با موازین قانونی و اجرای صحیح قوانین در محاکم نظارت دارد. قوه مجریه نیز از اصل مذکور مستثنی نیست و مراجعی در قانون اساسی در همین رابطه پیش بینی و در نظر گرفته شده تا «نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری کشور» نظارت داشته باشد. علاوه بر آن، دادگاه صلاحیتدار دیگری بنام «دیوان عدالت اداری» وجود دارد که حقوق افراد را از تعدیات و تجاوزات دستگاههای دولتی و ماموران آنها محافظت می نماید. همانطوری که قبلا گفته شد به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، تاسیس شده است...» همچنانکه از مضمون این اصل مستفاد می گردد، دیوان عدالت اداری صلاحیت وسیعی داشته و مهمترین مرجع رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اجحافات و تعدیات دستگاههای اداری و ماموران آنها محسوب می شود. با عنایت به رسالتی که به موجب قانون اساسی بر عهده دولت جمهوری اسلامی ایران محول است، یکی از وظایف و تکالیف دولت در جهت تحقق اهداف مذکور «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری» است. لذا بعنوان نخستین گام در راستای رسیدن به هدف مذکور تا انقلاب کامل اداری، اصلاح نظام اداری موجود در جهت طرح نوین نظام اداری مطلوب از طریق تفتیش و نظارت بر اعمال اداری قوه مجریه و حل اختلافات بین افراد و دولت، امری مسلم و ضروری است. تاسیس دیوان عدالت اداری بعنوان یک مرجع عالی قضائی برای رسیدگی به شکایات افراد از عملکرد دولت و بموجب قانون اساسی، نشانگر درجه اهمیتی است که قانونگذار به صیانت حقوق فردی شهروندان و



تضمین تشکیلات دستگاه اداری کشور قائل گردیده و گام مهمی در جهت اصلاح دستگاه اداری کشور و منشاء انقلابی بزرگ و اساسی در ساختار آنست. پیش از تاسیس دیوان برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به ماموران و واحد های دولتی، مرجعی جز مقامات اداری که بتواند حقوق آنان را در مقابل تجاوزات و تعدیات کارگزاران دولتی حفظ و صیانت نماید، وجود نداشت و لذا برخلاف اصول و موازین دادرسی، شاکی برای احقاق حق خود، ناگزیر از مراجعه به مشتی عنه یعنی دولت بود و تکلیف شاکی غالباً توسط طرف شکایت تعیین می شد مثلاً در ماده ۶ قانون راجع به شورای دولتی مصوب سال ۱۳۳۹ پیش بینی شده بود که در کلیه مواردی که در قانون شورای دولتی حق شکایت به شوری تصریح گردیده است، شکایت زمانی قابل طرح و رسیدگی در شوری خواهد بود که شاکی به بالاترین مرجع صلاحیتدار وزارتخانه یا سازمان و موسسه مراجعه کرده و شکایت او بطور قطع رد شده باشد و یا ظرف مدت یکماه از تاریخ اعتراض و مراجعه شاکی به بالاترین مرجع صالحه سازمان مربوطه، پاسخ قاطع در اصل موضوع به او داده نشده باشد. (شهنائی، ۵۹-۴۱)

بند دوم: برقراری عدالت اداری و تناسب آن با قانون

صلاحیت وسیعی که بموجب قانون برای دیوان عدالت اداری در نظر گرفته شده، نشانگر عمق اهمیت مقنن به برقراری عدالت در دستگاههای اداری و اجرایی کشور است. سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین واحد های دولتی با میزان قانون از سوی دیوان و ابطال و الغای آنها در صورت غیر قانونی بودن، اخطار و زنگ خطری موثر در حرکت به سوی تامین عدالت اداری و اجتماعی است. اگر کارگزاران دولتی بر اساس معیار های خود ساخته و به بهانه ی حفظ حقوق عمومی، حقوق فردی آحاد اجتماع را ناچیز و نادیده فرض کنند، قدر مسلم اینست که آزادی های فردی از بین رفته و حقوق افراد دستخوش اغراض شخصی و گاه نامشروع آنان قرار خواهد گرفت لذا وجود ضابطه و معیار قانونی در تحدید حدود وظایف و اختیارات آنان امری لازم و ضروری است. قانون حامی و پناه همه افراد ملت است. تشکیل دیوان عدالت اداری و پیش بینی آن در راستای همین حمایت قانونی است که التفات و توجه

قانونگذار را به اجرای قانون در دستگاه اداری کشور مبرهن می‌دارد. ضمانت اجرایی جزایی پیش‌بینی شده در قانون دیوان برای مستنکفین از اجرای آرای محکمه موصوف، اگر بصورت عملی و با شدتی هرچه تمام‌تر درباره متخلفین به مورد اجرا گذارده شده و به رسالت و جایگاه ویژه دیوان در مجموعه دستگاه قضائی کشور بیشتر از این بها و اهمیت داده شود، قطعاً دیوان، مرجع قضائی معتمد و مورد وثوق و اطمینان مردم بشمار خواهد آمد. بطور کلی و خلاصه میتوان گفت، دیوان عدالت اداری یک مرجع رسیدگی اختصاصی است که بوسیله‌ی آن اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند به طرفیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی طرح شکایت نمایند و علیرغم سکوت قانون دیوان عدالت اداری در مورد صلاحیت رسیدگی دیوان به شکایات واحد‌های دولتی از یکدیگر، چنین به نظر می‌رسد که دیوان در مورد اخیر صالح برای رسیدگی نباشد و رأی وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ه/۶۳/۴۴ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳ مبین همین معناست. (همان)

بند سوم: نظارت اداری دیوان بر سازمان‌ها

الف) نظارت درونی از طریق سلسله‌مراتب اداری در سازمان‌ها

برخی از حقوق‌دانان نظام سلسله‌مراتبی را نظام تبعیت دانسته‌اند. یعنی در نظام سلسله‌مراتب هر رتبه ملزم به تبعیت از دستورات صاحب رتبه بالاتر است بدین ترتیب مقامات مادون تابع مقامات مافوق هستند و این اقتدار مقامات مرکز، به اقتدار سلسله‌مراتبی تعبیر می‌شود. اقتدار سلسله‌مراتبی به مقامات مرکزی اولویت‌هایی بر اشخاص و تصمیمات مقامات محلی اعطا می‌نماید. اولویت بر روی اشخاص این امکان را برای مقامات مافوق مرکزی فراهم می‌آورد که می‌توانند آن‌ها را به پست‌هایی بگمارند و وظایف آن‌ها را سازماندهی بنمایند. به آن‌ها دستوراتی بدهند که محتوای قواعدی است که در اقدامات آن‌ها بایستی مورد توجه قرار گیرد. و آن‌ها را در صورت قصور تحت ضمانت جویی قرار دهند. (Auby, 1973:162) اهمیت سلسله‌مراتب اداری و نظارت از طریق آن به حدی است که بسیاری سلسله‌مراتبی بودن را شاخصه اصلی نظارت درونی دیوان عدالت اداری می‌دانند. (انصاری، ۱۳۸۱: ۱۸۳) گاهی

مقاماتی که خارج از حیطه دستگاه‌های اجرایی مرکزی دولت قرار دارند ممکن است تحت نظارت سلسله‌مراتب قرار داشته باشند این مسئله امری استثنایی است مثلاً اگر شهردار به‌عنوان نماینده دولت عمل کند دولت مرکزی از طریق استاندار بر اقدامات وی اقتدار سلسله‌مراتبی را اعمال می‌کند که بدین طریق استاندار می‌تواند تصمیمات شهردار را باطل و یا آن را اصلاح کند.

ب) ابزارهای نظارت سلسله‌مراتبی

اعمال اقتدار سلسله‌مراتبی نیازمند استفاده از ابزارهایی قانونی دارد که مقام مافوق با تمسک بدان‌ها حوزه تحت مدیریت خود را به‌صورت منظم اداره کند و اهداف سازمان را محقق گرداند این ابزارها مافوق را قادر می‌سازد که در راستای اختیارات خود دستوراتی کتبی برای مستخدمین مادون صادر کند و یا این‌که با بهره‌گیری از تکلیفی که مستخدم در گزارش نحوه عملکرد خود به مافوق دارد بر او نظارت داشته باشد.

پ) صدور بخش‌نامه

بخش‌نامه در واقع تعلیمات عام و دستورات کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون صادر می‌کنند. بخش‌نامه وسیله اجرایی و ابزار کار نظارت است طوری که بخش‌نامه نقش مهمی در مدیریت امور اداری بازی می‌نماید. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۴: ۴۰)
قوانین و آیین‌نامه‌ها معمولاً به‌صورت بخش‌نامه به دوائر اداری متبوع وزارتخانه‌ها ارسال می‌گردد زیرا به لحاظ کلی بودن و گاه مبهم بودن قوانین و آیین‌نامه‌ها اجرای آن برای کارمند دشوار است و نیاز به راهنمایی مقام مافوق دارند. مأموران اداری مکلف به تبعیت از بخش‌نامه‌های اداری هستند و برای آن‌ها تکلیف ایجاد می‌نماید. بخش‌نامه از لحاظ ماهیت در ردیف مقررات عمومی نیست و جزء تعلیمات داخلی ادارات محسوب می‌گردد و نمی‌تواند اثر محدودکننده بر حقوق مردم داشته باشد. مراد از بخش‌نامه در اینجا به‌عنوان ابزار نظارت سلسله‌مراتبی آن‌هایی است که ماهیتی در حد مقررات داخلی اداره و سازمان دارند و در حدود اختیارات مدیر اداره یا سازمان تهیه و ابلاغ می‌گردند. این بخش‌نامه‌ها به لحاظ این‌که

حق و تکلیف برای عموم ایجاد نمی‌نمایند قابل استناد در دادگاه نبوده در روزنامه رسمی انتشار نمی‌یابند و قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیستند. بنابراین بخش‌نامه‌ها ماهیتی درون سازمان دارند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۴: ۴۱) بخش‌نامه‌هایی که دارای ماهیت مقررات عمومی هستند از شمول این تعریف خارج‌اند و در ردیف تصویب‌نامه و آیین‌نامه شناخته می‌شوند .

ج) گزارش اداری

گزارش اداری در کنار بخش‌نامه ابزار دیگری برای نظارت و ارزیابی عملکرد افراد و کنترل دستگاه‌ها و جلوگیری از تخلفات است. گزارش اداری برخلاف بخش‌نامه جریانی کاملاً معکوس را طی می‌نماید و مأمورانی مادون به‌وسیله آن نتیجه اقدامات، کار و اوضاع امور را به مافوق گزارش می‌کنند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۴: ۴۱) گزارش‌ها بیشتر از جهت ارزیابی عملکرد و کیفیت انجام امور و پیشرفت کارها اهمیت دارند. بخشی از این گزارش‌ها توسط واحدهای ارزیابی عملکرد طبق ماده ۸۱ و ۸۲ قانون استخدام کشوری برای مقامات اداری مرکزی تهیه می‌گردند. گزارش این واحدها از جهت بررسی مقتضیات و مصالح اداری و تحقق اهداف سازمان اداری ابزاری در دست مقامات مافوق محسوب می‌شوند .

چ) کنترل قضایی اختیارات

محتوای تشخیصی یا آنچه تحت عنوان حسن تصمیم اداری شناخته می‌شود ناظر بر آن بخش از عمل اداره است که اختیار قانونی به آن تعلق گرفته باشد باید گفت این محتوای غیرقابل کنترل عمدتاً معطوف به تشخیص مصالح و مقتضیات اداری، امور تخصصی و فنی با معیارهایی غیرحقوقی است. ورود در ارزیابی این محتوا به‌واسطه عدم تسلط قاضی بر این مقتضیات و امور فنی و غیرحقوقی بودن آن منطق اولیه قانون‌گذار در اعطای اختیار که تحقق منفعت عمومی است را مخدوش می‌کند. بر این اساس باید در نظر داشت که پاسخ به این پرسش که « کدام بخش از صلاحیت اختیاری اعمال‌شده به‌وسیله مأمور اداری قابل کنترل است ». بیش از همه منوط به تفکیک محتوای تشخیصی تصمیم یا اقدام اداری از حوزه فرایندها



و قانونیت می‌باشد. هر چند بر عدم صلاحیت قاضی برای ورود به محتوای تشخیصی تأکید شده است. با این حال معیار مشخصی در ترسیم مرزی دقیق، در دسترس نیست. این امر در بررسی و مطالعه آرای دیوان عدالت اداری در پرونده‌های مختلف مربوط به شکایت از یک اختیار اداری، منجر به نوعی سردرگمی گشته و استدلال‌هایی متنوع و شیوهای مختلف در کنترل را پدید آورده است. با این حال در مواردی نیز قضات دیوان در اعمال تفکیک فوق‌الذکر مسیرهایی جدید در کنترل محتوای عمل اداری، حتی در تصمیمات تخصصی بدون ورود به محتوای تشخیصی آن‌ها تأسیس نموده‌اند. (واعظی و همکاران، ۱۳۹۴: ۳۸-۴۰)

ح) مصادیق سوءاستفاده در روبه قضایی

در بیان مصادیق سوءاستفاده از اختیارات در انگلستان اغلب دو عامل، یعنی یکی اهداف مغایر یا متفاوت از هدف قانون‌گذار و دیگری، توجه به عوامل غیر مرتبط و عدم توجه به عوامل مرتبط در تصمیم‌گیری را از مصادیق سوءاستفاده می‌دانند و برخی دیگر نیز به کارگیری صلاحیت معین به جای صلاحیتی دیگر را از مصادیق سوءاستفاده می‌دانند و عده‌ای دیگر نیز غیرعقلانی بودن را در مصادیق سوءاستفاده آورده‌اند که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. بنابراین ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، یکی از جهات کنترل قضایی در نظام حقوقی اداری سوء استفاده از اختیارات است در روبه قضایی هیئت عمومی دیوان چندان استنادی به این امر نشده است اما با توجه به مصادیق آن شامل اهداف، نامناسب، توجه به عوامل غیر مرتبط و ... برخی آرای دیوان به طور صریح یا ضمنی مورد استناد قرار گرفته است. هم‌چنین در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، سوءاستفاده از مقام اداری در بند ۳۰ ماده ۸ به عنوان تخلف اداری به شمار آمده است که در صورت تخلف موجب مجازات اداری می‌شود. به همین دلیل می‌توان آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ادارات را نیز در این زمینه مورد بررسی قرارداد تا مشخص شود که به دلیل سوءاستفاده به اعمال مجازات یک مقام اداری پرداخته و مصداق



سوءاستفاده از نظر هیئت چه بوده است. در مواد ۵۷۶ و ۵۸۱ قانون تعزیرات و اقدامات تأمینی نیز سوءاستفاده تحت شرایطی می‌توان جرم تلقی شده و مشمول مجازات قرار گیرد .

خ) رسیدگی علنی در سازمان‌های قضایی

با توجه به وجود منافع شخصی و منافع عمومی مترتب بر آگاهی عموم از امر دادرسی و این امر که رسیدگی علنی، می‌تواند مؤید و نیز جلوه اعمال عدالت، رعایت انصاف به طور کامل و رعایت مجموعه تصمیمات مربوط به حق دادرسی منصفانه به طور خاص باشد. شاید بتوان تضمین علنی بودن دادرسی را یکی از عناصر بنیادین عدالت و دادگستری، هم‌چنین حق بر دادرسی منصفانه به شمار آورد. (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۸۲) یکی از اجزای اندیشه دادرسی منصفانه، تدبیر سازوکاری برپایه تضمین کیفری نظارت افکار عمومی است. اجرای عدالت باید مشاهده شود. بنابراین تمام فرایند قضایی باید علنی و عادلانه باشد. (اسمیت، ۱۳۸۸: ۳۲۴) علنی بودن دادرسی ویژگی است که فرایند دموکراتیک را در دادرسی ملموس می‌نماید. علنی بودن دادرسی به دو معنا است. اول این که جریان دعوا و مجادلات اصحاب دعوا اصولاً علنی و غیر سری برگزار شود و هر کس بتواند در اتاق دادگاه حاضر شود و از روند دادرسی مطلع گردد. (غمامی و همکاران، ۱۳۸۵: ۲۸۲) یعنی در درجه اول، طرفین اختلاف و اشخاص ذی‌نفع و در درجه بعدی، عموم مردم بتوانند از مسائل و مواد مطرح شده در آن آگاه بیابند. البته صرف ایجاد دادگاه یا مکان برای رسیدگی به دعاوی کافی نیست. بلکه برای حضور اشخاص ذی‌نفع و عموم باید امکانات مناسب ارائه شود. (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۵) دوم آن که، رأیی که صادر می‌شود. در اختیار عموم نهاده شود تا مردم بتوانند از نتیجه کار دستگاه قضایی مطلع گردند و به ارزیابی و مشروعیت آن بپردازند. به حق علنی بودن دادرسی‌ها در اصل ۱۶۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده است اما چنین حقی نه در قانون آیین دادرسی مدنی و نه در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی نشده است. به عبارتی از آنجا که دادرسی اداری در دیوان عدالت اداری از طریق دادخواست و تبادل لوایح (مواد ۱۶ و ۳۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت



اداری) صورت می‌گیرد؛ علنی بودن دادرسی اداری در نظام حقوق ایران منتفی است و تنها با انتشار کامل آرا می‌توان به صورت نسبی این امکان را فراهم کرد. از طرف دیگر، چون عموم مردم به آرای دیوان عدالت اداری دسترسی ندارند. از این رو نظارت مردمی بر کیفیت دادرسی اداری و شکل‌گیری فرهنگ دادرسی، شفاف، آگاهی‌بخش و مبتنی بر استدلال‌های قوی و مستند به ضوابط صورت نمی‌گیرد و این از خلأهای جدی عدالت اداری در ایران است.

بند چهارم: نمونه رأی دیوان در اجرای اصل حاکمیت قانون در ادارات

نخستین رأی که از هیات عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص صادر شده است در خصوص لغو کمیسیون نظارت به شماره دادنامه ۱۲۱/۶۹ مورخ ۱۳/۱۰/۱۳۶۲ هیات عمومی است که معطوف به لزوم صیانت از آزادی شغل و متضمن عباراتی درخور توجه است. شاکی طی دادخواست تقدیمی به دیوان اعلام داشته است که کمیته امور صنفی ملایر برابر تصمیم کمیسیون نظارت بر کمیته امور صنفی که اعضا آن عبارت‌اند از فرماندار، شهردار، رئیس اداره بازرگانی که دستور قطع سهمیه بعضی از کسبه را به شرکت‌های تعاونی تهیه و توزیع صنف مربوطه من جمله قطع سهمیه اینجانبه که از چند سال پیش با پروانه کسب به شغل پارچه‌فروشی اشتغال داشته صادر نموده از آنجا که تصمیم فوق را برخلاف قانون اساسی می‌داند اعلام می‌دارد:

اولاً برابر اصل بیستم قانون اساسی زن به‌طور مساوی از کلیه حقوق قانونی از جمله حقوق اجتماعی که همانا حق کسب و پیشه از آن جمله است بهره‌مند می‌باشند و نیز دولت موظف است همه امکانات خود را برای تضمین مراتب مندرج در بندهای ۷ و ۸ و ۹ و ۱۴ از اصل سوم قانون اساسی به‌کاربرده ثانیاً مفاد صریح اصل ۱۹ و بند اول اصل ۲۱ و همچنین اصول ۲۲ و ۲۸ و بند ۲ و ۴ از اصل ۴۳ تماماً حکایت از رعایت حقوق افراد و آزادی انتخاب شغل آنان می‌نماید.

چنانچه انگیزه این تصمیم به دلیل بودن همسر بوده است توجه آن مقام را به مفهوم کلی اصل ۱۴۱ قانون اساسی جلب نموده که حتی در اصل مذکور کارمندان دولت هم از اشتغال به

شغل آزادی منع نگیرد چه رسد به همسران آنان با توجه به مراتب تقاضای رسیدگی را دارد. شورای مرکزی اصناف شهرستان ملایر طی نامه شماره ۱۰۷۱۵-۱۳۶۴/۱۱/۱۰ در پاسخ اعلام داشته کمیته امور صنفی طبق صورت جلسه مورخه ۱۳۶۲/۱۰/۰۸ بند ۸ همان صورت جلسه که طی شماره ۱۳۶۲/۱۰/۱۳/۱۰۹۱۲ فرمانداران به کمیته امور صنفی ارسال گردیده عمل نموده است لذا مراتب جهت هرگونه اقدام ارسال می‌گردد. هیات عمومی دیوان در تاریخ فوق به ریاست آیت‌الله سید ابوالفضل موسوی تبریزی و با حضور روسای شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره و با اکثریت آرا منجر شد.

بند ۸ صورت جلسه شماره ۱۳۶۲/۱۰/۱۳-۱۰۹۱۲ کمیته نظارت بر امور فقهی شهرستان ملایر مبنی بر ابطال جواز کسب بانوان این که همسران آنها شاغل باشند با لحاظ ماده ۴۹ قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۵۹ و اصول سوم، ۲۲ و ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خارج از حیطه قوه مجریه تشخیص و باطل اعلام می‌شود». بایستی در نظر داشته باشیم که اشتغال، حق هر فرد انسانی است و هر شهروندی می‌تواند با انتخاب شغلی که بدان مایل است تسهیلات و امکانات معاش خود و خانواده‌اش را فراهم نماید.

نتیجه‌گیری

بازنگری قضایی اعمال اداری توسط یک مرجع اختصاصی، مستقل و بی طرف، مانع بروز خودسری‌ها و قانون‌گریزی‌ها و کاربری نامناسب کارگزاران قدرت از امتیازات و توانایی‌های در دست آنها خواهد شد و ضریب پاسخگویی و مسوولیت‌پذیری دولت به مفهوم وسیع آن را بالا خواهد برد. قانون اساسی ما به عنوان بنیادی‌ترین قانون حاکم بر نظام حقوقی کشور، «دیوان عدالت اداری» را تاسیس کرد تا حقوق عمومی و آزادی‌های بنیادین تضمین شده، از تجاوز و تعرض به منافع شهروندان و ناروایی در بهره‌گیری از اختیارات و اقتدارات قدرت ممانعت به عمل آورد. به واقع کارویژه دیوان عدالت، پاسداری از اصول حقوق عمومی از جمله: حاکمیت قانون (بدون قید و شرط)، برابری و عدم تبعیض در ارائه خدمات، عادلانه بودن تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی، تناسب، معقول بودن، تداوم خدمات عمومی،



پاسخگویی به انتظارات موجه یا مشروع، عدم نقض حقوق مكتسبه، پیش بینی پذیری رفتارها و تصمیم های دولتی برای شهروندان، منع سوءاستفاده از اختیارات، عدم مغایرت اعمال و سیاست ها با اهداف مقنن و... است. به علاوه پاسداری از سلسله اصول بنیادینی که وجودشان مایه قوام و غیبتشان موجب زوال حیات شایسته انسانی - شهروندی است، مانند آزادی های مشروع، حق دفاع، اصالت برائت، حق قانونی بودن جرم و مجازات، منع بازداشت خودسرانه، حق اجرای عدالت، شخصی بودن مجازات، شایسته سالاری در تصدی مشاغل عمومی، رعایت مصالح بیت المال و انضباط مالی و... پس اگر جایی برخلاف اصل ۹ قانون اساسی، آزادی مردم به ناروا سلب شد، اگر در انتصابات مدیران حوزه عمومی شایسته سالاری مخدوش شد، اگر به جای عدالت گزینشی و تخصصی، مناسبات مسلکی و فرقه ای باب شد، اگر اصل پیش بینی پذیری قانونی در مناسبات و فرایندهای اقتصادی با تصمیمات خلق الساعه، روند تمشیت امور بازرگانی و تجاری را با بحران مواجه کرد، اگر قانون مهجور و اراده من عندی مجریان مطلقاً جریان یافت، اگر اصل ۲۰ قانون اساسی و تساوی همگان در برابر قانون جای خود را به رفتار نابرابر با برابر ها داد، اگر بند ۹ اصل ۳ دایر بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه بری همه و اصل ۱۹ مشعر بر برخورداری از حقوق مساوی در عمل شرایط دیگری محقق ساخت، اگر بازداشت ها برخلاف اصل ۲۲ قانون اساسی باب شد، اگر اصل ۲۷ با مانع مواجه شد، اگر برخلاف دلالت بند ۵ اصل ۴۳ قانون اساسی، انحصار در حوزه رسانه و اقتصاد پدیدار شد و اگر بسیاری از حقوق مصرح در اصل ۳ و فصل ۳ قانون اساسی معطل و منزوی و متروک شد، معلوم می شود دیوان عدالت کارکرد مطلوب خود را نداشته است. هرچند بنا بر اظهارات اخیر رییس محترم دیوان عدالت مبنی بر افزایش ۱۵ درصدی پرونده های مربوط به شکایت از دستگاه های اجرایی و دولتی در دیوان و صدور حکم انفصال از خدمت ۱۷۱ مسوول دولتی، به نوعی شاهد روند صعودی کارکرد این مرجع عالی قضایی هستیم اما همچنان انتظارات هنجارین از این تاسیس مهم و موثر با پیشینه ۵۲ ساله آن فزونی دارد به ویژه با غلبه گفتمان حقوق بشری بر حقوق اداری و عمومی، برگشت و انباشت مطالبات از دیوان عدالت قابل توجیه است. موضوع استنکاف دستگاه های اجرایی از آرای دیوان و عدم اجرای آنها در

مهلت زمانی مقرر نیز تا حد زیادی وثاقت و وجاهت این دستگاه نظارتی و قضایی را فرو می‌کاهد. تکلیفی که دیوان وفق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی در رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به تصمیمات و اعمال سازمان‌های اداری و دولتی دارد می‌تواند توازنی بین حقوق مردم و قدرت فائمه دولت که بلامنازع به نظر می‌رسد ایجاد کند. هرچند نظارت بر اعمال اداری، وظیفه خطیری است که برعهده دیوان نهاده شده، اما مهم این است که آرای صادره از ضمانت اجرای موثری برخوردار باشند. یقیناً اگر دیوان عدالت به وظایف قانونی خود در برخورد با عوامل مخل حاکمیت قانون جامه عمل بپوشاند، اصول حقوقی بی‌طرفانه و منصفانه را فصل الخطاب قرار دهد و راه و تفاسیر من‌عندی از قانون را که مغایر با موازین حقوق بشر و شهروندی و بایسته‌های حقوق عمومی است، مسدود کند، به جرئت می‌توان گفت که امنیت اداری و شغلی آحاد اجتماع در پناه قانون تضمین، خرسندی عمومی مستقر و بنای اعتماد افکار عمومی مستحکم‌تر خواهد شد.



منابع و مأخذ

منابع فارسی

الف: کتب

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش؛ ۱۳۸۸، حقوق اداری، نشر میزان، تهران
۲. انصاری، ولی الله، ۱۳۸۱، کلیات حقوق اداری، از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران، میزان
۳. روناک، اسمیت، ۱۳۸۸، قواعد حقوق بین المللی بشر، ترجمه فاطمه کیهانلو، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
۴. طباطبایی مومنی، منوچهر، ۱۳۸۴، حقوق اداری، تهران، سمت
۵. مرکز مال میری، احمد، ۱۳۹۴ "حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها"، چاپ سوم، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

ب: مقالات

۱. خلیل شهنائی، جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی، پژوهشنامه، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، ص ۴۱-۵۹
۲. رستمی، ولی و احمد رنجبر، ۱۳۹۳، عدالت اداری، چارچوب مفهومی و سازوکارهای نهادی، دانش حقوق عمومی، شماره ۷، ص ۳۵
۳. غمامی، مجید، محسنی، حین، ۱۳۸۵، اصول تضمین کننده عملکرد دموکراتیک در دادرسی و اصول مربوط به ویژگی‌های دادرسی مدنی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۴، ص ۲۸۲
۴. میرداماد نجف آبادی، سید علی، ۱۳۹۰، نیم‌نگاهی به قوانین دادرسی اداری در ایران و سیر تحولات آن، معرفت حقوقی، سال اول، شماره دوم، ص ۶۹-۸۸

۵. مسعود راعی ، فرامرز عطریان ، حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، حکومت اسلامی ، سال هفدهم ، شماره اول ، بهار ۹۱
۶. واعظی ، سید مجتبی ، بردیاری ، مارال ، ۱۳۹۴ ، گستره کنترل قضایی صلاحیت اختیاری در ایران ، فصلنامه حقوق اداری ، سال دوم ، شماره ۸
۷. یاور ، اسد الله ، ۱۳۸۳ ، حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین ، فصلنامه حقوق اساسی ، شماره ۲

منابع انگلیسی :

1. Auby, Jean- Marie (1973). Institutions Administrative. Dalloz, paris
2. Kaufmann, D; Kraay, A; Mastruzzi, M (2010),” The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues” , The world bank, Development Research Group, pp 1-28.

