



## نقش دیوان عدالت اداری در تحقق و تضمین حقوق شهروندی

رسول یزدانی<sup>۱</sup>  
منوچهر توسلی نائینی<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۴/۲۴ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۷/۹/۱۵

### چکیده

حقوق شهروندی به معنای مجموعه‌ای از حقوق و تکالیف که در جامعه مدرن امروزی متوجه شهروندی می‌باشد همیشه در معرض تعدی و تجاوز از سوی حکومت‌ها بوده است. در ایران در راستای تحقق و تضمین این حقوق به موجب اصل ۱۷۲ قانون اساسی مرجعی تحقیق عنوان دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم علیه تصمیمات مأمورین و اعمال خلاف قانون سازمان‌های اداری تشکیل شده است. این دیوان ریشه در شورای دولتی فرانسه دارد. قانونگذار قبل از انقلاب اسلامی نیز به تقلید از شورای دولتی فرانسه تأسیس شورای دولتی را تصویب نمود لکن بنا به دلایلی این شورا در آن زمان توفیق بدست نیاورد. بررسی کارایی که از دیوان عدالت اداری صادر شده است نشان می‌دهد این مرجع بیشتر رویکرد شهروند محور دارد تا دولت محور و در این راستا نقاط قوت بسیار زیادی دارد. هر چند بدلیل چالش‌های و مواقع قانونی و رویه‌ای فرا روی خود هنوز تا رسیدن به نقطه مطلوب جهت ایفای این نقش فاصله زیادی دارد. بنابر این با توجه به اصل حاکمیت قانون، مراجع اداری مکلف اند در چارچوب قوانین و مقررات تصمیم‌گیری کنند. در قوانین و مقررات برای تصمیم‌گیری مراجع اداری بایسته‌های در نظر گرفته شده است که رعایت نکردن آنها، موجب نقض این تصمیمات خواهد شد. در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری مرجع قضایی نظارت بر رعایت بایسته‌های مذکور توسط مراجع اداری است و نظارت قضایی بر تصمیمات اداری شخصی، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. این مقاله در پی پاسخ به این پرسش است که شعب دیوان عدالت اداری چه بایسته‌هایی را برای تصمیم‌گیری اداری جهت تحقق و تضمین حقوق شهروندی ضروری

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران.

rasouly.azdani1348@yahoo.com

<sup>۲</sup> دکتری حقوق عمومی دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران. (نویسنده مسئول). tavassoli2000@hotmail.com

دانسته‌اند. شعب دیوان عدالت اداری در راستای انجام وظیفه‌ی مذکور، در آرای صادره‌ی خود، بایسته‌هایی را که مرجع اداری ملزم به رعایت آن در تصمیمات خود است، از جمله قانونی بودن، برابری و عدم تبعیض، مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری، مورد توجه قرار داده و تصمیمات اداری را در صورت رعایت نکردن آنها نقض کرده‌اند چرا که موجب نقض حقوق شهروندی خواهد شد.

## کلید واژه‌ها

بایسته‌های تصمیم‌گیری، تصمیمات اداری شخصی، حاکمیت قانون، حقوق شهروندی، دیوان عدالت اداری.

## مقدمه

حقوق شهروندی در جامعه از مهم‌ترین و اساسی‌ترین موضوعات مطروحه در یک جامعه است، بنابراین می‌بایست در هر جامعه‌نهادهایی باشند تا بتوانند حقوق شهروندان در جامعه را نه تنها تضمین بلکه آن را گسترش دهند. همچنین اقتضای عدالت نیز حکم می‌کند که در جامعه‌نهادهایی باشند که عهده‌دار نظارت قضایی بر اعمال دولت باشند و نظارت قضایی یعنی دادگاه‌ها اعم از دادگاه‌های عمومی و اداری بر قانونی بودن اقدامات و تصمیمات دولت تا بدین وسیله از خودسری و تعدی مأموران و سازمان‌های دولتی جلوگیری و آزادی و حقوق شهروندان تضمین شود. حقوق شهروندی از مباحث مهم هر نظام حقوقی است. در مفهوم شهروند عنصر اصلی متعلق فرد به یک جامعه سیاسی است و فرد واجد حقوق معین است و شهروند به عنوان گروهی از مردم تعریف می‌شوند که می‌پذیرد دارای حقوق مشترکی هستند و این حقوقی است خاص شهروندان نه سوای بیگانگان. اصولاً در روابط شهروندان با دولت‌ها بروز اختلاف امری اجتناب ناپذیر است و نباید آوای ضعیف شهروندی ستم‌دیده در قدرت و فن سالارانه گم شود و در برابر دستگاه پرهیمنه‌ی حکومت تنها و بی‌یاور رها شود. اقتضای عدالت آن است که در جامعه‌نهادهایی عهده‌دار نظارت قضایی بر اعمال دولت باشند تا بدین وسیله از خودسری و تعدی مأموران و سازمانهای دولتی جلوگیری و آزادی و حقوق شهروندان را تضمین کند. به همین دلیل در قانون اساسی اصول متعددی در مورد حقوق شهروندی تحت عنوان حقوق ملت وجود دارد که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی در راستای تضمین حقوق شهروندی به تشکیل دیوان عدالت اداری پرداخته است. در رویکرد شهروند محور دیوان عدالت اداری؛ دادگاه‌های اداری و قضات بیشتر به دنبال صیانت از حقوق و آزادی شهروندان هستند و فلسفه وجودی آن حدود زیادی در پی حمایت از حقوق شهروندی است. دیوان عدالت اداری آراء زیادی طبق اصول قانون اساسی و همچنین در پی حمایت و دفاع از حقوق شهروندی صادر کرده است هرچند مورد دیوان

کارهای سنتی در زمینه ساختار و صلاحیت و نحوه رسیدگی وجود دارد اما ارزیابی آراء دیوان از یک جنبه خاص دارای اهمیت است و به نوع خود تازگی دارد. ولی با وجود این همه نکات و زمینه‌های قوت، هنوز نارسایی‌ها و کاستی‌های درمورد عملکرد دیوان وجود دارد.

مراجع اداری در راستای تأمین منافع و نظم عمومی و ارائه‌ی خدمات به شهروندان تصمیماتی می‌گیرند که این تصمیمات در حقوق و تکالیف شهروندان مؤثر است. با پذیرش ضرورت اقدام مراجع اداری در این زمینه، سعی شده است بر به کارگیری این صلاحیت نظارت شده و از این طریق حقوق شهروندان تأمین شود (دومیشل، ۱۳۷۶: ۲۴). یکی از مهم‌ترین ابزار کنترل اعمال حقوق مراجع اداری، اصل حاکمیت قانون است که به موجب آن کلیه‌ی تصمیمات مراجع اداری باید مبنای قانونی داشته باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۷؛ سنجایی، بی تا: ۲۵۰). از الزامات اصل حاکمیت قانون این است که شهروندان در مواردی که معتقدند مرجع اداری، برخلاف قانون اقدام کرده است یا اینکه به تکالیف قانونی خود عمل نمی‌کند، بتوانند به مراجع مستقل و بی‌طرف رجوع و احقاق حق کنند و با ابطال تصمیمات خلاف قانون یا ملزم کردن مراجع اداری به انجام وظایف قانونی، به حق خود دست یابند و چنانچه زبانی به آنها وارد آمده باشد، جبران آن را درخواست کنند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۲) با هدف تأمین حقوق شهروندان در زمینه‌ی تصمیمات اداری، در نظام‌های حقوقی مختلف مراجعی برای نظارت بر قانونی بودن تصمیمات مراجع اداری در نظر گرفته شده است. در این زمینه سعی شده که نظارت بر مراجع اداری به نهادی مستقل از نهادهای اداری و اجرایی، یعنی قوه‌ی قضاییه واگذار شود. تصمیماتی که مراجع اداری در زمینه‌ی وظایف خود می‌گیرند به دو قسم تقسیم می‌شوند: برخی از تصمیمات اداری «نوعی» هستند و به صورت آیین نامه، بخشنامه و مواردی از این دست اتخاذ می‌شوند که رسیدگی به شکایات علیه آنها به موجب ماده‌ی ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته است. نوع دیگری از تصمیمات اداری، «تصمیمات اداری شخصی» ناظر بر شخص یا اشخاصی معین هستند. احکام استخدامی، مجوزها، پروانه‌ها و گواهینامه‌ها از جمله تصمیمات شخص اداری هستند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۱۴) این نوع تصمیمات برای افراد حق و تکلیف ایجاد کرده یا وضعیت خاصی را به آنها اعلام می‌کنند و صرفاً نسبت به موضوعات و اشخاص در موارد خاص قابلیت اجرایی دارند و نمی‌توانند متضمن احکام کلی و عام باشند (امامی و استوار سنگری، ۳۹۱: ۲۸). به موجب ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت بر تصمیمات شخصی مراجع اداری در صلاحیت شعب دیوان است. البته آرای شعب دیوان عدالت اداری ارزشی همانند آرای وحدت رویه‌ی هیأت عمومی ندارند و مفاد آنها به همان پرونده‌ای اختصاص دارند که رأی در مورد آن صادر شده است. اما با توجه به

اینکه مراجع اداری، بسیاری از وظایف خود را از طریق تصمیمات اداری شخصی انجام می‌دهند و این تصمیمات بر حقوق شهروندان تأثیر بسیار زیادی دارد، بررسی آرای شعب دیوان عدالت اداری می‌تواند بیانگر رویه‌ی دیوان در زمینه‌ی این نوع تصمیمات اداری باشد. آرای شعب دیوان عدالت اداری در زمینه‌ی تصمیمات اداری می‌تواند بیانگر میزان توجه این نهاد به رعایت بایسته‌های تصمیم‌گیری توسط مراجع اداری باشد. کلیه‌ی آرای شعب دیوان عدالت اداری در دسترس نیست و تا کنون تنها بخشی از آنها منتشر شده است. در این نوشتار سعی شده با بررسی آرای شعب دیوان (در حدی که منتشر شده است) بایسته‌هایی که دیوان عدالت اداری در تصمیم‌گیری‌های اداری شخصی که رعایت آنها باعث رعایت حقوق شهروندی خواهد شد را ضروری دانسته است استخراج شود. غالب مستندات شعب دیوان عدالت اداری در آرای که صادر کرده‌اند، به اصل قانون بودن و توابع آن باز می‌گردد. به موجب اصل قانونی بودن، مراجع اداری صرفاً مجازند در چارچوب صلاحیت‌های قانونی عمل کنند. در ادامه مؤلفه‌های این اصل در آرای شعب دیوان بررسی می‌شود.

## ۱- عدم تبعیض

بر اساس اصل عدم تبعیض با افرادی که شرایط مشابه دارند، باید به یک شکل رفتار کرد و در این موارد نباید تبعیض قائل شد. البته این به معنای نفی هرگونه تبعیض نیست، چرا که در برخی موارد، تبعیض بر مبنایی مشخص و موجه صورت می‌گیرد. در این گونه موارد که تبعیضات روا هستند، دلایل موجهی وجود دارد که موجب تبعیض می‌شود و خود قانونگذار به دلیل وجود عوامل مذکور، اجازه‌ی برخورد تبعیض آمیز را داده است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۱۰) رفع تبعیضات ناروا به حکم بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است، بر همین اساس نیز دیوان عدالت اداری، عمل مراجع اداری را در مواردی که در شرایط برابر، میان افراد تبعیض قائل شده‌اند، ابطال کرده است.<sup>۱</sup> از جمله‌ی این موارد می‌توان به تبعیض قائل شدن مراجع اداری در مورد افرادی که مدرک دانشگاهی از دانشگاه‌های مختلف دارند اشاره کرد. دیوان، تبعیض قائل شدن بین مدرک دانشگاه‌های مختلف را تبعیض ناروا و خلاف قانون اساسی دانسته است (رأی شماره‌ی ۷۰۳۳۰۷۰۹۰۰۹۹۷۰۹۱۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۸) هیأت عمومی دیوان در رأی شماره‌ی ۹۳ مورخ

<sup>۱</sup> ماده ۸ حقوق شهروندی ابلاغی از سوی رئیس جمهور مورخ ۲۹ آذر سال ۱۳۹۵: اعمال هرگونه تبعیض ناروا به‌ویژه در دسترسی شهروندان به خدمات عمومی نظیر خدمات بهداشتی و فرصت‌های شغلی و آموزشی ممنوع است. دولت باید از هرگونه تصمیم و اقدام منجر به فاصله طبقاتی و تبعیض ناروا و محرومیت از حقوق شهروندی، خودداری کند.

۱۳۸۷/۲/۲۲، در این زمینه بیان داشته است: «... تعیین شرایط و اعطاء امتیازات خاص به فارغ التحصیلان دانشگاه‌های دولتی از حیث استخدام آنان به طور پیمانی و محرومیت فارغ التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی با شرایط مشابه از امتیازات مذکور و نتیجتاً محرومیت از استخدام آنان به صورت پیمانی از مقوله اعمال تبعیض ناروا و خلاف حکم مقنن و بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی است». همچنین دیوان عدالت اداری، اعمال تبعیض در زمینه‌ی تعلق مزایا در مواردی که افراد دارای شرایط مشابه کار بوده‌اند (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۹۰۶۱۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۴۶؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۹۰۵۲۱۲ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۳۲؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۳۰۱۹۸۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۴۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۳۸۳ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۲۳۸۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۵۳ و محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۳۲۴) و اعمال تبعیض در صدور پروانه ساختمانی برای املاکی را که شرایط مشابه دارند مصداق تبعیض ناروا تشخیص داده است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۳۲۴)

دیوان عدالت اداری، اعمال تبعیض در زمینه‌ی تساوی میان فرزندان اساتید دانشگاه با دیگران را ابطال نموده است. «ابطال بخشنامه وزارت فرهنگ و آموزش عالی مبنی بر انتقال فرزندان اساتید دانشگاه از دانشگاه‌های پذیرفته شده طبق کنکور سراسری به دانشگاه محل خدمت ولی آن‌ها، بدین جهت که «نظر به اصل استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مادی و معنوی مشابه و یکسان در شرایط مساوی و اینکه اعطاء هرگونه امتیاز به اشخاص، بدون وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب، منوط به حکم صریح قانون‌گذار بوده و نیز با عنایت به بند ۹ اصل ۳ ق. ۱ «بخشنامه موصوف از «مصادیق تبعیض ناروا» محسوب می‌شود (دادنامه ۱۶ مورخ ۸۲/۱/۲۴).<sup>۱</sup>

## ۲- لزوم رعایت حقوق مکتسب

حقوق ایجادشده توسط قانون‌گذار که در حقوق عمومی «حقوق مکتسب» هم نامیده می‌شود، بنا به منشأ قانونی خود از طریق سایر نهادهای حاکمیتی قابل توسعه یا تحدید نبوده و تنها قانونگذار است که می‌تواند حقوق اعطایی خود را گسترش دهد، محدود نماید یا اساساً لغو کند. این مهم که در قالب «مغایرت با حقوق مکتسبه» جدا از مبانی قانونی موجود و به عنوان

<sup>۱</sup> هیأت عمومی در دادنامه ۷۴ مورخ ۸۳/۳/۳ نیز با اشاره به دادنامه فوق‌الذکر و تکرار استدلال‌های آن، قسمتی از دستورالعمل اجرایی بخشنامه ایجاد تسهیلات برای فرزندان اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها را ابطال نمود.

اصلی مستقل، شایسته استناد در رویه دیوان عدالت اداری می‌باشد. درسه حوزه قابل ارزیابی است:

## ۲-۱- منع عطف به ماسبق شدن مقررات

ایجاد امنیت در روابط حقوقی ایجاب می‌کند که قانون آینده نتواند نظم حقوقی پیشین را متزلزل سازد و امکان پیش‌بینی آینده و برنامه‌ریزی در جهت آن را از مردم سلب کند.<sup>۱</sup> (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۸۰).

در موارد استثنایی می‌تواند قانون را به زمان قبل از تصویب عطف کند. ماده ۴ قانون مدنی در این خصوص اشعاری دارد: «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون، مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد». اما علی‌رغم سکوت قانون اساسی و ماده ۴ قانون مدنی در باب منع عطف به ماسبق شدن مقررات اداری، با عنایت به یکی بودن فلسفه ممنوعیت تسری به گذشته در مورد قوانین و مقررات و اینکه فقدان این مهم، «امنیت حقوقی شهروندان، وضعیت موجود و حقوق مکتسبه قانونی آنها را مور تعرض قرار می‌دهد». (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۹۳).

بنابراین هیچ یک از نظامات دولتی نباید به گذشته عطف شود. این امر که خود به عنوان اصلی مستقل در حقوق عمومی مطرح است به جهت آنکه غالباً و در هر حال حقوق مکتسبه اشخاص را مخدوش می‌سازد، در رویه هیات عمومی قابل ملاحظه است:

۱. ابطال بند ۶ مصوبه شورای اقتصاد در خصوص تسری قیمت جدید روغن نباتی به تاریخ قبل از تصویب به لحاظ اینکه «نافی حق مکتسب قانونی کارخانجات مربوط و معایر وحدت ملاک ماده ۴ ق. م. در باب عدم جواز عطف به ماسبق شدن قوانین و مقررات» می‌باشد (دادنامه ۶۴ مورخ ۳۰/۲/۸۰).

۲. ابطال بند ۱ دستورالعمل اداره تشکیلات و روش‌های بانک سپه مبنی بر افزایش شرطی در خصوص دریافت تسهیلات و تسری آن به قبل، بدین جهت که «از مصادیق عطف به ماسبق شدن شرایط جدید و نفی حقوق مکتسب اشخاص و نتیجتاً خلاف قانون است». جالب آنکه در این رای هیات عمومی اشاره‌ای به ماده ۴ ق. م. ننموده و بدین طریق تمایل خود را در به کارگیری مستقل این اصل حقوق عمومی نمایان نموده است (دادنامه ۱۷۲ مورخ ۲۰/۳/۸۷).

<sup>۱</sup> نیز رک: دادنامه ۳۲۶ مورخ ۷/۵/۸۶

## ۲-۲- منع نادیده گرفتن حقوق مکتسبه به جهت عدم پیش بینی اعتبار

مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۷۵ ق.ا.<sup>۱</sup> موظف است تا به هنگام تصویب قوانین، اعتبار آن را نیز پیش بینی کند. اما پس از تایید قانون از سوی شورای نگهبان و لازم الاجرا شدن آن، این مهم نمی تواند از سوی نهادها و مقامات حاکمیتی بهانه ای برای عدم ایفای حقوق مکتسبه باشد. در این راستا ابطال مقرراتی که برخورداری از حقوق مکتسبه قانونی را به جهت تاخیر در اجرای قانونی یا عدم اعتبار (بودجه) مخدوش ساخته اند، بعد دیگری از استناد هیات عمومی به حقوق مکتسبه می باشد. به عبارت دیگر، هیات عمومی با موثرنداستن وجود یا تأمین اعتبار در اجرای حکم مقنن، دولت را مکلف به تأمین اعتبار لازم نموده است:<sup>۲</sup>

۱. تشخیص آرای شعب اول، چهارم و هفتم دیوان به عنوان «اصح الرایین» که متفقاً استدلال می نمایند: «نداشتن اعتبار، مسقط حق مسلم شاکیان (کارمندان اداره کل منابع طبیعی استان فارس) نبوده و حقوق ثابت مستخدمین را از بین نمی برد» (رای وحدت رویه ۱۶۴ مورخ ۷۰/۱۲/۲۰).

۲. تایید صحت رای شعبه ۱۹ دیوان با عنایت به اینکه «کمبود یا فقدان اعتبار و ضرورت صرفه جویی در هزینه های جاری، سالب حق قانونی مستخدم رسمی در برخورداری از تمام حقوق و مزایا و فوق العاده های مربوط نمی باشد» (رای وحدت رویه ۷۹۹ مورخ ۸۵/۱۲/۵).

## ۲-۳- منع وضع قاعده آمره سلب کننده حقوق مکتسبه

مداخله نهادها و مقامات دولت عمومی در امر قانون گذاری و ایجاد قاعده آمره سلب یا تحدید کننده حقوق مکتسبه، سومین حوزه ای است که می تواند حقوق مکتسبه را در معرض تحدید قرار دهد:

- منع تملک رایگان اراضی شهروند ان از سوی ادارات و سازمانهای عمومی غیر دولتی و اکاداری بخشی از زمین در قبال تفکیک خلاف اصل تسلیط وقوانین ومقررات است. (پور سلیم ۱۳۸۹: ۲۶۵)

لیکن علی رغم دلالت اصل مزبور برخی از شهرداریها به استناد مصوبات شوراهای اسلامی مربوطه متقاضیان تفکیک زمین را به واکداری رایگان قسمتی از ملک به منظور فضای آموزشی وخدماتی نموده اند. از جمله شهرداری اباده که به استناد مصوبه شورای شهر اعلام نموده مالک باید برای تفکیک زمین سهم خدمات شهرداری را از کل ملک پرداخت کند. هم چنین بر اساس

۱. نیز رک: دادنامه ۳۲۶ مورخ ۸۶/۵/۷

۲. نیز رک: پیشین.

شکایت شرکت تعاونی مسکن جهاد سازندگی استان مازندران شهرداری مربوطه شرکت تعاونی مذکور را به تخصیص بخشی از زمین و اجرای طرح‌های آموزشی خدماتی ملزم نموده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دو دادنامه به شرح زیر دستور العمل‌های فوق الذکر را ابطال نموده است:

دادنامه شماره ۳۷۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲ در خصوص شکایت از اقدام شهرداری اباده (نظر به اینکه مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ اخذ هرگونه وجه کالا و خدمات توسط دستگاه اجرایی به تجویز قانونگذار منوط شده و هیئت عمومی دیوان عدالت به موجب دادنامه‌های شماره ۴۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۴ و ۳۹۳ مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۹ و ۲۱۸ مورخ ۱۳۸۷/۸/۴ مصوبات شوراهای اسلامی تعدادی از شهرهای کشور مبنی بر دریافت قسمتی از اراضی و یا بهای آن به ازای هزینه خدمات تفکیک و افراز را ابطال کرده است و به موجب نظر فقهای شورای نگهبان در یافت وجه با تجویز ایین نامه و دستور العمل مغایر شرع است... .. همچنین دادنامه شماره ۵۹ کلاسه ۱۵۹/۷۲ مورخ ۱۳۷۵/۶/۹ در خصوص شکایت شرکت تعاونی مسکن جهاد سازندگی مازندران آمده است:»

(نظر به اینکه الزام متقاضیان تفکیک به دادن تعهد در خصوص واگذاری رایگان قسمتی از اراضی ملکی خود را به منظور تأمین فضای آموزشی و خدماتی و... .. خلاف اصل مالکیت و قوانین مربوط به آن و خارج حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است لذا بند سوم بخش دوم از دستور العمل آماده سازی اراضی متعلق به نهادها ... مستندا به ذیل ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت ابطال می‌شود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به استناد لزوم رعایت حقوق مکتسبه افراد در پی شکایت شاکی بندهای ۶-۷-۸ دستورالعمل اداری شماره ۱۵/۵۰۸۱ مورخ ۱۳۷۹/۹/۷ سازمان تأمین اجتماعی که سوابق بیمه‌ای بیمه شدگان حرف و مشاغل آزاد را به دلیل تاخیر در پرداخت حق بیمه را حذف می‌نمود ابطال کرده است. در متن دادنامه هیئت عمومی به حق مکتسب قانونی افراد تسریع گردیده و سلب این حق را بدون اجازه قانونگذار خلاف قانون دانسته است.

### ۳- محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳ که به نوبه خود از ارای درخشان آن هیئت در بعد تضمین حقوق شهروندی است به موضوع غیر قانونی بودن محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم پرداخته است:

«قانون‌گذار با عنایت با اعتبار اصل تسلیط و حرمت اعتبار مالکیت مشروع و این که محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود به بهانه وجود طرح‌های

فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری  
شماره ۳۸ زمستان ۱۳۹۷



دولتی و شهرداری‌ها مصوب مراجع و مقامات مختلف و در اشکال گوناگون علی‌الطلاق مغایر اصول فوق‌الذکر و ناقض حق اعمال مالکیت و آثار مترتب بر آن است و همچنین اجبار مالک با استفاده از زمین خود یا احداث بنای متناسب با طرح‌های مصوب دولتی و شهرداری نافی اراده آزاد اشخاص در کیفیت اعمال انحاء حقوق مالکانه متناسب با نیازمندی‌های آنان رعایت ضوابط مربوط می‌باشد با وضع قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری مصوب ۱۳۶۷ واحدهای دولتی و شهرداری‌های ذی ربط را مکلف کرده است که نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال سند رسمی و پرداخت بها یا عوض ملک واقع در طرح و اجرای طرح مصوب در مهلت مقرر در قانون اقدام نمایند و با انقضای مدت مزبور به شرح تبصره یک ماده واحده قانون مذکور در صورت عدم اجرای طرح‌های مصوب فوق‌الذکر در مهلت قانونی حق اعمال انحاء حقوق مالکانه برای مالکین به رسمیت شناخته است بنابراین دادنامه شماره ۱۱۳۴ مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۴ شعبه هفدهم که عدم اجرای طرح دولتی مبتنی بر طرح هادی را در مهلت قانونی در ملک شاکای موجد حق اعمال حقوق مالکانه دانسته و شهرداری را ملزم به صدور پروانه احداث بنا در ملک مزبور نموده است صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود این رای به موجب بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است» (رای شماره ۱۹۷ دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۶/۳/۴).

دیوان عدالت اداری در آرای خود مراجع اداری را فاقد صلاحیت تعرض به حقوق مکتسب اشخاص دانسته و بر این اساس نیز حکم به الزام اداره به رعایت حقوق مکتسب افراد داده است (رای شماره ۷۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۵۴۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ با تأکید بر این امر عنوان داشته است: «نظر به این که پروانه ساختمانی براساس درخواست شهروندان از سوی شهرداری مطابق با اصول شهرسازی و حدود {حدود} و ثغور معابر عمومی و وضعیت موجود صادر می‌گردد که ملاً موجد حقوق مکتسبه‌ای برای اشخاص است سلب حق و یا تغییر آن بدون اجازه قانونگذار فاقد وجهت و اعتبار می‌باشد».

یکی از شعب دیوان در این زمینه بیان کرده است: «دستگاه‌های اجرایی مورد نظر قانونگذار، در صورتی که در اجرای طرح‌های مصوب موجب سلب مالکیت یا استفاده متعارف از املاک اشخاص ولو در جهت منافع عمومی شوند، لازم است با اجازه قانونگذار و با رعایت تشریفات قانونی در مقابل پرداخت قیمت یا خسارت وارده ...» نسبت به انجام وظیفه اقدام کنند (رای شماره ۰۲۴۲۰۹۰۰۸۰۹۹۷۰۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۸).

مراجع اداری مکلف اند به حقوقی که به موجب مصوبات آنها برای شهروندان ایجاد شده است، احترام بگذارند و نمی توانند حقوقی را که مصوبه‌ی قبلی خود آن مرجع برای شهروندان ایجاد کرده است، به موجب مصوبه‌ی دیگری نقض کنند. یکی از شعب دیون در این زمینه بیان کرده است: با توجه به اینکه شاکی شرایط بهره‌مندی از مزایای مقرر در مصوبه و از جمله دریافت زمین را داشته است و مصوبات بعدی هیأت وزیران نمی توانند حقوق مکتسبه‌ی شاکی را از بین ببرند، می‌بایست تسهیلات و مزایای مندرج در مصوبه‌ی هیأت وزیران وفق مقررات قانونی به شاکی اعطا شود (رأی شماره‌ی ۱۸۸۳/۰۸۰۹۰۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۷، اداره‌ی انتشار رویه قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۸۷)

نکته‌ی دیگری که در رأی دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گرفته این است که عدم انجام وظیفه در زمان مقرر توسط اداره نمی تواند سبب نادیده گرفتن حقوق مکتسب افراد شود اگر اداره وظیفه‌ی خود را در زمان مقتضی انجام ندهد، این امر موجب زوال حقوقی که ایجاد شده است نمی‌شود. یکی از شعب دیوان در رأی خود اعلام کرده است با توجه به اینکه ابلاغ استخدامی در حوزه‌ی صلاحیت‌های اداره است، تأخیر در صدور حکم آن برای کارمند به دلیل عدم تأمین اعتبار موجب تضییع حقوق مکتسبه‌ی وی نمی‌شود و کارمند مستحق دریافت حقوق و مزایای مدت مذکور است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۵۰)

البته اگر مرجع اداری به اشتباه (رأی شماره‌ی ۳۴۲۶/۰۵۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۴، اداره‌ی انتشار رویه قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۳۰)، یا به دلیل ارائه‌ی اطلاعات خلاف واقع توسط متقاضی (رأی شماره‌ی ۲۹۲۰/۱۰۲۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۲۸)، یا با تخطی از قانون (رأی شعبه‌ی ۱۳ دیوان، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، مهر ۱۳۹۱: ۳۲) یا خارج از حدود صلاحیت خود (رأی ۳۹۲۳/۰۳۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۱۷)، تصمیمی اتخاذ کرده است این امر برای افراد حق مکتسبی ایجاد نمی‌کند.

عدم تأمین اعتبار نیز نمی تواند موجب اسقاط حقوق مکتسب افراد شود. هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۱۶۴ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۰ در این زمینه بیان کرده است: «نداشتن اعتبار، مسقط حق مسلم شاکیان نبوده و حقوق ثابتة مستخدمین را از بین نمی‌برد». بر این اساس مراجع اداری نمی توانند با استناد به اینکه اعتبار مورد نیاز را در اختیار ندارند، حقوق شهروندان را نادیده بگیرند (رأی شماره‌ی ۴۱۱۶/۰۴۲۵۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۲۷؛ رأی شماره ۲۶۶۶/۰۳۳۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۵، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۶۳؛ رأی شماره‌ی ۲۶۳۷/۰۲۶۰۹۹۷۰۹۱۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۹؛ رأی شماره‌ی

۹۱؛ رأی شماره‌ی ۹۶۰۳۰۲۷۰۹۰۹۹۷۰۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۹۱؛ رأی شماره‌ی ۹۶۰۳۰۲۷۰۹۰۹۹۷۰۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۷۹) یکی از شعب دیوان عدالت اداری در این زمینه بیان داشته است: «صرف عدم تأمین اعتبار ... مسقط حقوق مکتسبه مالک نخواهد بود» (شعبانلو، ۱۳۹۱: ۲۱۲)

#### ۴- رعایت حقوق مالکانه‌ی افراد و اصل تسلیط

رعایت حقوق مالکانه‌ی افراد در آرای دیوان مورد استناد قرار گرفته است (ارای شماره‌ی ۵۶۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ و شماره‌ی ۴۷۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) و نقض آن به اذن قانونگذار و مواد مصرح در قانون محدود شده است. براساس قاعده‌ی «الناس مسلطون علی اموالهم» هر کس حق دارد در اموال خود هرگونه تصرفی کند، مگر آنکه خلاف آن ثابت شود (محقق داماد، ۱۳۸۵: ۲۳۰) البته اصل تسلیط و اعمال حقوق مالکانه‌ی افراد، مطلق نیست (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۱۲۹) و قانونگذار می‌تواند با وضع قانون به تعیین ضابطه برای اعمال حقوق مالکانه و تحدید این حقوق بپردازد. بر این اساس مواد ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی ضمن شناسایی اصل تسلیط، امکان منع افراد از اعمال حقوق مالکانه به موجب قانون را بیان داشته است (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۲۹۵) این نکته نیز باید مورد توجه قرار گیرد که ممنوع کردن مالک از تصرف در ملک خود بدون تجویز قانون‌گذار خلاف حکم شرعی جواز تصرف مالکان در املاک خویش و خلاف موازین شرع است.

با توجه به مطالب مذکور، در مواردی که قانونگذار اجازه‌ی تصرف ملک افراد را داده، مرجع اداری باید در حدودی که قانونگذار اجازه داده است، اقدام به تصرف املاک افراد کند. یکی از شعب دیوان با تأکید بر این مسئله بیان داشته است: «چنانچه ملک شاکی در اجرای طرح مصوب تملک نشده باشد و یا قسمتی از آن مازاد بر نیاز اجرای طرح تملک شده باشد برای شاکی این حق محفوظ است که با توجه به اجرای طرح و تملک کل ملک نسبت به اقامه دعوی استرداد ملک یا وجه آن نسبت به مازاد بر طرح اقدام نماید» شایان ذکر است که در این زمینه، فقهای شورای نگهبان نیز تملک اراضی اشخاص وسیع‌تر از موارد احتیاج بدون رضایت مالک را خلاف موازین شرع تشخیص داده و باطل اعلام کرده‌اند. (رأی شماره‌ی ۱۳۰۵۲۰۰۰۹۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۴۰)

#### ۵- لزوم مستدل و مستند بودن تصمیم اداری

یکی از الزامات مراجع اداری در مورد تصمیمات اداری لزوم بیان مبانی تصمیمی است که

توسط اداره گرفته شده است. بر این اساس مخاطبان تصمیم محق هستند از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع یابند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۰۳) الزام به ارائه دلایل موجب می شود مقام اداری با دقت و توجه بیشتری تصمیم گیری کند و همچنین موجبات قابل ارزیابی شدن تصمیمات اداری را فراهم می سازد. علاوه بر این، بیان دلایل تصمیمات موجب می شود که مخاطبان به سبب آگاهی از مبنای اتخاذ تصمیم، اعتماد لازم رانسبت به عملکرد نظام اداری پیدا کنند (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۵۵) دیوان عدالت اداری، تصمیمات مرجع اداری را که بدون دلیل اتخاذ شده اند ابطال کرده و اعلام داشته است که اداره باید برای تصمیم که می گیرد دلیل مبتنی بر قانون اعلام کند (محمدی همدانی، ۱۳۸۷: ۳۱۶).

شعب دیوان عدالت اداری در مواردی که نیروی انتظامی تقاضای دریافت پروانه‌ی کسب افراد را رد کرده است، اعلام نظر پلیس نظارت بر اماکن عمومی نیروی انتظامی بدون ارائه دلیل و مستند قانونی را مانع صدور پروانه‌ی کسب ندانسته‌اند. براین اساس شعب دیوان اعلام کرده‌اند: هر چند به موجب بند ۱۱ ماده‌ی ۳ آیین نامه‌ی اجرایی ماده ۱۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ موافقت پلیس نظارت بر اماکن عمومی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران برای دریافت پروانه‌ی کسب ضروری است ولی «... اختیارات اداره اماکن به صورت مطلق نبوده بلکه در حدود مقررات قانونی مجاز به اظهار نظر می‌باشند» و با توجه به اینکه اداره‌ی مذکور، «... هیچ گونه مدرک و اسناد و ادله‌ای که دلالت بر عدم صلاحیت فعالیت کسبی شاکی باشد ارائه نموده است ...» اقدام آن اداره پذیرفتنی نیست (آرای شعبه‌ی ۵ دیوان عدالت اداری، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، مهر ۱۳۹۱: ۲ و ۳؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۰۲۳۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۲۱۶۲، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۶)

## ۶- لزوم رعایت تناسب در تصمیمات اداری

براساس اصل تناسب باید بین تصمیم گرفته شده توسط اداره و هدفی که قانونگذار از اعطای صلاحیت مورد نظر به اداره داشته است، تعادل وجود داشته باشد و اقدام اداره نباید بیش از اندازه‌ای باشد که برای تأمین منافع عمومی ضروری است بر این اساس اداره باید از میان گزینه‌های موجود گزینه‌ای را انتخاب کند که علاوه بر تأمین هدف قانون، کمترین صدمه را به حقوق افراد وارد آورده در نتیجه اگر تصمیمی غیر از تصمیم اداره وجود دارد که منافع افراد را کمتر تحت تأثیر قرار می دهد و هدف و مقصود قانونگذار را تأمین می کند ولی اداره تصمیم دیگری گرفته است، تصمیم گرفته شده غیر متناسب است (مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۴۰)

یکی از شعب دیوان عدالت اداری، در موردی که مراجع صالحه مجوز برگزاری نمایشگاه را صادر کرده و سپس آن را لغو کرده‌اند «... لغو مجوز مزبور آن هم یک هفته قبل از برگزاری نمایشگاه ...» را به دلیل عدم رعایت مقررات و شئون اسلامی «... در حالی که امکان برگزاری نمایشگاه در چارچوب مقررات و با رعایت شئون اسلامی وجود داشته ...»، خارج از حدود اختیارات قانونی مقامات مربوطه دانسته و اعلام کرده است که مقامات مربوطه «حق لغو مجوز صادره را نداشته‌اند بلکه می‌بایست به متصدیان نمایشگاه در خصوص نحوه‌ی برگزاری و رعایت شئون اسلامی در حدود مجوز صادره تذکر می‌دادند و در صورت تخطی از قواعد مزبور یا عدم پذیرش آنها از برگزاری نمایشگاه ممانعت به عمل می‌آوردند. شعبه‌ی مربوطه در این پرونده با توجه به اینکه اقدام اداره غیر متناسب با موضوع بوده، مرجع اداری را مکلف به پرداخت خسارت وارده کرده است (رأی مورخ ۸۹/۷/۱۷، شعبه‌ی ۲۵ دیوان، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۱۷۶-۱۷۸) شعب دیوان عدالت اداری در آرای خود افزودن به شرایط مقرر در قانون را خارج از حدود صلاحیت مراجع اداری دانسته‌اند. شعب دیوان وجود کلیه‌ی شرایط مد نظر قانونگذار را شرط انجام وظیفه توسط مراجع اداری دانسته و در مواردی که کلیه‌ی شرایط قانونی کامل نیست مراجع اداری را مکلف به انجام وظیفه نمی‌دانند.

براساس آرای دیوان، مراجع اداری مکلف‌اند به حقوق مکتسب شهروندان احترام بگذارند و حقوق مالکانه‌ی آنها را رعایت کند. بر این اساس در مواردی که مرجع اداری به موجب قانون مجاز به تعدی به حقوق مکتسب یا حقوق مالکانه‌ی افراد شده است، باید خسارات وارده به آنها را جبران کند.

شعب دیوان عدالت اداری مراجع اداری را مکلف به تصمیم‌گیری مستدل و مستند دانسته‌اند و تصمیمات مراجع اداری را در موردی که بدون دلیل اتخاذ شده است، ابطال کرده‌اند. براساس آرای دیوان بایدبین تصمیمات گرفته شده توسط مرجع اداری و تأمین منافع عمومی تناسب وجود داشته باشد و دیوان در مواردی که تصمیم اداری نامتناسب بوده و موجب ورود زیان به شهروندان شده است، مرجع اداری را مکلف به جبران خسارت وارده دانسته است. نکته‌ی مهم در مورد رعایت بایسته‌های تصمیم‌گیری توسط مراجع اداری، نبود قوانین تعیین کننده در روند اتخاذ تصمیم اداری و بایسته‌های مورد نیاز در این زمینه است. امری که موجب شده است شعب دیوان عدالت اداری به استناد به عموماً وقواعد کلی حقوقی تصمیمات اداری را مورد نظارت قرار دهند. این امر ضرورت وجود قانون یا قوانین را که به صورت شفاف و مشخص آیین تصمیم‌گیری اداری و بایسته‌های اتخاذ تصمیم اداری را بیان کنند روشن می‌سازد.

## ۷- تداوم خدمات عمومی

خدمات عمومی به عنوان اموری که درجهت رفع نیازها و تأمین منافع عمومی ضرورت دارند و دولت به نحوی آنها را اداره یا بر آنها نظارت می‌کند، یکی از مبانی بنیادین حقوق اداری می‌باشند. این خدمات که «دلیل اصلی ارائه آن را باید در رفاه و آسایش عموم» جستجو کرد، را می‌توان در ایران با توجه به اهداف متفاوتی که دولت طبق قانون اساسی بر عهده دارد، یکی از مبانی حقوق اداری که همان فلسفه وجودی دستگاه‌های اداری است دانست. (امامی، ۱۳۸۷: ۳۷).

همچنین باید در نظر داشت «اگر ترس از تجاوز و تعدی قوه مجریه و اداره به حقوق و آزادی‌های فردی، حقوق اداری را به سمت کنترل و محدود کردن اعمال اداره سوق می‌دهد، در مقابل، مفهوم خدمت عمومی باعث گسترش قدرت و اختیارات اداره می‌گردد»، بنابراین «همه اصول حقوق عمومی گرایش به آزادی ندارند» (دوآ، ۱۳۸۲: ۱۳۸) و برخی همچون خدمات عمومی در سمت وسوی تحدید آزادی‌ها قرار دارند. اما خدمات عمومی، خود دارای اصولی است که از میان آنها «اصل تداوم یا استمرار» جایگاهی ویژه دارد.

طبق این اصل از آنجا که خدمات عمومی تأمین کننده نیازهای اساسی جامعه می‌باشند، در هر شرایطی، فعالیت‌های سازمان باید به طور مستمر و بلاانقطاع ارائه شود. این اصل در رویه قضایی هیات عمومی دیوان در دو مورد مطرح قرار گرفته است: (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۵۶).

- هیات عمومی طی بند الف دادنامه ۲۴۷ مورخ ۲۴/۳/۸۸ بندهایی از ۲ مصوبه استانداری خراسان جنوبی در خصوص دشت بیاض (شهر خضری دشت بیاض واقع در شهرستان قاین) را که طبق مفاد آنها به جهت استقرار این منطقه بر روی گسل زلزله، از ابتدای سال ۸۸، ارائه هرگونه خدمات شهری اعم از آب، برق و تلفن ممنوع است رابه دلایل: «۱- اعتبار اصل استیلا بر مالکیت مشروع مستند به قانون مدنی و ماده ۲۲ قانون ثبت.

## ۸- هدف غایی از وضع قانون

شاید با تسامح بتوان هدف مقنن از وضع قانون را نیز یکی از اصول حاکم بر حقوق عمومی در نظارت قضایی بر اداره تحلیل نمود. چه اینکه گاهی ملاحظه می‌شود. برخی مقررات دولتی در عین عدم مغایرت صریح با قانون اساسی یا عادی، به نحوی با هدف قانون‌گذار از تصویب قانون در تعارضند. در این موارد مفسر قضایی می‌تواند با تفسیری قصد گرایانه، مقصود و هدف مقنن از وضع قانون را در ارزیابی مصوبات مورد اعتراض مورد نظر قرار دهد و بدین ترتیب از تصویب نظامات مغایر با مصلحت‌های موجد قانون جلوگیری نماید.

توجه به این اصل که علاوه بر توسعه کیفی رویه قضایی دیوان، به نوعی گذار از تفسیر لفظی به تفسیر مفهومی و غایت گرایانه محسوب می‌شود، به دفعات در آرای هیات عمومی قابل مشاهده است:

۱. ابطال دستوراداری معاون سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر «تحدید امکان ادامه تحصیل جانبازان و آزادگان شاغل آن سازمان حداکثر به میزان ۶۰ ساعت درماه» به جهت آنکه تبصره ۲ ماده واحده قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری، جانبازان ۵۰٪ به بالا و رزمندگان و آزادگانی با سابقه ۳ سال حضور در جبهه و اسارت را از شمول حکم ماده واحده مستثنی نموده، ولی دستور اداری مارالذکر برخلاف «مراد مقنن از وضع تبصره مزبور که ابراز قدردانی و حمایت از جانبازان، اسراء و رزمندگان از جهات مادی و معنوی به واسطه فداکاری‌های آنها در جبهه‌های جنگ تحمیلی و تحمیل صدمات طاقت فرسای جسمی و روانی بوده، در ارائه خدمات و امتیازات قانونی ایجاد محدودیت نموده» که این مهم با «هدف و غرض قانون‌گذار منافات دارد» (دادنامه ۱۷۲ مورخ ۹/۱۲/۷۶).
۲. ابطال دو بخشنامه وزارت مسکن مبنی بر واگذاری زمین به افراد واجد شرایط به قیمت روز به لحاظ اینکه «قوانین اراضی شهری و زمین شهری به اتکای اصول و احکام ثانویه با هدف تأمین نیازمندی‌های عمومی و تدارک واحدهای مسکونی برای افراد فاقد مسکن تصویب شده و واگذاری زمین به قیمت روز موافق اهداف مقنن نیست» (دادنامه ۲۱۷ مورخ ۲۶/۴/۷۸).

## ۹- عمل مطابق قانون

غالب مستندات شعب دیوان عدالت اداری در آرای که صادر کرده‌اند، به اصل قانونی بودن و توابع آن باز می‌گردد. به موجب اصل قانونی بودن، مراجع اداری صرفاً مجازند در چارچوب صلاحیت‌های قانونی عمل کنند. در ادامه مؤلفه‌های این اصل در آرای شعب دیوان بررسی می‌شود.

### ۹-۱- تصمیم‌گیری در صورت وجود شرایط قانونی

اگر در قانون شرایطی برای انجام عمل اداری در نظر گرفته شده، مرجع اداری ابتدا باید وجود شرایط را احراز کند و در صورت وجود شرایط، مکلف به انجام وظایف قانونی است. بر این اساس، وقتی قانون شرایطی برای اعطای مزایایی خاص به کارکنان در نظر گرفته است، صرفاً کارکنان دارای شرایط مذکور صلاحیت دریافت آن مزایا را دارند (رأی شماره‌ی ۱۸۸۷/۳۳۰۹۹۷۰۹۰۳۳ مورخ ۱۸/۱۰/۱۳۹۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱:

۵۹؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۳۰۲۳۵۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱؛  
۷۸؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۲۵۰۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۹، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی  
کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۶۱) هیأت عمومی در رأی شماره ۷۲۹ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۳ در این زمینه  
بیان داشته است: «نظر به این که در مصوبه شماره ۲۵۵۲/ت ۲۹۹۳۳ هـ - ۱۳۸۳/۰۱/۲۶ هیأت  
وزیران، یکی از شرایط پرداخت فوق العاده ویژه به معلمان، اشتغال به تدریس تمام وقت اعلام  
شده است و شکات پرونده‌های موضوع تعارض، برای مدتی که خود را مستحق دریافت فوق  
العاده ویژه می‌دانند، به صورت تمام وقت به امر تدریس اشتغال نداشته‌اند، بنابراین استحقاق  
دریافت فوق العاده ویژه در آن ایام را ندارند». همچنین دیوان، در مواردی که شرایط مقرر در  
قانون برای امری وجود نداشته، تقاضای الزام مرجع اداری به انجام وظیفه‌ی مقرر در قانون را رد  
کرده است. بر این اساس یکی از شعب دیوان عدالت اداری، شرط الزام اداره به تغییر وضعیت  
استخدامی کارکنان خود را وجود شرایط قانونی دانسته و در خواست الزام اداره به تبدیل  
وضعیت استخدامی را به دلیل نداشتن شرایط مقرر در قانون رد کرده است (رأی شماره  
۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۳۰۲۰۷۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، در ۱۳۹۱:  
۷۳).

مراجع اداری باید رد صورتی که شرایط مقرر در قانون محقق است، نسبت به انجام وظیفه  
اقدام کنند. در این گونه موارد، اداره نمی‌تواند انجام وظیفه قانونی خود را به امری غیر از آنچه  
قانون مقرر داشته است، مشروط کند (رأی شعبه‌ی ۲۷ مورخ ۸۹/۵/۱۷، معاونت آموزشی و  
پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۱۱۱-۱۰۹) هیأت عمومی در رأی شماره ۹۴۸-۹۴۹  
مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۵، در این زمینه اعلام کرده است: «مطابق بند (۲۴) ماده (۵۵) قانون شهرداری  
... صدور پروانه ساختمانی از جمله وظایف ذاتی شهرداری است و شهرداری انجام وظیفه مذکور  
را نمی‌تواند به تعهدی از سوی مالک متقاضی صدور پروانه و ایفای تعهد مذکور منوط و مشروط  
کند».

دیوان عدالت اداری اقدام مراجع اداری در افزایش شرایط مقرر در قانون را، خلاف قانون  
تشخیص داده است (رأی شعبه ۳۲ دیوان مورخ ۹۱/۳/۲۸، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان  
عدالت اداری، ۱۳۹۲: ۸۳؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۱۹۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۱، اداره‌ی  
انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۱۶). در این راستا، یکی از شعب دیوان، افزایش شرایط  
مقرر در قانون و مقررات مربوطه در زمینه‌ی ارتقای اعضای هیأت علمی را خارج از صلاحیت  
مراجع اداری مربوط دانسته است (رأی مورخ ۸۸/۲/۳۰، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان  
عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۵۵-۵۹) دیوان عدالت اداری اقدام مراجع اداری در استثنا کردن برخی از  
موارد از حکم قانونگذار را خارج از حدود صلاحیت مرجع اداری و مغایر قانون تشخیص داده

فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفی  
شماره ۳۸ زمستان ۱۳۹۷



است. یکی از شعب دیوان در این زمینه بیان می‌دارد: «... با توجه به اینکه قانونگذار اصل را بر مجاز بودن فعالیت صاحبان حرف وابسته به امور پزشکی در املاک اعم از تجاری و مسکونی مجاز دانسته و موارد مستثنی را ذکر ننموده شهرداری ملزم است اصل را جاری نموده و نمی‌تواند مصادیقی از مؤسسات و مراکز پزشکی که در تولید، واردات، توزیع و عرضه تجهیزات پزشکی و ملزومات پزشکی و دندانپزشکی فعالیت می‌کند را استثناء نماید زیرا اعمال استثناء محتاج نص قانونی است که چنین نصی در بین نبوده ...» (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۵۳۶، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۳۲)

همچنین اگر قانونگذار اجرای قانونی را منوط به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی کرده باشد، اجرای قانون مذکور منوط به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی آن است (هاشمی، ۱۳۸۳: ۳۱۹) و تا زمانی که آیین‌نامه‌ی اجرایی تصویب نشود، نمی‌توان مراجع اداری را ملزم به اجرای آن قانون کرد. دیوان عدالت اداری در رأی خود الزام مرجع اداری به انجام تکالیفی را که به موجب قانون انجام آنها موکول به تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی بوده، رد کرده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۰۲۷۰۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۷۹؛ رأی شماره ۷۹؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۴۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۸۸). هیأت عمومی در رأی شماره‌ی ۱۱۴۸ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۴ در زمینه درخواست پرداخت کمک موضوع بند (الف) تبصره‌ی ۳۵ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۷۵ کل کشور دولت به کارکنان شاغل و بازنشسته و موظف و عائله‌ی تحت تکفل آنها و وراث کارمندان متوفی، اعلام کرده است: «در قسمت آخر بند (الف) تبصره مزبور تصریح شده بود که آیین‌نامه اجرایی مربوط توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارتین بازرگانی و تعاون تهیه شود و به تصویب هیأت وزیران برسد نظر به اینکه آیین‌نامه اجرایی فوق‌الذکر تنظیم و تصویب نشده و موجبات اجرای قانون فراهم نگردیده است، ... اجابت خواسته شاکیان در این خصوص موقعیت قانونی ندارد».

این امر در مواردی که اجرای قانون منوط به ابلاغ آیین‌نامه نشده است، جاری نیست و مراجع اداری نمی‌توانند در مواردی که قانونی تکلیفی را متوجه آن کرده است، به دلیل اینکه آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مذکور ابلاغ نشده است، از انجام تکالیف قانونی استنکاف کنند (اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱: ۸۳)

براساس رأی مذکور، دیوان عدالت اداری وجود کلیه‌ی شرایط مدنظر قانونگذار را شرط انجام وظیفه توسط مراجع اداری دانسته است و در مواردی که تمامی شرایط قانونی کامل نیست، مراجع اداری را مکلف به انجام وظیفه نمی‌داند.

### ۹-۲- لزوم رعایت تشریفات مقرر در قانون

اگر در قانون برای انجام امری تشریفات در نظر گرفته شده است، مرجع اداری باید در اتخاذ تصمیم در مورد آن امور، تشریفات مقرر در قانون را رعایت کند. عدم رعایت تشریفات مقرر در قوانین به اعتبار تصمیم اخذ شده خدشه وار می‌کند و دیوان عدالت اداری تصمیم مذکور را ابطال می‌کند (رأی شماره ۱۶۸۶/۱۰۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۲۰۲۷۰۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۰، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۲۸۶۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، بهمن ۱۳۹۱؛ یکی از شعب دیوان تصمیم به برکناری شهردار بدون رعایت تشریفات قانونی را نافذ ندانسته و حکم به ابطال تصمیم گرفته شده از سوی شورای شهر داده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۰۳۰۱۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۲، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱؛ ۸۵) و شعبه‌ی دیگر نیز تعیین و وصول عوارض بدون رعایت تشریفات قانونی را مجاز ندانسته است (شعبه‌ی ۲۸ دیوان رأی مورخ ۸۹/۱۰/۲۱، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۲؛ ۱۰-۱۱) همچنین دیوان عدالت اداری در مواردی که در قانون برای تصمیم‌گیری درباره‌ی موضوعی تشریفات تعیین شده و فرد ذی نفع بدون تشریفات مذکور خواستار الزام مرجع اداری به اتخاذ تصمیم مورد نظر شده، درخواست را فاقد وجاهت قانونی دانسته است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۱۰۲۴۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۴، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱؛ رأی شماره ۱۶۸۶/۱۰۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱؛ ۹۴)

### ۹-۳- عدم جواز اجرای قوانین خارج از زمان اعتبار

قوانین اغلب اعتباردائمی دارند، ولی در برخی موارد طبیعت قوانین موقتی است، مانند قوانین برنامه و بودجه، در برخی موارد نیز قانونگذار قوانین را برای مدتی محدود تصویب می‌کند. در این گونه موارد مرجع اداری نمی‌تواند با استناد به قوانینی که مهلت اعتبار آنها به پایان رسیده است، تصمیماتی اتخاذ کند یا اقدامی انجام دهد. بر این اساس اگر در قانونی که اعتبار آن به پایان رسیده مزایایی برای شهروندان در نظر گرفته شده است، نمی‌توان اداره را به ارائه‌ی مزایای موضوع آن قانون ملزم کرد، مگر اینکه قانون مذکور حقی را برای شهروندان در دوره‌ی اعتبار خود ایجاد کرده باشد که در این صورت این حق با اتمام مهلت اجرای قانون، ساقط نمی‌شود و قابل مطالبه است. یکی از شعب دیوان عدالت اداری با توجه به این موضوع بیان داشته است: «... احکام مقرر در بودجه جنبه موقتی و سالانه داشته ... و این اصل سالانه

فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری  
شماره ۱۳۸ زمستان ۱۳۹۷  
۸۴

بودن بودجه در اصل ۵۲ قانون اساسی و قانون محاسبات مورد تصریح قرار گرفته است و از آنجایی که معافیت بند الف تبصره ۶ قانون بودجه سال ۸۵، خاص قانون بودجه سال ۸۵ بوده و در قانون بودجه سال ۸۶ لحاظ نشده، دلالت بر موقتی و سالانه آن داشته و به لحاظ نسخ و بی اعتباری با وضع قانون بودجه سال ۱۳۸۶، اساساً قابلیت استناد و اعمال را ندارد...» (رأی شماره ۹۰۵۱۰۰۶۰۹۰۹۹۷۰۹۱۰۹۱، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آبان ۱۳۹۱: ۷۰)

البته این حکم در مواردی که تقاضای معافیت در زمان اعتبار قانون ارائه شده باشد، جاری نیست و با عدم اعمال قانون هنگام اعتبار آن، حق مکتسبه‌ی قانونی برای مشمول ایجاد می‌شود.

#### ۹-۴- عدم جواز دریافت وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی

دریافت هرگونه وجه از شهروندان توسط اداره، نیازمند مجوز قانون است و مراجع اداری در صورتی مجازند از مراجعه کنندگان مطالبه‌ی وجه کنند که قانون این اجازه را داده باشد (رستمی، ۱۳۹۰: ۱۰۴) علاوه بر اینکه اخذ وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی، مغایر قانون است، فقهای شورای نگهبان در اعلام نظرهای شماره‌ی ۱۳۰۰ و ۸۴۰ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۷۴، در پاسخ به استعلام دیوان عدالت اداری، اخذ وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی را مغایر موازین شرع تشخیص داده‌اند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۳۱۶ و ۳۲۱). دیوان در آرای متعدد خود اخذ هرگونه وجه از افراد یا الزام اشخاص به پرداخت وجه را نیازمند اجازه‌ی قانونگذار یا مأذون از قبل او دانسته است و در مواردی که چنین اذنی وجود ندارد، اقدام به ابطال تصمیم مراجع اداری در دریافت وجه از شهروندان کرده است (رأی شماره ۵۹۲ مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۰۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۱۶۸۶/۱۰۰۹۹۷۰۹۰۹۱۰۰۸ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۰۸، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۲۰).

#### ۱۰- عدم الزام در اعمال صلاحیت اختیاری

قانونگذار در برخی موارد به مراجع اداری اجازه می‌دهد که در راستای انجام وظایف با توجه به شرایط و اوضاع و احوال هر مورد تصمیم مناسب را از بین گزینه‌های مختلف انتخاب کنند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۱۲) در این موارد قانونگذار به طور مطلق تصمیم‌گیری را به مأمور تفویض نمی‌کند تا وی بتواند بدون رعایت هیچ قاعده و ضابطه‌ای هر تصمیمی که خواست بگیرد بلکه وی ملزم است به طور معقول و با توجه به هدف قانونگذار از اعطای اختیار به وی، تصمیم‌گیری کند (رضایی زاده، ۱۳۹۳: ۱۲۲)

دیوان عدالت اداری در مواردی که مقررات به اداره، صلاحیت اختیاری در زمینه‌ی موضوعی اعطا کرده است، دعوای الزام اداره به اتخاذ تصمیمی معین در مورد موضوع را رد کرده است (رأی شماره ۹۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۳۳۸۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، آذر ۱۳۹۱: ۷۶؛ رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۷۳۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۱۳؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۵۷۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، دی ۱۳۹۱: ۹۱) هیأت عمومی دیوان، در رأی شماره‌ی ۲۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲، درخواست الزام سازمان تأمین اجتماعی به پرداخت مزایای مورد درخواست (بهره‌وری) را به دلیل اینکه سازمان براساس مقررات مربوطه، مجاز به پرداخت این مزایا براساس رضایت از عملکرد کارکنان در راستای نیل به اهداف سازمانی بوده است و در این زمینه الزام قانونی وجود نداشته، رد کرده است. بر همین اساس دیوان عدالت اداری درخواست الزام مرجع اداری به استخدام رسمی را به دلیل اینکه اداره‌ی طرف شکایت (ارتش)، در استخدام پرسنل پیمانی به صورت رسمی مخیر بوده و الزامی قانوناً متوجه طرف شکایت نیست، رد کرده است (رأی شماره‌ی ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۳۵۶۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۱۲۱)

## ۱۱- عدم تأخیر در انجام وظایف قانونی

عدم انجام وظیفه در مهلت مقرر قانونی یا به تعویق انداختن امور شهروندان بدون دلایل موجه یکی از مهم‌ترین اموری است که موجب نارضایتی شهروندان از ادارات می‌شود (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۵۴۴) بر این اساس، عدم تأخیر در انجام وظایف قانونی، یکی از معیارهای کارآمدی اداره است. در مقابل تکلیف مراجع اداری به عدم تأخیر در انجام وظایف قانونی، شهروندان نیز حق دارند که به درخواست آنها بدون تأخیر رسیدگی شود. بر این اساس در صورتی که مراجع اداری بدون دلیل موجه انجام وظایف خود را به تأخیر بیندازند و این تأخیر موجب ورود خسارت به شهروندان و زیان به منافع آنها شود، مرجع اداری مربوطه مکلف به جبران زیان وارده است (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۱۸۹)

دیوان عدالت اداری با تأکید بر این مسئله، در مواردی که قصور اداره در انجام وظیفه و عدم سرعت لازم در اقدامات اداری موجب خسارت شده، اداره را به پرداخت خسارت وارده ملزم کرده است (رأی شعبه ۳ دیوان عدالت اداری مورخ ۸۸/۲/۲۱، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۴۳-۴۶؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۴۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۹، اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور، اسفند ۱۳۹۱: ۶۷)

فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفی  
شماره ۳۸ زمستان ۱۳۹۷

## ۱۲- محدودیت‌های دیوان در تحقق و تضمین حقوق شهروندی

دیوان عدالت اداری نقش بسیار زیادی در تحقق و تضمین حقوق شهروندی دارد اقدامات موثر این دیوان به شرحی که در این فصل بدان پرداخته شد ملموس و قابل تحسین است. اما تا رسیدن به نقطه مطلوب فاصله بسیار زیادی است به خصوص اینکه نابرابری روابط بین دولت و اشخاصی خصوصی که از اصل قدرت سرچشمه می‌گرد بسیار زیاد است. محدودیت‌های دیوان مربوط به حوزه تقنین و اجرا می‌باشد. در حوزه تقنین قانون‌گذار صلاحیت‌های دیوان را کاهش داده و دستگاه‌های مستثنا از نظارت دیوان در مقایسه با کشورهای دیگر زیاد است. همچنین این دیوان در جذب قضات و استفاده از متخصصین حقوق عمومی تا کنون موفق عمل نکرده است. در این بخش به چالش‌ها و محدودیت‌های دیوان جهت انجام مأموریت ذاتی خویش می‌پردازیم.

### ۱۲-۱- کاهش صلاحیت دیوان

به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ رسیدگی به شکایات و تظلمات، و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتهای، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها به عهده آن مرجع می‌باشد. پس دیوان تنها مرجع عام است که به دعوی مردم علیه کلیه نهادها و سازمان‌های دولتی وابسته به دولت رسیدگی می‌کند. ولی با توجه به قانون سال ۱۳۹۰، قانون‌گذار درصدد کاهش صلاحیت دیوان برای رسیدگی به دعوای شهروندان علیه سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت است. مثلاً در اصلاحیه قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۷ و قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۶۷ و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص "مشکل اراضی بایر" مصوب ۱۳۷۱ و غیره... که قانون‌گذار رسیدگی به اعتراض به آرای کمیسیون‌های مربوطه را در صلاحیت محاکم عمومی قرار داده است. در این راستا نظریه شورای نگهبان که محدودکننده اختیارات دیوان می‌باشد. قابل بحث است. شورای نگهبان در تاریخ ۲۸/۸/۱۳۸۳ در پاسخ - استفساریه ۱۳۸۳/۸/۲ ریاست قوه قضائیه که در ارتباط با اصل ۱۷۳ قانونی اساسی که با توجه به اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر دارد: «قضات مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف باقوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود و اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری بخواهد» استفسار نمود که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل

شامل تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های قوه مقننه وقضائیه و یا سازمان‌های وابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و امثال آن نیز می‌شود. یا مخصوص به تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد. شورای نگهبان در پاسخ به اعلام کرد: که مقصود از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ قوه مجریه است که موضوع هم در دادنامه شماره ۸۲۳ هیات عمومی دیوان ذکر شد که ((با رعایت به نظریه شورای محترم نگهبان که در مقام تفسیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام شده است صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض نسبت به آئین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها و سایر نظامات دولتی به قرینه عبارت قوه مجریه مندرج در اصل مذکور اختصاص دارد و تعمیم صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبات قوه قضائیه و سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به آن فاقد محمل قانونی است...)). مورد دیگری که در خصوص کاهش صلاحیت دیوان بوده این می‌باشد که طبق تبصره یک ماده ۱۰ قانون دیوان میزان خسارت پس از تصدیق دیوان بر عهده دادگاه‌های عمومی است که این قابل انتقاد است. چرا که این امر باعث می‌شود زیان دیده «شهروندان» برای مطالبه حق قانونی خود با تاخیر بی‌مورد مواجه شود که باعث اطاله دادرسی می‌شود و دیگر شهروندان تمایلی به احقاق حق خود نداشته باشند.

همچنین در نظام حقوقی ما رسیدگی دعوای ناشی از قرارداد اداری در صلاحیت دادگاه اداری و دیوان نیست بلکه در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است که این علاوه بر خلاء قانونی، دیوان هم در آراء خود از خود سلب صلاحیت کرده است. در حالی که با توجه به فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری وملاحظه رابطه نا برابر شهروندان و اداره بهتر است در خصوص صلاحیت‌های دیوان اصول کلی حقوق عمومی را در نظر بگیریم ومواردی مثل مطالبه خسارت ناشی از قصور وخطای اداری و قرار داد اداری را نیز در صلاحیت دیوان بدانیم. زیرا در موارد بسیاریادی در قوه قضائیه شاهد صدور بخشنامه‌های خلاف صریح قانون از سوی ریس قوه قضائیه هستیم.

به موجب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان نمی‌باشد و همچنین در تبصره ماده ۱۲ دیوان رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفا این نامه‌ها بخشنامه‌ها و تصمیمات رییس قوه قضائیه مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی را از حدود صلاحیت دیوان در رسیدگی و ابطال آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی خلاف قانون و شرع خارج می‌داند. البته می‌توان از تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه و غیر

قانون‌گذاری قوه مقننه در دیوان شکایت کرد. با این همه امید می‌رفت که با تصویب قانون جدید جایگاه دیوان را ارتقاء و صلاحیت دیوان را افزایش دهند. لیکن در عمل به این مقصود فاصله زیاد است. اما قانون دیوان مصوب ۱۳۹۰ نگرش انقباضی نسبت به صلاحیت دیوان دارد. پس برای این که نظام اداری کشور ما ارتقاء پیدا کند و حقوق شهروندی در اداره‌ها با تضمین بیشتر باشد باید برای دیوان صلاحیت عام در حوزه رسیدگی اش قائل شویم.

## ۱۲-۲- نگرش انقباضی به محدوده صلاحیتهای دیوان

مفاد ماده ۱۲ دائر بر بیان موارد صلاحیت هیأت عمومی دیوان است و از آنجا که یکی از وظایف کلیدی این مرجع، رسیدگی به شکایات از مصوبه‌ها و آیین نامه‌ها است، بند (۱) ماده یاد شده، موارد صلاحیت هیأت عمومی و تبصره آن، امور خارج از صلاحیت آن مرجع را بیان کرده‌اند.

به نظر ما تصریح قانون جدید به موارد خارج از صلاحیت هیأت عمومی - و به عبارتی خط قرمزهای صلاحیت دیوان در مجموع، شان دیوان را به مراتب فرو کاسته و به تبع آن، احتمال تعرض واحدهای حاکمیتی مربوطه به حقوق بنیادین ملت در پوشش مصوبه‌ها و مقررات اصولاً دارای ماهیت و اعتبار قانون عادی را افزایش داده است. تبصره ماده ۱۲ مواردی را از شمول نظارت‌های دیوان خارج کرده و غیر قابل شکایت دانسته که به آنها می‌پردازیم:

## ۱۲-۲-۱- تصمیمات قضایی قوه قضاییه

به موجب تبصره ماده ۱۲ دیوان رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین نامه‌ها بخشنامه‌ها و تصمیمات رییس قوه قضاییه و... از شمول این ماده خارج هستند. صرفنظر از اینکه این عبارت، زاید است زیرا تصمیمات صادره از دادگاههای دادگستری، نظامی، دادگاههای انتظامی قضا و نیروهای مسلح در ماده ۱۰ به عنوان موارد غیر قابل شکایت در دیوان ذکر شده‌اند، آیا عبارت «تصمیمات قضایی قوه قضاییه» با قید «قضایی» آن در مقام بیان جواز شکایت از تصمیمات غیر قضایی آن قوه است؟ آیا تصویب این عبارت در حکم نسخ نظریه تفسیری مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان است که رسیدگی به شکایات از مقررات مصوب مقامات قوه قضاییه را خارج از صلاحیت دیوان، دانسته است؟

به نظر ما مفهوم عبارت یاد شده را باید در راستای نزدیکتر شدن به آرمانهای اصل یکصد و هفتاد و سوم و تضمین بیشتر حقوق ملت، تفسیر کرد و نتیجتاً تصمیمات غیر قضایی قوه قضایی از جمله مصوبه‌ها و دستور العمل‌های صادره توسط معاونان آن قوه - را الزاماً مشمول صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان دانست، در غیر این صورت، ضمن آنکه اطلاق اصل حاکمیت

قانون و شرع در خصوص مقررات مصوب دستگاه قضایی، زیر سوال می‌رود، ایفای نقش قانون گذاری آن قوه در کنار رسالتهای قضایی خود، بسیار محتمل می‌باشد.

### ۱۲-۲-۲- مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی

تبصره ماده ۱۲ به طور مطلق، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان را خارج از حیطه صلاحیتهای دیوان می‌داند، حال آنکه در این شورا، طیف متنوعی از اعمال سیاسی و اداری به چشم می‌خورد، بدیهی است اعمال سیاسی، غیر قابل کنترل قضایی‌اند لیکن آیا اعمال اداری آن مرجع نیز باید خارج از محدوده کنترل قضایی باشند؟ توضیح آنکه تفسیر قانون اساسی<sup>۱</sup>، کنترل مطابقت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و یا شرع<sup>۲</sup> و نظارت بر انتخابات<sup>۳</sup> (در قالب اعلام صلاحیت و یا عدم صلاحیت نامزدها و نیز اعلام صحت یا بطلان انتخابات در حوزه‌های انتخاباتی مربوطه) در زمره اعمال سیاسی شورای نگهبان قرار دارند، لیکن اعمال اداری - مالی درون سازمانی، فرایند استخدام و تعامل با مستخدمان اداری و نیز اقدام به تصویب مقرراتی نظیر آیین نامه<sup>۴</sup> و... به دلیل ماهیت اداری خود، لاجرم باید مشمول کنترل‌های دیوان باشند. در نتیجه، اطلاق عبارت «مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان» بر خلاف طبیعت چندگانه اعمال آن شورا و ناسازگار با رسالت دیوان عدالت اداری در کنترل اعمال اداری، ارزیابی می‌شود.

### ۱۲-۲-۳- مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

رویکرد جدید قانون‌گذار در غیر قابل شکایت دانستن مطلق تصمیمات و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، بیانگر قایل شدن‌شان تقنینی محض برای این مرجع است، البته این رویکرد در پاره ای از آرای دیوان نیز به چشم می‌خورد<sup>۵</sup>. به نظر ما صرفاً مصوبات مجمع در راستای وظیفه مربوط به حل معضلات نظام<sup>۶</sup> دارای وصف شبه تقنینی بوده و قانون‌گذاری ابتدایی آن مرجع در حوزه‌های دیگر، مخالف با اصل محوریت پارلمان و مراجع تقنینی ویژه -

۱. اصل نود و ششم قانون اساسی

۲. اصل نود و چهارم همان

۳. اصل نود و نهم همان

۴. نظیر اقدام به تصویب آیین‌نامه دفاتر اجرایی انتخابات در سراسر کشور

۵. رأی شماره ۲۹۹-۳ مورخ ۸-۹-۱۳۸۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۶. بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی



نظیر همه بررسی تقنینی<sup>۱</sup> است، از این رو، شاید بتوان سایر تصمیمات مجمع از قبل داوری میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و یا تصویب سیاست‌های کلان نظام<sup>۲</sup> را در زمره اعمال سیاسی (و نه تقنینی) دانسته و آنها را از شمول کنترل‌های دیوان خارج نمود. با این حال، خروج مطلق مصوبات و تصمیمات مجمع از چتر نظارت قضایی، محل تأمل است، چرا که مجمع علاوه بر انحام عمل تقنینی و اعمال سیاسی پیش گفته می‌تواند منشأ صدور برخی اعمال اداری نیز باشد، برای مثال دستورالعملی را برای نحوه بکارگیری پرسنل اداری و یا برقراری حقوق استخدامی آنها و یا اجرای قوانین استخدام در خصوص اشخاص مأمور به مجمع به تصویب برساند و یا شمول یا عدم شمول قانون کار در خصوص مستخدمان مربوط را تصریح دارد. در صورت پذیرش اطلاق عبارت «تصمیمات و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام» از دستورالعمل مغایر با قانون کار مصوب مجمع نمی‌توان به دیوان شکایت کرد لیکن در صورت تخصیص اطلاق آن به واسطه اعمال اداری مرجع یاد شده، صلاحیت جزئی دیوان در خصوص کنترل آن اعمال، محرز می‌نماید. متأسفانه قانون جدید، جایی برای هیچ تخصیص و استثنایی نگذاشته است.

#### ۱۲-۲-۴- مصوبات مجلس خبرگان رهبری

- به طور کلی مجلس خبرگان، منشأ صدور سه نوع عمل مختلف است:
- عمل تقنینی که حسب جواز مندرج در قانون اساسی، آن مرجع به تصویب کلیه قوانین مربوط به وظایف محوله خود می‌پردازد.<sup>۳</sup>
  - عمل سیاسی، شامل نظارت بر مقام رهبری و نهادهای تابعه وی و کنترل وجود و استمرار شرایط رهبری در وی و یا انتخاب رهبر جدید<sup>۴</sup>
  - عمل اداری، شامل سلسله مراتب درون سازمانی، مدیریت دبیرخانه مجلس خبرگان و تعامل با کارمندان و وابستگان اداری آن مجلس.

بدیهی است اعمال تقنینی و سیاسی به لحاظ ماهیت خود، از شمول کنترل‌های دیوان، خارج هستند لیکن مصوبات و تصمیمات مربوط به اعمال اداری آن مرجع را به هیچ دلیلی

<sup>۱</sup> اصل پنجاه و نهم قانون اساسی

<sup>۲</sup> بند یکم اصل یکصد و دهم قانون اساسی

<sup>۳</sup> اصل یکصد و هشتم قانون اساسی

<sup>۴</sup> اصل یکصد و یازدهم همان

نمی‌توان خارج از محدوده صلاحیت‌های دیوان نیست، بنابراین اطلاق مندرج در تبصره ماده ۱ در این خصوص، محل تأمل است.

### ۱۲-۲-۵- مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی

از آنجا که شورای عالی امنیت ملی در زمره مراجع تقنینی کشور قرار ندارد، استناد به ماهیت تقنینی اعمال آن برای خارج کردن مصوباتش از چتر کنترل قضایی، موجه نیست مگر اینکه اعمال یاد شده را جزو اعمال سیاسی بدانیم. اما آیا همه مصوبات آن شورا دارای صبغه اعمال سیاسی‌اند؟ به نظر ما صرفاً آن دسته از تصمیمات و مصوبات شورای مذکور که مربوط به تعامل امنیتی دولت ایران با کشورهای دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی و یا مربوط به سیاست‌های کلان دفاعی - امنیتی کشور بوده و در مقام نقش مشورتی شورا در حوزه‌های امنیتی و امور نظامی به مقام رهبری، ارائه می‌شوند، دارای وجهه عمل سیاسی، می‌باشند. برای مثال مدیریت پرونده انرژی صلح آمیز هسته‌ای ایران در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از سوی شورای یاد شده در زمره اعمال سیاسی قرار دارد، لیکن چنانچه تصمیم یا مصوبه شورا ناظر به اشخاص حقیقی یا حقوقی در کشور و یا دایر بر محدودیت حقوق فردی و اجتماعی شهروندان و یا محرومیت آنها از اعمال حقوق قانونی خود - بدون استناد به هیچ رأی قطعی قضایی باشد، این اعمال در زمره اعمال اداری شورا قرار داشته و لاجرم مشمول کنترل‌های دیوان خواهند بود، امری که به دلیل اطلاق تبصره ماده ۱۲ در بیان عدم صلاحیت دیوان در کنترل مطلق تصمیمات و مصوبات شورای یاد شده، به نحو نگران‌کننده‌ای نادیده گرفته شده است.

### ۱۲-۳- محدودیت حق دادخواهی

حق بر دادخواهی یکی از مهم‌ترین حقوق شهروندی می‌باشد به این معنی که شهروند بتواند برای احقاق حق خود به دادگاه صلاحیت‌داری که قانون مشخص کرده مراجعه کند. این حق در ماده ۱۰ در اعلامیه جهانی حقوق بشر که مقرر دارد: «هر کس با مساوات کامل حق دارد که دعوایش به وسیله دادگاه مستقل و بی‌طرف، منصفانه. علنا رسیدگی بشود...» و همچنین در ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی «... هر کس حق دارد به این که به دادخواهی او منصفانه و علنی در یک دادگاه صالح و مستقل و بی‌طرف تشکیل شده طبق قانون رسیدگی بشود و...». این حق هم در اصل ۳۴ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است این اصل عنوان دارد که «دادخواهی حق مسلم هر فرد ایرانی است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید همه افراد ملت حق دارند. این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون مراجعه به آن را دارد منع کرد».

فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری  
شماره ۱۳۸ زمستان ۱۳۹۷

یکی دیگر از محدودیت‌های دادخواهی شهروندان در دیوان عدالت اداری فقدان شعب استانی دیوان عدالت و دادگاه‌های بدوی و تجدید نظر در شهرستان و استان‌ها است. (گرچی، ۱۳۸۸: ۱۷۶)

استقرار دیوان در تهران باعث شده که دسترسی مستقیم شهروندان به این نهاد با مشکل مواجه شود. وجود پرونده‌های زیاد که در سراسر کشور به این نهاد سرازیر می‌شود باعث شده که کارکرد دیوان در رسیدگی با مشکل مواجه شود. پس نیاز می‌باشد مرجع یا مراجع مشابه در سایر مناطق کشور دایر شود تا این که حقوق شهروندان هم بهتر تضمین شود. هر چند که به موجب این نامه اجرایی شوراها حل اختلاف تصوی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۶ وزارت دادگستری برای کاستن پرونده‌ها به دیوان عدالت اداری به تشکیل شوراها حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری پرداخته یا این که می‌توان شاکي را ملزم کرد. برای طرح دعوی و شکایت اول به نهاد یا سازمانی که شکایت دارد مراجعه کند و از طریق روندی اداری که در آن جا وجود دارد دعوا خود را فیصله دهد. در خصوص جایگاه شاکي و متشاکي در دیوان محدودنگری وجود دارد به این صورت که گاهی دعوای برخی از نهادهای دولتی پذیرفته می‌شد و گاهی هم رد می‌شد تا این که جایگاه مردم به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی اختصاصی یافت.

در این خصوص دادنامه‌های ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ چنین مقرر دارد:

«نظر به اینکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تاسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایت تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده است و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان عدالت اداری نیز اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی می‌باشد. علی هذا شکایت و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

اما در صورتی که شرکت‌های دولتی در مقام اعمال حاکمیت نباشد یعنی در مقام اعمال تصدی‌گری باشند مثلاً شرکت دولتی کارگری را استخدام کرده باشد و در این خصوص شرکت‌های دولتی می‌توانند علیه آراء مراجع مانند حل اختلاف موضوع قانون کار به دیوان شکایت کنند چون این شرکت دولتی در مقام اعمال حاکمیت نیست بلکه در اعمال تصدی‌گری یا کارفرما می‌باشد. پس با روند تحولات و نیازهای اجتماعی شهروندان علاوه بر گسترش صلاحیت دیوان در خصوص جایگاه شاکي و متشاکي باید با ایجاد شعب دیوان در سایر استان‌ها و شهرستان‌ها بتوانیم حقوق شهروندان در این زمینه تضمین کنیم.

## نتیجه‌گیری

مقوله‌ی حقوق شهروندی چه در منابع و قوانین داخلی و چه در منابع و قوانین بین‌المللی از اهمیت ویژه برخوردار است موضوع حقوق شهروندی در بسیاری از اصول و مواد قوانین و منابع داخلی و بین‌المللی از جمله قانون اساسی، قانون مجازات اسلامی، قانون مدنی، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر و همچنین کنوانسیون‌هایی از جمله کنوانسیون‌های منع بردگی، الغای کار اجباری و نیز مقوله‌ی نامه‌هایی از جمله ژنو، رفع تبعیض از زنان و ... به چشم می‌خورد. حقوق شهروندی نیز در ماده ۷ حقوق شهروندی ابلاغی از رئیس‌جمهور مورخ ۲۹ آذر سال ۱۳۹۵ نیز اینچنین بیان شده است: شهروندان از کرامت انسانی و تمامی مزایای پیش‌بینی‌شده در قوانین و مقررات به نحو یکسان بهره‌مند هستند. ماده ۵۶ قانون فوق‌الذکر نیز این چنین بیان می‌دارد: حق شهروندان است که به‌منظور دادخواهی آزادانه و با سهولت به مراجع صالح و بی‌طرف قضایی، انتظامی، اداری و نظارتی، دسترسی داشته باشند. هیچ‌کس را نمی‌توان از این حق محروم کرد.

حقوق شهروندی به مجموع حقوق و آزادی‌هایی اطلاق که دولت اجرای آن را برای اتباع خود تأمین و تضمین می‌کند. یکی از رسالت‌های دیوان عدالت اداری طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی تضمین و صیانت از حقوق و منافع شهروندان است که آرای متعددی را در این زمینه صادر کرده است. رویکرد شهروند محور دیوان، قاضی و دادرسان اداری به دنبال صیانت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است. از این منظر طرف عمومی دعوا آن اندازه اقتدار دارد که از حقوق خود صیانت کند بدین لحاظ قاضی وظیفه‌ی خود می‌داند که به یاری طرف ضعیف دعوا که شهروندان است بشتابد و از طرق قانونی از وی احقاق حق کند. وجود دیوان و دادگاه‌های اداری گرایش به حمایت و دفاع از حقوق و آزادی افراد است. و فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری و دیوان و نهادهای مدنی به طور کلی حقوق عمومی مدرن تا حدود زیادی در حمایت از شهروندانی است که در مقابل دستگاه پرهیمنه‌ی حکومتی بی‌پناه و یاورند و گرنه دولت آن اندازه اقتدار داشته و دارد که به هیچ‌هراسی خواسته‌های خود را به فعل درآورد و تجربه نشان داده است که در این مسیر هیچ مانع و رادعی را نیز بر نمی‌تابد. با توجه به فلسفه‌ی وجودی دیوان عدالت اداری یکی موارد برجسته دیوان در تضمین رعایت حقوق شهروندی اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. دیوان آرای طبق اصول حقوق شهروندی صادر کرده است مانند اصل قانونی بودن، ممنوعیت تبعیض، و ... که در این آراء اصل احترام احترام به حقوق مالکانه شهروندان بیش از اصول دیگر مورد توجه قرار گرفته شده است. هرچند که عملکرد دیوان به

عنوان مهمترین مرجع عمومی اداری در کشور در زمینه حقوق شهروندی گام‌های مثبتی برداشته است اما در عرصه دادرسی اداری نارساییها و کاستی‌هایی دارد از جمله آن‌ها میتوان به محدودیت امر دادخواهی، تراکم پرونده‌ها و شکایات و برخی نقایص آیینی ویژه و مهمتر از همه تاثیرپذیری کمتر از آموزه‌های حقوق عمومی و اداری به نحو روشمند و انعکاس آن در آراء دیوان کاستن از صلاحیت دیوان، عدم دادرسی منصفانه اشاره کرد.

در نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران راهکارهای مختلفی از تفکیک قوا گرفته تا نظارت پارلمانی و نظارت قضایی، برای تضمین و حمایت از حقوق شهروندی به کار گرفته شده است. لکن آنچه که به عنوان ضمانت اجرای اصلی رعایت و احترام به حقوق شهروندی مد نظر قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده، نظارت قضایی است. تأسیس دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع عالی قضایی برای رسیدگی به شکایات افراد از عملکرد دولت به موجب قانون اساسی نشانگر درجه اهمیتی است که قانونگذار به صیانت حقوق فردی شهروندان و تضمین آن در دستگاه اداری کشور قائل گردیده و گام مهمی در جهت اصلاح دستگاه اداری کشور محسوب می‌شود. دیوان عدالت داری با لغو اقدامات و تصمیمات خلاف قانون یا ابطال آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر با قانون و نیز تنبیه متخلفین و مستنکفین از اجرای قانون در مقوله دادرسی اداری نقش بسزایی در ارتقا و گسترش حقوق شهروندی به ویژه حق دادخواهی و نیز حق دارا بودن حکومت مطلوب داشته است. به صورت کلی تر می‌توان گفت: دیوان عدالت اداری می‌تواند در تحقق هر سه عنصر بنیادین حاکمیت قانون به ایفای نقش بپردازد. از یک سو دیوان نهادهای دولتی را وادار به حرکت در چهارچوب صلاحیتهای قانون از پیش تعیین شده می‌نماید و از سوی دیگر به تضمین رعایت سلسله مراتب قانون و آیین نامه می‌پردازد و همچنین از طریق دادرسی اداری به پاسداری از حریم قانون در برابر تجاوزات احتمالی مقامات اجرایی مبادرت می‌کند.

شعب دیوان عدالت اداری در آرای خود افزودن به شرایط مقرر در قانون را خارج از حدود صلاحیت مراجع اداری دانسته‌اند. شعب دیوان وجود کلیه ی شرایط مد نظر قانون‌گذار را شرط انجام وظیفه توسط مراجع اداری دانسته و در مواردی که کلیه ی شرایط قانونی کامل نیست مراجع اداری را مکلف به انجام وظیفه نمی‌دانند. براساس آرای شعب دیوان عدالت اداری، اگر در قانون برای انجام امری، تشریفات در نظر گرفته شده است، مرجع اداری باید در اتخاذ تصمیم در مورد آن امور، تشریفات مقرر در قانون را رعایت کند. به موجب آرای مورد بررسی، مرجع اداری نمی‌تواند با استناد به قوانینی که مهلت اعتبار آنها به پایان رسیده است، تصمیماتی اتخاذ کند یا اقداماتی انجام دهد و اخذ هر گونه وجه توسط مراجع اداری بدون وجود مجوز قانونی، مغایر قانون است. براساس آرای مورد بررسی، هیچ مقام اداری حق ندارد در

مواردی که قانونگذار برای امری مجازات در نظر نگرفته است، مجازات تعیین کند. دیوان عدالت اداری در مواردی که مقررات به اداره، صلاحیت اختیاری در مورد موضوعی اعطا کرده است، دعوی الزام اداره به اتخاذ تصمیمی معین در زمینه‌ی موضوع را رد کرده است. دیوان مرجع اداری را ملزم به عدم تأخیر در تصمیم‌گیری می‌داند و با تأکید بر این مسئله، در مواردی که قصور مرجع اداری و تأخیر در انجام وظیفه موجب خسارت به شهروندان شده، مرجع اداری را ملزم به پرداخت خسارت وارده کرده است. مراجع اداری مکلف اند در موضوعات به شرایط یکسان، تصمیم مشابه بگیرند و بر این اساس دیوان عدالت اداری تصمیم مراجع اداری را در مواردی که با افراد در شرایط برابر تبعیض قائل شده اند، ابطال کرده است.

براساس آرای دیوان، مراجع اداری مکلف اند به حقوق مکتسب شهروندان احترام بگذارند و حقوق مالکانه‌ی آنها را رعایت کنند. بر این اساس در مواردی که مرجع اداری به موجب قانون مجاز به تعدی به حقوق مکتسب یا حقوق مالکانه‌ی افراد شده است، باید خسارات وارده به آنها را جبران کند. شعب دیوان عدالت اداری مراجع اداری را مکلف به تصمیم‌گیری مستدل و مستند دانسته اند و تصمیمات مراجع اداری را در مواردی که بدون دلیل اتخاذ شده است، ابطال کرده اند. براساس آرای دیوان باید بین تصمیم گرفته شده توسط مرجع اداری و تأمین منافع عمومی تناسب وجود داشته باشد و دیوان در مواردی که تصمیم اداری نامتناسب بوده و موجب ورود زیان به شهروندان شده است، مرجع اداری را مکلف به جبران خسارت وارده دانسته است. نکته‌ی مهم در مورد رعایت بایسته‌های تصمیم‌گیری توسط مراجع اداری، نبود قوانین تعیین کننده در روند اتخاذ تصمیم اداری و بایسته‌های مورد نیاز در این زمینه است. امری که موجب شده است شعب دیوان عدالت اداری با استناد به عمومات و قواعد کلی حقوقی تصمیمات اداری را در مورد نظارت قرار دهند. این امر ضرورت وجود قانون یا قوانینی را که به صورت شفاف و مشخص آیین تصمیم‌گیری اداری و بایسته‌های اتخاذ تصمیم اداری را بیان کنند روشن می‌سازد.

### فهرست منابع

- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۲). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری آبان ۱۳۹۱. چاپ اول. تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری آذر ۱۳۹۱. چاپ اول. تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.

- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری دی ۱۳۹۱. چاپ اول. تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری اسفند ۱۳۹۱. چاپ اول. تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۳). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری بهمن ۱۳۹۱. چاپ اول. تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.
- اداره‌ی انتشار رویه‌ی قضایی کشور (۱۳۹۲). مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری مهر ۱۳۹۱. چاپ اول. تهران: پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.
- استوار سنگری، ک. ۱۳۸۸، «مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری» در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی
- افنداک، خ ۱۳۸۵. «حقوق شهروندی و قضایی»، مجموعه مقالات همایش حقوق شهروندی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد ماکو.
- امامی، م؛ استوار سنگری، کوروش. (۱۳۹۱). حقوق اداری. جلد ۲. چاپ دوم. تهران: میزان.
- خادم، ع (۱۳۴۵). عدالت در انگلستان. تهران: چاپخانه بانک ملی.
- دومیشل، الف. (۱۳۷۶). حقوق عمومی. ترجمه‌ی ابوالفضل قاضی شریعت پناهی. چاپ اول. تهران: دادگستر.
- دومیشل، اولولومییر، پییر، ۱۳۷۶. «حقوق عمومی» ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، نشر دادگستر.
- رستمی، و. (۱۳۹۰). مالیه‌ی عمومی. چاپ اول. تهران: میزان.
- رضایی زاده، م. (۱۳۹۲). بایسته‌های تصمیم‌گیری اداری. فصلنامه حقوق عمومی. شماره هشت سنجایی، ک. (بی تا). جلد اول. چاپ سوم.
- صدرالحفاظی، ن. (۱۳۷۲). نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری. چاپ اول. تهران: شهریار.
- طباطبائی مؤتمنی، م. (۱۳۸۰). حقوق اساسی. چاپ هفتم. تهران: میزان.
- طباطبائی مؤتمنی، م. (۱۳۹۰). حقوق اداری. چاپ هفدهم. تهران: سمت.
- عمید زنجانی، ع. (۱۳۸۶). قواعد فقه (بخش حقوق خصوصی). چاپ اول. تهران: سمت.
- گرگی ازندریانی، ع. ۱۳۸۸، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل.

محقق داماد، م. (۱۳۸۵). قواعد فقه (بخش مدنی). چاپ چهاردهم. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

محمدی همدانی، الف. (۱۳۸۷). نمونه آراء شعب دیوان عدالت اداری. چاپ اول. تهران: جنگل.

مرادی برلیان، مهدی. (۱۳۹۲). اصل تناسب (در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران). چاپ اول. تهران: خرسندی.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴). مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان؛ در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (۱۳۶۱-۱۳۸۳)، چاپ اول. تهران: دادگستر.

مرکز مالگیری، الف. (۱۳۸۵). حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها. چاپ دوم. تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری. (۱۳۹۱). رویه‌ی قضایی در شعب دیوان عدالت اداری. دفتر نخست. چاپ اول. قم: نشر قضا.

معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری. (۱۳۹۲). رویه‌ی قضایی در شعب دیوان عدالت اداری. دفتر دوم. چاپ اول. تهران: جنگل جاودانه.

هاشمی، م. ۱۳۸۳. گزارش کوتاه بر تمینیت شهروندان در نظام اسلامی و حقوق داخلی بین المللی. مجموعه مقالات حقوق بشر و گفتگوی تمدن‌ها. قم: دانشگاه مفید.

هداوند، م. (۱۳۸۹). حقوق اداری تطبیقی. چاپ اول. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

هداوند، م. آقای طوق، ۱۳۸۹. مسلم، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، چاپ اول، انتشارات خرسندی.

هداوند، م؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹). اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه‌ی تطبیقی در حقوق فرانسه، سوئیس، آلمان، مصر، لبنان، انگلیس و آمریکا. مرکز مطالعه توسعه‌ی قضایی معاونت حقوقی و توسعه‌ی قضایی قوه‌ی قضاییه. چاپ اول. تهران: خرسندی.