

## بررسی نقش نظارتی دیوان عدالت اداری بر رعایت حقوق ملت در پرتو آیات قرآن

محمد حسینی\*

داود قاسمی\*\*

تاریخ دریافت: ۹۸/۹/۱

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۳۰

### چکیده

در تنظیم مناسبات دولت- شهروند نمی‌توان برآوردن حقوق افراد را به حسن نیت حکومت محول نمود و دسترسی به دادرسی اداری را باید همچون ابزاری برای دستیابی شهروندان به دیگر حقوق خود در نظر گرفت. در نتیجه، علاوه بر محاکم قضایی که به اختلافات بین مردم رسیدگی می‌کنند، باید محاکم اداری بی طرف و مستقلاً وجود داشته باشند که افراد در صورت نقض حقوقشان از سوی ارگان‌های دولتی و مجریان قانون بتوانند به منظور احقاق حق خود به آنجا مراجعه کنند که از جمله این محاکم، دیوان عدالت اداری است و اینکه دیوان عدالت اداری چه نقشی در نظارت بر رعایت حقوق ملت دارد؟ به عنوان مسأله‌ای قابل طرح است. در این پژوهش که به روش توصیفی-تحلیلی صورت گرفته این نتیجه قابل بیان است که؛ دیوان عدالت در نقش حامی و مدافع حقوق ملت، اقدامات و تصمیمات مأمورین و نیز مصوبات واحدهای دولتی را زیر نظر می‌گیرد، به عنوان مرجعی قضایی به صورت غیر مستقیم در تحقق حقوق ملت با نظارت بر محاکم اداری انجام وظیفه می‌نماید.

**کلیدواژه‌گان:** دادرسی، آزادی، شهروند، تبعیض، اطلاعات.

---

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، گروه علمی حقوق، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران.

\*\* استادیار، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، گروه علمی حقوق، دانشگاه غیر دولتی - غیر انتفاعی شمال، آمل، ایران.  
d.ghasemi@shomal.ac.ir

## مقدمه

حقوق ملت از مباحث محوری نظام‌های سیاسی است که در قانون‌های اساسی نظام‌ها به آن تأکید می‌شود و شکل‌گیری و نهادینه شدن یک جامعه دموکراتیک و پایدار مستلزم توجه جدی به حقوق ملت می‌باشد که کشورهای مختلف جهان تلاش می‌کنند آن را سرلوحه قانون اساسی خود قرار دهند. حقوق ملت، از یک سو مجموعه‌ای از حقوق طبیعی است که از خصلت عالی انسان ناشی می‌شود و قانونگذار در تدوین قوانین، حق سلب یا محدودیت آن را ندارد و دولت‌ها نیز نباید مانعی در مقابل آن ایجاد کنند و از سوی دیگر، مجموعه‌ای از حقوق موضوعه است که دولت اجرای آن را طبق قوانین داخلی برای پیروان خود تأمین و تضمین کرده و محتوای آن حقوق از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است (سراجی، ۱۳۸۸: ۱۴۲).

درباره منشأ چنین حقوقی دو دیدگاه اساسی وجود دارد: از نقطه نظر حقوق مذهبی، در دیدگاه مسیحی، نظام عالم پیرو یک سلسله قوانین طبیعی است که نسبت به قوانین موضوعه بشری برتری دارد و انسان موظف است آن‌ها را به یاری عقل کشف کند و سرلوحه زندگی خویش قرار دهد (طباطبایی، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

در کشور ما و اصولاً کشورهای اسلامی تا عصر مدرن، احکام شریعت نقشی اساسی در این زمینه داشته‌اند. این قوانین که شامل موضوع‌هایی همچون معامله، نکاح، طلاق، مجازات و بسیاری دیگر از امور ضروری زندگی گروهی می‌شد، پاسخگوی نیازهای جوامع بشری بود، ولی با ایجاد شرایط جدید در زندگی، تدوین قوانین مصوب و مکتوبی که نوع حکومت، حدود اختیارات حاکم، تعریف قوای حکومتی و تعیین حدود اختیارات آن‌ها، تأمین آزادی‌ها و امنیت فردی و در کل، تعریف جایگاه ملت در برابر حکومت، رابطه مردم با دولت و دیگر قوانین جدید را تعریف و برای اجرای آن راهکار اساسی معرفی کند، ضروری و لازم به نظر می‌رسید. حقوق طبیعی، همان حقوقی است که در ذات همه انسان‌ها نهاده شده است و وظیفه قانونگذار، تلاش برای کشف آن‌هاست تا بتواند حقوق موضوعه را بر پایه آن قرار دهد (سراجی، ۱۳۸۸: ۱۴۲).

در نظام اسلامی و نیز برای ایجاد امت اسلامی، هیچ پشتوانه و قدرتی جز ایمان، اراده و حضور مردم وجود ندارد؛ زیرا حفظ و استمرار و تقویت و تعمیق همین حضور و

مشارکت، مشکلات را حل می‌کند و هدف‌های جامعه اسلامی را تحقق می‌بخشد. همواره در تقابل میان فرد و دولت، این دولت است که به واسطه برخورداری از امکانات و ابزار قدرت در موضعی برتر نسبت به فرد قرار می‌گیرد. به همین سبب این امکان متصور است که حقوق ملت در صورت تعارض با منافع دولت، از سوی دولت نادیده انگاشته شده و نقض گردد. از این رو، ایجاد ساز و کارهای حمایت از فرد جهت احقاق حقوق خویش در چنین وضعیتی، امری طبیعی به نظر می‌رسد. به عبارتی دیگر، نهادهای اداری به دلیل بهره‌مندی از صلاحیت و اختیارات گسترده به سادگی می‌توانند حقوق افراد اعم از حقیقی و حقوقی را نقض نمایند. تحقق اصل حاکمیت قانون در نهادهای اداری مستلزم وجود مرجعی قضایی است که حق نظارت بر قانونی بودن اعمال این نهادها را داشته باشند.

به همین منظور، بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس شده است. به موجب اصل مذکور؛ «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد...». همچنین اصل سی و چهارم قانون اساسی اعلام می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح مراجعه نماید. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد».

بنابراین، هرگاه یک حق شخصی به واسطه عمل اداری خلاف قانون و نیز خلاف قواعد و مقررات حاکم بر حقوق عمومی تضییع گردد، می‌بایست برای فرد امکان طرح دعوا و به تبع آن احقاق حقوق فردی در مراجع قضایی اداری فراهم گردد. با توجه به مطالب بیان شده این مسأله مطرح می‌شود که دیوان عدالت اداری چه نقشی در نظارت بر رعایت حقوق ملت دارد؟ لذا، شناخت نقش نظارتی دیوان عدالت اداری بر رعایت حقوق ملت در نظام قضایی کشور، میزان تأثیر این مرجع بر تأمین حقوق ملت را امکانپذیر خواهد ساخت.

### پیشینه تحقیق

در خصوص سابقه و پیشینه تحقیق می‌توان اذعان نمود تا کنون تحقیقی به صورت تخصصی و نیز با رویکرد حقوقی، نقش نظارتی دیوان عدالت اداری بر رعایت حقوق ملت را مورد بررسی قرار نداده است. با این وجود برخی موارد که تا حدودی با موضوع تحقیق، ارتباطی جزئی دارند مورد اشاره قرار می‌گیرد:

- حمید ضرابی (۱۳۷۸) در پایان‌نامه خود با عنوان «نظارت قضایی بر تشکیلات اداری در نظام حقوقی ایران و فرانسه» به طور کلی به نظارت قضایی بر تشکیلات اداری پرداخته است.

- محمد سراجی در مقاله‌ای (۱۳۸۸) با عنوان «حقوق ملت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» شرحی در خصوص فصل سوم قانون اساسی ج.ا.ا. پرداخته است.

- علی محمد فلاح‌زاده و مرتضی نجابت‌زاده (۱۳۹۳) در مقاله‌ای با عنوان «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب‌های اداری» تأکید نموده که نظارت قضایی بر انتصاب‌های اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، اما به دلیل اینکه این تصمیمات، نوعی و کلی نیستند، قابلیت طرح در هیأت عمومی دیوان را ندارند. روش تحقیق در این پژوهش نیز، توصیفی از نوع تحلیل محتوا است و گردآوری اطلاعات در این تحقیق کتابخانه‌ای است. روش تجزیه و تحلیل اطلاعات در این تحقیق نیز، روش تحلیل محتوا است.

### احقاق حقوق مردم و برقراری عدالت اداری به عنوان اهداف تشکیل دیوان عدالت اداری

با توسعه وظایف و مسئولیت‌های قانونی دولت و افزایش میزان نظارت و کنترل و مداخله آن در شئون مختلف جامعه بر حجم روابط و مناسبات واحدهای دولتی با مردم و بروز درگیری‌ها و اختلافات آن‌ها افزوده می‌شود و با این کیفیت احتمال انحراف یا سوء استفاده از قدرت قانونی در این قوه به مراتب از دو قوه دیگر بیش‌تر است. زیرا امکان دارد که قوه مجریه در اجرای تکالیف قانونی خود از مسیر قانون منحرف شود و با وضع نظامات دولتی با عناوین مشابه آیین‌نامه و تصویب‌نامه و غیره... مغایر موازین قانونی به

حریم قوه مقننه تجاوز کند و در خصوص قضاوت در دعاوی علیه خود اصول بیطرفی را زیر پا بگذارد و حقوق طبیعی و مشروع اشخاص را مورد تعدی قرار دهد و در نتیجه موجبات تضییع حقوق شهروندی و نارضایتی شهروندان را فراهم نماید. در تنظیم مناسبات دولت - شهروند نمی‌توان برآوردن حقوق افراد را به حسن نیت حکومت محول کرد. بنابراین حق دستیابی به دادرسی اداری را باید همچون ابزاری برای دستیابی شهروند به دیگر حقوق خویش در نظر گرفت. به دیگر سخن، دسترسی به دادگستری اداری مقدمه واجب برآورده شدن حق دادخواهی است (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۳).

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 تشکیلات دستگاه اداری کشور قائل گردیده است و گام مهمی در جهت اصلاح دستگاه اداری کشور و منشأ انقلابی بزرگ و اساسی در ساختار آن است.

اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی در این خصوص بیان داشته: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم ... دیوانی به نام دیوان عدالت اداری... تأسیس می‌گردد...». این اصل، شاکی یا خواهان در دیوان عدالت را «مردم» دانسته است. این واژه مبهم است و برای فهم مراد قانونگذار باید به قانون عادی مراجعه کرد. ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در بیان صلاحیت دیوان از حیث خواهان و شاکی می‌گوید: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از ...» بر اساس این عبارت، خواهان یا شاکی در دیوان اشخاص حقیقی یا حقوقی اند. این عبارت نیز ابهام را مرتفع نمی‌سازد؛ زیرا این سؤال وجود دارد که مقصود از آن صرفاً اشخاص حقوقی حقوق خصوصی است یا اشخاص حقوقی حقوق عمومی را نیز شامل می‌شود.

در مورد مشخصات حقوقی خواهان در دیوان عدالت اداری دو نظریه متفاوت وجود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۰۶):

۱- نظریه صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با شاکی (خواهان): طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که عبارت «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدون قید حصر دربرگیرنده

همه اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی، اعم از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی است. طرفداران این نظریه دلایلی را برای اثبات ادعای خود بیان می‌نمایند از جمله هرچند اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام شاکی در دعاوی داخل در صلاحیت دیوان را مردم دانسته است، در قسمت آخر همان اصل، حدود اختیار و نحوه عمل دیوان منوط به حکم قانون عادی گردیده است. در همین راستا قانون دیوان عدالت اداری «اشخاص حقیقی و حقوقی» را در مقام شاکی در دیوان شناخته است. همچنین؛ طبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی «هر کس» می‌تواند ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌هایی را که با احکام اسلامی و با قوانین مغایرت داشته باشد، از دیوان تقاضا کند.

۲- نظریه اختصاص جایگاه شاکی به «مردم»: طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که طرف شاکی در دیوان عدالت اداری، «مردم» یا «اشخاص حقوقی حقوق خصوصی» است. و برای اثبات نظریه خود دلایلی را اقامه می‌نمایند از جمله در تفسیر قوانین، شناختن قصد و نیت قانونگذار بسیار حائز اهمیت است. این برداشت که شاکی می‌تواند شخص حقوقی حقوق عمومی باشد با قصد و غرض قانونگذار ناسازگار به نظر می‌رسد؛ زیرا نیت قانونگذار از تدوین اصل ۱۷۳ قانون اساسی، جلوگیری از تجاوزات دولت به حقوق مردم بوده است. همچنین، به عنوان یک مرجع قضایی اختصاصی، صلاحیت دیوان محدود به حدودی است که قانونگذار تعیین کرده است. بر این اساس، رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی بر ضد یکدیگر را نمی‌توان در صلاحیت دیوان دانست؛ زیرا حل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی، به ترتیبی است که در تصویب‌نامه هیأت وزیران مقرر گردیده است.

به منظور پایان بخشیدن به اختلاف آرا در بین شعب دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان در مقام ایجاد وحدت رویه قضایی به قبول نظریه «اختصاص جایگاه شاکی به مردم» رأی داد. از این دیدگاه، دیوان عدالت اداری مرجع تظلمات اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی علیه واحدهای دولتی و مأمورین آنهاست و بنابراین شکایت واحدهای دولتی علیه یکدیگر قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. در این مورد رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان به شماره‌های ۳۷، ۳۸ و

۳۹، مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ مبنی بر اینکه «شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد»، صادر شده است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۰۹).

در خصوص موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری در رابطه با خواننده نیز دو نظریه «حصر مصادیق واحدهای دولتی به دستگاه‌های قوه مجریه» و «گسترش مصادیق واحدهای دولتی به کلیه واحدهای قوای سه‌گانه» مطرح شده است که با توجه به اختلاف نظرهای بوجود آمده درباره صلاحیت دیوان در خصوص «خواننده»، رئیس قوه قضائیه وقت طی نامه‌ای در تاریخ ۸۳/۸/۲ از شورای نگهبان چنین درخواست می‌کند: «با توجه به اینکه اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالفت با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند، تفسیر آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضائیه و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد» (استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۲۷۷).

شورای نگهبان نیز نظریه تفسیری خود را در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ به شرح زیر بیان می‌کند: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است».

تفسیر شورای نگهبان در قانون سال ۱۳۸۵ دیوان عدالت اداری لحاظ گردید و در تبصره ماده ۱۹ این قانون چنین متبلور شد: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است». علی‌رغم صراحت نظریه تفسیری شورای نگهبان، تبصره ماده ۱۹ مذکور صرفاً تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات نهادهای فوق‌الذکر را

از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان خارج می‌نماید. به عبارت دیگر، تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه (مانند مقررات استحضامی) و سایر تصمیمات اداری نهادهای فوق‌الذکر قابل شکایت در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. از سوی دیگر، باید خاطر نشان ساخت که رویه دو دهه گذشته شورای نگهبان نیز دلالت بر این امر دارد که شورای مذکور طی سال‌های گذشته نه تنها تصمیمات اداری و استحضامی بلکه برخی از مصوبات نهادهای غیر از قوه مجریه را نیز به جهت مغایرت آن‌ها با موازین شرعی ابطال نموده است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۱۳). قانون جدید دیوان نیز ضمن تبصره ماده ۱۲ خود، رسیدگی به شکایات از تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی را از شمول صلاحیت خود خارج کرده است.

همانطور که اشاره شد، زمامداران و نهادهای اداری و سیاسی به خاطر برخورداری از ابزار سلطه می‌توانند هر آن، آزادی و حقوق شهروندان را مورد تجاوز قرار دهند. به همین جهت ترسیم قلمرو صلاحیت‌های اداری نخستین گام ضروری برای صیانت از شهروند در مقابل دولت به شمار می‌رود اما دستیابی به چنین هدفی بدون وجود سازوکارهای دقیق و کارآمد دادرسی اداری ناممکن است (حائری، ۱۳۷۴: ۳۳). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور جلوگیری از نقض حقوق مردم و همچنین برای رسیدگی به شکایات آنان از دستگاه‌های دولتی تدابیر ویژه‌ای پیش‌بینی نموده است. طبق اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی به شکایات مردم از طرز کار مجلس یا قوه مجریه و قوه قضائیه رسیدگی می‌نماید، سازمان بازرسی کل کشور برابر اصل ۱۷۴ قانون اساسی نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین مراقبت می‌نماید و دیوان عدالت اداری نیز به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، وظیفه رسیدگی (قضایی) به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها را بر عهده دارد.

از میان این مراجع، دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع قضایی که به صورت تخصصی به امر دادرسی اداری می‌پردازد، نقش بسزایی در خدمت‌رسانی به مردم و دفاع



از حقوق آنان در برابر تعديات احتمالی مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی بر عهده دارد (طباطبایی، ۱۳۷۸: ۱۱۲). در واقع قانونگذار با درک صحیح از لزوم رسیدگی تخصصی و سریع به شکایات مردم از قدرت عمومی و تأثیر آن در حفظ و گسترش حقوق شهروندی و دسترسی به اهداف متعالی احقاق حقوق مردم و برقراری عدالت اداری، اقدام به تأسیس یک مرجع قضایی اختصاصی جهت رسیدگی به این گونه دعاوی نموده است. احیاء حقوق عامه، گسترش عدالت اداری، آزادی‌های مشروع و نظارت بر رعایت حقوق ملت که در قانون اساسی شناسایی شده و ممکن است در جریان تصمیمات و اعمال مقامات دولتی ضایع شود، از جمله وظایف کلی قوه قضاییه است که از طریق دیوان عدالت اداری بخش مهمی از آن تضمین و تأمین می‌شود.

### مصادیق حمایت از حقوق ملت در آراء دیوان عدالت اداری

از جمله مصادیقی که در آراء دیوان عدالت اداری در خصوص حمایت از حقوق ملت می‌توان مورد ملاحظه قرار داد عبارت‌اند از توجه به لزوم رعایت اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین و مقررات، رعایت اصل برابری شهروندان و منع تبعیض ناروا، رعایت حقوق و آزادی‌های مربوط به شغل، آزادی بیان و دسترسی آزاد به اطلاعات که هر یک در بندی مجزا بیان خواهد شد.

#### ۱. توجه به لزوم رعایت اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین و مقررات

اصل «عطف بماسبق نشدن» قوانین و تصمیمات اداری در حقوق اداری و لزوم احترام به آن از سوی مقامات اداری یکی از موضوعات مهم و شایع در فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری است (گرچی، ۱۳۸۷: ۳۴). این اصل مقدمتاً تحت عنوان اصل عطف به ما سبق نشدن قانون در قانون اساسی و قوانین عادی مورد تأکید قرار گرفته و جزء اصول مسلم حقوقی تلقی می‌گردد و با همان فلسفه عطف به ما سبق نشدن در سایر حوزه‌های حقوق، در حقوق اداری نیز مطرح است، با این اهمیت که مقامات اداری مکلف‌اند در فرآیند اتخاذ تصمیمات اداری همواره این اصل را مد نظر قرار دهند. در حقوق اداری این اصل تحت عنوان «اصل عطف به ما سبق نشدن اعمال اداری» شهرت دارد. مطابق این

اصل هرگاه مردم عملی را انجام داده باشند و سپس آیین‌نامه‌ای وضع شود، نمی‌تواند اعمال قبلی مردم را باطل نموده و مطابق آن مردم و افراد را مسئول قلمداد کند. به عبارت دیگر تعیین تأثیر فقه‌رایی قانون خلاف اصل کلی و در حیطه صلاحیت‌های اختصاصی قانونگذار است و مقام اداری به هیچ وجه حق عطف به ما سبق نمودن قوانین به جز در مواردی که مآذون از قبل مقنن باشد را نخواهد داشت. به همین سبب عدم رعایت این اصل در رویه قضایی دادگاه‌های اداری فرانسه و انگلیس نیز به عنوان مبنایی جهت کنترل قضایی و ابطال اقدامات اداری به دلیل خروج از صلاحیت و عدم احترام به حقوق مکتسبه قرار گرفته و جزء حقوق اولیه هر شهروند تلقی می‌گردد (دلآوری و شاه‌نظری، ۱۳۹۱: ۵۲). لیکن باید توجه داشت که این اصل در مواردی ممکن است با استثناهایی مواجه گردد؛ در حقوق اداری نیز ممکن است قانونگذار بنا بر مصالحی از جمله نفع عمومی قانون را عطف بما سبق نماید یا ترتیب قانونی دیگری برای آن معین نموده و یا زمان خاصی را جهت تعیین تاریخ اثر قانون معین کند.

همچنین، هرگاه در دادرسی‌های اداری قانون مستلزم تخفیف یا ترتیبات مطلوب‌تری نسبت به قانون قبلی باشد، نمی‌توان به قاعده کلی عطف به ما سبق شدن در چنین مواردی حکم داد و با توجه به قضیه و «نفع» مطروحه دادگاه‌های اداری رویه‌های متعددی را اتخاذ نموده‌اند. اما به نظر می‌رسد با توجه به اصل «تفسیر به نفع شهروند» و روح و هدف دادگاه‌های اداری می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که اصل بر عدم عطف به ما سبق شدن قوانین اداری است مگر اینکه به جهتی از جهات به نفع شهروند باشد (دلآوری، ۱۳۹۰: ۵۵). این اصل یکی از اصول مسلم حقوقی و از مهم‌ترین حقوق شهروندی به شمار می‌رود که لزوم رعایت آن همواره مورد توجه دیوان عدالت اداری بوده است.

در راستای اعمال و تضمین احترام به این اصل، معمولاً دیوان به شکل صریح یا ضمنی در آراء خود به این مسأله توجه داشته است که می‌توان به نوعی مصادیق عینی تضمین اصل عطف به ما سبق نشدن و نسبت آن با حقوق مکتسبه شهروندان را به عینه و به گونه‌ای استثنایی در آراء دیوان مشاهده نمود. به عنوان نمونه، در رابطه با تغییر در تاریخ اجرای قانون به ضرر شهروند، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی شماره

۶۷۸ مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۶ در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۵۰۰۰/۱۰۹۵۶۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۸ سازمان تأمین اجتماعی اعلام می‌دارد: «به صراحت ماده واحده قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۸، از تاریخ تصویب این قانون کلیه رانندگان وسایط حمل و نقل بار و مسافر مشمول قانون تأمین اجتماعی قرار گرفته و مکلفانند حق بیمه مقرر در قانون تأمین اجتماعی را رأساً بر مبنای درآمدی که همه ساله طبق ماده ۳۵ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۹ تعیین می‌گردد، حداقل سه ماهه به سازمان مزبور پرداخت و از مزایای قانون تأمین اجتماعی برخوردار گردند و حسب قسمت اخیر ماده واحده مزبور به سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده شده است که در صورت عدم پرداخت حق بیمه طبق ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی نسبت به وصول آن اقدام نماید و در جهت تحقق اهداف مقنن به شرح تبصره‌های ماده واحده فوق‌الذکر مقرراتی در باب ضمانت اجراء قانون از جمله تردد رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری در جاده‌ها به شرط داشتن دفترچه کار معتبر و همچنین جواز مطالبه و وصول حق بیمه قانونی از شرکت‌ها و مؤسسات صادرکننده برنامه وسیله سازمان تأمین اجتماعی وضع شده است. نظر به اینکه مقررات آمره فوق‌الذکر مفید نفوذ و اعتبار قانون مزبور از تاریخ اجرای آن است، اطلاق بخشنامه شماره ۵۰۰۰/۱۰۹۵۶۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۸ سازمان تأمین اجتماعی که مفهوم تعیین شرایط و قیود خارج از موارد مصرح در حکم مقنن نتیجتاً تغییر در تاریخ اجرای قانون به موازات تحقق شرایط و قیود غیر قانونی اخیر الذکر است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات سازمان تأمین اجتماعی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

در مورد اینکه عطف بما سبق نمودن قانون مختص به قانونگذار است و نه مقام اداری، می‌توان به رأی شماره ۵۶۰ مورخ ۱۳۸۵/۸/۷ دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه جلسه ۵۳ شورای برنامه ریزی آموزشی و درسی علمی - کاربردی مورخ ۱۳۸۴/۶/۵ اشاره نمود. دیوان در رأی صادره ضمن تأکید بر اینکه عطف بما سبق نمودن از وظایف اختصاصی قانونگذار است (قسمت دوم ماده ۴ قانون مدنی)، آن را به عنوان یک اصل قانونی اعلام و شناسایی می‌نماید. علاوه بر این، رأی شماره ۷۴۸ هیأت عمومی

دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۳۴/۱۲۶۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور نیز با این مضمون قابل اشاره است: «نظر به اینکه وضع مقررات آمره به ویژه از حیث عطف به ما سبق شدن آن‌ها اختصاص به قانونگذار و یا مراجع ذیصلاح مأذون از قبل مقنن دارد، بنابراین مصوبه جلسه ۵۳ شورای برنامه‌ریزی آموزشی و درسی علمی- کاربردی مورخ ۱۳۸۴/۶/۵ مشعر بر اینکه «دانشجویان دوره‌های پودمانی در هر رشته از دوره‌های کاردانی پس از گذارندن تمام پودمان‌های رشته، برای شرکت در امتحان جامع موظفانند ۳ تا ۵ درس از مجموعه دروس پیشنهادی هر رشته را انتخاب و امتحان بدهند». از جهت اینکه مبتنی و متکی بر مراتب و اصول قانونی فوق الذکر نیست، خارج از حدود اختیارات شورای برنامه‌ریزی آموزش و درسی علمی- کاربردی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

در رأی شماره ۱۱۷۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تبدیل وضعیت مستخدمین قراردادی سازمان تعزیرات حکومتی به رسمی، مصوبه هیأت وزیران را با تمسک به این استدلال که قاعده عطف به ما سبق نشدن قوانین را در خصوص تبدیل وضع مستخدمین قراردادی به رسمی را رعایت ننموده و این امر منجر به تضییع حقوق اشخاص شده است، نقض نموده است: «به موجب تبصره الحاقی به ماده ۱۲ آئین‌نامه مالی، معاملاتی، استخدامی و نظام پرداخت سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۲۴ هیأت وزیران، سازمان می‌تواند مستخدمین قراردادی تمام وقت واجد شرایط خود را با داشتن حداقل مدرک کاردانی و ۲ سال سابقه همکاری با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به رسمی تبدیل نماید. نظر به اینکه سیاق عبارات تبصره فوق الذکر مفهوم حصر جواز تبدیل وضع استخدامی مستخدمین سازمان تعزیرات حکومتی از قراردادی به رسمی با داشتن حداقل مدرک تحصیلی کاردانی و ۲ سال سابقه همکاری در تاریخ تصویب مصوبه فوق الذکر نیست و مفید شمول آن به احرازکنندگان شرایط مذکور تا تاریخ مصوبه شماره ۲۹۲۹۹/۲۸۰۶۴ هـ مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۶ نیز به نظر می‌رسد و در نتیجه مصوبه اخیر الذکر که با وضع قاعده آمره شرط تبدیل وضع به مستخدم رسمی را احراز شرایط لازم در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۴ اعلام داشته و با عطف به

ما سبق کردن این قاعده حق مکتسب قانونی اشخاص واجد شرایط را تضييع کرده است، مؤثر در مقام نمی باشد. بنابراین دادنامه شماره ۸۸۴ مورخ ۱۳۸۶/۶/۲۸ شعبه بیست و چهارم مبنی بر تأیید شکایت شاکی موافق اصول و موازین قانونی می باشد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی ربط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

علاوه بر این، رأی شماره ۸۴۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه سیصد و هفتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۷ شورای مدیران حوزه معاونت آموزشی وزارت علوم تحقیقات و فناوری موضوع شماره ۱۳۸۸/۱۲/۴-۲/۵۱۸۱ معاونت آموزشی وزارت علوم تحقیقات و فناوری و همچنین ابطال بخشنامه شماره ۳/۸۱۹۴۲-۱۳۸۸/۲/۱۸ معاون آموزشی و سنجش دانشگاه پیام نور: «نظر به اینکه در بند الف ذیل ردیف ۳ دفترچه راهنمای پذیرش دانش پذیر دوره های فراگیر کارشناسی نوبت هجدهم دانشگاه پیام نور در سال ۱۳۸۶ از جمله ضوابط پذیرش و ثبت نام اشخاص در دوره مذکور داشتن دیپلم رسمی متوسطه نظام قدیم یا جدید یا مدرک پیش دانشگاهی نظام جدید ذکر شده است و بر همین اساس اشخاصی که دارای مدرک پیش دانشگاهی نظام جدید نبوده اند، به اعتبار داشتن دیپلم رسمی متوسطه نظام قدیم یا نظام جدید در این دوره ها پذیرفته شده اند و با صرف وقت و هزینه در اجرای ضوابط ابلاغ شده به تحصیل علم پرداخته اند، مقررات و ضوابط مورد اعتراض که در سال ۱۳۸۸ و دو سال پس از جذب دانشجو بر اساس ضوابط سال ۱۳۸۶ وضع شد و متضمن الزام به طی دوره پیش دانشگاهی یا گذراندن تعدادی از واحدهای درسی است که زمان پذیرش دانشجویان فاقد مدرک پیش دانشگاهی در سال ۱۳۸۶ به عنوان ضابطه جذب تلقی نشده است، با اخذ وحدت ملاک از ماده ۴ قانون مدنی و به لحاظ مغایرت با عطف به ما سبق نشدن قوانین و مقررات، با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می شود» (نصرایی، ۱۳۸۶: ۲۱۱).

نمونه دیگر، دادنامه شماره ۷۵ شعبه اول تشخیص دیوان عدالت اداری به تاریخ ۹۱/۲/۲۷: «از آنجا که برابر نظر کارشناس رسمی دادگستری عمر ساختمان موضوع دعوی به سال ۱۳۳۵ برمی گردد و اسناد ارائه شده از ناحیه شاکی مانند قبوض پرداخت

عوارض شهرداری، سند اجاره و جواز کسب همگی دلالت بر بی‌توجهی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به زمان ساخت ملک و قانون حاکم بر آن دارد و با توجه به قاعده عطف به ما سبق نشدن قوانین و مقررات گذشته و منع تسری قانون به گذشته در ماده ۴ و با توجه به این که رأی وحدت رویه شماره ۴۲ مورخ ۸۷/۶/۲ شماره ۲۱۰ مورخ ۸۷/۴/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری لزوم تعیین جریمه تخلفاتی ساختمانی به مأخذ ارزش معاملاتی ساختمان در تاریخ وقوع تخلف را مورد تأکید قرار داده و رعایت آن از ناحیه کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری طبق ماده ۵۳ الحاقی ۸۴/۸/۴ آئین دادرسی دیوان عدالت اداری الزامی است بنا به جهات فوق تقاضای اعمال ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری مقرون به صحت تشخیص و ضمن نقض دادنامه شماره ۵۷۷ مورخ ۸۶/۳/۳۰ شعبه ۳۰ بدوی دیوان و آراء کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اعم از بدوی و تجدیدنظر حکم به الزام کمیسیون تجدید نظر شهرداری به رسیدگی مجدد با تبعیت از مفاد این رأی صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.»

با توجه به آرای مذکور می‌توان گفت؛ در راستای اعمال و تضمین احترام به این اصل معمولاً دیوان به شکل صریح یا ضمنی در آراء خود به این مسأله توجه داشته است که می‌توان به نوعی مصادیق عینی تضمین اصل عطف به ما سبق نشدن و نسبت آن با حقوق مکتسبه شهروندان را به عینه و به گونه‌ای استثنایی در آراء دیوان مشاهده نمود.

## ۲. رعایت اصل برابری شهروندان و منع تبعیض ناروا

یکی از مطرح‌ترین چالش‌های دنیای کهن و عصر مدرن حرکت‌هایی است که مبنای آن برابری خواهی و نفی تبعیض می‌باشد. در واقع این اصل، یکی از اصول بنیادین و مورد تأکید پیامبران و نیز انواع مکاتب فکری در طول تاریخ می‌باشد. قانون اساسی ایران نیز در بند ۹ اصل سوم، اصول نوزدهم و بیستم و سایر اصول بر مساوات در حقوق و رفع تبعیضات ناروا تأکید دارد. موضوع برابری و سایر مصادیق آن در رویه‌های دیوان به صورت مستقیم و غیر مستقیم با بهره‌گیری از عبارات و اصول قانون اساسی مورد کنترل قضایی قرار گرفته و دیوان اقدام به ابطال تصمیمات خلاف قانون مقامات اداری نموده است.

اصل مساوات و برابری نخستین پایی نظام اجتماعی اسلام است. ادیان و مکتب‌های فلسفی دیگر در این حد برای برابری انسان ارزش سیاسی، اجتماعی، حقوقی و اقتصادی قائل نشده‌اند و این نوع تفاوت از اختلاف بینش در شناخت شخصیت و ارزش‌های والایی که اسلام از انسان دارد، ناشی می‌گردد (عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ج ۱: ۵۶۶). از دیدگاه اسلام، همه افراد انسان از هر نژاد و با هر نوع خصیصه مادی و معنوی، از دو انسان مرد و زن آفریده شده و نخستین مرد و زن که پدر و مادر همه انسان‌ها هستند، از نوع و طبیعت مشابه آفریده شده‌اند.

﴿الذی خلقکم من نفسٍ واحدةٍ وخلق منها زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا کَثِیرًا وَنِسَاءً﴾  
(نساء / ۱)

«اوست که شما را از نفس واحدی آفرید و همسرش را نیز از [جنس] او آفرید و از آن دو [تن] زنان و مردان بسیار [در زمین] پراکنده کرد»  
در این دیدگاه انسان به مثابه بذر و نهال است و نسبت به شکل‌ها، حرکت‌ها، جهت‌ها و عوامل گوناگون یکسان نیست. حرکت او به سمت کمال است و این جوشش و خیزش ریشه در فطرت او دارد و این خصلت به طور همگانی در عموم انسان‌ها دیده می‌شود:

﴿یا ایُّهَا الْإِنْسَانُ إِنَّکَ کَادِحٌ إِلَى رَبِّکَ کَدْحًا فَمُلَاقِیْهِ﴾ (انشقاق / ۶)

«ای انسان تو با تلاش بسیار، به سوی پروردگارت در حرکتی و به لقای او نایل خواهی شد»

تفاوت بینش‌ها و اختلاف عقیده‌ها در میان انسان‌ها فاصله انداخته و از این رهگذر گروه‌بندی‌های زیادی دامنگیر انسان گشته ولی اینگونه فاصله‌ها، حتی مرز حق و باطل نیز هرگز انسان‌ها را از طبیعت همگون انسانی خارج نساخته است:

﴿وَمَا کَانَ النَّاسُ إِلَّا أُمَّةً وَاحِدَةً فَاخْتَفَوْا﴾ (یونس / ۱۹)

«و مردم جز یک امت واحد نبودند، سپس اختلاف ورزیدند»

رمز اختلافات شکلی و ظاهری در میان انسان‌ها از قبیل اختلاف در جنس، نژاد، رنگ پوست، ملیت‌ها و زبان را باید در اسرار و پیچیدگی‌های نظام آفرینش جست‌وجو نمود که بیش از هر چیزی معرفت‌ساز و عرفان‌زاست:

﴿وَمِنْ آيَاتِهِ خَلْقُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاخْتِلَافُ أَلْسِنَتِكُمْ وَالْوَأْنِكُمْ فِي ذَلِكَ لآيَاتٍ لِّلْعَالَمِينَ﴾ (روم/ ۲۲)

«از جمله نشانه‌های [قدرت] او، آفرینش آسمان‌ها و زمین و تفاوت زبان‌ها و رنگ‌های شماست و در این [امور] برای دانشوران نشانه‌هایی است»  
همچنین می‌فرماید و خداوند همه فرزندان آدمی را کرامت بخشید:

﴿وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَا هُمُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ﴾ (اسراء/ ۷۰)

«بنی آدم را گرامی داشتیم و در خشکی و دریا سوارشان کردیم»

خداوند انسان را حامل امانت و سرّی بزرگ قرار داده است:

﴿إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ﴾ (احزاب/ ۷۲)

«ما امانت بر آسمان‌ها و زمین و کوه‌ها عرضه داشتیم، جملگی از تحمل آن

سر باز زدند و از آن هراس داشتند و انسان بار آن را بر عهده گرفت»

همه انسان‌ها در برابر خداوند به طور یکسان مسئول‌اند و نیز نسبت به افراد دیگر و جامعه وظایف مشترکی بر عهده دارند؛ زیرا همگی مخلوق خدا و عضو جامعه‌اند و هیچ گونه تفاوتی جز تقوا نمی‌تواند معیار تبعیض و نابرابری تلقی گردد و نابرابری و تمایز بر اساس تقوا نیز معیاری در تقسیم وظایف و وسیله‌ای برای نیل به اهداف عالی‌ه انسانی است نه عامل تبعیض در برابر قانون.

﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ﴾ (حجرات/ ۱۳)

«ای مردم، ما شما را از مرد و زنی آفریدیم و به تیره‌ها و قبیله‌ها تقسیم کردیم تا یکدیگر را باز شناسید. بزرگوارترین شما نزد خدا پرهیزکارترین شماست و خدا [به حال شما] دانا و آگاه است»

خطاب این آیه به کل جامعه انسانی است، نه گروه خاص و مهم‌ترین اصلی که ضامن نظم و ثبات جامعه است، در این آیه بیان شده و ملاک امتیاز و میزان ارزش واقعی انسان‌ها در مقابل ارزش‌های ساختگی و دروغین مشخص شده است. خداوند در اینجا می‌فرماید ای انسان‌ها همه شما از یک زن و مرد آفریده شده‌اید و از حیث



خلقت و آفرینش با یکدیگر مساوی هستید و چون والدین شما یکی است و اصل و نسب و ریشه واحدی دارید، پس جایی برای فخر بر یکدیگر وجود ندارد.

دیوان عدالت اداری در یکی از آراء خود، دستورالعملی از وزارت آموزش عالی را باطل اعلام می‌نماید که بر اساس آن فرزندان اعضاء هیأت علمی دانشگاه‌ها از امتیاز ویژه‌ای در خصوص نقل و انتقال و جابجایی در دانشگاه‌های کشور برخوردار بوده‌اند. نکته بسیار قابل تحسین در این رأی استناد دیوان به تساوی همه افراد در بهره‌بری از حقوق و امتیازات و برابری همگان در برابر قانون است.

رأی شماره ۹۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری راجع به ابطال مصوبه شماره ۹/۲۶۲۷۶۵-۴۴۳۰۹/۱۳۸۸/۱۲/۲۷ هیأت وزیران در خصوص ایجاد تسهیلات ویژه برای فرزندان اعضاء هیأت علمی: «با توجه به استدلال بکار رفته در رأی شماره ۱۶-۱۳۸۲/۱/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بند یک مصوبه شماره ۹/۲۶۲۷۶۵-۴۴۳۰۹/۱۳۸۸/۱۲/۲۷ هیأت وزیران در خصوص تنفیذ دستور العمل اجرایی بخشنامه شماره ۸۴۶۴/و-۱۳۸۸/۵/۱۳ مربوط به نقل و انتقال فرزندان اعضاء هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی مصوب جلسات شماره ۵۲ و ۵۵ کمیته مطالعه و برنامه ریزی آزمون سراسری از مصادیق تبعیض ناروا مصرح در بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

رأی شماره ۴۴۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمونه دیگری از حمایت این دیوان در خصوص رعایت برابری و رفع تبعیض ناروا برای شهروندان می‌باشد. به موجب این رأی؛ مطابق بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران مؤظف به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی است و به موجب اصل ۲۲ قانون اساسی حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند و اصل ۴۴ قانون اساسی نیز نظام اقتصاد جمهوری اسلامی را بر سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی به رسمیت شناخته است. نظر به اینکه بندهای ۲ و ۳ و ۵ اولین جلسه ساماندهی و نظارت بر عملکرد مراکز امداد خودرو و یدک‌کش‌ها موضوع بند ۴ ماده ۳ آیین نامه مدیریت ایمنی

و حمل و نقل سوانح رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۵/۲۷ سبب تعرض به حقوق اشخاص و تبعیض ناروا و محدودیت بخش خصوصی در برخورداری از حقوق اجتماعی شده است، خلاف قانون تشخیص می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

با ملاحظه و مذاقه در آرای دیوان می‌توان گفت؛ جهت‌گیری در استناد به قوانین و استدلال‌های مطرح شده، بیانگر رویکرد صریح دیوان در منع تبعیض در بهره‌مندی شهروندان از حقوق شهروندی، برابر انگاشتن آن‌ها در استفاده از خدمات عمومی و مقابله با اعمال تبعیض از سوی ارگان‌های دولتی است.

### ۳. حقوق و آزادی‌های مربوط به شغل

حق اشتغال از حقوق شهروندی است اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأکید می‌کند؛ هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. بدین ترتیب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حق اشتغال و انتخاب آزادانه شغل به رسمیت شناخته شده است. البته علاوه بر مخالف نبودن با اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران، افزایش جمعیت، رکود اقتصادی و افزایش بیکاری نیز از جمله محدودیت‌های آزادی انتخاب شغل‌اند. بند ۴، اصل ۴۳ «رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری» را از جمله ضوابط نظام اقتصادی جمهوری اسلامی به شمار آورده است. همچنین در همین اصل بر «ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادگی او» توصیه شده است. نتیجه منطقی آزادی انتخاب شغل، امنیت مالکیت است: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است» (اصل ۴۷ قانون اساسی ج.ا.ا) و طبق اصل ۴۶ قانون اساسی؛ «هر کس مالک حاصل کسب و کار خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کار خود، امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند». بنابراین، مالکیت‌های نامشروع می‌تواند از سوی قانون توقیف گردد. رأی شماره ۹۰۳ هیأت عمومی دیوان موضوع ابطال اطلاق بخشنامه شماره ۱/۲۲-۷۱۰/۳۴۳۰۱-۱۳۸۹/۵/۲۱ مدیر کل امور اداری و تشکیلات

وزارت آموزش و پرورش مبنی بر ممنوعیت اشتغال معلولان در حرفه معلمی، نمونه یکی از آراء دیوان عدالت اداری می‌باشد که به موضوع حمایت از حق اشتغال به عنوان یکی از حقوق شهروندی می‌پردازد. به موجب رأی مذکور «با توجه به اینکه در ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن با رعایت اصلاحات و الحاقات قانون برنامه پنج ساله پنجم برای دوره برنامه پنجم تنفیذ شده است و در ماده ۴۲ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ بر اجرای قانون جامع حمایت از معلولان مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۶ مبنی بر تکلیف دولت به لحاظ کردن ۳ درصد سهمیه استخدامی برای معلولان تاکید شده است، بنابراین اطلاق بخشنامه مورد اعتراض در حدی که برای استخدام معلولانی که مطابق بند ۴۲ ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، توانایی انجام کاری که بابت آن استخدام می‌شوند را دارند، ایجاد مانع کرده است و معلولیت آن‌ها تأثیری در ایفای حرفه معلمی ندارد، مغایر قوانین مذکور تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

تعیین محل خدمت نیز در زمره حقوق مربوط به شغل و نیز آزادی رفت و آمد به شمار می‌رود. این موضوع مورد توجه دیوان عدالت اداری در تضمین و حمایت از این حق به عنوان یکی از حقوق شهروندی نیز بوده و در آراء خود به صورت عملی بدان پرداخته است. رأی شماره ۹۳۷ هیأت عمومی دیوان مقرر می‌دارد: «نظر به اینکه مطابق بند ۵ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری احصاء شده است که در پی ارتکاب تخلف توسط کارمند و احراز آن توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود و حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، ناظر بر تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان دولت در بدو استخدام است و تغییر بعدی محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمند توسط دولت و بدون ارتکاب تخلف اداری و یا رضایت مستخدم برای دستگاه اجرایی مجاز نیست. بنابراین بند ۴ تصویب‌نامه وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت از تهران به شماره

کارگروه انتقال کارکنان دولت به شماره ۱۵۲۰۳۸/ت/۴۵۳۳۶-ن-۱۳۸۹/۷/۷ که در آن‌ها انتقال محل خدمت کارکنان از تهران بدون رعایت جهات فوق‌الذکر مقرر شده است، مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن‌ها صادر و اعلام می‌شود.

#### ۴. آزادی بیان و دسترسی آزاد به اطلاعات

به موجب اصل ۲۴ قانون اساسی: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». همچنین در اصل ۱۵۷ قانون اساسی آزادی بیان و نشر اندیشه‌ها در صدا و سیما تأکید شده است: «در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور، باید تأمین گردد».

اصل نظارت همگانی یا امر به معروف و نهی از منکر در روابط متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت، از جمله مصادیق آزادی بیان است. اصل هشتم می‌گوید: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت».

آزادی بیان و مطبوعات بخشی از آزادی‌هایی هستند که برای رشد و تعالی انسان به سوی مبدأ هستی در اختیار آدمی قرار گرفته‌اند. این آزادی‌ها از ضروریات زندگی جمعی به‌شمار می‌آیند و وسیله‌ای برای تضارب اندیشه‌ها، مبادله اطلاعات و انتقال میراث بشریت‌اند.

همچنین می‌توان به موارد فوق، آزادی اظهار نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی را نیز اضافه کرد. مطابق اصل ۸۶؛ «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایبی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد». در اصل ۸۴ قانون اساسی نیز می‌خوانیم: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول

است و حق دارد در همه مسایل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید». نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مواردی که لازم بدانند، می‌توانند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا یا رئیس جمهور را استیضاح کنند و هرگونه پرسشی که دارند از آنان بپرسند و آنان موظف به پاسخگویی هستند (اصل ۸۹ قانون اساسی ج.ا.ا).

درباره حیطه خصوصی و فردی در مکالمات و مکاتبات اصل ۲۵ می‌گوید: «بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آن‌ها، استراق سمع و هرگونه تجسس ممنوع است، مگر به حکم قانون». بدیهی است اعمال چنین کارهایی از سوی دولت علاوه بر اینکه نیازمند امکانات فراوانی است، دولت را از انجام وظایف اساسی که بر عهده دارد، باز می‌دارد، منجر به نارضایتی شهروندان گشته و دخالت در زندگی خصوصی و فردی دانسته می‌شود.

هیأت عمومی در مخالفت با ایجاد موانع نسبت به آزادی بیان و دسترسی آزاد به اطلاعات در رأی شماره ۴۳۷-۴۳۸ مقرر می‌دارد: «... نظر به اینکه در ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۸ مقرر شده است که: «اجبار تهیه کنندگان و اشاعه دهندگان اطلاعات به افشاء منابع اطلاعات خود ممنوع است مگر به حکم مقام صالح قضایی و البته این امر نافی مسئولیت تهیه کنندگان و اشاعه دهندگان اطلاعات نمی‌باشد».

اطلاق قسمت اخیر ماده ۳۸ اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات موضوع تصویب نامه شماره ۱۱۹۸۵/ت/۴۶۹۵۶ ه- ۱۳۹۱/۱/۲۸ هیأت وزیران در الزام به درج منابع اخبار منتشره در خبرگزاری در حدی که شامل درج منابع اطلاعات منتشره باشد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات هیأت وزیران تشخیص داده می‌شود و به استناد بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

### محدودیت‌های دیوان عدالت اداری در حمایت از حقوق ملت

از جمله محدودیت‌های دیوان عدالت اداری در حمایت از حقوق ملت را می‌توان محدودیت در حق دسترسی به دیوان عدالت اداری، کمبود کادر قضایی متخصص و محدودیت در حوزه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری نام برد.

## ۱. محدودیت در حق دسترسی به دیوان عدالت اداری

به موجب ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲؛ «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدید نظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضاییه تعیین می‌شود». حق دسترسی مساوی به دادگاه یکی از حقوق شهروندی است که دارای اهمیت فراوانی می‌باشد. بر مبنای این حق همه اشخاص باید به طور مساوی و بدون هیچ گونه تبعیض حق دسترسی و رجوع به دادگاه را داشته باشند. لکن در خصوص دیوان عدالت اداری از آنجا که این دیوان در تهران مستقر است این موضوع محدودیتی در حق دسترسی و تظلم خواهی شهروندان دیگر مناطق کشور در مراجعه به دیوان عدالت اداری ایجاد نموده است. اگر دسترسی آسان به مراکز قضائی وجود نداشته باشند در بسیاری مواقع مردم از حق و حقوق خود به اجبار دست می‌کشند و بنابراین مردم انتظار دارند که در همه جا امکان دسترسی آسان به مراجع قضایی وجود داشته باشد (احمدزاده، ۱۳۸۴: ۴۵). تأسیس دفاتر استانی دیوان عدالت اداری یکی از راهکارهایی بود که توانست تا حدود زیادی این نقیصه را مرتفع نماید. این موضوع در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، مورد توجه قرار گرفت. به موجب ماده ۶ این قانون به منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در محل دادگستری یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استان‌ها تأسیس می‌گردد. این دفاتر وظیفه راهنمایی و ارشاد مراجعان، پذیرش و ثبت دادخواست‌ها و درخواست‌های شاکیان، ابلاغ نسخه دوم شکایات یا آراء صادر شده از سوی دیوان در حوزه آن دفتر که از طریق نمابر یا پست الکترونیکی یا به هر طریق دیگری از دیوان دریافت کرده‌اند و انجام دستورات واحد اجرای احکام دیوان در حوزه مربوط به آن دفتر را بر عهده دارند.

اگرچه وجود این دفتر در استان امکانی است که به واسطه آن مردم می‌توانند اعتراضات و شکایاتی را که از ادارات اجرائی استان دارند از طریق آن در دیوان عدالت اداری مطرح کنند و همچنین از طریق این دفتر می‌توانند پرونده خود را نیز پیگیری نمایند و این اقدام در جهت رعایت حقوق شهروندی مناطق دیگر کشور غیر از تهران

صورت پذیرفته است، ولی در زمان حاضر با توجه به انبوه پرونده‌های مطرح در دیوان و نیز امکان استفاده از تجربیات نظام عدالت اداری سایر کشورها برای نحوه سازماندهی تشکیلاتی و تعیین حدود صلاحیت، رضایت به استمرار وضع موجود، موجه به نظر نمی‌رسد. از این رو در فقدان دادگاه‌های اداری استانی و شهرستانی، برآوردن منویات اصل ۱۵۶ قانون اساسی غیر ممکن است (گرجی، ۱۳۸۷: ۱۷۲). همچنان که اصل مذکور، به صراحت این وظیفه را بر عهده قوه قضاییه گذاشته و اعلام می‌کند؛ «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است».

امیدواری شهروندان در رسیدگی بهنگام است که با توجه به نبود شعب شهرستانی و استانی و تراکم زیاد پرونده‌ها در دیوان، انجام آن دشوار به نظر می‌رسد (گرجی، ۱۳۸۷: ۱۸۵). از این رو تمرکز تشکیلات دیوان عدالت اداری در تهران با توجه به گسترده بودن قلمرو جغرافیایی کشور ایران و وجود مشکلات متعدد به دلیل هزینه رفت و آمد و بعد مسافت، اگر نتوان بر آن عنوان سلب حق دسترسی به عدالت اداری را نهاد، می‌توان گفت تضییق جدی حق دسترسی به دادگستری و عدالت اداری است، چراکه اصل استماع شفاهی را که مهم‌ترین بخش جریان دادرسی است و چه بسا برای افراد فاقد سواد و توان مالی کافی مهم‌ترین ابزار دادرسی است، سلب می‌کند و بسیاری از مواردی که نقض دادرسی منصفانه محسوب می‌شود، در همین مقطع رخ می‌دهد. اصولی مانند لزوم تساوی سلاح‌ها، تساوی اشخاص در مقابل انواع نهادهای قضایی و برخورداری از مهلت کافی به منظور تدارک پرونده، از اصول مهم در این مرحله رسیدگی است (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۴). علاوه بر اصل استماع، وصف علنی بودن جریان استماع هم از دیگر ابزارهای دادرسی منصفانه است، چراکه خود این امکان، ابزار مهم نظارت مردمی بر فرایند دادرسی و ضمانتی مهم برای اتخاذ تصمیم و صدور رأی مستدل و مستند دادگاه و مرجع رسیدگی است و علنی بودن جریان استماع بدین معناست که در درجه نخست طرفین اختلاف و اشخاص ذینفع و در درجه بعدی عموم مردم بتوانند از طریق حضور در دادگاه یا مکان رسیدگی به دعوا یا اختلاف از مسائل و موارد مطرح شده آگاهی بیابند (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۵ و ۳۶). لازمه چنین حقی اولاً ایجاد محل دائمی

رسیدگی به دعوا در نهادهای قضایی توسط دولت، دوم ارائه امکانات مناسب برای حضور اشخاص ذی‌نفع، سوم نبود مانع در مقابل حضور مردم در دادگاه است که در خصوص دسترسی شهروندان به دیوان عدالت اداری نیز این موارد، ضرورت دارد و باید مورد توجه و ملاحظه قرار گیرد.

## ۲. محدودیت در حوزه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

هنگامی که از گسترش مفهوم حق دادخواهی در چهارچوب دادرسی اداری در دیوان عدالت اداری سخن می‌گوییم، هدف این است که در یک نظام حقوقی هیچ یک از اعمال و رفتار زمامداران خارج از قواعد از پیش تعیین شده و فراتر از سازوکارهای نظارتی قرار نگیرد (هاشمی، ۱۳۸۱: ۷۷-۷۹).

تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با ایجاد محدودیت در حوزه صلاحیت‌های این دیوان، «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی» را از شمول صلاحیت‌های این دیوان خارج نموده است.

این محدودیت در تبصره ۱۹ قانون سابق دیوان عدالت اداری نیز مسبوق به سابقه بوده که انتقاداتی را به همراه داشت. از جمله اینکه؛ این موضوع می‌تواند صلاحیت عام مقرر برای این دیوان در اصل ۱۷۳ قانون اساسی را مخدوش نماید و در برخی موارد مانعی بر سر راه توسعه و ارتقاء حقوق شهروندی به شمار رود (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۶۲).

در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، طرح شکایات مشابه علیه مصوبه‌های نهادهای خارج از قوه مجریه مانند آیین‌نامه‌های قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضاییه و... و وجود برداشت‌ها و رویه‌های متناقض درباره مفهوم دولت، ریاست قوه قضاییه را وادار به درخواست نظر تفسیری از شورای نگهبان کرد.

همانطور که پیش‌تر بیان شد، شورای نگهبان، صلاحیت رسیدگی و محدوده اختیارات دیوان عدالت را منحصر و محصور به قوه مجریه دانسته و به عبارت دیگر دیوان عدالت



اداری را از رسیدگی به تظلمات مردم که به نوعی با عملکرد کارکنان قوه قضائیه و مقننه ارتباط داشته باشد، منع نموده است در حالی که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی که از کلمه «یا» استفاده شده و به صورت تمثیلی به آیین‌نامه دولتی اشاره شده و به نظر می‌رسد، به منزله انحصار دولت به مأمورانی که صرفاً در قوه مجریه شاغل هستند، نیست و همه مأموران که در واحدهای زیرمجموعه هر سه قوه در خدمت دولت و حاکمیت قرار دارند و از خزانه دولت حقوق دریافت می‌نمایند را شامل خواهد شد.

به نظر می‌رسد تصمیمات متخذه از سوی نیروهای شاغل در قوه قضائیه و قوه مقننه و حتی نیروهای مسلح را که از طریق وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح بودجه حقوق پرسنل خود را دریافت می‌دارند را نباید خارج از شمول قانون دیوان عدالت اداری محسوب کنیم. لذا بر اساس بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان، رسیدگی به شکایات مشمولان لشکری از حیث حقوق استخدامی آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. همچنین بر طبق ماده ۲۱ قانون تشکیل هیأت‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح مصوب ۹۵/۱۲/۲۴ و تبصره آن، محکومین این هیأت‌ها می‌توانند حداکثر سه ماه پس از ابلاغ رأی قطعی هیأت، از رأی مذکور در دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و در صورت نقض آرای هر یک از هیأت‌ها توسط دیوان عدالت اداری، هیأت صادرکننده رأی مکلف است ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ رأی دیوان، با رعایت تشریفات اداری و بدون نیاز به برقراری رابطه استخدامی، مجدداً رسیدگی و تصمیم بگیرد و در صورت صدور مجدد حکم اخراج یا معافیت، شاکی می‌تواند از دیوان عدالت اداری تقاضای تجدیدنظر نماید و رأی دیوان عدالت اداری برای نیروهای مسلح لازم الاجراست. سؤال دیگری که در اینجا مطرح می‌شود اینکه با توجه به عدم امکان طرح شکایات از آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه در دیوان عدالت اداری، رسیدگی به این نوع شکایات احتمالی در صلاحیت کدام مرجع قرار دارد؟ لذا به نظر می‌رسد حصر حکم مقنن به مصوبات قوه مجریه و عدم تسری آن به مصوبات رئیس قوه قضائیه که واجد ماهیت و اوصاف تصمیمات قوه قضائیه نمی‌باشد و از مصادیق مصوبات دولتی در معنی و مفهوم عام آن محسوب می‌شود، با هدف اساسی و عموم و اطلاق حکم قانونگذار منافات دارد.

نهایتاً اینکه، باید الزاماً نظارت یا راهکار جایگزینی را برای این موارد پیش‌بینی شود. در صورت فقدان این نظارت یا راهکار جایگزین، نمی‌توان انتظار داشت نظریه حاکمیت قانون در معنای واقعی خود امکان تحقق بیابد(هاشمی، ۱۳۸۱: ۸۰) لذا به منظور ارتقاء و توسعه حقوق شهروندی و از جمله حق دادخواهی، در وهله نخست باید حق دادخواهی در معنای عام آن و با کم‌ترین استثناء مورد پذیرش قرار داد.

### ۳. محدودیت ناشی از نقص قوانین و کمبود کادر قضایی متخصص

در برخی موارد قانونگذار و مقام ناظر بر وضع قوانین دقت کافی در مصوبات خود نداشته و در نتیجه با قوانینی مواجه می‌شویم که ممکن است با برخی اصول حقوقی از جمله اصل عدالت ناسازگار بوده و اجرای آن‌ها با شکایت عمومی و یا برخی اشخاص غیر منتفع از اجرای قانون مواجه شود و لذا دیوان عدالت اداری نیز جهت رسیدگی بایستی به قانون مربوط مراجعه نموده و بر اساس آن صدور رأی نماید. قانونگذاری صحیح و متقن به نحوی که احکام قانون روشن و واضح تبیین شده باشد و اجمال و ابهام در آن‌ها کم‌تر دیده شود می‌تواند در کاهش تصمیمات اداری متناقض و سالب حقوق افراد تأثیرگذار بوده و در نتیجه از حجم مراجعات به دیوان بکاهد یا منجر به کاهش صدور تصمیمات و آراء انتقادآمیزی که بر اساس تطبیق با همین قوانین مبهم و متناقض انجام می‌شود، گردد.

از طرف دیگر؛ دعاوی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری به علت کثرت و تنوع قوانین و قواعد حقوق عمومی و کمبود منابع علمی و پیچیدگی و ظرافت موضوعات آن، بدیع و بغرنج به نظر می‌رسد مضافاً اینکه بر خلاف امور خصوصی که بر روابط افراد محدود محدود می‌شود امور عمومی امثال و اشباه فراوان دارد و آثار نامطلوب یک عمل خلاف قانون و یک حکم سست و اشتباه در موضوعات عمومی به علت بازتاب آن در جامعه به مراتب بیش‌تر از تجاوز یک فرد عادی به حقوق فرد دیگر و یک حکم ناصواب دادگاهی در مورد خاص می‌باشد(احمدوند، ۱۳۹۰: ۵۵).

در دعاوی اداری قاضی باید دارای صلاحیت فنی لازم باشد زیرا که لازمه قضاوت صحیح داشتن اطلاعات وسیع در خصوص حقوق اداری می‌باشد(پژوهنده، ۱۳۷۶: ۷۶).

در برخی موارد دادرسان و قضات ما با مفاهیم و مقولات فقهی آشنا تر هستند تا آموزه‌های جدید حقوقی، پس آموزش دانشگاهی برای دادرسان اداری و قضاوت دیوان در زمینه‌های متنوع حقوق اداری ضرورت دارد چراکه با توجه به صلاحیت و حجم پرونده‌ها و تازگی بسیاری از دعاوی نیاز به تجارب و استعداد و احاطه بر قوانین و مقررات در حوزه حقوق عمومی است.

پس یکی از مشکلات دیوان برای ایفای وظیفه مهمی که برای تضمین حقوق شهروندی بر عهده دارد کمبود کادر متخصص و مجرب واجد صلاحیت می‌باشد چراکه قضات کم تجربه و بدون تخصص منجر به سردرگمی و تضییع حقوق شهروندان و ایجاد نارضایتی مردم از این نهاد خواهد شد.

### نتیجه بحث

در جمع بندی مباحث مورد بررسی می‌توان نتایج زیر را ارائه نمود:  
دیوان عدالت اداری را می‌توان یکی از سازوکارهای کنترلی و نظارتی مهم جلوگیری از نقض قانون اساسی برشمرد. وقتی مسئولی به اجرای قانون در چارچوب قانون توجه نمی‌نماید و در لابه‌لای اجرای قانون به معنای عام کلمه مرتکب نقض یا عدم اعمال قانون می‌گردد یا به عبارت بهتر در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در رسیدگی به دادخواهی‌ها و تظلمات وارده بر مردم و اعتراضات مردم در خصوص مواردی که قانون اعمال نشده و یا آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و مصوبه‌های دولتی مغایر با حقوق عامه جامعه و به ضرر ایشان است، دیوان عدالت اداری به عنوان ملجأ مردمی و در واقع به عنوان یک سازوکار نظارتی که نتیجه‌ای کنترلی دارد هرچند نه خویش خواه، بلکه دیگر خواه به بررسی و کنترل و نظارت بر اعمال قانون در جامعه می‌پردازد.

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 تشکیلات دستگاه اداری کشور قائل گردیده است. حمایت از حقوق ملت که در قانون اساسی شناسایی شده، از وظایف کلی قوه قضاییه است که از طریق دیوان عدالت اداری بخش مهمی از آن تضمین و

تأمین می‌شود. دیوان عدالت اداری سازوکار عالی کنترل و نظارت اداری بر قوه مجریه است که او هم مجری قانون اساسی و عادی در کشور است. پس می‌توان گفت که نظارت و کنترل بهینه این نهاد عالی اداری و دادرسی می‌تواند در اعمال و اجرای هرچه بهتر و بیش‌تر قانون اساسی و رعایت حقوق ملت در جامعه نقش داشته باشد و از تضییع حقوق مدنی افراد جامعه که نشأت گرفته از قانون اساسی است، جلوگیری نماید. شیوه عملکرد دیوان و آرای صادره آن گام مؤثر و رو به رشدی بر نظارت بر رعایت حقوق ملت محسوب می‌شود به طوری که با وجود برخی موانع قانونی و محدودیت‌های صلاحیتی، در عمل توانسته است نسبت به پاسخگو کردن اصحاب قدرت و ایجاد محدودیت در رفتارهای تضییع‌کننده حقوق ملت اقدام نماید.

از جمله مصادیقی که در آراء دیوان عدالت اداری در خصوص حمایت از حقوق ملت مورد توجه قرار گرفته عبارت‌اند از توجه به لزوم رعایت اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین و مقررات، رعایت اصل برابری شهروندان و منع تبعیض ناروا، رعایت حقوق و آزادی‌های مربوط به شغل، آزادی بیان و دسترسی آزاد به اطلاعات. اگرچه محدودیت‌هایی از جمله محدودیت در حق دسترسی به دیوان عدالت اداری، محدودیت در حوزه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، نقص قوانین و کمبود کادر قضایی متخصص در حمایت و رعایت حقوق ملت وجود دارد که رفع این محدودیت‌ها جهت تحقق هرچه بیش‌تر حقوق ملت، ضرورت دارد.

### پیشنهادها

با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری یکی از سازوکارهای کنترلی و نظارتی مهم جلوگیری از نقض قانون اساسی می‌باشد، پیشنهاد می‌گردد تدابیری اتخاذ گردد تا دیوان عدالت اداری علاوه بر اینکه به دادخواهی‌ها و تظلمات وارده بر مردم و اعتراضات مردم رسیدگی می‌کند، رأساً و بدون دادخواهی مردم، به عنوان نظارت وارد عمل شود. از جمله مواردی که اهمیت صیانت از حقوق شهروندان از منظر قانون اساسی را نشان می‌دهد، تأسیس دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات افراد از عملکرد دولت می‌باشد. با این وصف و در این خصوص؛ پیشنهاد می‌شود دیوان دارای شعبات متعددی

در اقصی نقاط کشور باشد تا از حقوق اساسی و اداری کلیه شهروندان جامعه بتواند پاسداری نماید.

با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری سازوکار عالی کنترل و نظارت اداری بر قوه مجریه است، پیشنهاد می‌گردد در مقام عمل، تدابیری پیش‌بینی و مقرر گردد که دیوان عدالت اداری بدون هرگونه مانع یا محدودیت سیاسی یا قانونی، بتواند وظیفه خود یعنی کنترل و نظارت اداری بر قوه مجریه کشور را انجام دهد.

پیشنهاد می‌شود مقدماتی فراهم آید که دیوان عدالت اداری بتواند فی نفسه به موارد نقض موضوعات اداری و به تبع حقوق ملت مصرح در قانون اساسی، ورود داشته باشد و به جای مصلحت‌پذیری بیش از حد، توجه بیشتری به قانون‌پذیری در تصمیم‌گیری‌ها و صدور آراء داشته باشد.

## کتابنامه

### قرآن کریم

- حائری، عبدالهادی. ۱۳۷۴ش، *آزادی‌های سیاسی و اجتماعی از دیدگاه اندیشه گران*، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- دلوری، محمدرضا و علی اکبر شاه‌نظری. ۱۳۹۱ش، *حاکمیت قانون*، تهران: مؤسسه انتشاراتی نقش گستران.
- دلوری، محمدرضا. ۱۳۹۰ش، *شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات جنگل.
- رستمی، ولی و همکاران. ۱۳۸۸ش، *دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران*، تهران: انتشارات دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. ۱۳۷۸ش، *حقوق اداری*، چاپ پنجم، تهران: سمت.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. ۱۳۸۵ش، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- عمید زنجانی، عباسعلی. ۱۳۷۷ش، *فقه سیاسی*، چاپ چهارم، ج ۳، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- موسی‌زاده، رضا. ۱۳۹۱ش، *حقوق اداری (۱ و ۲)*، تهران: نشر میزان.
- نصرایی، سعید. ۱۳۸۶ش، *مجموع آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری*، تهران: نشر دادگستر.
- هاشمی، سید محمد. ۱۳۸۱ش، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)*، ج ۲، تهران: نشر میزان.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی. ۱۳۹۱ش، *اصول حقوق اداری در پرتوی آری دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات خرسندی.

## مقالات

- احمدزاده، مصطفی. ۱۳۸۴ش، «*حقوق شهروندی*»، فصلنامه اندیشه حوزه، سال یازدهم، شماره ششم.
- احمدوند، یاسر و ولی رستمی. ۱۳۹۰ش، *عدالت اداری در حقوق ایران*، تهران: نشر جنگل.
- استوار سنگری، کوروش. ۱۳۸۸ش، «*مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت‌های دیوان*»، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی.
- پژوهنده، محمدحسین. ۱۳۷۶ش، «*مدنیت و شهروندی*»، فصلنامه اندیشه حوزه، سال سوم، شماره‌های ۳ و ۲.

سراجی، محمود. ۱۳۸۸ش، «حقوق ملت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه مطالعات انقلاب اسلامی، بهار، شماره ۱۶.  
گرگی، علی اکبر. ۱۳۸۷ش، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹.

### **Bibliography**

The Holy Quran .  
Haeri, Abdul Hadi 1995, Political and Social Freedoms from the Perspective of Thinkers, Mashhad: University Jihad Publications .  
Delavari, Mohammad Reza and Ali Akbar Shahnazari. 2012, Rule of Law, Tehran: Naghsh Gostaran Publishing Institute .  
Delavari, Mohammad Reza 2011, Description and Analysis of the Administrative Justice Court Law, Tehran: Jangal Publications .  
Rostami, Vali et al. 2009, Fair Trial in Special Administrative Authorities of Iran, Tehran: Published by the Faculty of Law, University of Tehran .  
Tabatabai Motameni, Manouchehr. 1999, Administrative Law, Fifth Edition, Tehran: Samat. Tabatabai Motamani, Manouchehr. 2006, Public Freedoms and Human Rights, Tehran: University of Tehran Press .  
Amida Zanjani, Abbas Ali. 1998, Political Jurisprudence, Fourth Edition, Volume 3, Tehran: Amirkabir Publications .  
Musa Zadeh, Reza 2012, Administrative Law (1 and 2), Tehran: Mizan Publishing .  
Nasraei, Saeed 2007, The total number of votes of unity in the procedure of the Court of Administrative Justice, Tehran: Dadgostar Publishing .  
Hashemi, Seyed Mohammad 2002, Constitutional Rights of the Islamic Republic of Iran (Sovereignty and Political Institutions), Volume 2, Tehran: Mizan Publishing .  
Hadavand, Mehdi and Ali Mashhadi. 2012, Principles of Administrative Law in the Light of the Court of Administrative Justice, Tehran: Khorsandi Publications .

### **Articles**

Ahmadzadeh, Mustafa 2005, "Citizenship Rights", Andisheh Hozeh Quarterly, Year 11, Issue 6. Ahmadvand, Yaser and Vali Rostami. 2011, Administrative Justice in Iranian Law, Tehran: Jangal Publishing .  
Ostovar Sangari, Kurosh. 2009, "The concept of government in Articles 170 and 173 of the Constitution and its reflection in the jurisdiction of the Court", Proceedings of the Conference of the Court of Administrative Justice: Judicial Jurisdiction and Administrative Proceedings, Islamic Azad University Press, Central Tehran Branch  
Pajuhandeh, Mohammad Hussein 1997, "Civilization and Citizenship", Quarterly Journal of Andisheh Hozeh, Third Year, Nos. 3 and 2 .  
Seraji, Mahmoud 2009, "The Rights of the Nation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran", Journal of Islamic Revolution Studies, Spring, No. 16 .

Gorji, Ali Akbar. 2008, "Rule of Law and Restrictions on the Right to Litigation in the Court of Administrative Justice", Journal of Constitutional Rights, Year 7, No. 9.



**Investigating the supervisory role of the Court of Administrative Justice on considering the rights of the nation in the Quranic verses**

Date of Receiving: November 22, 2019

Date of Acceptance: February 19, 2019

**Mohammad Hosseini:** PhD Student in Public Law, Faculty of Humanities, Department of Law, Sari Branch, Islamic Azad University, Sari, Iran.

**Davood Ghasemi:** Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Sciences, Department of Law, North Non-Governmental Non-Profit University, Amol, Iran. [d.ghasemi@shomal.ac.ir](mailto:d.ghasemi@shomal.ac.ir)

Corresponding author: Davood Ghasemi

**Abstract**

In regulating government-citizen relations, the fulfillment of individual rights cannot be entrusted to the goodwill of the government, and access to administrative proceedings should be considered as a means for citizens to achieve their other rights. As a result, in addition to the courts that deal with disputes between people, there should be impartial and independent administrative courts where individuals can go to law enforcement agencies to obtain their rights if their rights are violated by government agencies and law enforcement. Among these courts is the Court of Administrative Justice and what is the role of the Court of Administrative Justice in monitoring the observance of the rights of the nation? It can be raised as an issue. In this descriptive-analytical study, it can be stated that; The Court of Justice, in its role of advocate and defender of the rights of the nation, monitors the actions and decisions of officials as well as the approvals of government units, and acts as a judicial authority indirectly in the realization of the rights of nation under the supervision of administrative courts.

**Keywords:** trial, freedom, citizen, discrimination, information.