

# نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اجرای حق‌های رفاهی در ایران

مصطفی رضایی<sup>۱</sup>

مرتضی قاسم‌آبادی<sup>۲</sup>

## چکیده

حق‌های رفاهی با فراهم کردن حداقل‌های یک زندگی شرافتمندانه، نقش بسزایی در پیشرفت و اعتلای بشر دارند تا جایی که تعهد کامل به کرامت انسانی را محقق می‌سازند. اما مسئله مهم این است که حقوق یاد شده در کنار سایر حقوق مدنی و سیاسی، نیازمند تضمین و حمایت هستند، در غیر این صورت در حد یک ادعای بدون محتوا باقی خواهند ماند. بنابراین وجود یک مرجع قضایی که در مقام ضمانت اجرای حقوق رفاهی افراد در مقابل دستگاه‌های اداری عمل نماید، در هر نظام حقوقی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است تا افراد بتوانند به منظور احیای حقوق خود با رجوع به آن، دادخواهی نمایند. به بیان دیگر، مصادیق حق‌های رفاهی از جمله، حق تامین اجتماعی، حق بر آموزش، حق بر اشتغال، برابری و عدم تبعیض، نیازمند وجود مرجعی قضایی است که زمینه تحقق آنها را تضمین نماید. در نظام حقوقی ایران دیوان عدالت اداری، بنا به تصریح اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به عنوان مرجع خاص رسیدگی به تظلمات، اعتراضات همه اشخاص به اعمال و تصمیمات دستگاه‌های اداری شناخته شده است که از راه رسیدگی به شکایات، زمینه احقاق و تضمین حقوق افراد را فراهم می‌آورد. بنابراین در پژوهش حاضر که با روش تحلیلی-توصیفی و با تجزیه و تحلیل مفاد کتاب‌ها، مقالات و آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، صورت گرفته است، به دنبال پاسخی برای این سوال خواهیم بود که «عملکرد دیوان عدالت اداری در جایگاه نظارت قضایی به منظور تضمین مصادیق حق‌های رفاهی در نظام حقوقی ایران چگونه بوده است؟».

**کلیدواژه‌گان:** حق‌های رفاهی، نظارت قضایی، کرامت انسانی، برابری، دیوان عدالت اداری.

۱- مدرس دانشگاه، دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران؛ mo\_rezaei@sbu.ir  
۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ Mortezaghasemabadi1364@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۰۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۱۸

## مقدمه

انسان علاوه بر شهروند بودن، ممکن است کشاورز، کارگر، روزنامه‌نگار، بازرگان و پزشک باشد. همه این پیشه‌ها وی را ناگزیر وارد محیطی با فشارهای سنگین می‌کند. چه سخن از قدرت اقتصادی یا از قدرت صنفی باشد و یا مثلاً تبعیض‌هایی که احیاناً به زنان تحمیل می‌شود؛ همه جا فشارهای اعمال شده بر فرد با فلج کردن آزادی واقعی، آزادی سیاسی وی را پندارگونه می‌سازند. از این رو رهایی از فشارهای این محیط به عنوان اصل موضوعه حقوق اجتماعی بالمآل تکالیف ایجابی دولت را ضروری می‌سازد. از این رو حقوق اجتماعی را می‌توان حقوق بشر تجسم یافته خواند، زیرا حقوقی است که از خلال وضعیت واقعی انسان (ناشی از محیط زندگانی وی) ملاحظه شده است. (بوردو، ۱۳۷۸: ۱۹۴-۱۹۵) به طور کلی دو توجیه برای حقوق رفاهی می‌توان بیان کرد: نخستین مورد، این حق‌ها را شرط ضروری بهره‌مندی کامل از حقوق مدنی و سیاسی می‌داند.<sup>۱</sup> شعار حقوق سیاسی در مورد افرادی نیمه عریان و بی‌سواد و گرسنه و بیمار، به مسخره گرفتن آنان است. چه این گونه افراد پیش از آنکه بتوانند معنی آزادی را دریابند یا راه بهره‌مندی از آن را بشناسند نیازمند دارو و آموزش می‌باشند. آزادی برای کسی که نتواند از آن استفاده کند، چه مفهومی دارد؟ اگر شرایط لازم برای استفاده از آزادی فراهم نباشد آن آزادی چه ارزشی خواهد داشت (برلین، ۱۳۶۸: ۲۴۰)؟ به طور مثال، آزادی بیان اهمیت چندانی برای گرسنگان یا بی‌خانمان‌ها ندارد. شکل دوم و کامل‌تر توجیه این حقوق را ملاحظاتی ذاتاً ارزشمند می‌داند، صرف نظر از نقش و سهم آن در بهره‌مندی از حقوق سیاسی و مدنی. از این منظر، این حق‌ها را از آن جهت می‌توان حقوق بشر جهان‌شمول دانست که به عناصر بنیادی فیزیکی فرد، خواه نیازهای مادی آنان یا توانایی آنها در بهره‌مندی از خیر اجتماعی، مربوط می‌شوند (کریون، ۱۳۸۷: ۳۹).

در مورد اعمال حقوق و آزادی‌های سیاسی و مدنی باید گفت که یکی از جنبه‌های مهم مباحث فلسفی در خصوص آزادی این است که اگر افراد از قدرت و امکانات شخصی برای استفاده از آزادی‌های منفی‌شان محروم باشند، این آزادی منفی از قید دخالت دیگران یا دولت، ارزش اندکی خواهد داشت و اگر ابزار لازم برای اعمال حقوق در اختیار مردم نباشد، این حقوق تا حد زیادی صوری خواهند بود. اگر من فاقد ابزار ارتباط با دیگر شهروندان باشم، آزادی بیان چه ارزشی دارد؟

۱- چنان که شو معتقد است: «هیچکس نمی‌تواند به طور کامل، اگر نگرایی به هیچ وجه، از حقی که بنا به فرض مورد حمایت جامعه است بهره‌مند شود در صورتی فاقد ضروریات یک زندگی سالم و معقول باشد... حق به امرار معاش یک حق بنیادین است چراکه فقدان آن، مانع از برخورداری از تمامی حق‌های دیگر می‌شود» (Shue, 1999: 24-25).

اگر حمایت‌های قانونی و مناصب دولتی فقط در دسترس ثروتمندان باشد، حق شرکت در انتخابات یا نامزدی برای تصدی سمت‌های انتخابی چه ارزشی دارد؟ چرا که اساسی‌ترین شرط اعمال حقوق مدنی و سیاسی این است که بتوانیم زنده بمانیم، و زنده ماندن مستلزم امنیت جانی و دسترسی به ضروریات زندگی است؛ یعنی دسترسی به ابزار معاش، مسکن، آب سالم و مراقبت‌های پزشکی اساسی. ما نمی‌توانیم بدون حیات، زندگی واقعاً انسانی را در پیش بگیریم یا از حقوق و آزادی‌هایی که ویژگی چنین زندگی هستند بهره‌مند شویم (بیتم، ۱۳۸۹: ۱۵۶-۱۵۷). در واقع، نباید از یاد برد که فقر همه اقسام حقوق بشر را غیرعملی می‌سازد. نقض حق برای معیار قابل قبول زندگی، متضمن نقض سایر حقوق بشری است، زیرا که رعایت این حقوق از لحاظ مادی و ساختاری غیرممکن می‌شود (ادموند پتی تی و مایریچ، ۱۳۸۲: ۴). به‌طور کلی، فرصت‌ها و آزادی‌ها در میان فقر شدید و محرومیت غیرقابل دسترس هستند (Gauri, 2008:1). بنابراین حقوق اجتماعی، حقوقی است که به‌منظور رفع بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی برای فرد شناخته شده است، و این بی‌عدالتی‌ها ناشی از شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر جامعه و محیطی است که فرد در آن زندگی می‌کند (موتمنی طباطبایی، ۱۳۸۸: ۱۴۱). در این راستا، می‌توان ادعا نمود که بدون حقوق رفاهی، حقوق مدنی و سیاسی، به اموری انتزاعی و تخیلی تبدیل می‌شوند و مطلوبیتشان را از دست می‌دهند. لذا اگر حقوق بشر بر اساس حیثیت ذاتی نوع بشر<sup>۱</sup> و فاعلیت اخلاقی<sup>۲</sup> وی بنا شده است، لاجرم باید حقوق نسل دوم را که ضروریات یک زندگی فعال را بیان می‌کند، به رسمیت بشناسیم (Khurana, 2001: 27). عنصر بنیادی در دموکراسی، مفهوم برابری شهروندی است. محتوای حداقلی شهروندی باید دربرگیرنده یک حق مطلق بر برخی حقوق مادی پایه و اساسی باشد که به‌مانند حقوق نسل اول قابل اجرا باشد. در غیر این صورت، توانایی شهروند بودن و اعمال حق‌ها تضعیف می‌گردد (امیرارجمند، ۱۳۸۸: ۹۵).

شایان ذکر است گرچه اعلامیه جهانی حقوق بشر به‌طور عمده متکفل حمایت از حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی و در واقع حقوق وابسته به نسل اول حقوق بشر بین‌الملل است، با وجود این، مواد ۲۲ تا ۲۸ این اعلامیه به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اختصاص دارد. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز عمده‌ترین سند الزام‌آور بین‌المللی است که به تفصیل، توجه حقوق بین‌الملل را در دفاع از حقوق مذکور نشان می‌دهد. از آنجا که اکثر کشورهای جهان میثاقین را مورد پذیرش قرار داده و دولت ایران نیز آن را پذیرفته و تصویب نموده و از طرف

---

1 - Inherent human dignity

2 - Autonomy

دیگر، چون به موجب ماده ۹ قانون مدنی ایران، کلیه معاهداتی که به تصویب مجلس برسد، در حکم قانون می‌باشد؛ لذا باید گفت که دولت موظف به اجرای میثاقین از جمله حقوق اقتصادی، اجتماعی و بالطبع تضمین اجرای حق‌های رفاهی برای همه افراد است. با توجه به آنچه گفته شد، در پژوهش حاضر با روش تحلیلی-توصیفی هدف آن است که ضمن کنکاشی مختصر در مورد فلسفه تضمین حق‌های رفاهی در قالب نظارت قضایی، مصادیق حق‌های رفاهی با توجه به نظام حقوقی ایران، با نگاهی به آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مورد بررسی قرار گیرد. لذا به دنبال پاسخی برای این سوال خواهیم بود که دیوان عدالت اداری نسبت به حق‌های رفاهی چه رویکردی در پیش گرفته است؟ آیا دیوان در جایگاه نظارت قضایی در راستای دغدغه افراد برای تضمین حقوق رفاهی‌شان موفق عمل نموده است؟ نتایج تحقیق حاضر می‌تواند ضمن ارتقا جایگاه نظارتی دیوان عدالت اداری، قضات را در رسیدگی به پرونده‌هایی که موضوع آنها از مصادیق حق‌های رفاهی است، یاری نماید.

### ۱- نظارت قضایی ضامن حق‌های رفاهی

اهمیت حق‌های رفاهی به‌عنوان حداقل‌های زندگی شرافتمندانه بر هیچ کس پوشیده نیست. اما شناسایی این حق‌ها صرفاً کافی نیست و تا زمانی که تضمین و حمایت نشوند، صرفاً یک ادعایند و بس. در واقع حرمت نهادن به حقوق بشر دست کم مبتنی بر چند پیش‌فرض مهم است: ۱- از منظر اخلاقی انسان و کرامت وی مهم است. حقوق بشر و رعایت آن مهم و جدی تلقی نمی‌شود، مگر آن‌که انسان و کرامت وی مهم تلقی شود؛ ۲- کرامت و ارزش انسان حفظ نمی‌شود مگر آن‌که حداقلی از نیازهای اساسی وی تأمین گردد؛ ۳- موضوع نیازهای اساسی انسان همانا موضوع حقوق بشر است. به بیان دیگر، اگر امر «الف» از جمله نیازهای اساسی انسان باشد؛ انسان نسبت به تأمین آن نیاز واجد حق خواهد بود؛ ۴- حق انسان «تأمین» نمی‌شود مگر آن‌که احقاق آن حق «تضمین» شده باشد. به بیان دیگر، «تضمین» حق، شرط لازم، تأمین حق است (نراقی، ۱۳۸۸: ۱۷-۱۸). در واقع راه‌یابی اصل کرامت انسانی به عالم حقوق نشدنی است مگر آنکه، مقدم بر آن، چهار امر مرتبط فراهم شوند: «نظریه»، «فرهنگ»، «نهاد»، و «منابع مادی لازم». به این معنا که آثار حقوقی کرامت انسانی کاملاً بسته به شکل‌گیری نظریه حق، رواج فرهنگی مفهوم حق، وجود نهادهای لازم جمعی برای تأمین و حفظ حقوق و، مهم‌تر از همه، وجود منابع مادی لازم برای وصول به این هدف است، در غیر این صورت اصل کرامت ذاتی به‌خودی‌خود به اثر حقوقی خاصی نمی‌انجامد (راسخ، ۱۳۹۲: ۲۶۷-۲۶۸).

بنابراین، من وقتی به معنای واقعی صاحب حق هستم که امکان برخورداری از آن حق در سطح جامعه برای من تضمین شده باشد. پس جامعه باید سازوکارهایی داشته باشد که برخورداری از حق‌ها

را برای آحاد مردم تضمین کند، و از آن حقوق در برابر تهدیدهای بالفعل یا بالقوه محافظت نماید. در نتیجه به نهادهایی نیاز داریم که بتوانند مانع نقض حقوق انسان‌ها شوند، و اگر در جایی حقی از کسی ضایع شده است، برخورداری از آن حق را اعاده کنند. این سازوکارهای حفاظتی از مقومات حق‌ها هستند. اگر «برخورداری از حق» در جامعه تضمین نشود، و بهره‌مندی از آن تابع لطف و عنایت یا پسند و ناپسند این یا آن مرجع قدرت باشد، افراد آن جامعه به واقع از آن حق بهره‌مند نیستند. بنابراین تأمین امنیت و معیشت مردم کافی نیست، تضمین آن‌ها هم به همان اندازه اهمیت دارد (راسخ، ۱۳۹۲: ۱۳۸). از آنجا که حق‌ها همیشه به چارچوبی برای پذیرش و مکانیسم‌هایی برای تحقق خود نیاز دارند (فالكس، ۱۳۹۰: ۱۴)، پس تضمین حقوق بشر بیش و پیش از هر چیز در گرو نهادهای اجتماعی کارآمدی است که امکان بهره‌مندی از آن حقوق را برای آحاد شهروندان فراهم می‌آورد (نراقی، ۱۳۸۸: ۲۹). تضمین راستین حقوق بنیادین نیز نیازمند آن است که قضایی برای حمایت از این حقوق حاضر و ناظر باشد (شوالیه، ۱۳۸۷: ۱۲). بنابراین تأمین حقوق قضایی ضمن اینکه موجبات اطمینان خاطر شهروندان را از عدم تضییع حقوق بنیادین آنها فراهم می‌کند، می‌تواند با ایجاد امنیت قضایی در جامعه، عموم مردم را به تأمین دیگر مصادیق حقوق بشر و شهروندی بیش از پیش مطمئن سازد (زارعی، ۱۳۸۷: ۴۱-۴۲). بخصوص در مورد حق‌های رفاهی، بیمه‌شدگان یا متقاضیان این حق‌ها، بیش از آنکه به حمایت از حق‌های رفاهی خود نیاز داشته باشند، نیازمند حمایت در مقابل رفتارها و اقدامات ناعادلانه‌ای هستند که ممکن است توسط دستگاه اجرایی اعمال شود (پیترز، ۱۳۸۸: ۶۴).

از آنجا که، حقوق بشر سه نوع یا سه سطح از تعهدات را بر دولت‌های طرف میثاق تحمیل می‌کند یعنی تعهد بر احترام، تعهد بر حمایت و تعهد بر اجرا و از آنجا که مؤلفه‌های مهم تعهد به حمایت در قانون تبیین شده است، لذا می‌توان ادعا نمود، چنین قانونی از طریق نظارت قضایی قابل کنترل می‌شود (Eide, 2001: 24-25). یک حق مورد ادعا که همراه با یک تعهد از نظر قضایی قابل اجرا نباشد، شعار یا امری فاقد ضمانت اجرا است (Tushnet, 2000: 10). لذا یکی از راه‌های تضمین حق‌های رفاهی، نظارت قضایی<sup>۱</sup> بر اعمال دولت به‌خصوص قوه مجریه است، چراکه ماهیت این حق‌ها به‌عنوان حقوق ایجابی، مستلزم مداخله دولت است. از آنجا که کرامت انسانی با حق‌های رفاهی ارتباط تنگاتنگی دارد، پس لازمه حفظ کرامت، شناسایی و اجرای این حق‌ها توسط نظام اداری و تضمین آنها توسط نظارت قضایی است. در این بین، دادگاه‌ها برجسته‌ترین نهادها برای تعیین وظایف حقوقی و پاسخ به ادعاهایی هستند که حق‌های آنها نقض شده است (Gauri, 2008: 1).

## ۲- رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به حق‌های رفاهی

همان‌طور که ذکر شد یکی از راه‌های اصلی تضمین حق‌های رفاهی، نظارت قضایی است. از این منظر دیوان عدالت اداری، به‌عنوان تنها مرجع شکایت از اعمال و تصمیمات دولت، جایگاه حائز اهمیتی دارد. «دسترسی به دادگستری اداری به افراد اجازه خواهد داد تا با رجوع به یک دادگاه صالح به دفاع از منافع مشروع خود بپردازند. در تنظیم مناسبات دولت- شهروند، نمی‌توان بر آوردن حقوق افراد را به حسن نیت دولت حواله داد. امروزه باید از حق بر حق‌ها سخن گفت. بنابراین حق دسترسی به دادرسی اداری را باید چنان ابزاری برای دستیابی شهروند به دیگر حقوق خویش در نظر گرفت. به دیگر سخن، دسترسی به دادگستری اداری، مقدمه واجب بر آورده شدن حق دادخواهی است» (گرگی، ۱۳۸۷: ۱۵۴-۱۵۳). دیوان به‌عنوان مرجعی قضایی، سبب حمایت از مردم علیه انحرافات و تجاوزهای نهادهای دولتی و عمومی است که با توجه به توسعه وظایف و مسئولیت‌های دولت و افزایش مداخله آن در شئون مختلف جامعه، روزبه‌روز افزایش می‌یابد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۰: ۳۱). در این میان حد اعلای این تجاوز، مقررات دولتی است که برخلاف موازین قانونی و حقوق بنیادین وضع شده‌اند. از این رو نظارت قضایی در مقام مهم‌ترین ابزار تضمین‌کننده حکومت قانون و تحدید قدرت حکومت و حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان در چارچوب سازوکار نظارت و تعادل است که به‌وسیله دادگاه‌ها اعمال می‌شود. بر این اساس، حاکمان و سیاستمداران حافظان و خادمان قانون به شمار می‌روند و خود نیز مشمول آن می‌شوند (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۱). چه اینکه اگر کارگزاران دولتی بر اساس معیارهای خودساخته و به‌بهانه حفظ حقوق عمومی، حقوق فردی آحاد اجتماع را نادیده بگیرند (شهنایی، ۱۳۸۶: ۵۶)، دیوان عدالت اداری با کارکرد اصلی خود یعنی نظارت قضایی عمل اداری موجب پاسخگویی مجموعه حاکمیت در تصمیم‌سازی‌های عمومی می‌شود (هداوند، ۱۳۸۶: ۳۰۹) و از این طریق نقش مؤثری در صیانت از حقوق عمومی یا همان حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم ایفا می‌کند. بنابراین دادرسی اداری و حاکمیت قانون دو مفهوم درهم‌تنیده‌اند، زیرا تحقق کامل یکی بدون دیگری امکان‌پذیر نیست (گرگی، ۱۳۸۸: ۲۹۶).

نکته‌ای که نباید از نظر دور داشت این است که چنانچه تحول نظام اداری در سه جهت: دگرگونی در هدف‌ها و ارزش‌ها، دگرگونی در ساختار و تشکیلات، و دگرگونی در روش‌های تصمیم‌گیری صورت نگیرد؛ و در این راستا توجه به حقوق اجتماعی و اقتصادی مردم، جلب رضایت آنها، توزیع عادلانه امکانات و فرصت‌ها و منابع و تأمین رفاه اجتماعی در زمره اهداف و ارزش‌های سازمان دولتی قرار نگیرند (زارعی، ۱۳۷۸: ۴۹-۵۰)، نمی‌توان انتظار تضمین حداکثری این حقوق را

داشت. بنابراین بررسی صرف حقوق اقتصادی-اجتماعی بر پایه قانون‌گرایی افراطی ابزار محدود است. اگر عوامل فراحقوقی تعیین‌کننده رویه قضایی را به حساب نیاوریم، بخصوص حقوق اقتصادی-اجتماعی که نتایج مالی و سیاسی تعیین‌کننده‌ای دارند (Hirschl & Rosevear, 2011: 228). در حقیقت نجات این حقوق به یک نگرش واقع‌گرایانه‌تر نیاز دارد که از روایت‌های ایده‌آل‌هنجاری یا گفتمان بسته قانون اساسی فراتر رود تا درک کنیم که این حق‌ها جزئی از چارچوب بزرگ‌تر خط‌مشی عمومی، اقتصاد و سیاست هستند (Hirschl & Rosevear, 2011: 208). در ادامه رویکرد دیوان عدالت نسبت به انواع حق‌های رفاهی را بررسی می‌کنیم.

### ۱-۲- حق بر تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی مجموعه اقدامات سازمان‌یافته‌ای است که جامعه را وادار می‌کند برای حمایت از اعضای خود، هنگام تنگناهای اقتصادی و اجتماعی، مانند بیماری، بیکاری، حادثه ناشی از کار، پیری و از کارافتادگی و مرگ سرپرست خانواده که فرد و خانواده‌اش را دچار بحران می‌کند، انجام دهد (بی‌نام، بی‌تا: ۱۹). در مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار نیز که در اصل بیست و نهم قانون اساسی هم تجلی دارد، تأمین اجتماعی این‌گونه تعریف شده است: «تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و همچنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده به اعضای خود ارائه می‌دهد». بررسی و مطالعه تاریخی-اجتماعی نشانگر آن است که در کشورهای پیشرفته، هرچه بر میزان رشد اقتصادی و صنعتی، شکل‌گیری اتحادیه‌های کارگری و کارفرمایی، و به‌طور کلی هرچه بر پیشرفت اجتماعی و گسترش طبقه متوسط و قدرت گرفتن نهادهای مدنی افزوده شده، وجهه حمایتی نظام تأمین اجتماعی تدریجاً به‌طور نسبی کاهش یافته و توجه عمده به راهبردهای بیمه‌ای معطوف شده است. برعکس، در کشورهای در حال توسعه، به لحاظ فقر و محرومیت و بیکاری فراگیر، ناشی از رشدنیافتگی صنعتی و بازرگانی و شکل گرفتن نهادهای حرفه‌ای واقعی است؛ بخش‌ها و قشرهای گسترده‌ای از جامعه در حالت آسیب‌پذیری و ناتوانی و درماندگی باقی‌مانده‌اند و توجه دولت بیشتر به راهبردهای حمایتی است (ماکارو، ۱۳۷۸: ۵۸). با وجود این، امروزه کشورهایی که از اقتصاد پیشرفته و پروتقی برخوردار هستند، از درآمد ناخالص ملی سالانه خود به میزان ۲۵ تا ۳۰ درصد حتی بیشتر را به «تأمین اجتماعی» اختصاص می‌دهند، در کشورهای کم‌تر توسعه‌یافته این میزان از ۵ و ۶ درصد فراتر نمی‌رود (مجتهدی، ۱۳۸۸: ۲۰).

بنابراین، تأمین اجتماعی به عنوان یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین پیش‌نیازهای توسعه در جوامع مختلف، چون کالایی عمومی<sup>۱</sup> است و افراد جامعه خود به طور مستقیم نمی‌توانند تولیدکننده آن باشند، به ناچار این دولت‌ها هستند که سامان‌دهنده و شکل‌دهنده آن محسوب می‌شوند (اخوان بهبهانی و زارع، ۱۳۸۸: ۲-۱). در اصل ۲۹ قانون اساسی ایران نیز، حق بر داشتن تأمین اجتماعی برای همه افراد کشور به عنوان یک حق همگانی فرض شده که دولت موظف به تأمین و تضمین آن از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم در این خصوص شده است. بنابراین باید دید که دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد دادرسی اداری، چگونه بر اجرای حق مزبور نظارت نموده و بر تضمین آن صحنه گذاشته است.

در این راستا، دیوان در یکی از آرای هیات عمومی<sup>۲</sup>، بر خورداری فرزندان اناث و بازنشسته شده از حقوق وظیفه مورث خود را به شرط نداشتن شوهر و شغل، از مصادیق نسل دوم حقوق بشر «حق برخورداری از تأمین اجتماعی» دانسته است. در رای یادشده تصریح شده است: «نظر به این که ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری در مقام بیان وضعیت استخدامی مستخدم با سازمان متبوع خویش است و دلالتی بر تعریف شغل ندارد تا بتوان بازنشستگی را به عنوان شغل تلقی کرد و از سویی مطابق قانون اصلاح تبصره ۲ ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمیری وراثت کارمندان مصوب سال ۱۳۳۸ و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۰۲ و بند یک ماده ۵ و قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۱۳، برخورداری فرزندان اناث از حقوق وظیفه مورث خود به نداشتن شوهر و شغل مشروط شده است، بنا به مراتب مذکور و این که شکات فاقد شوهر و شغل هستند، رأی شعبه نهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۹۸۰-۱۳۸۳/۱۲/۱۲ که بر وارد دانستن شکایت صادر شده و شاکی را محق به دریافت حقوق وظیفه مورث خویش دانسته است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود».

در رأی دیگری<sup>۳</sup>، لغو حکم بازنشستگی بدون تقاضا و تمایل به بازنشستگی قبل از پایان خدمت، «حق برخورداری از تأمین اجتماعی» تلقی شده است. در رای مذکور مقرر شده است: «طبق ماده ۳ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاههای دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷ حداقل سابقه خدمت برای

1- Public goods

۲- رای شماره ۵۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ هیات عمومی

۳- رای شماره ۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۱ هیات عمومی



این که دستگاه‌های مذکور در ماده ۴ قانون، مشمولان قانون تأمین اجتماعی خود را رأساً بازنشسته کنند، ۳۵ سال است و رأی شماره ۱۱۶ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۳۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز ناظر به همین موضوع می باشد. بنابراین دادخواست اشخاص به خواسته ابطال حکم بازنشستگی که در سال ۱۳۸۳ صادر گردیده، از این حیث که مشمول قانون تأمین اجتماعی بوده و ۳۵ سال سابقه خدمت نداشته‌اند تا دستگاه متبوع آنان را رأساً بازنشسته کند و با عنایت به حاکمیت قانون مذکور تا زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ قابل پذیرش بوده و رأی شعبه هفتم دیوان عدالت اداری به شماره ۱۰۲۸ مورخ ۱۳۸۶/۰۵/۲۹ مبنی بر ورود شکایت شاکی به خواسته ابطال حکم بازنشستگی و اعاده به خدمت صحیح و موافق قانون و مقررات مربوط تشخیص می شود.

## ۲-۲- حق بر اشتغال

به‌رغم وجود بیکاری در همه کشورهای جهان، کار هم‌چنان جزو «ضروری وضعیت انسانی» به شمار می‌رود. برای بسیاری از افراد، کار منبع اولیه درآمد محسوب می‌شود که بقای مادی و جسمی آنها بدان وابسته است. نه تنها کار برای بهره‌مندی از «حقوق بقا» نظیر غذا، پوشاک و مسکن حیاتی است، بلکه بر سطح برخورداری از بسیاری از حق‌های دیگر هم چون حق بر آموزش، حق بر فرهنگ و حق بر سلامتی نیز تأثیرگذار است. اما ماده ۶ میثاق حقوق اقتصادی به آنچه به‌واسطه کار فراهم می‌آید (به لحاظ دستمزد و اجرت) یا شرایط کار نمی‌پردازد بلکه بیشتر ارزش خود کار و اشتغال را مطرح کرده است. از این رو ماده ۶ این اندیشه را بازمی‌شناسد که کار عنصر لاینفک حفظ کرامت و شأن انسانی فرد است (کریون، ۱۳۸۷: ۲۵۳).

باید توجه داشت که رابطه کار یک مفهوم خاص حقوق بشر را ایجاد می‌کند. رابطه کار، یک رابطه نامتعادل است و در این رابطه نامتعادل، هدف آرمانی حقوق که عدالت است تأمین نمی‌شود. وقتی کارفرمای قدرتمندی وجود داشته باشد، کارگر آسیب‌پذیر تسلیم خواسته‌های کارفرما می‌شود و نوعاً قراردادهایی منعقد می‌شود که این قراردادها، قراردادهای اضطراری است که موجب می‌شود فرد به خفت تن دهد. بدین جهت است که حمایت‌های حقوق بشری پیش‌بینی شده است تا از آسیب‌پذیری و پایمال شدن منزلت کارگر جلوگیری شود (هاشمی، ۱۳۸۵: ۱۵). بنابراین حق کار امتیازی است که در آن کارگر، با امکاناتی که جامعه برای او فراهم می‌کند، بتواند در مقابل عارضه بیکاری احساس امنیت خاطر بنماید. آزادی کار به‌تنهایی و وقتی که کارگر جویای کار باشد، اما کار دلخواه خود را نیابد، مفهوم بیهوده‌ای به نظر می‌رسد. اندکی تعمق نشان می‌دهد که این حق فردی کاملاً با امکانات، ملاحظات و تدابیر اجتماعی مرتبط است. سیاست‌گذاری کلی اشتغال، آموزش و

ارشاد افراد مستعد کار، کارایی و حمایت از بیکاران مجموعه تدابیری است که دولت، به عنوان خدمتگزار جامعه، ناگزیر از اتخاذ آن خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۷۳-۴۷۴).

لازم به ذکر است که حق بر کار در صورتی می تواند تضمین کننده حقوق کارگران باشد که آنها بتوانند منافع خود را از طریق سندیکاها پیگیری کنند. به موجب ماده ۸ میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دولت های عضو میثاق متعهد شده اند که آزادی سندیکایی را تضمین کنند. با وجود این، نظام حقوقی ایران تعارضات جدی با معیارهای حقوق بشری، در زمینه آزادی سندیکایی دارد: ۱- عدم رسمیت و شناسایی حق تأسیس تشکل ها مطابق با استانداردهای بین المللی، ۲- عدم استقلال در فعالیت برای سازمان ها و تشکل های کارگری موجود، ۳- نظارت و دخالت نهادهای دولتی و نقض استقلال تشکل ها، ۴- تبعیض عقیدتی و مذهبی در استیفای حق مشارکت در تشکل ها، ۵- فقدان مبنای قانونی در حقوق موضوعه آزادی سندیکایی برای تمامیت مزدبگیران جامعه (هکی، ۱۳۸۸: ۱۳۰).

در این خصوص، دیوان عدالت اداری در موارد متعددی با استناد به بند ۷ اصل ۳ قانون اساسی و اصول ۲۸ و ۲۲ قانون اساسی، به حق بر کار و آزادی انتخاب شغل صحه گذاشته است. مطالعه آرای دیوان جایگاه این حق را در اندیشه قضات آشکار می سازد. هیأت عمومی دیوان در رسیدگی های خود برخی از مصوبات دولتی را که در جهت تضییع و محدود کردن حقوق کارگران بوده را با توجه به مقررات ناظر به کار ابطال کرده است. اما برخی آرای هیأت عمومی دیوان نشانگر آن است که در آنها به مسائل و مقتضیات حقوق کار و حقوق کارگران توجه نشده است (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۹۶).

به موجب دادنامه شماره ۱۲۱ مورخ ۶۹/۴/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صورت جلسه کمیته نظارت بر امور صنفی شهرستان ملایر مبنی بر ابطال جواز کسب بانوانی که همسران آنها شاغل اند به جهت مغایرت با قانون نظام صنفی و اصول ۳، ۲۲ و ۲۸ قانون اساسی، ابطال شد. در این دادنامه قضات دیوان فارغ از اصول ۲۲ و ۲۸، علاوه بر تشخیص منع اشتغال بانوان به جهت شاغل بودن همسر، در راستای انتخاب آزادانه شغل و مصونیت آن از تعرض، با عنایت به اصل ۳ قانون اساسی، این مهم را از مصادیق تبعیض یا محرومیت از حقوق اجتماعی نیز دانستند؛ چراکه به رغم عدم تعیین بند مشخصی از ۱۶ بند اصل ۳ در متن رأی، منظور دیوان را باید در بندهای ۷ و ۹ این اصل مبنی بر تأمین آزادی های اجتماعی در حدود قانون و رفع تبعیضات ناروا جستجو کرد.

نمونه دیگر، رأی وحدت رویه ای راجع به عدم ممنوعیت کارمندان از اشتغال در بخش خصوصی، با این مضمون است: «اشتغال کارمند دولت در غیر ساعات اداری در کارگاه بخش خصوصی مشمول

قانون کار، منع قانونی ندارد و فی حد ذاته رافع مسئولیت کارفرما در پرداخت حقوق و مزایای استحقاقی کارگر براساس قانون کار نیست»<sup>۱</sup>.

### ۳-۲- حق بر آموزش

در اهمیت حق بر آموزش همین بس که در سه‌چهارم قوانین اساسی کشورهای جهان متبلور شده است (Gauri, 2008: 1). آموزش برای دستیابی به دیگر حقوق رفاهی ضروری است. بدون آگاهی در مورد تغذیه یا مراقبت‌های بهداشتی، تأمین درآمد یا اقدامات بهداشتی اساسی کفایت نخواهد کرد. آموزش هم‌چنین مهارت‌های لازم را برای اشتغال یا خوداشتغالی فراهم می‌کند که مطمئن‌ترین راه‌های دستیابی به درآمد پایه‌ای و دیگر حقوق رفاهی است. افزون بر این، آموزش ضرورتاً ما را قادر می‌سازد تا به‌طور موثر از حقوق سیاسی و مدنی خود بهره‌بریم و از این حقوق آگاه شویم. از این رو آموزش نوعی حق اقتصادی و سیاسی اساسی است و سلب آن مخصوصاً به اصول دموکراتیک برابری سیاسی و مدنی آسیب می‌رساند (بی‌تام، ۱۳۸۹: ۱۵۷-۱۵۸). در واقع حقوق بشر تضمین نمی‌شود مگر آنکه شهروندان نیز نسبت به حقوق خود آگاه و حساس باشند، و در مقام احقاق حقوق خود مسئولیت‌پذیر و پیگیر باشند (نراقی، ۱۳۸۸: ۳۰). در این زمینه، نیز به دو نمونه از آرای دیوان را که حق آموزش رایگان و حق آموزش عالی را مدنظر داشته‌اند، اشاره می‌کنیم.

هیات عمومی دیوان در دادنامه شماره ۲۵۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۹/۰۶، اخذ وجه در قبال هزینه‌های آموزشی را مغایر با حق بر آموزش رایگان می‌داند: «نظر به بند ۳ اصل سوم و اصل سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در باب مسئولیت دولت در زمینه تدارک و تأمین وسایل و امکانات لازم برای گسترش و تعمیم آموزش و پرورش رایگان تا پایان دوره متوسطه برای عموم افراد ملت و این که الزام اشخاص به پرداخت بخشی از هزینه‌های آموزشی در سطح مذکور بدون حکم و تجویز قانون‌گذار مغایر صریح حکم مقرر در اصول مذکور است، بنابراین ماده ۶ اساسنامه مجتمع آموزشی تطبیقی مصوب شورای عالی آموزش و پرورش مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

این مرجع در رای دیگری<sup>۲</sup> ایجاد محدودیت سنی برای داوطلبان ورود به دوره دستیاری را مغایر با حق بر آموزش دانسته است: «احکام مقرر در بند ۳ اصل سوم و دو اصل بیستم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در باب ضرورت تعمیم آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در

۱- دادنامه شماره ۶۴۳ مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۲۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری

۲- بند «ب» دادنامه ۲۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۱۸ هیات عمومی

تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی و تکلیف دولت در خصوص گسترش وسایل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفائی کشور به‌طور رایگان و تأکید بر تساوی اشخاص در استفاده از کلیه حقوق انسانی از جمله حقوق اجتماعی و فرهنگی، متضمن لزوم اهتمام دولت جمهوری اسلامی ایران در طریق اعتلای زمینه تجارب علمی شهروندان و نفی هرگونه تبعیض ناروا در جهت برخورداری از امکانات عمومی از جمله امور اجتماعی و فرهنگی است. نظر به مراتب فوق‌الذکر و اینکه شقوق ماده یک قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی رشته‌های پزشکی مصوب ۱۳۵۲ مفید جواز وضع قاعده آمره در زمینه ایجاد محدودیت سنی برای داوطلبان ورود به دوره دستکاری نیست و سلب یا تحدید حقوق قانونی اشخاص اختصاص به مقنن دارد، بند ۴/۴ ماده ۴ مصوبه چهل و نهمین نشست شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مورخ ۱۳۷۷/۰۴/۲۸ که با ایجاد محدودیت سنی، اشخاص متجاوز از ۴۰ سال را از ورود به دوره دستکاری و ارتقاء سطح علمی و تجربی خود محروم کرده است، خارج از حدود اختیارات شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

#### ۴-۲- حق بر برابری و عدم تبعیض

اصل برابری در حقوق عمومی از مناقشه‌برانگیزترین و پیچیده‌ترین اصول است. آنچه از منظر این اصل مهم می‌نماید، این امر است که انسان‌ها برابر متولد می‌شوند، لذا حیات آنها از ارزش اخلاقی برابر برخوردار است (هیوود، ۱۳۸۷: ۱۶۷). امروزه وقتی سخن از برابری می‌رود، یکی از سه مفهوم زیر در نظر گرفته می‌شود: ۱- برابری ماهوی و ساختاری: در جامعه به‌طوری که مواهب و خیرات آن یکسان، و خالی از هر نوع تحدید و تخصیص، برای تمتع همه شهروندان در دسترس آنان قرار گیرد. ۲- برابری عملی: توانایی شهروندان به برخورداری از فرصت‌ها و امکاناتی است که برای بهره‌مندی از برابری ماهوی ضرورت دارد. ۳- برابری کارکردی: به معنی بی‌طرفی مصادر امور و عدم تبعیض و دخالت ندادن دوستی‌ها و دشمنی‌ها از سوی متصدیان مشاغل اجرایی و قضایی است که کلید تقسیم و توزیع مواهب و خیرات را به دست آرند (موحد، ۱۳۸۱: ۲۱۲).

در این زمینه رونالد دورکین به‌درستی بین دو دسته از حق‌های انسانی تفاوت قائل شده است: اولین آن حق به رفتار برابر<sup>۱</sup> است که حق توزیع برابر یک فرصت یا منبع یا ظرفیت است. هر شهروند در یک دموکراسی حق برابر رأی را دارد. به واقع آن دسته از حق‌ها که منعکس‌کننده حق تعیین سرنوشت و در نتیجه کرامت ذاتی انسان به‌عنوان موجودی مختار و با اراده است، همچون آزادی

1 - Equal treatment

عقیده و آزادی بیان، در این طبقه می‌گنجد. دومین مورد، حق به رفتار به‌مثابه برابر<sup>۱</sup> می‌باشد که حق عدم دریافت توزیع یکسان یک ظرفیت یا منفعت است، به رغم اینکه با توجه و احترام برابر با دیگران رفتار می‌شود. اگر من دو کودک داشتم که جان یکی از آنان را بیماری دارد می‌گیرد و یک سکه پرتاب کنم که کدام یک باید مقدار باقیمانده دارو را استفاده کند، نمی‌توانم نشان دهم که به‌طور یکسان نگران آنانم. این مثال نشان می‌دهد که رفتار به‌مثابه برابر بنیادین<sup>۲</sup> است و حق به رفتار برابر، فرعی (Dworkin, 1978: 227). بنابراین مطابق حق به رفتار به‌مثابه برابر باید شهروندان برابر در نظر گرفته شوند. یعنی در اصل برابری، همه با هم برابرند، اما ماهیت این حق‌ها به‌گونه‌ای است که یا امکان توزیع آن به همه وجود ندارد و یا اصولاً ضرورت در اختیار قرار دادن آنها به همگان وجود ندارد. از نظر دورکین در این دسته از حق‌ها به‌رغم شناسایی برابری افراد، رفتار ممکن است نابرابر باشد. در اینجا شناسایی برابری شهروندان مطرح است و نه رفتار برابر با آنها (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۰: ۷۹). در واقع، رفتار با مردم «به‌طور مساوی» به معنی برابری کمی و عددی است؛ حال آنکه رفتار با مردم «به‌عنوان مساوی» به معنی برابری عددی نبوده و می‌تواند با نابرابری همراه باشد (Dworkin, 1986: 190). در مجموع از دیدگاه دورکین باید تمایز میان برابری به‌عنوان یک خط‌مشی و برابری به‌عنوان یک حق را که نظریه سیاسی واقعاً از آن چشم‌پوشی کرده است، مدنظر داشته باشیم (Dworkin, 1986: 226). به نظر، این تحلیل از رفتار برابر یعنی دخالت مفهوم «به‌عنوان برابر» در تعریف برابری می‌تواند مسئله دخالت دولت‌های رفاه در باز توزیع ثروت و امکانات اقتصادی و اجتماعی به نفع ضعیف‌ترهای جامعه (حق‌های رفاهی) را در چارچوب مفهوم برابری توجیه کند. هم‌چنین این مفهوم از برابری را باید در پیوند با مسئله تبعیض معکوس<sup>۳</sup> در نظر گرفت. با این بیان که بر مبنای این تحلیل، این‌گونه تفاوت‌ها در تعارض با اصل برابری نخواهد بود (قاری سید فاطمی، ۱۳۹۰: ۷۹).

عدم رعایت این اصل از سوی مقام اداری یا انجام اقدامات یا اتخاذ تصمیماتی که شائبه تبعیض دارند، از سوی دیوان عدالت اداری از مهم‌ترین و شایع‌ترین دلایل نقض آراء و ابطال تصمیمات اداری است. دیوان در برخی از پرونده‌ها به‌گونه‌ای غیرمستقیم و با استناد و بهره‌گیری از عبارات و

- 1- Treatment as an equal
- 2- Fundamental
- 3- Reverse discrimination

اصول قانون اساسی<sup>۱</sup> و قوانین عادی اقدامات مقامات اداری را که ناقض برابری بوده، باطل اعلام نموده است (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۴۲). حال به چند نمونه از آرای دیوان در این زمینه اشاره می‌شود:

هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ مصوبه شماره ۱۱۰۰/۳۱۵۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۰۲/۲۵ سازمان تأمین اجتماعی را که مطابق آن اداره تأمین اجتماعی رفتاری تبعیض آمیز در ارزیابی مدارک دانشگاهی داشته است را ابطال کرده است: «حکم مقرر در ماده واحده قانون تأیید رشته‌های دانشگاهی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۶۷ مصرح در مسئولیت و تکلیف وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص بررسی و تأیید مدارک فارغ‌التحصیلان دانشگاه آزاد اسلامی و مبین ارزش و اعتبار مدارک مزبور، همانند مدارک تحصیلی فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های دولتی است. بنابراین بند ۳ قسمت «ج» از ضوابط استخدامی جذب نیرو در مشاغل سازمانی در سال ۱۳۸۱ موضوع بخشنامه شماره ۱۱۰۰/۳۱۵۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۰۳/۲۵ سازمان تأمین اجتماعی که تحت عنوان اولویت‌های استخدامی، مدارک تحصیلی دانشگاه‌های دولتی را با ضریب ۱/۱ و مدارک تحصیلی سایر دانشگاه‌ها را با ضریب یک در معدل امتیازات آزمون کتبی و مصاحبه منظور و اعمال نموده است، مغایر قانون فوق‌الذکر و بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در باب لزوم رفع تبعیض ناروا می‌باشد و بدین جهت مستنداً به ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ بند ۳ مصوبه مذکور ابطال می‌شود».

برخی از آرای دیوان نیز به صورت غیرمستقیم بر این اصل صحه گذارده است. از جمله در دادنامه شماره ۸۶/۲۹۲ ۲۹۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۳۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال دستورالعمل شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در خصوص تشخیص اعتبار و ارزشیابی مدارک دانشگاهی پیام نور به شرح ذیل:

«با عنایت به اینکه فارغ‌التحصیلان دانشگاه پیام نور در رشته‌های مختلف تحصیلی به تجویز ماده ۱۶ اساسنامه دانشگاه پیام نور موفق به اخذ گواهینامه مربوط در مقطع تحصیلی می‌شوند و تعیین ارزش و اعتبار درجات تحصیلی و گواهینامه‌های فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی از جمله وظایف و مسئولیت‌های خاص وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می‌باشد، بنابراین مدلول بخشنامه‌های شماره ۱۵۶۶/ب‌ط‌هم مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۹ و ۱۰۲۸/ب‌ط‌هم مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۱۶ شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران در باب عدم شمول تعدیل حقوق و پایه شخصی به

۱- از جمله بند ۹ اصل سوم: «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».

دارندگان مدارک تحصیلی دوره‌های فراگیر دانشگاه پیام نور و استرداد وجوه مربوط به تعدیل حقوق این قبیل اشخاص به میزان ۲/۵ درصد که در واقع و نفس الامر مفهم نفی مطلق ارزش و اعتبار مدارک تحصیلی فوق‌الذکر است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی در وضع مقررات دولتی محسوب می‌شود و مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شوند».

یکی دیگر از معیارهایی که دیوان عدالت بر اساس آن مقررات دولتی را ابطال می‌کند، تبعیض ناروا یا همان رانت است. رانت (امتیاز ویژه) از پدیده‌های سوئی است که نظام اداری، سیاسی و اقتصادی هر کشور را تهدید می‌نماید. اصولاً وجود و گسترش این پدیده در جامعه سبب از بین رفتن «برابری فرصت‌ها» در بین شهروندان شده و بر بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی می‌افزاید و موجب کاهش خلاقیت و ابتکار، پایین آمدن کارآیی و بهره‌وری و تنزل اخلاقی شده و با ایجاد نابرابری، روابط اجتماعی را مخدوش می‌سازد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶). بر این اساس کنترل قضایی این پدیده در تصمیمات اداری از سوی دیوان عدالت اداری اهمیت بسیار جدی دارد.

در این زمینه می‌توان به رأی شماره ۸۰۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۳ در خصوص ابطال قسمتی از راهنمای آزمون سی و ششمین دوره پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی حائز اهمیت است که در آن دیوان اختصاص سهمیه خاص و امتیاز ویژه به مشاغل مدیریتی را از مصادیق بارز تبعیض دانسته است: «به موجب حکم مقرر در بند ۶ ماده یک قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷ برنامه‌ریزی به منظور توزیع متناسب و عادلانه نیروی انسانی و سایر امکانات (آموزش پزشکی و تسهیلات بهداشتی - درمانی) کشور با تأکید اولویت برنامه‌های بهداشتی و رفع نیاز مناطق محروم و نیازمند در زمره وظایف و مسئولیت‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفته است و همچنین طبق ماده ۱۴ قانون مربوطه به خدمت پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۱۳۷۵ آن وزارتخانه مکلف گردیده است که به هنگام پذیرش دستیار تخصصی سهمیه‌های جداگانه‌ای را برای مناطق محروم و نیازمند کشور اختصاص دهد. نظر به اینکه احکام مقنن به شرح مقررات فوق‌الذکر متضمن جواز تعیین امتیاز خاص برای مشاغل مدیریتی از حیث پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی نیست و تعیین امتیازات خاص مدیریتی نافی اعتبار اولویت افراد از حیث نتایج علمی آزمون مربوط و از مصادیق بارز تبعیض در بین داوطلبان شرکت در آزمون پذیرش دستیار تخصصی می‌باشد، بنابراین راهنمای آزمون سی و ششمین دوره پذیرش دستیار تخصصی در رشته‌های بالینی پزشکی در قسمت مورد اعتراض و

از حیث اعطاء امتیازات خاص به مشاغل مدیریتی خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی مربوط تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ از تاریخ تصویب ابطال می‌گردد». با وجود توجه شایان دیوان به اصل برابری ولی در دیوان تفکیک میان برابری شکلی و ماهوی به چشم نمی‌خورد و دیوان بیشتر برابری شکلی را مدنظر قرار داده است.

### نتیجه‌گیری

انسان جهت برخورداری از یک زندگی کرامتمند نیازمند حق‌های رفاهی است، اما صرف شناسایی این حقوق در معاهدات بین‌المللی و قوانین اساسی وافی مقصود نیست. از این رو، لازم است این حقوق تضمین شوند. یکی از مهم‌ترین راه‌های تضمین این حقوق، نظارت قضایی است و دیوان عدالت اداری به عنوان تنها مرجع قضایی ناظر بر مقررات و تصمیمات دولتی نقش بسزایی در تضمین حق‌های رفاهی دارد و در رویه خویش ثابت کرده است که اهمیت زیادی برای حق‌های رفاهی قائل می‌شود، اما عدم آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی و حقوق بشر از یک سو و تحدید صلاحیت دیوان و عدم تعریف دقیق عمل شبه قضایی و ابهام در جایگاه مراجع شبه قضایی و نظارت عالی دیوان بر آنها و عدم شناسایی نظارت دیوان بر نهادهای بالادستی کار این نهاد قضایی را در تضمین حق‌های رفاهی به شدت دشوار کرده است. مطالعه رویه دیوان نیز از زمان تشکیل نشان می‌دهد که دیوان، صلاحیت تطبیق مقررات با قانون اساسی را برای خود قائل بوده، ولی با توجه به نوپا بودن نهاد دیوان و عدم صراحت در این زمینه، طی این سال‌ها همواره سعی کرده تا از این صلاحیت خود «دست‌به‌عصا» استفاده کند. زمانی صریحاً و صرفاً با استناد به قانون اساسی، مقرره‌ای را ابطال کرده یا رأی را برای شعب و دیگر مراجع، لازم‌الاتباع دانسته و زمانی دیگر به هنگام بررسی مقررات با بهره‌گیری از قوانین عادی مربوط به قضیه، آشکارا از استناد به قانون اساسی و حقوق بنیادین احتراز کرده است. در واقع، آنچه در رویه دیوان مشاهده نمی‌شود، انسجام<sup>۱</sup> است و تا زمانی که انسجام و یکپارچگی در آرا نباشد، نمی‌توان انتظار حمایت و تضمین حقوق بنیادین و استناد به رویه به مفهوم واقعی کلمه را داشت. بنابراین، تا دیوان با صراحت و به‌دفعات به حقوق بنیادین مندرج در قانون اساسی استناد نکند، هیچ‌گاه نوبت به حقوق خارج از قانون اساسی یا اصول حقوقی نمی‌رسد. ناگفته نماند که علی‌رغم خلأ شدید رویه هیأت عمومی دیوان در زمینه استناد و حمایت از حقوق و آزادی‌ها، شیوه استفاده تدریجی دیوان از حقوق بنیادین، دیوان را در جایگاهی قرار داده که سلب صلاحیت از آن بسیار بعید



می‌نماید، چه اینکه سلب این صلاحیت از مجموعه دیوان به معنای نفی فلسفه وضع آن و نابودی رویه‌ای است که در نتیجه شجاعت و درایت قضات بی‌طرف دستگاه قضایی حاصل شده است. بی‌تردید نظارت قضایی بر اعمال دولت مهم‌ترین زمینه را برای تحقق عدالت اداری فراهم می‌آورد. اما نظام تضمین و ضمانت اجرا هم باید به گونه‌ای باشد که امکان تخطی و تخلف از آرا و اوامر نظام نظارت را به حداقل ممکن برساند. این نکته را نباید از نظر دور داشت که نظارت قضایی تنها یکی از سازوکارهای تضمین حاکمیت قانون بر اداره به شمار می‌آید. پس نباید انتظار داشت که صرفاً نظارت قضایی می‌تواند تضمین‌کننده حق‌های رفاهی باشد که تا زمانی که ساختارهای، اقتصادی اداری و بوروکراتیک اصلاح نشوند، نباید از دیوان عدالت با این حجم وسیع پرونده انتظار بسیاری داشت.

## کتابنامه

۱. احمدوند، یاسر (۱۳۹۰). *عدالت اداری در حقوق ایران*، تهران: انتشارات جنگل.
۲. بهبهانی، اخوان؛ زارع، علی حسین (۱۳۸۸). *نظام رفاه اجتماعی در جهان (مطالعه تطبیقی)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۳. امیرارجمند، اردشیر؛ همتی، مجتبی (۱۳۸۸). *حقوق رفاه اجتماعی و اشکال کنترل قضایی*، راهبرد، شماره ۵۰.
۴. برلین، آیزایا (۱۳۶۸). *چهارمقاله درباره آزادی*، ترجمه محمدعلی موحد، تهران: انتشارات خوارزمی.
۵. بوردو، ژرژ (۱۳۷۸). *لیبرالیسم*، ترجمه عبدالوهاب احمدی، تهران: نشر نی.
۶. بی‌نام (بی‌تا). *مقدمه‌ای بر تأمین اجتماعی*، ترجمه ابوالقاسم نوروز طالقانی، موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۷. بیتام، دیوید (۱۳۸۹). *دموکراسی و حقوق بشر*، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: طرح نو.
۸. پیترز، دنی (۱۳۸۸). *تأمین اجتماعی: مقدمه‌ای بر اصول*، ترجمه فراز فیروزی‌مندی و سمیره احمدی، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۹. راسخ، محمد (۱۳۹۲). *مفهوم کرامت ذاتی انسان، در جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل در قرن بیست یکم*، به اهتمام دکتر سید قاسم زمانی، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۰. راسخ، محمد (۱۳۹۲). *حق و مصلحت*، ج ۲، تهران: نشر نی.
۱۱. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۷). *امنیت قضایی به مثابه حق*، مجلس و پژوهش، شماره ۵۶.
۱۲. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰). *حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی*، فصلنامه مفید، شماره ۲۶.
۱۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۷۸). *درآمدی بر مبانی نظری تحول اداری*، مدیریت دولتی، شماره ۴۳.
۱۴. شهنایی، خلیل (۱۳۸۶). *جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی*، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره ۱.
۱۵. صدرالحفاظی، سید نصراله (۱۳۷۰). *دیوان عدالت اداری و فلسفه تاسیس آن*، حقوقی دادگستری، شماره ۲.
۱۶. فالکس، کیث (۱۳۹۰). *شهروندی*، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران: انتشارات کویر.

۱۷. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۹۰). حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر یکم (درآمدی بر مباحث نظری: مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۸. کریون، متیو سی. آر (۱۳۸۷). چشم‌اندازی به توسعه میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ترجمه محمد حبیبی مجنده، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
۱۹. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۷). حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق اساسی، شماره نهم.
۲۰. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل.
۲۱. ادموند پتی تی، لوئیس؛ مایریچ، پاتریس (۱۳۸۲). حقوق بشر و فقر مفرط، در حقوق بشر: ابعاد نوین و چالش‌ها، ج ۲، ویراستار: جانوس سیمونیدس، ترجمه محمدعلی شیرخانی، تهران: دانشگاه تهران.
۲۲. ماکارو، دیوید (۱۳۸۷). رفاه اجتماعی؛ ساختار و عملکرد، ترجمه محمدتقی جغتایی، تهران: دانشگاه علوم بهزیستی و توان بخشی.
۲۳. مجتهدی، محمدرضا (۱۳۸۸). حقوق تامین اجتماعی، تبریز: انتشارات آیدین.
۲۴. موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۸). آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۵. موحد، محمدعلی (۱۳۸۱). در هوای حق و عدالت: از حقوق طبیعی تا حقوق بشر، تهران: کارنامه.
۲۶. نراقی، آرش (۱۳۸۸). اخلاق حقوق بشر، تهران: نگاه معاصر.
۲۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵). حوزه حقوق عمومی، مجله حقوق عمومی، شماره اول.
۲۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: نشر میزان.
۲۹. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۹۱). اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، انتشارات خرسندی.
۳۰. هداوند، مهدی (۱۳۸۶). مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری، نشریه حقوق اساسی، شماره ۸.
۳۱. هکی، فرشید (۱۳۸۸). حقوق اقتصادی- اجتماعی بشر در ایران، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

۳۲. هیوود، اندرو (۱۳۸۷). *کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی*، ترجمه اردشیر امیرارجمند و سید باسم موالی‌زاده، تهران: امیرکبیر.

33. Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press.
34. Dworkin, R. (1986). *A Matter of Principle*, Oxford, Clarendon.
35. Gauri, V., & Brinks D. (2008). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, New York: Cambridge University Press.
36. Hirschl R., & Rosevear E. (2011). *Constitutional Law Meets Comparative Politics: Socio-economic Rights and Political Realities*, Campbell T. & Ewing K. D. (Eds.), *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*, Oxford University Press.
37. Khurana, J. (2001). *Social Welfare Entitlements and The Role of Law: Guaranteeing Equality in Denmark and Canada*, *Journal of Law and Social Policy*, vol.16.
38. Shue, H. (1996). *Basic Rights*, Princeton University Press.
39. Tushnet, M. (2000). *Social Welfare Rights and the Forms of Judicial Review*, *Texas Law Review*, vol. 82.