





معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی  
معاونت حقوقی ریاست جمهوری

## فصلنامه دولت و حقوق

سال چهارم، شماره دوم (پیاپی ۱۲)، تابستان ۱۴۰۲  
صاحب امتیاز: معاونت حقوقی رئیس جمهور با همکاری دانشگاه امام صادق علیه السلام

مدیرمسئول: محمد دهقانی

سر دبیر: سید محمد مهدی غمامی

جانشین سر دبیر: محمد حسن پور

### اعضای هیئت تحریریه:

- مصطفی دانش پژوه (استاد، گروه حقوق و فقه اجتماعی، پژوهشکده علوم اسلامی، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم)
- مسعود راعی (استاد، گروه حقوق بین الملل عمومی، واحد اصفهان (نجف آباد)، دانشگاه آزاد اسلامی)
- فرید محسنی (استاد، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران)
- سید احمد حبیب نژاد (دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، قم)
- سید مصطفی سعادت مصطفوی (دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- علی غلامی (استاد، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- هدی غفاری (دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران)
- سید محمد مهدی غمامی (دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- سعید محسنی (دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی، مشهد)

### اعضای مشورتی هیات تحریریه:

- خیراله پروین (استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران)
- ولی رستمی (استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران)
- توکل حبیب زاده (دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- دبیر اجرایی: صالح امیری
- ویراستار فارسی: سید محمد میرلوحی
- ویراستار انگلیسی: مریم زارع
- طراحی جلد و صفحه آرایی: مسلم عرب باصری

صحافی، چاپ و نشر:

شماره شابک:

نشانی: تهران، خیابان فلسطین جنوبی، بن بست شمشاد، پلاک ۹، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

معاونت حقوقی رئیس جمهور

شماره تماس: ۶۶۴۷۵۲۳۶

<https://qgl.lri.ir>

فصلنامه علمی  
دولت و حقوق

سال چهارم، شماره دوم (پیاپی ۱۲)، تابستان ۱۴۰۲

## راهنمای تدوین و ارسال مقاله

مقالاتی در این نشریه چاپ می‌شوند که دارای محتوای علمی، محصول تحقیق نویسندگان و متضمن دستاورد علمی جدید باشند و با رعایت موازین ذیل به دفتر نشریه ارسال شده باشند:

۱- محتوای مقاله با اهداف نشریه متناسب باشد و حاصل مطالعات، تجربه‌ها و پژوهش‌های نویسنده باشد.

۲- مقاله ارسال شده در هیچ نشریه و همایشی انتشار یا رایه نشده باشد.

۳- مقاله در قالب برنامه: word ۲۰۱۰؛ قلم Bzar ۱۲؛ حاشیه‌های صفحه: ۴ سانتی متر؛ تعداد کلمات: حداقل ۶۰۰۰ کلمه و حداکثر ۱۰۰۰۰ کلمه ارسال شود.

۴- مقاله شامل قسمت‌های زیر باشد:

الف) صفحه عنوان شامل: عنوان مقاله، مشخصات نویسنده یا نویسندگان (نام و نام خانوادگی، مرتبه دانشگاهی و تخصص، نام مؤسسه یا سازمان متبوع) هرکدام به فارسی و انگلیسی و Email و شماره تماس نویسندگان. در این بخش عهده‌دار مکاتبات یا نویسنده مسئول مشخص شود. همچنین برای هر نویسنده صرفاً یک عنوان از یک مؤسسه معرفی شود.

ب) صفحه چکیده شامل عنوان و چکیده مقاله به فارسی و انگلیسی (حد اکثر در ۱۵۰ کلمه) و کلیدواژگان فارسی و انگلیسی (حد اکثر ۵ واژه).

پ) متن اصلی مقاله شامل مقدمه، پیشینه تحقیق، نظریه و مدل، روش تحقیق و نتایج شود.

ت) جداول به تعداد محدود با شماره و عنوان مشخص در بالا و توضیحات و منبع آنها در زیر آن و مناسب برای چاپ در قطع وزیری مجله باشد.

ث) در متن مقاله اعداد صفر تانه به حروف و اعداد ۱۰ به بالا به عدد نوشته شود (به استثنای اعداد داخل جدول‌ها و شکل‌ها و شماره رفرنس‌های ارائه شده در پایان جمله و شماره‌گذاری فرمول‌ها)

ج) شکل‌ها، نمودارها و تصاویر به تعداد محدود با شماره و عنوان در زیر آنها و مناسب برای چاپ باشد

- 
- ۵- ارجاعات باید به صورت درون متنی بوده و بلافاصله پس از نقل مطلب، به این صورت داخل پرانتز ذکر شود (ذکر نام صاحب اثر یا مولف و سال انتشار منبع و شماره صفحه).
- ۶- فهرست منابع در آخر مقاله با عنوان کلی منابع با تفکیک و ترتیب منابع فارسی و غیرفارسی (ابتدا عربی و سپس انگلیسی، فرانسه و ...)، به شکل زیر تنظیم شود:
- ۱- کتاب ۲- مقاله ۳- تارنماهای اینترنتی ۴- سایر منابع (مثل: آراء، گزارشات و...) به ترتیب حروف الفبا و ترتیب ارجاعات به منابع مختلف به شکل زیر تنظیم شود:
- الف) کتاب تألیف شده: نام خانوادگی، نام. (سال انتشار اثر). عنوان کتاب، نوبت ویرایش یا چاپ، محل نشر، نام انتشارات.
- ب) کتاب ترجمه شده: نام خانوادگی مؤلف، نام (تاریخ ترجمه)، عنوان کتاب به فارسی، نام و نام خانوادگی مترجم، محل نشر، ناشر.
- پ) مقاله: نام خانوادگی، نام. (تاریخ نشر). عنوان مقاله (پررنگ). نام نشریه. دوره، شماره، ماه، سال.
- ۷- در متن مقاله حتی الامکان از معادل فارسی کلمات لاتین استفاده شود و چنانچه معادل فارسی به اندازه کافی رسا نباشد، می توان با ذکر شماره در بالای معادل عین کلمه لاتین در زیرنویس آورده شود.
- ۸- پاورقی در حد ضرورت و کوتاه آورده شود. و اسامی و واژه های علمی و سایر اصطلاحات خارجی در پاورقی آورده شود.
- ۹- مسئولیت مطالب ارائه شده در مقاله ها بر عهده نویسندگان است و چاپ آنها به معنی تأیید مطالب نیست.
- ۱۰- فصلنامه در ویرایش و تلخیص مقاله های دریافتی آزاد است.
- ۱۱- نشانی تارنمای فصلنامه، جهت ارسال مقاله: <https://qgl.lri.ir>
- ۱۲- به استناد ماده (۵) آیین نامه نشریات علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، فصلنامه دولت و حقوق با همکاری دانشگاه امام صادق (ع) منتشر می شود.

## مقدمه

مردم‌داری و قانون‌مداری، دو راهبرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری در دولت مردمی سیزدهم است. براین اساس، معاونت مذکور از ظرفیت‌های قانونی در اختیار استفاده می‌کند تا از یک سو سواد حقوقی مدیران و کارشناسان حقوقی دستگاه‌های اجرایی را که همانا سرمایه انسانی و پشتوانه فکری دولت هستند - ارتقا دهد و بدین سان، موجبات تحقق اصل حاکمیت قانون و به‌طور خاص احترام به حقوق ملت را فراهم سازد و از سوی دیگر با اعمال نظارت و ارزیابی دستگاه‌های اجرایی ضمن تلاش برای رفع مشکلات و موانع تحقق بهینه اجرای قوانین، در صورتی که چالش‌ها و کژکارکردهایی در نظام اداری وجود داشته باشد، از طرق قانونی پیگیری نماید. رکن قانونی این امر را می‌توان بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور دانست که «ایجاد نظام اداری صحیح» را هدفی عالی تعریف کرده و دولت را موظف به بهره‌گیری از همه امکانات در راستای تحقق آن نموده است. از مهم‌ترین گام‌های عملیاتی جهت پیشبرد و جامه عمل پوشانیدن بر آنچه گفته شد، تمرکز بر امر آموزش مدیران و کارشناسان حقوقی و به‌روزرسانی دانش و مهارت حقوقی آنان در جریان خدمت به مردم و انجام امور محوله اداری براساس موازین قانونی است. به هر میزان که دانش و مهارت کارگزاران حقوقی افزایش یابد، به همان میزان می‌توان به ارائه خدمات با کیفیت، حسن جریان امور و رضایت مردم امیدوار بود. بنابراین اهتمام معاونت حقوقی در دوره حاضر نه تنها ارائه خدمات حقوقی و تقنینی به دولت و اجزای آن است، بلکه تلاش می‌کند مجموعه سازمان حقوقی دولت را نیز در طراز اهداف و سیاست‌های برنامه تحول دولت سیزدهم ساماندهی کند و ضمناً اطمینان خاطر مردم از پاسخگویی، قانون‌مداری و اخلاق حرفه‌ای کارکنان دستگاه‌های اجرایی را افزایش دهد.

---

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) در اردیبهشت ماه ۱۴۰۲ با تصویب مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفت که این اصلاحات را به طور کلی می‌توان در چهار حوزه تغییرات ساختاری، تغییرات در صلاحیت، تغییرات آیین دادرسی و تغییرات در اجرای آرای دیوان، دسته‌بندی کرد. مقالات این شماره از فصلنامه دولت و حقوق، مقدمه‌ای بر برخی وجوه تحولات و الزامات دادرسی اداری، پس از اعمال اصلاحات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با ادبیات علمی و درعین حال کاربردی است که به قلم برخی صاحب‌نظران این حوزه نگارش شده است.

**محمد دهقانی**

**معاون حقوقی رئیس جمهور**



## فهرست مقالات

- رسیدگی اداری، مقدمه رسیدگی قضایی؛ با نگاهی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری  
در رسیدگی به شکایات علیه نهادهای اداری  
**غلامرضا مولایی؛ مصطفی امیری**  
۱.....
- صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان  
عدالت اداری (اصلاحات ۱۴۰۲)  
**سید محمد مهدی غمامی**  
۲۳.....
- تأملی بر صلاحیت‌های قضایی رئیس دیوان عدالت اداری؛ «موضوع ماده ۸۵ قانون  
دیوان عدالت اداری»  
**حسین آئینه‌نگینی**  
۳۵.....
- نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اجرای حق‌های رفاهی در ایران  
**مصطفی رضایی؛ مرتضی قاسم‌آبادی**  
۵۳.....
- تحولات بخش اجرای احکام قانون دیوان عدالت اداری با تأکید بر دادرسی منصفانه  
**سید محمد حمید حسینی یزدی**  
۷۳.....
- صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات  
شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی  
**ابوالفضل درویشوند**  
۸۹.....



# رسیدگی اداری، مقدمه رسیدگی قضایی بانگاهی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه نهادهای اداری

غلامرضا مولایی<sup>۱</sup>

مصطفی امیری<sup>۲</sup>

## چکیده

یکی از دکترین‌های حقوقی که از قرن اخیر مورد توجه قرار گرفته و اجرایی کردن آن باعث شده است تا مشکلات قضایی زیادی مرتفع گردند، دکترین «اتمام مراحل رسیدگی اداری» است. مطابق این دکترین که بیانگر لزوم رسیدگی اداری پیش از رسیدگی قضایی می‌باشد، باید تمامی مراحل اداری ممکن برای رسیدگی به تقاضای اشخاص قبل از ورود پرونده به مراجع قضایی طی شده باشد. بنابراین نوشتار حاضر که به صورت توصیفی-تحلیلی نوشته شده است، به دنبال پاسخ به این پرسش می‌باشد که دکترین مورد بحث چه مزایا و معایبی داشته و چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران دارد؟ برای این منظور، پس از بررسی مفهوم و مزایا و معایب این دکترین، به تبصره ۴ ماده ۱۶ و ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲) به عنوان مهم‌ترین موادی که این دکترین را به رسمیت شناخته‌اند، پرداخته شده و در نهایت نیز در بخش «نتیجه‌گیری»، پیشنهاد اصلاحی برای اجرای بهتر این دکترین ارائه گردیده است.

**کلیدواژگان:** رسیدگی اداری، رسیدگی قضایی، اتمام مراحل رسیدگی اداری، اطلاع دادرسی، اتقان آرا.

۱- دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Saleh.mowla@gmail.com

۲- پژوهشگر دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی<sup>(۵)</sup>، تهران، ایران؛ mostafaami1234@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۰

## مقدمه

نظام‌های حقوقی مختلف دنیا با توجه به هدفی که در خصوص احقاق حقوق مردم و نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی دارند، معیارها و شاخص‌های متنوعی را برای نیل به این هدف تعیین کرده‌اند و بالتبع، ساختارها و شیوه‌های مختلفی را نیز برای کسب بهترین امتیازات بر اساس معیارهای مذکور برگزیده‌اند. دو شاخص اصلی که در تمامی نظام‌های حقوقی مشترک می‌باشد، «رعایت زمان معقول در رسیدگی» و «اتقان آرا» است، که در نگاه اول می‌تواند به عنوان دو شاخص مقابل و معارض یکدیگر در نظر گرفته شوند؛ چرا که برای تسریع در رسیدگی به شکایات باید از میزان اتقان آرا کاست و برای اتقان آرا باید مدت زمان رسیدگی را افزایش داد. این موضوع به ویژه در خصوص شکایاتی که علیه نهادهای مختلف دولتی یا غیردولتی می‌شود، مورد توجه قرار گرفته و در نظام‌های حقوق اداری به آن پرداخته شده است.

بر این اساس، راهکاری که در برخی از نظام‌های حقوقی دنیا برای این مسئله برگزیده شد، تلاش برای انجام رسیدگی اداری پیش از رسیدگی به درخواست‌ها در مراجع قضایی است، تا در این صورت نسبت به بیشتر درخواست‌ها، سرعت رسیدگی افزایش یافته و یا شکایاتی که پس از طی شدن این مراحل، توسط مراجع قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته و منتهی به صدور رأی می‌شوند، دارای آرای با کیفیت بالاتر بوده و مبتنی بر نظرات کارشناسی بهتری باشند. لازم به ذکر است که مراد از رسیدگی اداری، لزوماً رسیدگی به درخواست‌های اشخاص در هیأت‌ها یا کمیسیون‌ها یا نهادهای مشابه با عنوان «مراجع اختصاصی اداری» یا «مراجع شبه قضایی»<sup>۱</sup> بوده و رسیدگی به درخواست‌ها توسط مقامات و مأمورین نهادهای دولتی یا غیردولتی را نمی‌توان رسیدگی اداری محسوب کرد.

بنا به تجربیات مراجع مختلف قضایی کشورها، رسیدگی اداری پیش از رسیدگی قضایی، در قالب یک دکترین مورد توجه قرار گرفت که در قرن ۲۰ میلادی در برخی موارد توسط مراجع قضایی اجرایی شد و پس از مدتی وارد ادبیات حقوقی دنیا گردید و توانست در نظام‌های حقوقی مختلف جایگاه قابل توجهی پیدا کند. این دکترین که عبارت لاتین آن، «Exhaustion of Administrative Remedies» است، بهتر است با توجه به مفهوم آن، به «اتمام مراحل رسیدگی اداری» ترجمه شود.

### 1- quasi-judicial body

۲- در خصوص اختلاف نظرات در استفاده از عبارت «مراجع اختصاصی اداری»، «مراجع شبه قضایی»، «دادگاه‌های اداری»، «دادگاه‌های اختصاصی اداری» یا «مراجع اختصاصی غیرقضایی»، ر. ک: صفحات ۱۵۱ و ۱۵۲ کتاب «صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» از غلامرضا مولایی و حسین محمدی (۱۴۰۲)، چاپ هفتم.

این مقاله به دنبال بررسی مفهوم و همچنین مزایا و معایب این دکتورین می‌باشد و در انتها به جایگاه آن در نظام حقوقی ایران و به طور ویژه قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) پرداخته و در نهایت پیشنهاد اصلاحی برای آن ارائه گردیده است. هرچند در کتاب‌ها و مقالات متعدد حقوقی به قوانین و مقررات مربوط به مراجعی که اقدام به رسیدگی اداری می‌نمایند، پرداخته شده، لکن در هیچ کدام به طور مستقل به دکتورین مبحث‌عنه اشاره نگردیده است. اما در برخی از منابع لاتین به این موضوع به طور مستقل اشاره شده است، که در متن به آن اشاره خواهد شد.

### ۱) تاریخچه و مبانی حقوقی دکتورین اتمام مراحل رسیدگی اداری

بهره‌مندی رسمی از دکتورین اتمام مراحل رسیدگی اداری، برای اولین بار در یکی از دادگاه‌های ایالات متحده آمریکا و در رأی معروف مربوط به دعوی سال ۱۹۰۴ سینگ‌تاک<sup>۱</sup> انجام شد. موضوع شکایت بدین گونه بوده است که شخصی به نام سینگ‌تاک که اولیای چینی داشته و متولد ایالات متحده بوده است، پس از انجام مسافرتی به چین، در بازگشت به ایالات متحده با منع ورود خود مواجه می‌شود. سینگ‌تاک نسبت به این اقدام برای اثبات شهروندی خود در ایالات متحده، طبق قاعده‌ی Wong Kim Ark<sup>۲</sup>، در دادگاه اقامه دعوا می‌نماید. ولی دادگاه به علت آنکه شاکی فرایندهای لازم برای شکایت نهایی در دادگاه را سپری نکرده است، حکم به رد شکایت صادر می‌کند. در این رأی، قاضی هولمز اینگونه استدلال کرده بود که پیش از آنکه دادگاه‌ها بتوانند مورد خطاب قرار بگیرند، باید فرایند مقدماتی که در مقررات تدارک دیده شده‌اند، طی گردند (۱۹۹۴: ۴). بنابراین دادگاه معتقد بود سینگ‌تاک باید ابتدا در دفتر تجارت و کار<sup>۳</sup> برای اثبات شهروندی خود در ایالات متحده اقامه دعوا نماید و سپس با شکایت به رأی مذکور به دادگاه مراجعه کند (Fiss, 2006: 316).

#### 1- Sing Tuck

۲- نام یک شخص با والدین چینی، که پس از خروج از آمریکا، اذن ورود دوباره به آن را پیدا نکرد. لازم به ذکر است که در نهایت دیوان عالی فدرال آمریکا طی رأیی که به رأی Wong Kim Ark معروف شد، این شخص را با توجه به وجود شرایطی در وی، شهروند آمریکایی محسوب نمود (Hu & Dong, 2010: 185). مطابق این رویه، برای احتساب شخصی به عنوان شهروند آمریکا، صرفاً تولد در این کشور کافی نیست؛ بلکه باید این موضوع نیز به اثبات برسد که والدین شخص در زمان تولد او به طور دائمی در آمریکا سکونت داشته و در هیچ یک از نهادهای دیپلماتیک چینی فعالیت نداشته‌اند (10: 1908).

#### 3- The Secretary of Commerce and Labor

پس از آن، این قاعده در دادگاه‌های متعددی مورد توجه قرار گرفته و طبق آن آرای مختلفی صادر شدند. اما رأی مهمی که به طور کلی منبع اصلی رسمیت یافتن دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری محسوب شده و منشأ صدور این دکتترین، به آن نسبت داده می‌شود، حکم دادگاه مربوط به دعوای بین مک‌کارتی و مادیگان (مورخ مارچ ۱۹۹۲) است. فرایند این پرونده به اینگونه بود که مک‌کارتی -یک زندانی در یک زندان فدرال- شکایتی را علیه چهار کارمند زندان بابت نقض حقوق بنیادین خود به منظور جبران ضررهای مالی تنظیم کرد. در رابطه با طرح این شکایات، آیین مشخصی توسط اداره زندان‌های فدرال تنظیم شده بود که اشخاص زندانی باید با رعایت آن، درخواست خود را ارائه می‌کردند. اما مک‌کارتی با اعتقاد به اینکه برای اقامه دعوای مالی نیازی به رعایت آیین مذکور نیست، به طور مستقیم در دادگاه اقامه دعوا نمود. نتیجه این درخواست نیز آن شد که دادگاه ناحیه<sup>۱</sup> کانزاس، شکایت را با این مبنا که مک‌کارتی مراحل اولیه مربوط به آیین شکایات در زندان را سپری نکرده است، رد کرد (۲۰۰۶: ۸۴). سپس مک‌کارتی نسبت به رأی بدوی درخواست تجدیدنظر کرد، که دادگاه تجدیدنظر نیز رأی معترض‌عنه را تأیید نمود و به این صورت، دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری را به رسمیت شناخت (Wagner, 1996: 140).

در رأی مذکور نکات قابل توجهی بیان گردید و قاضی به طور مبسوطی به تشریح موضوع شکایت و دلایل صدور این حکم پرداخت و جایگاه و مبنای آن را بیان کرد. مطابق با متن رأی وی، دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری مبتنی بر این عقیده است که از آنجا که قانونگذار در موضوعی صلاحیت تصمیم‌سازی را به یک نهاد واگذار نموده است، بنابراین نهاد مورد نظر بالتبع باید صلاحیت ابتدایی را در رسیدگی به ادعاها یا موضوعات مربوط به امور خلاف قوانین و مقررات در حوزه خود را نیز دارا باشد و بتواند اشتباهات و تخلفات خود را جبران کند (Funk, 2000: 2). پس از این رأی، عقاید و نظرات مختلفی از سوی حقوقدانان ذکر شد، که به تأیید یا مخالفت با آن برخاستند. از جمله آن اشخاص می‌توان به قاضی رنکوئیست<sup>۲</sup> اشاره کرد که معتقد بود با توجه به اینکه در آیین رسیدگی ابتدایی در امور زندان‌ها، جبران ضرر و زیان مالی پیش‌بینی نشده است، بنابراین الزام شاکی از این جهت به تقدیم دادخواست نزد مراجع پیش از مراجع قضایی نمی‌تواند صحیح باشد (Wagner, 1996: 156).

1- District Court  
2- Chief Justice Rehnquist

یک سال بعد، مفاد رأی یادشده، در رأی سال ۱۹۹۳ دیوان عالی فدرال که در دعوی بین داربی<sup>۱</sup> و دیگر شکات علیه سازمان مسکن‌سازی و توسعه شهری<sup>۲</sup> و سینسروز<sup>۳</sup> صادر شد، نقض گردید و وجوه دیگری بر اعمال دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری افزوده شد (Funk, 2000: 3). در جریان پرونده مذکور، داربی و برخی افراد دیگر، به موجب تصمیم سازمان مسکن‌سازی و توسعه شهری، از بهره‌مندی از برخی حقوق اداری (همچون انعقاد پیمان تأمین تجهیزات<sup>۴</sup>) منع شده بودند. این اشخاص نسبت به تصمیم مذکور در دادگاه ناحیه اعتراض کردند. در مقابل، طرف شکایت طی لایحه دفاعیه خود اعلام نمود که شکات، مراحل رسیدگی اداری را طی نکرده‌اند<sup>۵</sup> و از این جهت درخواست رد شکایت را داشت. دادگاه ناحیه با رد استدلال طرف شکایت، به محتوا ورود کرده و اقدام به صدور رأی نمود. لکن نسبت به رأی مذکور درخواست تجدیدنظر شد و دادگاه تجدیدنظر اقدام به نقض رأی بدوی و اعلام اشتباه دادگاه بدوی در رد استدلال طرف شکایت کرد (Wagner, 1997: 137). سپس پرونده به دیوان عالی فدرال ارجاع شد و دیوان طی رأی مورخ ۲۱ ژوئن ۱۹۹۳ اعلام کرد دادگاه‌های فدرال در جایی که نه مقررات مربوطه و نه به طور خاص مقررات نهاد مورد شکایت، اتمام مراحل رسیدگی اداری را به عنوان یک پیش‌نیاز برای بازنگری قضایی در نظر نگرفته‌اند، صلاحیت الزام شکات به طی کردن مراحل رسیدگی اداری بر اساس قانون آیین اداری<sup>۶</sup> قبل از رسیدگی قضایی را ندارند (3: 1997). بنابراین دیوان عالی در رأی معترض‌عنه که از سوی برخی به «انقلاب داربی»<sup>۷</sup> شهرت پیدا کرد (Funk, 2000: 3)، الزام به اتمام مراحل رسیدگی اداری را به دلیل مطروحه نقض کرده و در رابطه با مواردی که مقرراتی در رابطه با الزام مذکور وجود ندارد، قائل به استثنا شد.

## ۲) ویژگی‌ها و آثار اعمال دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

پس از بیان تاریخچه و مبانی قضایی دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری باید گفت که در حال حاضر دکترین مذکور هنوز به هیچ عنوان تبدیل به اصل حقوقی لازم‌الاتباع نگردیده و دادگاه‌های نظام‌های حقوقی مختلف دنیا نیز به طور قطعی اقدام به اجرا یا کنار نهادن آن نمی‌کنند. علت اصلی

---

1- R. Gordon Darby  
2- The Housing and Urban Development (HUD)  
3- Darby and Cisneros  
4- Procurement Contracts  
5- "They haven't exhausted administrative remedies".  
6- Administrative Procedure Act  
7- The Darby Revolution

این امر را می‌توان ترتب مزایا و معایب متعددی بر اجرایی کردن این دکترین در شرایط و پرونده‌های مختلف دانست، که در مواردی می‌تواند با اهداف اصلی یک نظام حقوقی قرابت داشته و در مواردی نیز به طور کلی مغایر با اهداف آن باشند. بنابراین باید مزایا و معایب دکترین مورد نظر را مورد بررسی قرار داد و به شرح هر کدام پرداخت.

## ۲-۱) مزایای اجرایی کردن دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

با توجه به مبانی، سازوکارها و اهداف نظام‌های حقوقی و بر اساس تجربیات عملی که اجرایی کردن دکترین مبحث‌عنه در کشورهای مختلف داشته است، می‌توان محاسن و مزایایی را برای این دکترین برشمرد، که برخی از آن‌ها عبارتند از:

### ۲-۱-۱. حفظ اقتدار و خودمختاری نهادهای اداری

زمانی که به یک نهاد اداری صلاحیت تصحیح اشتباهات خود داده می‌شود، این امر باعث می‌گردد تا در واقع نهاد مورد نظر بتواند پیش از اتکا به نهاد قضایی، با تکیه بر رویه‌های داخلی خود اقدام به اصلاح اقدامات خود نماید. به این ترتیب نفوذ نهاد قضا بر آن، از وضعیت عریان و بدون تشریفات خارج شده و صرفاً زمانی امکان مداخله قضایی وجود خواهد داشت که مراحل طبق رویه‌های درونی نهاد اداری طی شده باشد. به این صورت، اقتدار و خودمختاری نهاد اداری حفظ شده و می‌تواند با اصلاح اشتباهات و اقدامات خود ارتقا یافته و پیشرفت نماید (Devlin, 2018: 1241). به طور کلی با توجه به نظریه اتمام مراحل رسیدگی اداری هر نهادی که صلاحیت اجرای وظایفی را بر عهده داشته باشد، ابتدائاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات و نواقص در آن حوزه را نیز خواهد داشت.

### ۲-۱-۲. افزایش سرعت رسیدگی (در صورت خاتمه یافتن پرونده در نهادهای اداری)

یکی از اصول «اداره مطلوب» که در بند ۱ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا<sup>۱</sup> نیز مورد اشاره قرار گرفته است، آن است که هر شخص حق دارد تا آموزش بیطرفانه، منصفانه و در «مدت معقول» از سوی نهادهای مربوطه مورد رسیدگی قرار گیرد<sup>۲</sup>. البته مدت زمان معقول، امری وابسته به عرف است؛ لکن این بند به طور کلی بیانگر اهمیت رسیدگی به درخواست‌های اشخاص در زمان مناسب می‌باشد. با توجه به اینکه امکان اصلاح اقدامات نهاد اداری پیش از ارجاع امر به نهادهای قضایی وجود دارد، بنابراین زمانی که اشخاص درخواست احقاق برخی از حقوق خود را که برخلاف قوانین توسط

1- Charter of Fundamental Rights of the European Union; 7 December 2000.

2- Article 41- Right to good administration: 1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union.

نهاد معترض عنه از آنان سلب شده است دارند، می‌توانند در صورت پذیرش تخلف یا خطا از سوی نهاد مذکور و اقدام به اصلاح و ترمیم آن، به خواسته خود دست یافته و از حقوق قانونی خود با گذشت مدت زمان کمتری بهره‌مند گردند. حال آنکه اگر تمامی اقامه دعوی اشخاص نسبت به نهادهای اداری، در نهادهای قضایی تجمیع شده و اصلاح اقدامات نهادهای اداری صرفاً با حکم قضات امکان‌پذیر باشد، آنگاه به دلیل وجود انبوه درخواست‌ها و شکایات اشخاص مختلف نسبت به نهادهای اداری، رسیدگی به درخواست‌ها با سرعت کمتری صورت گرفته و اطلاع دادرسی تشدید خواهد شد.

۲-۳. تکمیل سوابق تخصصی پرونده (در صورت خاتمه نیافتن رسیدگی به پرونده در نهادهای اداری) برخی از اقدامات دستگاه‌های اداری به دلیل پیچیدگی‌ها و ابهامات فراوان موجود در آن، نیاز به سطوح بالای تخصص در یک حوزه را دارند. زمانی که این امور به نهاد قضایی ارجاع می‌گردد، باعث می‌شود تا با وجود ارجاع آن به کارشناسان مربوطه و اتلاف زمان، انرژی و بودجه، نهایتاً نتایج مطلوب و ایده‌آلی کسب نشود و احکامی صادر گردد که در مقام اجرا با مشکلات عدیده‌ای مواجه شده و یا به طور کلی برخی از حقوق قانونی اشخاص یا نهادهای اداری تضییع گردد. در صورتی که پرونده پیش از ارجاع به دستگاه قضایی، نزد مراجع تعیین‌شده در نهادهای اداری مربوطه مورد رسیدگی قرار گیرد، آنگاه با توجه به اشراف و آگاهی مراجع مذکور نسبت به موضوعات و آشنایی با پیچیدگی‌ها و دارا بودن تخصص‌های لازم در حوزه مورد نظر، پرونده دارای مدارک و مستندات کامل‌تری شده و رسیدگی نیز در سطح بالاتر و با دقت بیشتری صورت خواهد گرفت. در این حالت حتی اگر حقوق اشخاص در مراجع تعیین‌شده توسط نهادهای اداری نیز احقاق نشود، زمانی که پرونده پس از اعتراض، برای رسیدگی به مراجع قضایی ارجاع می‌گردد، با مدارک و مستندات کافی و به همراه کارشناسی‌های صورت‌گرفته بوده و به همین جهت نیز رسیدگی توسط مرجع قضایی با کیفیت و جامعیت بیشتری انجام می‌گیرد و در نهایت کارآمدی قضایی افزایش خواهد یافت (Devlin, 2018: 1241).

به همین دلیل است که صلاحیت مراجع اختصاصی اداری در رسیدگی به اختلافات یا شکایات، محدود به برخی موارد تخصصی شده است. فرضاً در برخی موارد به این موضوع اشاره شده که صلاحیت یک مرجع رسیدگی اداری، صرفاً در رابطه با تخلف از اجرای قانون مشخصی می‌باشد و این امر بدان علت است که مرجع اختصاصی اداری به دلیل متشکل بودن از اشخاصی که در حوزه تخصصی مورد نظر فعالیت می‌کنند، می‌تواند با تخصص بهتری تصمیم‌گیری نموده و اعطای

صلاحیت اولیه برای رسیدگی به موارد مذکور، می‌تواند در راستای تخصصی‌سازی<sup>۱</sup> امور، منتهی به نتایج بهتری شود. مؤید این موضوع نیز آن است که صلاحیت رسیدگی به اموری که در تخصص این مراجع نمی‌باشد - برای مثال امور کیفری و مدنی - برای آن‌ها در نظر گرفته نشده و صلاحیت این مراجع صرفاً محدود به برخی از اموری شده که در حوزه تخصص آنان است.

## ۲-۲) معایب اجرایی کردن دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

در مقابل مزایایی که برای اجرای دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری برشمرده شد، منتقدینی نیز نسبت به اجرای این دکترین وجود دارند که معایبی را برای این دکترین بیان کرده‌اند. در این بخش به انتقادات وارد بر دکترین مذکور پرداخته و در هر مورد پاسخ‌هایی که می‌توان نسبت به آن داد (در صورت وجود)، بیان می‌گردد:

۲-۲-۱. تخدیش تفکیک قوا

یکی از انتقاداتی که بر دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری وارد می‌شود، آن است که با توجه به تفکیک قوا، امور اجرایی، تقنینی و قضایی به قوای مختلف حکومتی واگذار شده‌اند. در این صورت، واگذاری صلاحیت حل و فصل امور و اختلافات موجود بین اشخاص و نهادهای اداری، به طور تخصصی در صلاحیت قوه قضائیه بوده و دخالت مراجع موجود در نهادهای اداری که فرضاً ذیل قوه مجریه در حال فعالیت می‌باشند، باعث برهم خوردن نظم موجود بین قوای حکومتی و دخالت قوا در حیطه صلاحیت یکدیگر خواهد شد.

**پاسخ:** تفکیک موجود بین قوای مختلف حکومتی، به دو صورت مطلق و نسبی تحقق یافته است. در تفکیک مطلق قوا، امور اجرایی، تقنینی و قضایی صرفاً به ترتیب به قوای مجریه، مقننه و قضائیه محول شده‌اند و وجود مرز مشخص و آهنگ بین قوای مذکور، امکان مداخله هر کدام در حوزه صلاحیت دیگری را از بین می‌برد. اما در تفکیک نسبی قوا - که پس از ناکام ماندن اجرای عملی تفکیک مطلق قوا مورد توجه قرار گرفت - بیان می‌گردد که با توجه به اینکه تفکیک مطلق قوا نه عملی بوده و نه به مصلحت نظام یک کشور است، بنابراین ناگزیر باید قوا به تکمیل وظایف یکدیگر پرداخته و به یکدیگر مساعدت نمایند، که به این صورت، مفهوم همکاری قوا یا تفکیک نسبی قوا ایجاد گردیده است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۱۷۴). به این ترتیب با توجه به عدم امکان تحقق تفکیک مطلق قوا و تمایل نظام‌های حقوقی به تفکیک نسبی قوا، اجرای برخی از امور دارای ماهیت قضایی توسط نهادهای ذیل قوای مجریه یا مقننه نیز قابل قبول خواهد بود. از این جهت رسیدگی به برخی تخلفات و

یا حل و فصل برخی از اختلافات بین اشخاص می‌تواند در نهادهای رسیدگی اداری ذیل قوه مجریه یا مقننه نیز صورت پذیرد.

۲-۲-۲. عدم استقلال و بی‌طرفی<sup>۱</sup> نهادهای رسیدگی اداری و ایجاد تعارض منافع<sup>۲</sup> مراجع رسیدگی به شکایات که ذیل نهادهای اداری فعالیت می‌کنند، به آن علت که از نظر ساختاری و مالی دارای وابستگی به نهاد اداری مافوق هستند، بنابراین همواره این خطر وجود دارد که صدور رأی، با لحاظ نمودن منافع نهاد اداری مذکور باشد. آنچه در اینجا رخ می‌دهد، آن است که مراجع رسیدگی به آن دلیل که از سویی مکلف به رعایت بیطرفی و گاهاً صدور رأی له اشخاص و علیه نهاد اداری بوده و از طرفی ممکن است منافع نهاد اداری مافوق را در نظر بگیرند، دچار «تعارض منافع» خواهند شد و از این جهت، مبنای اعتبار تصمیمات آنان مخدوش خواهد شد.

نکته قابل توجه در این قسمت آن است که آنچه به عنوان نفع متعارض برای اعضای آنها ایجاد خواهد شد، «تعلق سازمانی» به دستگاه متبوع است و ارتباطات بین اعضا و اشخاص زیرمجموعه دستگاه جز نسبت به آن دسته از اشخاصی که در مرکز فعالیت دارند، در رابطه با اکثر آنان مشکلی ایجاد نخواهد کرد. از سوی دیگر، علت اصلی عدم استقلال اعضا نیز می‌تواند تعلق سازمانی آنان باشد که در تلاش برای حفظ جانبداری از آن می‌باشند. بنابراین در واقع می‌توان در این حوزه، تعلق سازمانی را حلقه‌ای دانست که تعارض منافع و عدم استقلال را به یکدیگر مرتبط کرده و محل اشتراک آنان خواهد بود. به این ترتیب عدم استقلال، احتمال عدم رعایت بیطرفی و تعارض منافع، معایب قابل توجهی هستند که در رابطه با مراجع مورد نظر می‌توانند وجود داشته باشند.

۲-۲-۳. ناکافی بودن آگاهی‌های حقوقی

با توجه به اینکه اعضای مراجعی که به شکایات و درخواست‌ها در مراحل اولیه رسیدگی می‌کنند، الزاماً اشخاصی با تحصیلات حقوقی نبوده و در مواقع لزوم توانایی احقاق حقوق اشخاص و صدور رأی عادلانه و منصفانه را نخواهند داشت، بنابراین می‌توان به این موضوع نیز به عنوان یکی از معایب اجرای دکرترین اتمام مراحل رسیدگی اداری اشاره نمود.

**پاسخ:** هرچند اعضای مراجع معترض‌عنه الزاماً دارای تحصیلات حقوقی نیستند، اما با توجه به تجربه عملی بالایی که در حوزه مورد شکایت داشته و تخصص و اطلاعات لازمی که در زمینه امور مربوط به نهاد مورد نظر دارا می‌باشند، بنابراین کمبود در تحصیلات حقوقی می‌تواند به این طریق تا حدودی

1- L'Impartialité

2- Le Conflit d'intérêts

جبران شود. از سوی دیگر در بسیاری از موارد، با عضویت یک شخص با تحصیلات حقوقی یا نماینده حقوقی دولتی، این خلأ پر شده و مشکل تا حدود زیادی برطرف گردیده است.

**۳) جایگاه دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**  
دکترین مورد نظر در نظام‌های حقوقی متعددی مورد توجه قرار گرفته و به آن اشاره شده است. فرضاً در نظام حقوقی فرانسه که «شورای دولتی»<sup>۱</sup> به عنوان مرجع فرجام‌خواهی برای رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری تعیین شده نیز این دکترین پیش‌بینی گردیده است. طبق بند ۱ ماده ۳۳۱ قانون عدالت اداری<sup>۲</sup> (مصوب ۳۱ دسامبر ۲۰۰۰)، شورای دولتی تنها صلاحیت رسیدگی به تصمیماتی را دارد که در کلیه دادگاه‌های اداری صالح مورد رسیدگی قرار گرفته و نسبت به آن رأی صادر شده باشد<sup>۳</sup> و به این صورت اشخاصی که قصد شکایت در شورای دولتی را دارند، مطابق با ماده مذکور مکلفند تا بدو در مراجع اداری اعلام شکایت کرده و سپس به شورای دولتی مراجعه نمایند. در نظام حقوقی آمریکا نیز مطابق ماده ۷۰۴ قانون آیین اداری ایالات متحده، هرچند اصولاً دعاوی علیه نهادهای مختلف کشور، مستقیماً قابل شکایت در مراجع قضایی هستند، لکن در صورتی که واجد دو شرط باشند، این شکایات باید الزاماً ابتدا در مراجع اداری مطرح شده و سپس به مراجع قضایی ارجاع گردند، که این دو شرط عبارتند از اینکه اولاً خود نهاد مورد شکایت، ترتیبات و مقرراتی را برای رسیدگی به شکایت تدوین کرده باشد و ثانیاً اقداماتی که در رسیدگی انجام می‌شود، هیچ تأثیری بر رسیدگی در مرجع رسیدگی بالاتر نداشته باشد<sup>۴</sup>.

برای بررسی جایگاه دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ابتدا باید به قانون اعلی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، رجوع کرد. مطابق مقدمه

---

1- Le Conseil d'Etat

2- La Code de Justice Administrative

3- Article L331-1: «Le Conseil d'Etat est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives».

4- Article 407: “Agency action made reviewable by statute and final agency action for which there is no other adequate remedy in a court are subject to judicial review. A preliminary, procedural, or intermediate agency action or ruling not directly reviewable is subject to review on the review of the final agency action. Except as otherwise expressly required by statute, agency action otherwise final is final for the purposes of this section whether or not there has been presented or determined an application for a declaratory order, for any form of reconsideration, or, unless the agency otherwise requires by rule and provides that the action meanwhile is inoperative, for an appeal to superior agency authority”.

قانون اساسی، قضا (از جهت ماهوی) در نظام اسلامی باید به منظور «پاسداری از حقوق مردم» در خط حرکت اسلامی باشد.<sup>۱</sup> علاوه بر این، مطابق اصل بیستم قانون اساسی<sup>۲</sup>، تمامی اعضای ملت «به طور یکسان» در حمایت قانون قرار دارند. از آنجا که قانون در شرایط مختلف، به انحاء گوناگونی اشخاص را تحت حمایت خود قرار داده است، به این ترتیب افراد باید بسته به شرایطی که دارند، مشمول حمایت قانون گردند و اشخاصی که دارای شرایط یکسانی هستند، به طور واحدی تحت حمایت باشند. نکته‌ای که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که برای تحقق این حمایت یکسان به طور مقتضی، لازم است متخصصین هر حوزه‌ای اقدام به تشخیص حمایت قانون نسبت به اشخاص کنند و در صورتی که اشخاص غیرمتخصص چنین کاری را انجام دهند، چه بسا این امر محقق نگردیده و منجر به ایجاد تبعیض بین اشخاص متعدد با شرایط یکسان گردد. فرضاً اگر در پرونده‌هایی که در آنها شکایاتی علیه پزشکان مطرح گردیده است، تخصص پزشکی لازم برای رسیدگی وجود نداشته باشد، آنگاه در برخی از موارد، احقاق حق نسبت به شاکی به درستی صورت گرفته و گاهی نیز در شرایط مشابه، حقوق شاکی تضییع می‌گردد و بین اشخاص جامعه تبعیض ایجاد خواهد شد. بنابراین همان‌طور که مشخص است، مطابق قانون اساسی، رسیدگی به تخلفات و اختلافات باید به طور عادلانه بوده و مآلاً باید ساختار و نظامی که برای رسیدگی تنظیم می‌شود، در راستای تحقق این موضوع باشد.

از سوی دیگر مقدمه قانون اساسی در فراز مربوط به قوه مجریه، به این امر توجه می‌نماید که نظام اجرایی باید دارای «سرعت بالایی» در اجرای وظایف خود باشد و پیچیدگی‌ها و اطاله امور نباید در آن جریان داشته باشد.<sup>۳</sup> برای مثال این موضوع در اصل ۹۰ نیز مورد اشاره قرار گرفته و در آنجا بیان شده است که وقتی شخصی نسبت به طرز کار یکی از قوای سه‌گانه شکایتی داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را به مجلس (کمیسیون اصل ۹۰) ارائه دهد و کمیسیون مکلف است که نتیجه را در

---

۱- «مسئله قضا در رابطه با پاسداری از حقوق مردم در خط حرکت اسلامی، به منظور پیشگیری از انحرافات موضعی در درون امت اسلامی، امری است حیاتی».

۲- اصل بیستم قانون اساسی: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».

۳- «نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری بوجود آید».

«مدت متناسب»، به شاکی یا در موردی که مربوط به عموم باشد، به عامه مردم اطلاع دهد.<sup>۱</sup> از این رو مشخص می‌گردد که موضوع «زمان» و دوری از اطاله امور در قانون اساسی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

علاوه بر دو موضوع مذکور، یکی از موارد دیگری که در رابطه با دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری باید مورد توجه قرار گیرد، انطباق یا مغایرت آن با تفکیک قوا در نظام حقوقی ایران می‌باشد. با توجه به اینکه بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی<sup>۲</sup>، قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مستقل از یکدیگر می‌باشند، بنابراین آنچه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد پذیرش قرار گرفته است، «استقلال قوا» از یکدیگر است و این امر با «تفکیک مطلق قوا» مبنائاً دارای تفاوت است. هرچند تفاسیر متعددی از این امر شده، که شناخته‌شده‌ترین نوع آن، تعبیری است که بیان می‌دارد مفهوم این اصل آن است که حفظ تعامل و همکاری بین قوا مورد نظر قوه مؤسس بوده است (لطفی، ۱۳۸۹: ۹۸)، اما اگر مبنایی تر به آن نگریسته شود، با توجه به اینکه استقلال قوا در برابر وابستگی قوا به یکدیگر قرار می‌گیرد، معنای این اصل آن است که قوا برای انجام وظایف خود، دارای استقلال بوده و از طرفی مداخله‌ی دیگر قوا در امور یک قوه نفی می‌گردد و از طرفی بیان می‌گردد که هر قوه در انجام وظایف خود نباید نیازمند قوای دیگر باشد. لکن در هر صورت آنچه در سال‌های پس از تصویب قانون اساسی مورد قبول قرار گرفته و در نظریات شورای نگهبان نیز پذیرفته شده است، تفکیک نسبی قوا می‌باشد که با توجه به مطالب بیان‌شده در بخش‌های فوق، وجود مراجع اختصاصی اداری از این جهت نیز مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت. لازم به ذکر است که مطابق رویه شورای نگهبان، ایجاد مراجع اختصاصی اداری، با اصل ۳۶ قانون اساسی که بیان می‌دارد «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد» نیز مغایرتی ندارد.

۱- اصل نودم قانون اساسی: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.»

۲- اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

بنابراین بر اساس مقدمه و اصول مختلف قانون اساسی، مراجع رسیدگی اداری نه تنها می‌توانند در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اعتبار داشته باشند، بلکه می‌توانند نیل به برخی اهداف قانون اساسی را نیز تسهیل نمایند.

### ۳-۱) برخی از مراجع اختصاصی اداری در نظام حقوقی ایران

پس از بررسی جایگاه مراجع رسیدگی اداری در قانون اساسی و مشخص شدن انطباق یا عدم مغایرت وجود نهادهای مذکور با آن، حال باید به قوانین عادی پرداخت. مطابق قوانین مختلف کشور، مراجع مختلف اختصاصی اداری یا شبه قضایی تأسیس گردیده و فعالیت می‌کنند. این مراجع که تعریف آن مطابق تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) عبارت از «کلیه مراجع و هیأت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که در صلاحیت آن‌ها قرار داده شده است»، از جهت کارکردی به سه نوع تقسیم می‌شوند: مراجعی که مکلف به رسیدگی به اختلافات هستند، مراجعی که مسئول رسیدگی به تخلفات می‌باشند و مراجعی که به تشخیص وجود یا عدم وجود برخی از صلاحیت‌ها، شایستگی‌ها و خصوصیات در موارد مورد درخواست می‌پردازند. برخی از مهم‌ترین مراجع اختصاصی اداری بر اساس دسته‌بندی مذکور عبارتند از:

#### ۱. برخی از مراجع رسیدگی به اختلافات:

- هیأت‌های رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما (براساس ماده ۱۵۷ قانون کار (مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹))؛
- هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی (براساس ماده ۱۷۰ و ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳))؛
- هیأت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی (براساس ماده ۴۳ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۰۳))؛
- کمیسیون‌های ماده ۷۷ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱).

#### ۲. برخی از مراجع رسیدگی به تخلفات:

- هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (براساس ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷))؛
- هیأت‌های مستشاری و تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور (براساس ماده ۱۲ و ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱))؛

- کمیسیون‌های ماده ۹۹، ۱۰۰ و برخی از کمیسیون‌های مواد دیگر قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱)؛

- کمیسیون‌های ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱)؛

- کمیسیون‌های استانی و مرکزی سازمان تعزیرات حکومتی (براساس ماده ۱۹ و ۲۱ قانون تعزیرات حکومتی (مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳))؛

- هیأت‌های رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات (براساس ماده ۱ قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات مناقصات (مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۶)).

### ۳. برخی از مراجع تشخیصی:

- هیأت‌های گزینش اشخاص (بر اساس قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش (مصوب ۱۳۷۴/۰۶/۱۴) و قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی (مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۲۶))؛

- کمیسیون‌های تشخیص شهادت، جانبازی و فوت (بر اساس ماده ۱۳۴ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۲۱)، ماده ۱۴۰ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰) و ماده ۱۲۰ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰)).

آنچه در انتهای این بخش باید به آن توجه کرد، آن است که در یک تقسیم‌بندی از جهت محدوده فعالیت و همچنین ماهیت و ساختار مراجع غیرقضایی، می‌توان گفت که برخی از این مراجع، در محدوده دستگاه‌های دولتی تشکیل نمی‌شوند (مانند هیأت‌های انتظامی رسیدگی به تخلفات پزشکان سازمان نظام پزشکی کشور و شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان<sup>۱</sup>) و برخی نیز در محدوده دستگاه‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی تشکیل می‌گردند (مانند کمیسیون‌های

---

۱- لازم به ذکر است که مطابق رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور شماره ۷۸۶ (مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴) که بیان می‌دارد «مطابق قسمت اخیر اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی، «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، «نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجرا است» و قطعیت مورد نظر مقنن در ماده مذکور، اطلاق دارد. بنابراین، به نظر اکثریت اعضای هیأت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدید نظر استان تهران که نظر صادره از شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مرجع قضایی ندانسته، صحیح و مطابق با موازین قانونی است»، نسبت به آرای این شوراها نمی‌توان رسیدگی قضایی نمود.

ماده ۷۷، ۹۹، ۱۰۰ و برخی از کمیسیون‌های مواد دیگر قانون شهرداری، کمیسیون‌های ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی، هیأت‌های رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما، هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی و هیأت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی)، که از این بین، شکایت از آرای برخی از مراجع مذکور، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی بوده و برخی از موارد نیز قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند (مولاییگی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۶۵-۱۶۷). فرضاً شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶-اصلاحی ۱۳۷۰)، هیأت نظارت بر مطبوعات ماده ۱۰ قانون مطبوعات (مصوب ۱۳۶۴-اصلاحی ۱۳۷۹) و کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶-اصلاحی ۱۳۴۸)، به موجب قانون صرفاً قابل رسیدگی در دادگاه‌های عمومی می‌باشند (همان).

آنچه در دکتین اتمام مراحل رسیدگی اداری مورد توجه قرار می‌گیرد، تمامی رسیدگی‌های فوق (به جز مواردی همچون شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان) است، که قبل از رسیدگی قضایی انجام می‌شوند و در واقع، رسیدگی ابتدایی به شکایات علیه نهادهای دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی را شامل می‌گردند؛ لکن شکایاتی که اشخاص علیه اشخاص حقیقی طرح می‌کنند را شامل نمی‌شود. برای مثال، زمانی که از رسیدگی به اختلافات در هیأت‌های حل اختلاف اداره کار سخن گفته می‌شود، آن اختلافاتی موضوع این مقاله هستند که بین اشخاص (به عنوان کارگر) و نهادهای دولتی یا عمومی غیردولتی یا خصوصی (به عنوان کارفرما) ایجاد شده و در این هیأت‌ها مطرح گردیده‌اند.<sup>۱</sup> علاوه بر این، فرضاً در رأی شماره ۳۰۳ (مورخ ۱۳۹۴/۳/۵) که شعبه ۳۷ دیوان عالی کشور صادر نمود، که مربوط به شکایت شخص علیه شرکت مخابرات ایران (سهامی عام) در دادگاه عمومی تبریز بود و با صدور قرار عدم صلاحیت، به دیوان عدالت اداری ارجاع شده و در آنجا به دلیل خصوصی بودن شرکت مذکور، به دیوان عالی کشور فرستاده شده بود، شعبه مذکور دیوان عالی اعلام کرد که مرجع صالح رسیدگی به شکایت، هیأت‌های حل اختلاف اداره کار می‌باشند. در این حالت نیز که رسیدگی به شکایت شخص علیه یک نهاد خصوصی، ابتدا در صلاحیت یک مرجع شبه قضایی بوده و سپس در صلاحیت دیوان عدالت به عنوان مرجع قضایی می‌باشد، موضوع مشمول دکتین مبحث‌عنه خواهد گردید.

۱- فرضاً می‌توان به اشخاصی اشاره کرد که مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) در دستگاه‌های دولتی بکارگیری شده‌اند، که بیان می‌دارد: «بکارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد».

بنا به توضیحات فوق، به طور کلی می‌توان گفت که در نظام حقوقی ایران، دادرسی قضایی پس از دادرسی اداری، صرفاً توسط دیوان عدالت اداری انجام نگرفته و توسط سایر مراجع قضایی نیز صورت می‌گیرند؛ لکن مهم‌ترین مرجع قضایی مرتبط با این بحث، دیوان عدالت می‌باشد، که به شرح ذیل به بیان جایگاه و وظیفه آن در رابطه با دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری پرداخته می‌شود و دیدگاه قانون نسبت به وظایف آن در رسیدگی قضایی پس از رسیدگی اداری بیان می‌گردد.

### ۳-۲) رسیدگی قضایی پس از رسیدگی اداری در دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری پس از انقلاب اسلامی ایران مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی<sup>۱</sup> ایجاد شد و در سال ۱۳۶۱ رسماً آغاز به کار کرد. همچنین بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی<sup>۲</sup> ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، در صلاحیت این نهاد قرار داده شد. اولین قانون مربوطه نیز قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴) می‌باشد که به موجب آن، دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضایی تأسیس گردید. لکن پس از آن، اصلاحات و استفساریه‌های متعددی در خصوص این قانون صورت گرفت و آخرین قانونی که اصلاحات کلی و قابل توجهی را ایجاد کرد، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) بود، که این قانون نیز در سال ۱۴۰۲ اصلاح شده و همان عنوان اولیه، یعنی قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) برای آن انتخاب گردید. در رابطه با رسیدگی قضایی پس از رسیدگی اداری، در قوانین فوق مطالبی وجود دارد که بیان می‌گردد.

۳-۲-۱. الزام به رعایت دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری در قانون دیوان عدالت اداری مطابق با بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) بدون اصلاح در سال ۱۴۰۲، رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و همچنین تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور، بر عهده دیوان عدالت اداری می‌باشد و بند ۲ ماده مذکور (مصوب ۱۳۹۲) بدون

۱- اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

۲- اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

اصلاح در سال ۱۴۰۲) نیز شکایت علیه آرا و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری به دیوان عدالت اداری واگذار شده است. در بند قانونی مذکور، صرفاً به قابل شکایت بودن آرای مراجع مذکور در دیوان عدالت اشاره شده و الزام صریحی برای مراجعه به مراجع اختصاصی اداری یا رسیدگی ابتدایی به تقاضای اشخاص قبل از دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

لکن این الزام، در دو ماده قانونی دیگر مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> (الحاقی ۱۴۰۲)، به طور اطلاق رسیدگی قضایی در دیوان عدالت باید مسبق به اعلام کتبی پاسخ به تقاضا توسط نهاد طرف شکایت باشد. در واقع، زمانی که شخصی قصد شکایت از اقدامات نهادی را دارد، باید ابتدا تقاضای خود را به نهاد مذکور ارائه کرده و پس از دریافت پاسخ کتبی از آن نهاد، به دیوان عدالت شکایت کند. این تبصره از دو جهت دارای اطلاق می‌باشد. از جهتی می‌تواند علاوه بر اقدامات اداره، از عدم انجام اقدامات آن، که در حقوق اداری مدرن با عنوان «سکوت اداری»<sup>۲</sup> شناخته می‌شود نیز می‌توان شکایت کرد (مولاییگی و محمدی، ۱۴۰۲: ۷۹) و از جهتی نیز می‌تواند شامل بند ۱ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری باشد و در واقع، اعلام نظر یا رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی در دیوان عدالت را الزام کرده است.

آنچه در اینجا قابل ذکر می‌باشد، آن است که تفاوت بین نظام حقوقی ایران و آمریکا در این خصوص به این صورت است که در نظام حقوقی آمریکا نسبت به تصمیماتی که توسط مقامات اداری اتخاذ می‌شود، مجدداً به مراجع رسیدگی اداری مراجعه شده و نسبت به آن شکایت می‌شود. اما در نظام حقوقی ایران، می‌توان به طور مستقیم نسبت به این تصمیمات در مرجع قضایی دیوان عدالت اداری شکایت نمود.

---

۱- ماده ۱۶-... تبصره ۴ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰)- دستگاهها و مأمورین موضوع بندهای (۱) و (۳) ماده (۱۰) این قانون مکلفند هر گونه تصمیم و اقدام قطعی خود را که در مورد اشخاص ذی‌نفع اتخاذ می‌نمایند، به آن‌ها ابلاغ کنند. در مواردی که اشخاص ذی‌نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن را دارند، ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند و آن دستگاه مکلف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف سه ماه به صورت کتبی پاسخ قطعی را (نفیاً یا اثباتاً) به ذی‌نفع ابلاغ نماید، مگر اینکه در سایر قوانین ظرف زمانی معینی برای پاسخگویی دستگاهها و مأمورین مذکور مشخص شده باشد یا فوریت موضوع، اقتضای زمان کوتاه‌تری را داشته باشد. چنانچه با انقضای مهلت مذکور، آن دستگاه از ابلاغ پاسخ مقتضی خودداری نماید، ذی‌نفع می‌تواند با رعایت مواعد مذکور در تبصره (۳) این ماده از زمان انقضای مهلت پاسخ و معاذیر قانونی یا شرعی، در دیوان طرح شکایت کند. عدم پاسخگویی و استتکاف از ثبت درخواست و ارائه رسید به اشخاص متقاضی، تخلف اداری محسوب می‌شود و چنانچه شاکی خواسته خود را از طریق اظهارنامه قانونی یا طرق قابل اثبات دیگری به دستگاه ذی‌ربط ارسال نموده باشد، مبدأ محاسبه مهلت مقرر از زمان وصول این درخواست می‌باشد.

اما با توجه به ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲ و اصلاح آن در سال ۱۴۰۲) که بیان می‌دارد شعبه دیوان «در صورتی که رسیدگی به شکایت را در صلاحیت مراجع غیرقضایی بداند، مبادرت به صدور قرار رد شکایت نموده و شاکی را به مرجع صالح دلالت می‌کند»، رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی در دیوان عدالت اداری، صراحتاً توسط قانون الزام گردیده است. لکن علی‌رغم اینکه این صراحت در خصوص قوانین مربوط به رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی دادگاه‌های عمومی وجود ندارد، شعب مراجع قضایی در موارد مختلفی اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی مراجع شبه قضایی کرده‌اند و گاهی این رویه توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نیز مورد تأیید قرار گرفته است.

برای مثال، هیأت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۲۰ (مورخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۳) بیان کرد که رسیدگی اولیه به موضوع شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی با عنوان «الزام به پذیرش حق بیمه شاکی توسط سازمان تأمین اجتماعی»، در صلاحیت خود سازمان تأمین اجتماعی است.<sup>۲</sup> همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۵۶۳ (مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۵) که در خصوص آرای متعارض صادر شده برای چند شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی بود، اعلام داشت «... طرح شکایت به طرفیت دستگاه متبوع شاکی و سازمان تأمین اجتماعی به خواسته الزام دستگاه متبوع به پرداخت حق بیمه و سازمان تأمین اجتماعی به وصول حق بیمه و احتساب سوابق بیمه‌ای پیش از اینکه این خواسته مورد مخالفت سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته

---

۱- ماده ۴۸ (اصلاحی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰)- هرگاه رسیدگی به شکایت در صلاحیت سایر مراجع قضایی باشد، شعبه دیوان با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده را به مرجع مذکور ارسال می‌کند. این قرار قطعی است و در صورتی که رسیدگی به شکایت را در صلاحیت مراجع غیرقضایی بداند، مبادرت به صدور قرار رد شکایت نموده و شاکی را به مرجع صالح دلالت می‌کند.

۲- رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۷۲۰ (مورخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۳): «مطابق مقررات مواد ۳۰، ۳۶، ۳۹ و ۴۰ قانون تأمین اجتماعی کارفرما مسوول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده در مهلت مقرر در قانون به سازمان تأمین اجتماعی است و در صورت خودداری از انجام این تکلیف، سازمان تأمین اجتماعی مکلف به وصول حق بیمه از کارفرما و ارائه خدمت به بیمه‌شده می‌باشد؛ بنابراین در صورتی که کارفرما در ایام اشتغال بیمه‌شده به تکلیف قانونی خود عمل ننماید و بیمه‌شده خواستار الزام او به انجام تکلیف پرداخت حق بیمه ایام اشتغال و پذیرش آن از سوی سازمان تأمین اجتماعی گردد، رسیدگی به موضوع در صلاحیت سازمان تأمین اجتماعی محل خواهد بود، لذا رأی شماره ۲۷- ۱۱/۱/۱۳۸۸ شعبه دوم دادگاه عمومی نجف‌آباد در حد نفی صلاحیت دادگاه (که طبق رأی شماره ۰۰۱۲۶ - ۱/۴/۱۳۸۸ شعبه بیست و پنجم دیوان عالی کشور تاییدشده) به اکثریت آراء صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌های سراسر کشور لازم‌الاتباع است.»

باشد و تصمیم و اقدامی از سوی سازمان مذکور در جهت رد خواسته افراد در این خصوص اتخاذ شود، با توجه به احکام فوق‌الذکر مسموع نخواهد بود<sup>۱</sup> و در رأی خود، به رأی فوق‌الذکر هیأت عمومی دیوان عالی نیز استناد کرد.

۳-۲-۲. اعتراض به آرای برخی از مراجع اختصاصی اداری بدون سپری کردن تمام مراحل مقرر برخی از مراجع شبه قضایی، تک‌مرحله‌ای می‌باشند و در واقع آرای آن‌ها قابل تجدیدنظر در مراجع شبه قضایی تجدیدنظر نیستند. لکن در غالب مواردی که مراجع اختصاصی اداری ایجاد شده‌اند، به صورت دومرحله‌ای تنظیم گردیده‌اند و گاهی نیز دارای سه مرحله برای رسیدگی می‌باشند. برای مثال، کمیسیون‌های ماده ۷۷ قانون شهرداری یا کمیسیون‌های ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و

---

۱- رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۶۳ (مورخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۵): «الف: تعارض در آرا محرز است. ب: به موجب شق «الف» بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مقرر شده است که رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها از جمله صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است. مطابق ماده ۱۱ قانون یادشده نیز مقرر شده در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت با الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید. نظر به اینکه طرح شکایت به طرفیت دستگاه متبوع شاکي و سازمان تأمین اجتماعی به خواسته الزام دستگاه متبوع به پرداخت حق بیمه و سازمان تأمین اجتماعی به وصول حق بیمه و احتساب سوابق بیم‌های پیش از اینکه این خواسته مورد مخالفت سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته باشد و تصمیم و اقدامی از سوی سازمان مذکور در جهت رد خواسته افراد در این خصوص اتخاذ شود با توجه به احکام فوق‌الذکر مسموع نخواهد بود و از طرفی مطابق مواد ۳۰، ۳۶ و ۴۰ قانون تأمین اجتماعی کارفرما مسؤول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده در مهلت مقرر در این قانون به سازمان تأمین اجتماعی است و در صورت خودداری از انجام این تکلیف، سازمان تأمین اجتماعی مکلف به وصول حق بیمه از کارفرما و ارائه خدمت به بیمه‌شده می‌باشد و برای انجام این وظیفه تشکیلات مربوطه در سازمان تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است، بنابراین با لحاظ مراتب فوق و مفاد رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره دادنامه ۷۲۰ - ۳/۳/۱۳۹۰ مادامی که اشخاص به سازمان تأمین اجتماعی مراجعه نکرده و سازمان مذکور گواهی لازم مطابق بخشنامه‌های ۵۳۹/۵۰۰۰ - ۲۱/۶/۱۳۸۸ و ۱۱۵۶۸/۹۴/۱۰۰۰ - ۲/۱۱/۱۳۹۴ سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر عدم امکان احتساب سوابق بیمه صادر نکرده، موضوع قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست. با توجه به مراتب آرای شعب ۱۵ و ۱۷ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۱۵۰۱۷۶۰ - ۲۲/۵/۱۳۹۰ و ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۱۷۴۰ - ۱۲/۶/۱۳۹۰ که سازمان تأمین اجتماعی را مرجع پیش از رسیدگی در دیوان عدالت اداری تلقی کرده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص شد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

اجتماعی جانبازان، تک مرحله‌ای می‌باشند و اعتراض به آنان ناگزیر باید در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی صورت گیرد.

لکن هیأت‌های تشخیص مطالبات ماده ۴۳ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) که به شکایات کارفرمایان از سازمان تأمین اجتماعی بابت میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده رسیدگی می‌کنند، دارای هیأت‌های تجدیدنظر در استان‌ها می‌باشند. همچنین پس از شکایت در هیأت‌های تشخیص اداره کار (به عنوان مرجع بدوی رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما) نیز اعتراض و درخواست تجدیدنظر نسبت به این آراء، در هیأت‌های حل اختلاف اداره کار امکان‌پذیر خواهد بود. علاوه بر این، برای مراجعی که دارای سه مرحله رسیدگی می‌باشند، می‌توان به هیأت‌های رسیدگی به شکایات انتظامی علیه پزشکان (هیأت‌های بدوی انتظامی سازمان نظام پزشکی، تجدیدنظر و هیأت عالی انتظامی)، هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی (هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی بدوی، تجدیدنظر و شورای عالی مالیاتی) و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بدوی، تجدیدنظر و هیأت عالی نظارت) اشاره کرد. آنچه در چهارچوب دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری قابل بحث می‌باشد، آن است که آیا در مواقعی که مراجع شبه قضایی دارای مراجع تجدیدنظر می‌باشند، این امکان وجود دارد که اشخاص به طور مستقیم از آرای مراجع بدوی به مراجع قضایی شکایت نمایند و یا در مواقعی که مراجع سه مرحله‌ای می‌باشند، امکان شکایت از مراجع تجدیدنظر پیش از رسیدگی به آن در هیأت عالی وجود دارد؟ هرچند در این خصوص اختلاف نظراتی وجود دارد و قوانین و مقررات و آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به این موضوع، نظرات متفاوتی دارند (مولاییگی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۷۶-۱۸۴)، اما در صورتی که در چهارچوب دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری به موضوع نگریسته شود، می‌توان به قطعیت اعلام کرد که باید تمامی مراحل رسیدگی اداری پیش از مراجع قضایی طی شوند و این بدان معناست که باید در مراجع رسیدگی دو مرحله‌ای، هر دو مرحله و در مراجع رسیدگی سه مرحله‌ای، هر سه مرحله رسیدگی انجام گردند و سپس ارجاع پرونده به مراجع قضایی امکان‌پذیر گردد.

### نتیجه گیری

با توجه به مطالب مندرج در این نوشتار، رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی، در نظام‌های حقوقی مختلفی به رسمیت شناخته شده است، که این موضوع همان‌طور که ذکر گردید، دارای مزایا و معایب متنوعی می‌باشد. لکن در هر صورت با نگاهی کارکردگرایانه می‌توان به این نتیجه رسید که مزایای

الزام به رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی، بیشتر از معایب آن بوده و می‌تواند در بسیاری از موارد راهگشا باشد.

از سوی دیگر با بررسی وضعیت قضایی کشور مشخص می‌شود که مدت زمان زیاد رسیدگی به شکایات و اطاله دادرسی و همچنین تجمع انبوه پرونده‌ها در مراجع قضایی، یکی از مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین مشکلات موجود در نظام قضایی ایران است، که از جهتی باعث تأخیر در نیل افراد جامعه به حقوق خود شده و از جهت دیگر باعث ایجاد فشار زیادی بر دستگاه قضایی کشور گردیده است، که الزام به مسبق بودن رسیدگی قضایی به رسیدگی اداری می‌تواند کارآمدی بالایی در راستای رفع این مشکل داشته باشد. چرا که اولاً بسیاری از پرونده‌های شکایات، در همان مرحله رسیدگی اداری مورد رضایت شاکی قرار گرفته و به مراجع قضایی ارسال نمی‌گردند و ثانیاً در صورتی که این پرونده‌ها به مراجع قضایی ارسال شوند، مدارک لازم در مراحل پیشین جمع‌آوری شده و رسیدگی را آسان می‌کند.

هرچند در رابطه با دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری، در خصوص مرجع قضایی دیوان عدالت اداری، در تبصره ۴ ماده ۱۶ و ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲) تعیین تکلیف شده و این دکتترین تثبیت گردیده است، لکن در رابطه با سایر مراجع قضایی، این موضوع به رسمیت شناخته نشده است و با وجود اینکه رویه قضایی این دکتترین را الزام کرده، اما به نظر می‌رسد بهتر باشد صراحتاً در قوانین، مورد اشاره قرار گیرد تا از بی‌نظمی‌ها و تشتت‌های احتمالی جلوگیری شود.

از سویی دیگر، گاهی برخی از مراجعی که نسبت به شکایات علیه نهادهای مشخصی می‌کنند، به دلایل مختلفی همچون مشکلات مالی، اداری یا سوءمدیریت، در موضوعات مشخصی اقدام به رد شکایات اکثر اشخاص می‌نمایند؛ در حالی که شکایت و درخواست شکات، مطابق قانون بوده و با ارجاع پرونده به مرجع قضایی نیز حکم به ورود شکایت و نقض رأی آن مراجع اختصاصی اداری صادر می‌گردد. در این حالت، بکارگیری دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری نتیجه‌ای بر خلاف هدف اولیه خود داشته و منجر به کاهش سرعت رسیدن اکثر اشخاص به حقوق خود می‌گردد، که باید برای آن راهکاری یافت. در تبصره ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> (مصوب ۱۴۰۲) بیان شده

---

۱- ماده ۷-... تبصره- چنانچه به تشخیص رئیس دیوان، موضوعات جدیدی مطرح و مورد شکایت قرار گیرد که پیش-بینی می‌شود اشخاص متعدد دیگری نیز شکایت مشابه آن را مطرح نمایند یا دارای ابعاد گسترده اداری یا اجتماعی می‌باشد؛ موضوع همزمان با ارجاع به شعب، به گروهی از کارشناسان متخصص یا هیأت تخصصی مربوط جهت بررسی مقدماتی و ارائه نظریه مشورتی ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف یک ماه اعلام نظر نمایند و شعب رسیدگی‌کننده با

### کتابنامه

۱. قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۹۰). *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان.
۲. لطفی، اسداله (۱۳۸۹). *حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران*، تهران: جاودانه.
۳. مولاییگی، غلامرضا؛ محمدی، حسین (۱۴۰۲). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جاودانه جنگل، چاپ هفتم.
4. Casenote Legal Briefs, (2006), *Administrative Law; Funk Shapiro & Weaver*. Aspen Publishers.
5. Chandler, John, & Davis, Bancroft, & Putzel, Henry, & C. Lind, Henry, & D. Wagner, Frank, (1908), *United States Reports: Cases Adjudged in the Supreme Court*, U.S. Government Printing Office. Vol. 208.
6. Devlin, Peter (2018). *Jurisdiction, Exhaustion of Administrative Remedies, and Constitutional Claims*, New York University Law Review (1234-1270), Vol. 93.
7. Funk, William (2000). *Exhaustion of Administrative Remedies; New Dimensions since Darby*, Pace Environmental Review, (1- 18), Vol. 18.
8. Hu, Sen & Dong, Jieli (2010). *The Rocky Road to Liberty; A Documented History of Chinese Immigration and Exclusion*. Javvin Press.
9. Judge Advocate General's School (United States. Army), United States. Department of the Army, (1994), *The Army Lawyer, Judge Advocate General's School*.
10. Judge Advocate General's School (United States. Army), United States, Department of the Army, (1997), *The Army Lawyer. Judge Advocate General's School*.
11. Owen, M. Fiss (2006). *History of the Supreme Court of the United States*, Cambridge University Press.
12. Wagner. Frank (1996). *United States Reports; Cases Adjudged in the Supreme Court. Banks & Bros*, Law Publishers. Vol. 503.
13. Wagner. Frank (1997). *United States Reports; Cases Adjudged in the Supreme Court*. U.S. Government Printing Office. Vol. 509.

# صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحات ۱۴۰۲)

سید محمد مهدی غمامی<sup>۱</sup>

## چکیده

تحولات اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (اصلاحات ۱۴۰۲)، نظام دادرسی اداری در ایران را بسوی برطرف شدن برخی از چالش‌های عمده دادخواهی مردم پیش می‌برد، هرچند برخی دیگر از چالشها نیز هرچند در متن پیش‌نویس اصلاحی بویژه صلاحیت رسیدگی دیوان به نهادهای موثر در سپهر عمومی، به دلایل مختلفی از جمله مخالفت مقامات عالی قضائی در فرآیند رسیدگی مجمع تشخیص مصلحت نظام به سرانجام نرسید، ولی نوآوری‌های مندرج در اصلاحات، قانون مذکور را مجموعاً مرفقی و بطور خاص در زمینه طراحی سازوکارهای استیفای حقوق از طریق تغییر در شرایط ذی‌نفع بودن و امکان طرح شکایت توسط «دادستانی کل کشور»، «سازمان بازرسی کل کشور»، «دیوان محاسبات کشور»، «سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط» و «معاون حقوق عامه دیوان» پیشرو ساخته است. در این مقاله به تبیین و تحلیل این سازوکارها و گام‌های مربوط خواهیم پرداخت.

**کلیدواژگان:** دیوان عدالت اداری، حقوق عامه، سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن)، نهادهای نظارتی،

انتشار مصوبات.

---

۱- دانشیار حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران؛ ghamamy@isu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۸

## مقدمه

اصل وجود «دیوان عدالت اداری» یک گام جدی برای احترام به حقوق مردم است. نهادی که از مردم - فرداً و جمعاً - در مقابل اقتدارات ویژه نهادهای عمومی صیانت کند تا امور مبتنی بر منافع عمومی راهبری گردد و آزادی‌های مشروع، تضییع نشود. این ترجمان فرمان حکمرانی در حکومت اسلامی است که امام علی (ع) در فرازهای متعدد در نهج‌البلاغه از جمله نامه به مالک اشتر (نامه ۵۳) حکم می‌کند: «هَذَا مَا أَمَرَ بِهِ عَبْدُ اللَّهِ عَلِيُّ أَمِيرُ الْمُؤْمِنِينَ مَالِكُ بْنُ الْحَارِثِ الْأَشْتَرِ فِي عَهْدِهِ إِلَيْهِ حِينَ وُلِّئَهُ مِصْرَ جَبَايَةَ خَرَاجِهَا وَجِهَادَ عَدُوِّهَا وَاسْتِصْلَاحَ أَهْلِهَا وَعِمَارَةَ بِلَادِهَا ... وَأَشْعَرَ قَلْبِكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَّةِ، وَالْمَحَبَّةَ لَهُمْ، وَاللِّطْفَ بِهِمْ، وَلَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعًا ضَارِبًا تَغْتَنِمُ أَكْلَهُمْ، فَإِنَّهُمْ صِنْفَانِ: إِمَّا أَخٌ لَكَ فِي الدِّينِ، وَإِمَّا نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ ...»<sup>۱</sup>. این پاسداری و احترام به حقوق بویژه مفهوم «حقوق عامه»، از مبانی آموزه‌های اسلامی است (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۵-۷۶)، از آرزوهای مشروطه‌خواهان بود که با پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، در اصول (۳)، (۶۱) و (۱۵۶) قانون اساسی متجلی گشت.

هرچند به تقلید از تجربه فرانسوی‌ها، در تفکیک نظام دادرسی اداری از قضائی و برای رسیدگی به شکایات مردم از نهادهای دولتی (Achi & Massot, 2007: 72-75)، «قانون راجع به شورای دولتی» هفتم اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۹ توسط کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین تصویب شد ولی این قانون با توجه به ماهیت استبدادی رژیم پادشاهی و عدم اهمیت حقوق مردم در مقابل اقتدارات عمومی هیچ‌وقت اجرا نشد. ولی با تحقق انقلاب شکوهمند اسلامی در سال ۱۳۵۷ و همه‌پرسی قانون اساسی در ۱۲ فروردین ۱۳۵۸، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی مردم‌نهاد و مبتنی بر رسیدگی به «داد» مردم و «تظلم‌خواهی» براساس اصل (۱۷۳) قانون اساسی، پایه‌گذاری شد. در ادامه این نهاد با تصویب قانون دیوان عدالت اداری در ۱۳۶۰/۱۱/۴ پا به عرصه وجود گذاشت و بارها با اصلاحات و تحولات اساسی مواجه شد. النهایه قانون مجرای فعلی، قانون مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات متعدد ۱۴۰۲ است که تحولات آن از ۲۲ خردادماه لازم‌الاجرا شده و یکی از نوآوری‌های آن را می‌توان موضوع

۱- این فرمان بنده خدا علی امیر مؤمنان، به مالک اشتر پسر حارث است، در عهدی که با او دارد، هنگامی که او را به فرمانداری مصر بر می‌گزیند تا خراج آن دیار را جمع آورد، و با دشمنانش نبرد کند، کار مردم را اصلاح، و شهرهای مصر را آباد سازد... مهربانی با مردم را پوشش دل خویش قرار ده، و با همه دوست و مهربان باش. مبدا هرگز، چونان حیوان شکاری باشی که خوردن آنان را غنیمت دانی، زیرا مردم دو دسته‌اند، دسته‌ای برادر دینی تو، و دسته دیگر همانند تو در آفرینش می‌باشند.

توجه و تصریح به مفهوم «حقوق عامه»<sup>۱</sup> دانست؛ مفهومی که در عمل و به عنوان اولین گام تحولی قوه قضائیه، در دو ماده الحاقی این قانون، مورد شناسایی و تصریح قرار گرفته است. باید در نظر داشت که مفهوم «حقوق عامه» و «حقوق عمومی» در خصوص موضوعات قابل رسیدگی در دیوان تسامحاً یکی دانسته شده است. کما اینکه در تبصره (۲) ماده (۱۷) به سازمانهای مردم نهاد فعال در زمینه حقوق عامه، اجازه طرح دعوا در موضوعاتی که «متضمن تضییع حقوق عمومی است» می‌دهد. کما اینکه قبلاً در ماده (۱۲۱) قانون، رییس دیوان موظف شده بود موضوعات تضییع «حقوق عمومی و یا منافع بیت المال» را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اطلاع دهد.

بنابراین هرچند در تصویب اصلاحات پیشنهادی قانون، برخی نوآوری‌های مرتبط با «حقوق عامه» از جمله رسیدگی به مصوبات و تصمیمات دستگاه‌های اجرایی و دانشگاه آزاد که در تبصره «۴» ماده (۱۰) شناسایی شده بود، حذف گردید ولی برخی موارد به شرح زیر به صراحت در اصلاحات جدید قانون دیوان مندرج شد:

۱. هر دو تبصره ماده (۱۷) ناظر به امکان طرح شکایت به عنوان ذی‌نفع توسط دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور و سازمان‌های مردم نهاد فعال در زمینه استیفای حقوق عامه.

۲. ماده (۱۲۰) قانون مبنی بر شناسایی یکی از معاونان دیوان در قالب مدعی‌العموم جهت طرح شکایت از اقدامات و تصمیماتی که به جهات مذکور در ماده (۱۰) این قانون موجب تضییع حقوق عامه می‌شود.

به علاوه برخی دیگر از اصلاحات هم ناظر به تامین حقوق عامه صورت گرفته همانند امکان طرح دعوی مطالبه خسارت ناشی از تخلف از انجام وظایف قانونی، که شهروندان را از اطاله دسترسی به

---

۱- از حقوق عامه تعریفی قانونی وجود ندارد هرچند در بند «الف» ماده (۱) دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۷/۱۱/۳)، این حقوق چنین تعریف شده است: «حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا ضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری». لازم بذکر است این تعریف از حقوق عامه با انتقادات متعددی در تعریف مواجه است که در لایحه تنظیم شده توسط قوه قضائیه با همین عنوان حقوق عامه، برخی از ایرادات آن از جمله اثباتی دیدن حقوق عامه، فقدان معیار مشخص برای «عامه» لحاظ گردن حقوق و مصادیق آن از جمله آزادی‌های مشروع که شامل غیرحقوق عامه نیز می‌شود، برطرف شده است.

عدالت و سرگردانی بین دادگاه‌های عمومی و دیوان با حکم تبصره «۱» ماده (۱۰) نجات داد. با این وجود موضوع این نوشتار، صرفاً بحث در مورد سازوکارهای تحقق حقوق عامه از خلال اجرای تبصره «۲» ماده (۱۷) و ماده (۱۲۰) است.

### الف. امکان طرح دعوا بدون الزام به ذی‌نفع بودن در موضوعات حقوق عامه

مطابق قاعده سنتی، کسی نزد مراجع قضایی طرح دعوی می‌کند که «ذی‌نفع مستقیم دعوی» باشد.<sup>۱</sup> ماده (۱۷) قانون دیوان هم مقرر می‌کند شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم‌مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد. اما ممکن است تصمیم یا اقدامی باشد که ذی‌نفع خاص و مستقیم نداشته باشد و در عین حال حقوق عمومی را تضییع کند. بنابراین دو تبصره این ماده، دو امکان ورود از جانب نهادهای نظارتی (تبصره ۱) و نهادهای مردمی (تبصره ۲) را بشکلی نوآورانه و برای جلوگیری از تکرار آرائی که عدم ذینفع بودن را در موضوعات حقوق عمومی به عنوان مانع لحاظ می‌کرد پیش‌بینی نموده است.

#### ۱. ورود نهادهای نظارتی

نهادهای نظارتی مشتمل بر دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور ممکن است در جریان نظارت‌های عادی، فوق‌العاده و ناشی از گزارش با نقض قانون و تضییع حقوق اشخاص مواجه شوند؛ (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۷-۸۳) بنابراین به موجب تبصره «۱» از سه مزیت قانونی بهره‌مند شده‌اند:

۱،۱. طرح دعوی بدون لزوم وجود رابطه ذی‌نفع بودن نزد شعب (بدوی و تجدیدنظر)؛

۱،۲. معافیت از پرداخت هزینه دادرسی؛

۱،۳. رسیدگی به شکایت مذکور با رعایت مصادیق اهم لازم‌الرعایه خارج از نوبت.

این ظرفیت جدید قانون، چالشهای قبلی ورود نهادهای نظارتی را بر طرف کرده است. برای مثال در دادنامه شماره: ۲۶۶، مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶، هیات عمومی رسیدگی را در شعب مستند به ماده (۱۷) توسط ذینفع حقوق خصوصی ممکن می‌داند و نهادهای نظارتی صرفاً در خصوص مقررات می‌توانند نزد هیات عمومی طرح دعوا کنند.<sup>۲</sup> اما با تبصره (۱) الحاقی به ماده (۱۷)، این ظرفیت برای طرح شکایت ناظر به «موضوعاتی که متضمن تضییع حقوق عمومی است» فراهم شد.

۱- ذی‌نفع بودن از الزامات آیین دادرسی محسوب می‌گردد کما اینکه در ماده (۲) قانون آیین دادرسی مدنی هم شرط رسیدگی دادگاه را طرح دعوا از جانب ذی‌نفع مقرر می‌کند.

۲- «بر مبنای ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر شده است که: «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم‌مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد.» و طبق بند «ب» ماده ۵۳ همین قانون، در صورت احراز ذی‌نفع نبودن شاکی در

## ۲. ورود سازمان‌های مردم‌نهاد

سازمان‌های مردم‌نهاد، نهادهای واسط مردمی برای پیگیری دغدغه‌های جمعی از افراد هستند که اصولاً در یک موضوع خود را مسئول فرض کرده و سعی در اصلاح امور و تحقق آرمان‌های مشترک دارند. بنابراین این سازمان‌ها، نوعی رشدیافتگی مردم‌سالارانه محسوب می‌شوند. آن‌ها می‌توانند مسیر دسترسی به عدالت را به جهت انتقال سریع‌تر مسائل مردم به نهادهای پاسدار حقوق مردم، تسریع و تسهیل کنند. کما اینکه این نهادهای مردمی، اولین بار در ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری، امکان اعلام جرم نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های عمومی و حقوق شهروندی را پیدا کردند. از این جهت به آن دسته از سازمان‌های مردم‌نهاد که تلاش برای تحقق عدالت دارند، «دوست دادگاه» هم گفته می‌شود. (پاکنژاد و غمامی، ۱۴۰۰: ۵۶-۵۸) در ادامه و در دعاوی اداری با همان سیاق به سمن‌ها، اجازه ورود داده شد.

سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آن‌ها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی باشد، می‌توانند در خصوص موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت خود، نسبت به غیرقانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده (۱۰) این قانون که متضمن تضييع حقوق عمومی است، در شعب دیوان طرح شکایت کنند و حق تجدیدنظرخواهی دارند. با وجود این امتیاز طلایی، سمن‌ها دو مزیت دیگر همانند مراجع نظارتی را ندارند؛ یعنی از پرداخت هزینه دادرسی معاف نیستند و ضمناً به دعاوی مطروحه، خارج از نوبت رسیدگی نمی‌شود.

شکایت مطروحه، شعبه دیوان حتی قبل از ارسال دادخواست و ضمائم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می‌کند. بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه بر مبنای رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹-۱۰/۷/۱۳۶۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صرفاً اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی، از امکان طرح شکایت در دیوان برخوردار بود و شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست و همچنین با لحاظ این موضوع که بر مبنای ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شرط تقدیم دادخواست در دعاوی موردی، احراز ذینفع بودن شاکی بوده و حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز در رابطه با ارسال شکایات سازمان بازرسی کل کشور به دیوان ناظر بر دعاوی موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است و منصرف از دعاوی موضوع ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است...»

## ب. ورود معاون حقوق عامه و تحقق شفافیت

ماده (۱۲۰) قانون دیوان عدالت اداری با رویکرد ایجاد یک دادستان اداری، که مهمترین کارویژه آن صیانت از حقوق عمومی در امر دادرسی است به عنوان «مدعی العموم اداری»، با وجود اختیار رییس قوه قضائیه و رییس دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> مقرر می کند:

«به منظور حفظ حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن در حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان یکی از معاونان قضائی خود را برای انجام وظایف زیر تعیین می کند:

۱- طرح شکایت از اقدامات و تصمیماتی که به جهات مذکور در ماده (۱۰) این قانون موجب تضییع حقوق عامه می شود، نزد شعب دیوان و حسب مورد تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای مذکور. تبصره- در موارد موضوع این بند، پرداخت هزینه دادرسی و رعایت تشریفات مواعد قانونی طرح شکایت لازم نیست.

۲- شناسایی آیین نامه ها، مقررات و سایر نظامات ناظر بر حقوق عامه که مغایر جهات مذکور در ماده (۱۲) این قانون است و درخواست ابطال آنها.

تبصره- دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۱۲) این قانون مکلفند یک نسخه از مصوبات، آیین نامه ها، دستورالعمل ها و بخشنامه های خود را ظرف یک ماه پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان قرار دهند. خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه های مذکور، تخلف اداری محسوب می شود.»

این ماده، یک معاون قضایی رییس دیوان را با تعیین رییس دیوان عدالت اداری، در جایگاه دادستان اداری قرار داده است. هر چند اگر قانون گذار این مرجع را مستقل تر و مصرح تر با رویکرد مدعی العموم تظلم خواهی لحاظ می کرد، هدف مقنن و جدایی مقام قاضی نشسته (بی طرفی کامل) و قاضی ایستاده (قاضی اتهام و تحقیق) بهتر تامین می شد، اما در هر صورت این ماده یک گام روبه جلو محسوب می شود؛ چراکه علاوه بر مزایای مراجع نظارتی تبصره «۱» ماده (۱۷)، این مقام در طرح دعوی راجع به موضوعات تضییع کننده حقوق عامه مبسوط الیدتر است؛ هم نزد شعب و هم در هیات عمومی.

۱- ماده ۸۶- در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

## ۱. چگونگی اعمال اختیار معاون حقوق عامه

در مورد اعمال اختیارات این معاون، یکی از مهمترین مسئله‌ها این است که حقوق عامه چیست؟ و در ادامه، چگونه اقدامات، تصمیمات و مقررات، محل حقوق عامه باید شناسایی شود؟.

### ۱,۱. مفهوم حقوق عامه

با قطع نظر از تحلیل‌های علمی پرمناقشه، دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۷) حقوق عامه را چنین تعریف می‌کند: «حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری.» در جهت تعیین مصداق، دادستانی کل کشور تاکنون ۱۰۳ مورد از این عناوین و مصادیق عمده و کلان را شناسایی کرده که در مواردی هر یک از این مصادیق مشتمل بر شرح مصادیق در ۳۱۹ ردیف است. بدیهی است که این مصادیق باید با کارویژه‌ها و گونه‌شناسی دعاوی دیوان عدالت اداری، متناسب و به‌روز شود، بویژه در راستای الزام به رعایت ضروریات ارایه خدمات عمومی با کیفیت، با معیارهای اداره خوب که بعضاً در فصل «حقوق مردم» قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۹۰) همین قانون مورد اشاره قرار گرفته است. همچنین برخی دیگر از این حقوق در «مصوبه شورای عالی اداری در خصوص حقوق شهروندی در نظام اداری» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۹) قابل احصا است.

### ۱,۲. چگونگی شناسایی «حقوق عامه»

مسئله بعد فهم «حقوق عامه» در نظام اداری، آن است که اقدامات، تصمیمات و مقررات محل حقوق عامه چگونه باید شناسایی شود؟. در این جا دو روش وجود دارد:

۱,۲,۱. **روش اول، روش «استماع و اقدام» است.** یعنی هر موردی که به هر روشی از جمله نهادهای نظارتی احصا شده در تبصره (۱) ماده (۱۷) و تعداد قابل توجه نهادهای نظارتی دیگر احصا نشده، واصل گشت، امر شناسایی محقق شده است. در ادامه نیز اقدام مقتضی صورت می‌گیرد.

۱,۲,۲. **روش دوم، روش «مشارکت و هم‌افزایی مردم‌نهاد» است.** این روش به نحوی مردمی‌سازی قضائی یا مشارکت مردم در تحقق عدالت قضائی با توجه به تحولات فناوری و داده‌باز نیز محسوب می‌گردد (Hernández & 2016: 38-40 Jiménez-Gómez). بدین ترتیب از یک‌سو ظرفیت تبصره «۲» ماده (۱۷) ساماندهی شود و از سوی دیگر ایجاد سامانه‌های گزارش‌گری مردمی

براساس بند «۲۶» سیاست‌های کلی برنامه هفتم محقق گردد. هوش مصنوعی می‌تواند از گزارش‌های واصله از طریق مجموعه سامانه‌های موجود همانند «سامانه پاسخگویی به شکایات»<sup>۱</sup>، تقاطع‌گیری کرده و اطلاعات دقیقی از مجموعه امور اداری نوعی و شخصی محل حقوق عامه به دست آورد.

## ۲. الزام به درج مقررات در پایگاه الکترونیکی دیوان

هدف از وضع تبصره ماده (۱۲۰) قانون دیوان (۱۴۰۲)، ایجاد ظرفیت شفافیت و دسترسی به اسناد است هم برای دیوان و هم برای مردم. بر این اساس دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۲) این قانون مکلفند یک نسخه از مصوبات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های خود را ظرف یک ماه پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان قرار دهند.

در این مورد هم با قطع نظر از اینکه در بارگذاری الکترونیک، وجود «یک نسخه» عبارت دقیقی نیست و ضمناً شایسته بود قانون‌گذار از ظرفیت سامانه ماده (۳۰) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (مصوب ۱۴۰۱) استفاده می‌کرد، ولی آنچه الزام شده، بارگذاری در پایگاه الکترونیکی دیوان است که در نظر داشتن تعدد و ابعاد این نهادها با توجه به تنوع مراجع مقررات‌گذار و تعداد رو به تزايد برخی موارد همانند شوراهای اسلامی شهر (بیش از ۱۴۰۰)، بسیار مهم است و در عمل نیاز به زیرساخت فنی به‌روز و ایمن با توجه به سامانه‌های موجود دارد. در این مورد به نظر می‌رسد بهتر است دیوان، این بخش را از طریق ایجاد دسترسی یا نمایه از سامانه قوانین و مقررات ملی دنبال کند. به‌ویژه آنکه ضمانت اجرای بارگذاری مقررات در تبصره، کارآمد نیست و در عمل قابلیت اجرا ندارد؛ چراکه مشخص نیست حکم «خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه‌های مذکور، تخلف اداری محسوب می‌شود.» چگونه قابل اجرا خواهد بود؛ خصوصاً نسبت به مقامات عالی همانند رئیس جمهور و وزراء. به هر حال آنچه بنظر می‌رسد واحدهای حقوقی هر دستگاه موظفند:

---

۱- ماده ۲۵ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰): دستگاه‌های مذکور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون موظفند به بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخگویی به شکایات و مکانیزه نمودن آن به نحوی اقدام نمایند که دریافت شکایات به طور غیرحضور توسط واحدهایی که مسؤلیت پاسخگویی و رسیدگی به شکایات مردم را دارند به واحد مربوطه در دستگاه منعکس گردد.

واحد مزبور موظف است براساس زمان بندی تعیین شده به ارائه پاسخ به متقاضی یا شاکی اقدام نماید و در صورت عدم پاسخگویی در مهلت معین، موضوع در سلسله‌مراتب اداری تا بالاترین مقام دستگاه منعکس شود. واحدهای مزبور موظفند در صورت وارد نبودن شکایت، موضوع را به صورت مکتوب و با ذکر علت به شاکی اعلام نمایند.

کلیه مراحل فوق باید حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول شکایت خاتمه یابد. عدم رسیدگی به شکایت یا عدم انعکاس موضوع به مراجع ذی صلاح یا عدم پاسخ مکتوب به شاکی در مهلت مذکور، تخلف محسوب و با مرتکبین طبق قوانین مربوطه برخورد می‌شود.

- ۱- به مجموعه نهادهای مقررہ گذار دستگاه مربوط و همچنین مقامات دارای حق صدور بخشنامه و مقررہ، بصورت نظامند اطلاع دهند که مصوبات آنها لازم است از طرق مقتضی از جمله سامانه‌ها و پایگاه‌های مربوط از جمله دیوان عدالت اداری، بصورت کامل بارگذاری شود.
- ۲- عدم بارگذاری اطلاعات، نه تنها ممکن است حقوق شهروندی را تضییع کند بلکه تخلف است و صادرکنندگان مقررات را که اصولاً عالی‌ترین مراجع هر دستگاه محسوب می‌شوند را در معرض تخلف اداری و مجازات‌های مربوط قرار می‌دهد. لازم بذکر است مصوبات مربوط به کسب و کارها، اگر در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» ثبت نشوند نافذ نیست و اجرای آن، علاوه بر دعوی تخلف اداری، ممکن است با عناوین دیگری همانند فساد، تصرف غیرقانونی در وجوه دولتی و همچنین مسئولیت حقوقی مواجه گردد.

### نتیجه‌گیری

تحولات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این قانون را برای استیفای حقوق عامه مستعد ساخته است. به این ترتیب که:

- ۱- طرح دعوا در دیوان علیه تصمیمات و اقدامات، دیگر الزاماً توسط ذی‌نفع صورت نمی‌گیرد بلکه دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور در حدود اختیارات قانونی خود، صلاحیت طرح شکایت نسبت به موضوعاتی که متضمن تضییع حقوق عمومی است علیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۰) قانون را بدون پرداخت هزینه دادرسی دارند.
- ۲- همچنین سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آن‌ها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه و حقوق شهروندی است، می‌توانند در خصوص موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیتشان، نسبت به تصمیمات و اقدامات غیرقانونی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۰) قانون، با پرداخت هزینه دادرسی، طرح دعوا کنند.
- ۳- معاون احیای حقوق عامه می‌تواند نسبت به تصمیمات، مقررات و اقدامات غیرقانونی از طریق شعب یا هیات عمومی، درخواست رسیدگی و ابطال نماید.
- ۴- «فهرست حقوق عامه» مرتبط با حقوق اداری و صلاحیت دیوان عدالت اداری، بعضاً در فصل «حقوق مردم» قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۹۰) همین قانون مورد اشاره

قرار گرفته است. همچنین برخی دیگر از این حقوق در «مصوبه شورای عالی اداری در خصوص حقوق شهروندی در نظام اداری» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۹) قابل احصا است.

۵- دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۲) قانون مکلفند مصوبات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های خود را ظرف یک ماه پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان بطریق مقتضی بارگذاری کنند. خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه‌های مذکور، تخلف اداری محسوب می‌شود.

### کتابنامه

۱. اصحابی، فاطمه؛ پروین، خیراله (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تاکید بر مفهوم ذی‌نفع، دوفصلنامه جستارهای حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۳.
۲. پاک‌نژاد، امین‌اله؛ غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۰). سازوکارهای مشارکت نهادهای دوست دادگاه در احیای حقوق عامه، فصلنامه حقوق بشر اسلامی، دوره ۱۰، شماره ۴ (پیاپی ۲۳).
۳. رنجبر، احمد (۱۳۹۷). اثبات نفع در دعوی حقوق عمومی، فصلنامه حقوق اداری، بهار، شماره ۱۴.
۴. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۷). الگوی احیای حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۵، شماره ۵۸.
۵. غمامی، سیدمحمد مهدی؛ کدخدامرادی، کمال؛ درخشان، داور (۱۳۹۷). تعهدات حمایتی دولت در قبال سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال نوزدهم، شماره ۲ (پیاپی ۴۸).
۶. قاسمی، غلامعلی؛ محبی، داود؛ شجاعی، عبدالسعید (۱۴۰۱). تحلیل نهادهای حقوقی حقوق عامه و حقوق جمعی از منظر اندیشمندان اسلامی و غرب، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۹، شماره ۳۳.
۷. دادنامه شماره ۲۶۶ - ۱۳۹۹/۲/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
۸. دادنامه شماره ۳۳۰۰ - ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ شعبه هفتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.
۹. دادنامه شماره ۱۷۷ - ۱۳۹۴/۵/۶ هیأت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری.
۱۰. دادنامه شماره ۸۳۲ - ۱۳۸۴/۱۲/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۱. دادنامه شماره ۲۱۵ - ۱۳۶۹/۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۲. آراء وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ - ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
13. Jiménez-Gómez, Carlos E., & Hernández, Mila Gascó (2016). *A chieving Open Justice Through Citizen Participation and Transparency*, IGI Global.
14. Massot, Jean, & Achi, Raberh (2007). *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVIIe siècle à 1962*, Dalloz.



# تأملی بر صلاحیت‌های قضایی رئیس دیوان عدالت اداری؛ «موضوع ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری»

حسین آئینه‌نگینی<sup>۱</sup>

## چکیده

مستند به ماده ۵ قانون دیوان عدالت اداری رئیس دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران واجد دو جایگاه اداری و قضایی است. علی‌رغم تحدید صلاحیت قضایی این مقام به ریاست بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، مستند به مواد دیگر این قانون صلاحیت مختلف قضایی برای این مقام در ارتباط با شعب، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان پیشینی شده است. از جمله این مواد ماده ۸۵ قانون دیوان است که در برخی فروض صلاحیت صدور قرار رد دادخواست‌های مطروحه در هیأت عمومی را برای رئیس دیوان پیشینی نموده است و در برخی موارد نیز این صلاحیت را برای این مقام پیشینی کرده است تا مستند به موردی بودن مصوبه معترض‌عنه موضوع را برای رسیدگی به شعب دیوان ارجاع نماید. مبتنی بر یافته‌های این مقاله پیشینی صلاحیت‌های مزبور برای رئیس دیوان با نظام صحیح قضایی همخوانی نداشته و پیشینی این صلاحیت‌ها برای رئیس دیوان اولاً زمینه خلط صلاحیت‌های اداری و قضایی را فراهم آورده است ثانیاً تعیین بخشی مهم از قلمرو صلاحیت هیأت عمومی دیوان را در صلاحیت رئیس دیوان قرار داده است و ثالثاً برخی از صلاحیت‌های مقرر برای این مقام با اصول دادرسی منصفانه از جمله استقلال قضایی و اصول قابل تجدیدنظر بودن آرا مغایر می‌باشد. بر این اساس در راستای ایجاد نظام قضایی صحیح پیشنهاد آن است که ضمن تحدید صلاحیت رئیس دیوان به مدیریت و نظارت بر ارکان دیوان، صلاحیت‌های قضایی این مقام حذف گردد.

**کلیدواژگان:** رئیس دیوان عدالت اداری، ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت اداری، صلاحیت قضایی، نظام صحیح قضایی.

۱- عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ h.negini@modares.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۵

## مقدمه

فارغ از سیر تطور و تحول نقش و جایگاه دولت در جوامع بشری، امر قضا، قضاوت و رسیدگی به تظلمات و شکایات همواره یکی از مهمترین کارویژه دولت‌ها در جوامع بوده است. اهمیت این موضوع سبب شده است تا در بسیاری جوامع ضمن تفکیک امر قضا از تقنین و اجرا، برای انجام این مهم ساختار و سازمانی مستقل تحت عنوان قوه قضائیه تأسیس گردد تا از این رهگذر استقلال قضایی و قوه قضائیه بیش از پیش حفظ شود. در بدنه قوه قضائیه نیز به منظور ایجاد نظام صحیح قضایی ضمن تفکیک موضوعات قضایی برای انجام آن مراجع قضایی اختصاصی و بعضاً تخصصی پیشینی شده است. در نظام حقوقی ایران دیوان عدالت اداری از جمله محاکم اختصاصی محسوب می‌شود. اصل ۱۷۳ قانون اساسی در خصوص مبنای تأسیس این نهاد و طرز کار آن مقرر کرده است «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

در راستای حکم ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدو در سال ۱۳۶۰ قانون دیوان عدالت اداری تصویب شد. در ادامه این سیر در راستای مطلوب سازی ساختار، صلاحیت، آیین دادرسی این نهاد در سال ۱۳۸۵ قانون دیوان عدالت اداری تصویب و در نهایت در سال ۱۳۹۲ قانونی تحت عنوان قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصویب شد. نظر به ایرادات این قانون در سال ۱۴۰۲ قانون مزبور اصلاح و ضمن تغییر عنوان قانون به قانون دیوان عدالت اداری تحولات زیادی در ساختار، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان ایجاد شده است.

مبتنی بر قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری یکی از ارکان دیوان رئیس این نهاد می‌باشد که به حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌گردد. بررسی سیر تحول قانون دیوان عدالت اداری مبین این نکته است که در تحولات قانون دیوان در کنار پیشینی صلاحیت‌های اداری و نظارتی برای رئیس دیوان نه تنها صلاحیت‌های مختلف قضایی برای این مقام پیشینی شده است، بلکه صلاحیت‌های مزبور در تحولات قانونی مربوط به این نهاد روزه روز گسترده‌تر شده است.

ماده ۸۵ قانون دیوان از جمله موادی است صلاحیت‌های مختلف قضایی برای این مقام پیشینی کرده و در اصلاحات اخیر نیز مفاد این ماده با تحول همراه بوده است. مبتنی بر اهمیت مفاد این ماده در این مقاله تلاش بر آن است به این پرسش پاسخ داده شود که پیشینی صلاحیت‌های قضایی برای

رئیس دیوان به موجب ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری تا چه میزان با نظام قضایی مطلوب همخوانی دارد؟

در پاسخ به سوال مزبور آنچه ابتدائاً به ذهن متبادر می‌شود این است خلط صلاحیت‌های قضایی و اداری یکی از آسیب‌های نظام قضایی محسوب می‌شود و با توجه به اینکه پیش‌بینی صلاحیت قضایی برای رئیس دیوان در ارتباط با شعب و هیأت عمومی در بسیاری موارد مصداق خلط صلاحیت اداری و قضایی محسوب می‌شود لذا این مهم یکی از آسیب‌های نظام قضایی حاکم بر دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود.

اگرچه در نوشته‌های علمی اعم از کتب و مقالات در خصوص دیوان عدالت اداری بحث‌های مختلفی صورت گرفته است لیکن به صورت خاص در خصوص صلاحیت‌های قضایی رئیس دیوان مندرج در ماده ۸۵ و تأثیر این مهم در نظام قضایی به تفصل و مستقلاً بحث نشده است. بر این اساس در این مقاله با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، قوانین و مقررات و به شیوه‌ای توصیفی-تحلیلی ابتدا به تبیین مفاد ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری در ارتباط با صلاحیت‌های رئیس دیوان پرداخته می‌شود و سپس آثار پیش‌بینی این صلاحیت‌ها برای رئیس دیوان بررسی می‌گردد.

#### ۱- صلاحیت‌های رئیس دیوان موضوع ماده ۸۵

ماده ۸۵ در ارتباط بین رئیس دیوان با هیأت عمومی صلاحیت مختلف قضایی برای این مقام پیش‌بینی نموده است این ماده در این خصوص مقرر کرده است «در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به دادخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد دادخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه مورد شکایت و یا در مواردی که موضوع مورد شکایت مشمول عنوان آیین‌نامه‌ها، نظامات و مقررات موضوع ماده (۱۲) این قانون نباشد، از قبیل نظرات مشورتی، ابلاغیه مصوبات و یا شکایت از قانون، رئیس دیوان قرار رد دادخواست صادر می‌کند. این قرار قطعی است. در صورتی که شکایت از تصمیمات موردی به هیأت عمومی ارجاع شده یا توسط شعبه قرار عدم صلاحیت به شایستگی رسیدگی در هیأت عمومی صادر شده باشد، پرونده توسط رئیس دیوان به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. در این صورت شعبه مکلف به رسیدگی است.» مبتنی بر این حکم تشخیص انتفای موضوعی شکایت مطرح شده، آیین‌نامه و نظامات و مقررات نبودن موضوع شکایت و موردی بودن موضوع دادخواست در شمار صلاحیت‌های رئیس دیوان پیش‌بینی شده است. بنابراین در ادامه به تبیین صلاحیت‌های مزبور و مصادیق هر یک از این صلاحیت‌ها می‌پردازیم.

## ۱-۱- انتفای موضوعی دادخواست ابطال مصوبه

منتفی شدن موضوع دادخواست ابطال مصوبه در مفهوم خاص زمانی محقق می‌شود که اساساً موضوع مصوبه از بین رفته باشد و آن مصوبه فاقد اثر گردد. مثلاً مصوبه برای انجام امری باشد که آن امر سابقاً محقق شده و انجام آن امر باتوجه به شرایط تاریخی امکان‌پذیر نباشد. البته در خصوص مصوبات و مقرراتی که در حقوق اشخاص واجد اثر می‌باشند، انتفای موضوع دادخواست مندرج در ماده ۸۵ زمانی منطقی محقق می‌شود که آن مصوبه سابقاً ضرری ایجاد نکرده و در آینده نیز فاقد اثر شده باشد. علی‌رغم مفهوم یاد شده، ماده ۸۵ در تشریح این اصطلاح به صورت تمثیلی دو مصداق استرداد دادخواست توسط متقاضی و وجود رأی قبلی در مورد مصوبه را به عنوان مصادیق منتفی شدن موضوع مصوبه بیان نموده است. بر این اساس در ادامه به تبیین این دو موضوع می‌پردازیم.

**استرداد دادخواست:** به یقین همچنان که شاکی با اراده خویش اقدام به طرح دعوا نموده است منطقاً و اصولاً باید بتواند براساس اراده خویش از دعوی خود نیز صرف‌نظر نماید. بر همین اساس در قوانین آیین دادرسی براساس اینکه شاکی یا خواهان در چه مرحله‌ای از رسیدگی از دعوی خویش صرف نظر نماید آثار مختلفی اعم از صدور قرار رد، قرار سقوط دعوا و کاهش مجازات مرتکب برای این مهم پیش‌بینی شده است. در خصوص شکایت از مصوبات و مقررات دولتی نیز قانون دیوان مقرر نموده است که هرگاه شاکی دعوی خویش را استرداد نماید در این صورت رئیس دیوان قرار رد دعوا را صادر می‌نماید. راجع به این مهم نکته‌ای که به ذهن متبادر می‌شود این است که باتوجه به تمایز ماهوی دعوی شخصی با شکایت از مقررات دولتی، پذیرش این نکته که به صرف تقاضای استرداد دعوا از سوی شاکی به مانند سایر دعوی قرار رد دعوا صادر شود، محل تأمل می‌باشد به خصوص اینکه ماده ۸۶ قانون دیوان نیز پیش‌بینی کرده است هرگاه رئیس دیوان به هر صورت از مغایرت مصوبه ای با قانون یا شرع اطلاع حاصل کرد، باید این موضوع را در هیأت عمومی مطرح نماید. بر این اساس در این دسته دعوی به صرف تقاضای استرداد نباید قائل به این شد که رئیس دیوان ملزم به صدور قرار رد دعوا می‌باشد. بر همین اساس تبصره ۲ ماده ۸۵ مقرر کرده است «در صورت تقاضای استرداد دادخواست، چنانچه رئیس دیوان مصوبه را خلاف شرع یا قانون تشخیص دهد، رسیدگی به موضوع با درخواست رئیس دیوان ادامه می‌یابد.»

**وجود رأی قبلی دیوان در خصوص مصوبه موضوع شکایت:** مستند به ماده ۸۵ یکی از مصادیق منتفی شدن دادخواست ابطال مصوبه، صدور رأی قبلی دیوان در خصوص آن مصوبه دانسته شده است. مقصود از عبارت مزبور این است که هرگاه در خصوص یک مصوبه رأی قبلی دیوان

وجود داشته باشد در این صورت امکان رسیدگی به شکایت از آن مصوبه وجود ندارد. در خصوص این حکم توجه به این نکته لازم است که در فرض طرح شکایت از یک مصوبه در دیوان، این نهاد ممکن است حکم به ابطال مصوبه را صادر نماید و یا اینکه مصوبه معترض عنه را مغایر قانون یا احکام شرعی نداند و در نتیجه حکم به رد شکایت صادر نماید. در خصوص این موضوع **اولاً** در نظام حقوقی ایران مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی بدون تفکیک بین مغایرت شرعی و قانونی مصوبه به صورت یکسان اثر این مهم را ابطال مصوبه توسط دیوان عدالت اداری دانسته است. با توجه به مفهوم ابطال در ادبیات فقهی و حقوقی حاکم بر مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در واقع این اصطلاح در برابر فسخ استفاده می‌شده است. بنابراین مقصود اصل ۱۷۰ قانون اساسی از اصطلاح ابطال به صورت مطلق این بوده است که هرگاه مصوبه مغایر شرع یا قانون باشد از بدو تصویب فاقد اثر خواهد بود. **ثانیاً** مستند به ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت نیز هرگاه دیوان حکم به ابطال مصوبه صادر نماید در فرضی که مصوبه مزبور به علت مغایرت با احکام شرعی باطل شود ابطال اثر قهقرایی داشته و اثر رای صادره به زمان تصویب مصوبه برمی‌گردد لیکن در فرضی که دیوان مصوبه مورد شکایت را مغایر قوانین تشخیص دهد ممکن است مصوبه مزبور را از زمان تصویب و یا از زمان صدور رای فاقد اثر اعلام نماید. بر این اساس در فرضی که مصوبه‌ای به دلیل مغایرت با قانون مورد شکایت قرار گیرد و دیوان مصوبه مزبور را صرفاً از زمان صدور رأی باطل نماید در این صورت منتفی دانستن شکایت از مصوبه با این استدلال که در خصوص این مصوبه رای سابق دیوان وجود دارد با منطبق حقوقی و تضمین حقوق افراد همخوانی ندارد. بر این اساس قرار دادن وجود رای قبلی به صورت مطلق به عنوان یکی از مصادیق منتفی شدن موضوع مصوبه در ماده ۸۵ با اشکال منطقی و حقوقی مواجه می‌باشد.

**۲-۱- موضوع مورد شکایت از مصادیق آیین‌نامه‌ها و نظامات موضوع ماده ۱۲ نباشد**  
بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان در تبیین یکی از صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود را از جمله صلاحیت‌های این رکن دیوان احصا نموده است. مبتنی بر حکم این بند، اولین گام در تعیین صلاحیت هیأت عمومی تشخیص مصادیق «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» است. در نظام حقوقی ایران علی‌رغم اینکه برخی صاحب‌نظران اصطلاحات مزبور را در قالب نوشته‌های علمی تعریف نموده‌اند

لیکن در قالب قوانین تعریف رسمی و تعیین کننده از اصطلاحات فوق وجود ندارد. عدم وجود تعریف قانونی سبب شده است تا نتوان به صورت دقیق مصادیق آیین نامه‌ها، نظامات و مقررات دولتی را احصا نمود. بر این اساس نظر به عدم وجود تعریف دقیق و عدم احصای مصادیق اصطلاحات مزبور قرار دادن تشخیص این مهم در صلاحیت رئیس دیوان عدالت اداری به صراحت می‌تواند حدود و قلمرو صلاحیت هیأت عمومی دیوان را تحت الشعاع قرار دهد.

ادامه عبارات ماده ۸۵ مزبور در تبیین این حکم نظرات مشورتی و ابلاغیه مصوبات را از جمله مصادیقی معرفی نموده است که مصداق آیین نامه‌ها و نظامات و مقررات دولتی نمی‌باشند و در فرض شکایت از این دسته مصوبات رئیس دیوان می‌بایست قرار رد دعوی مطروحه را صادر نماید. بر این اساس در ادامه مصادیق زیر را بررسی می‌نماییم.

**مشورتی بودن مصوبه معترض عنه:** اگرچه وصف الزام آور بودن، در فحوی هر «هنجار حقوقی» مستتر است و بر این اساس حقوقدانان مفهوم عام «مقررات» را شامل قانون، آیین نامه، تصویب نامه، بخش نامه و هر مقرره‌ای که ضمانت اجرا داشته باشد، معرفی کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۶۶۹)، لیکن در نظام حقوقی ایران برخی از مصوبات یا نامه‌های اداری که بعضاً از نظر محتوا و شکل مشابه مقررات هستند، به صورت منجز قدرت الزام آوری ندارند و بنا به جهاتی همچون اینکه «جنبه مشورتی و ارشادی دارند»<sup>۱</sup>، در معنای واقعی کلمه مقرره اداری قلمداد نمی‌شوند. مبتنی بر این واقعیت، در رویه هیأت عمومی دیوان به جهت فقدان وصف الزام آور بودن، مکرراً از رسیدگی به شکایت از این قبیل مصوبات و نامه‌ها خودداری شده است. از جمله این آراء می‌توان دادنامه شماره ۷۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۳، دادنامه شماره ۱۸۸۸ الی ۱۸۹۳ مورخ ۱۴۰۱/۱/۱۱ و دادنامه شماره ۱۶۳۴-۱۶۳۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۳ اشاره نمود.

در خصوص ملاک مزبور توجه به این نکته ضروری است که هر چند بر طبق یک قاعده کلی می‌توان الزام آور نبودن یک مصوبه یا نامه اداری را دلیل موجهی جهت مقرر نشناختن آن مصوبه یا نامه و نتیجتاً وجیه بودن عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به آنها محسوب کرد و از این جهت رویه هیأت عمومی دیوان به خصوص در صورتی که شکایت از مصوبات «مقدماتی» صورت گرفته ۲ را

۱- جهت مطالعه بیشتر در خصوص اقسام ذکر شده و مشاهده نمونه از این قبیل مقررات ر. ک: نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۹-۱۰۴.

۲- با توجه به اینکه قبل از تصویب و نهایی شدن یک مصوبه یا مقرر، نمی‌توان عنوان مقرر بر متن مقدماتی یا پیشنهادی نهاد و چه بسا متن پیشنهادی در سیر مراحل نهایی شدن و تصویب توسط مرجع ذی صلاح، به هر دلیلی

وجیه دانست، اما باید توجه نمود که در این مقام، هیأت عمومی دیوان نباید بدون توجه به اوضاع و احوال هر مورد و تنها به اتکای عبارات ظاهری مقرر تصمصیم‌گیری کند. توضیح آنکه، غیرالزام‌آور دانستن مصوبات یا نامه‌ها، صرفاً به جهت کاربرد اصطلاحاتی همچون «پیشنهاد می‌گردد» یا «توصیه می‌شود»، در برخی موارد با اقتضائات و واقعیات نظام اداری همخوانی ندارد و تنها در صورتی هیأت عمومی دیوان باید از رسیدگی به این قبیل مقررات خودداری کند که بنا بر اوضاع و احوال، اطمینان داشته باشد که آن مقرر هیچ اثر حقوقی منجزی ندارد؛ یا در ایجاد یا عدم ایجاد یک وضعیت حقوقی خاص مستقیماً و مستقلاً اثرگذار نیست. چراکه، در واقعیتهای نظام اداری، عواملی همچون «عرف اجرایی» یا «اقتضائات نظام اداری» بر الزام‌آوری برخی از مصوبات یا نامه‌های اداری که ظاهراً غیرالزام‌آور هستند تأثیر گذارند. به عنوان نمونه، در خصوص بخشنامه‌های اداری، با توجه به اینکه مقام صادرکننده بخشنامه از حیث سلسله مراتب اداری مافوق مجری بخشنامه محسوب می‌شود، ولو در بخشنامه از عباراتی همچون «پیشنهاد می‌شود» یا «توصیه می‌شود» که ظهور در اختیار مجری دارد، استفاده شده باشد، به پشتوانه جایگاه اداری مقام صادرکننده بخشنامه نسبت به مجری آن و تفوق اداری و معنوی آن مقام بر مجری، باید فرض اولیه را بر الزام‌آور بودن آن بخشنامه قرار داد و تنها زمانی هیأت عمومی دیوان را مجاز به امتناع از رسیدگی به آن بخشنامه دانست که به جهت دیگری الزام‌آور نبودن آن بخشنامه اثبات شود. به دیگر سخن، در ساختار مبتنی بر سلسله‌مراتب اداری و اهتمام مقامات مادون به اراده، تصمصیم و حتی نظر مقامات مافوق، اگرچه مصوبه‌ای در قالب مشورتی صادر شود، اما تأثیر آن بر شیوه‌ی عمل مقامات مادون انکارناپذیر است و احتمال اجرای این قبیل مصوبات از سوی این مقامات بسیار زیاد است. همچنان که در رویکرد سنتی حقوق اداری، تضمین اجرای مقررات اداری را مبتنی بر سلسله مراتب اداری و اقتدار اجرایی دولت می‌دانند (نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۵).

از سوی دیگر، حتی اگر به قرینه وجود عباراتی همچون «توصیه می‌شود» یا «پیشنهاد می‌شود»، بخشنامه و سایر مقررات اداری که به تبیین نحوه اجرای قوانین می‌پردازند را الزام‌آور تلقی نکنیم، به صرف اینکه این قبیل مقررات، تفسیری خلاف قانون را در نظام اداری کشور ترویج می‌کنند و چه بسا بخشی از کارمندان این تفسیر را در نظام اداری اجرا کنند، این موضوع ضرورت رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل مقررات را اثبات می‌کند. بنابراین، اگرچه در برخی موارد ظاهر یک مقرر

---

از جمله تشخیص مغایرت آن با قانون یا شرع مورد تصویب و تأیید قرار نگیرد، عدم رسیدگی هیأت عمومی دیوان به این قبیل موارد وجیه است.

جنبه ارشادی و پیشنهادی دارد، اما می‌تواند در عملکرد دستگاه مؤثر باشد که در این فرض، بهتر آن است که دیوان عدالت اداری با گسترش صلاحیت نظارت قضایی خود بر این قبیل مقررات، از گسترش تفاسیر مغایر قانون در نظام اداری کشور جلوگیری نماید.

مبنتی بر بررسی‌های فوق، به صرف وجود احتمال معقول مبنی بر تأثیرگذار بودن مقرر بر نظام اداری، وضعیت حقوقی مشخص یا حقوق اشخاص، هیأت عمومی دیوان باید نسبت به رسیدگی به این قبیل مقررات اقدام کند و عدم رسیدگی به این قبیل مقررات برخلاف صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به مقررات اداری در قانون اساسی و قانون عادی بوده و از این جهت تنها در صورتی که در زمینه واجد اثر نبودن مقررات یقین وجود داشته باشد می‌توان عدم رسیدگی دیوان را وجیه دانست. نظر به مراتب مزبور به صورت مطلق رد نمودن شکایت از مصوبات مشورتی با منطق حقوقی سازگار نیست. آسیب مزبور در اصلاحات اخیر قانون دیوان نه تنها اصلاح نشده بلکه با قراردادن تشخیص این مهم در صلاحیت رئیس دیوان زمینه خلط صلاحیت قضایی و اداری و نیز تحدید صلاحیت هیأت عمومی توسط رئیس دیوان را نیز فراهم نموده است.

**اعلامی و فاقد حکم بودن مقررات:** گاهی هیأت عمومی دیوان با این استدلال که مقرر موضوع شکایت متضمن هیچ حکم جدیدی نیست و صرفاً به ابلاغ یا اعلام قانون یا مقرر دیگری پرداخته، از رسیدگی به شکایت از مقررات اداری خودداری کرده است. مستند به این حکم ماده ۸۵، لزوماً مقررات باید واجد حکم جدیدی باشند و اگر صرفاً اعلام‌کننده مفاد هنجارهای حقوقی دیگر باشند، به عنوان مقررات اعلامی محسوب می‌شوند و قابلیت طرح در هیأت عمومی را ندارند. البته این مهم در رویه دیوان هیأت عمومی دیوان نیز مسبقاً به سابقه است. از جمله این آرا می‌توان به دادنامه شماره ۱۹۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۹ هیأت عمومی دیوان اشاره نمود که مقرر کرده است «مفاد نامه مورد شکایت حاوی توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان و رعایت کلیه قوانین و مقررات مربوط است و فی‌نفسه متضمن وضع قاعده و مقرر نیست» بر همین مبنا هیأت عمومی این مقرر را قابل طرح در هیأت عمومی دیوان ندانسته است. نمونه دیگر این آرا دادنامه شماره ۹۶۲ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۸ هیأت عمومی دیوان است که بیان می‌دارد: «... نظر به اینکه بخشنامه مورد شکایت شاکی متضمن وضع قاعده الزام‌آور مستقلی نیست و در آن تصویر تصویب‌نامه هیأت وزیران جهت اطلاع و اقدام لازم ارسال شده است، بنابراین قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص نشد».

در خصوص این حکم این انتقاد قابل طرح است که هرگاه مقرره‌ای صرفاً به اعلام مفاد مقرره‌ی دیگری پرداخته باشد، هیأت عمومی دیوان مکلف است در چارچوب حکم اصل ۱۷۰ قانون اساسی، به بررسی هر دو مقرره پرداخته و در خصوص مقرره معترض عنه اقدام به صدور رأی نماید. توضیح آنکه، مستند به اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها -از جمله قضات شعب و هیأت عمومی دیوان- مکلف‌اند تا در ضمن رسیدگی‌های خود از اجرای سایر مقررات خلاف قانون یا مقررات اسلامی یا خارج از حدود صلاحیت قوه مجریه خودداری کنند.<sup>۱</sup> لذا، در صورتی که محتوای بخشنامه موضوع شکایت در هیأت عمومی دیوان، صرفاً اعلام محتوای آیین‌نامه مربوطه باشد، در این صورت هیأت عمومی دیوان مکلف است تا ضمن بررسی محتوای آیین‌نامه مورد اشاره، در صورتی که آن را خلاف تشخیص داد از ترتیب اثر دادن به آن آیین‌نامه خودداری کند و بخشنامه مورد شکایت را ابطال کند. لذا، تردیدی نیست که نه تنها ورود هیأت عمومی دیوان به این قبیل موارد واجد اثر است، بلکه در مواردی که محتوای یک مقرره، اعلام محتوای یک مقرره دیگر است، بررسی و اعلام‌نظر راجع به آن مقرره یک تکلیف قانونی برای قضات هیأت عمومی دیوان محسوب می‌شود.

مضاف بر این، نظر به اینکه مستند به ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان<sup>۲</sup> به صرف آگاهی رئیس دیوان از مقرره مغایر قانون، آن مقام مکلف به طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و درخواست ابطال آن مقرره می‌باشد، اعمال این شیوه می‌تواند زمینه آگاهی رئیس دیوان از مفاد مقرره بالادستی خلاف قانون و ابطال آن را فراهم کند. مبتنی بر مقدمات فوق، حکم مقرر در ماده ۸۵ که صرف اعلامی بودن مصوبه را مبنای صدور قرار رد دانسته است با مبانی حقوقی هماهنگی ندارد.

**موردی بودن مصوبات مورد شکایت:** علی‌رغم اینکه مستند به صراحت بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری<sup>۳</sup> رسیدگی به شکایت از «مقررات»، «نظامات» و «آیین‌نامه‌های» دولتی در صلاحیت هیأت

---

۱- جهت مطالعه بیشتر در خصوص ابعاد این تکلیف قضات دادگاه‌ها و شمول این تکلیف نسبت به قضات هیأت عمومی دیوان ر. ک: ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۹). *آسیب‌شناسی نظارت قانونی و شرعی قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران*، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۱۷.

۲- ماده ۸۶- در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

۳- ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم

عمومی تعریف شده است لیکن باتوجه به اینکه در بند ۱ ماده ۱۰ قانون مزبور نیز سخن از رسیدگی به شکایت از تصمیمات دولتی به میان آمده است، تعیین مرز مصداقی «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» مندرج در بند ۱ ماده ۱۲ و اصطلاح «تصمیمات» در بند ۱ ماده ۱۰ از جمله مسائل نظام حقوقی ایران بوده و در بسیاری موارد اختلاف نظرات صاحب‌نظران را در پی داشته است. مبتنی بر احکام مزبور در رویه دیوان عدالت اداری بین مرجع رسیدگی به تصمیمات و اقدامات «موردی» دولت و مقررات و نظامات «نوعی» دولتی تفکیک وجود داشته و این موارد به ترتیب در صلاحیت «شعب» و «هیأت عمومی» دیوان دانسته شده‌اند. در تحقیقات انجام شده توسط حقوقدانان نیز مفروض بودن این تفکیک در رویه دیوان اثبات شده و دو ویژگی «کلی بودن» و «عمومیت داشتن» به عنوان معیارهای «نوعی بودن» مقرر و شرط لازم جهت طرح شکایت از مقررات در هیأت عمومی دیوان معرفی شده‌اند (نجابت‌خواه و فقیه‌لاریجانی، ۱۳۹۹: ۹۶-۹۹؛ امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۱۸۶).

مبتنی بر این ویژگی‌ها در تعاریف حقوقدانان از اصطلاح «مقررات»، به عنوان اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری که جنبه نوعی دارند نیز یاد شده است. در این زمینه، برخی حقوقدانان اصطلاح مزبور را ناظر بر تصمیمات عام و کلی دانسته‌اند که توسط مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه وضع می‌شود، که نتیجه آن ایجاد قواعد حقوقی است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۹). مشابه تعریف مذکور، مقررات آن دسته از اعمال حقوقی یک‌جانبه اداری دانسته شده است که حکم موضوع آن به‌طور عام (حکم مزبور شامل همه افراد و یا گروهی از افراد است) و غیرشخصی (حکم مزبور شامل یک وضع حقوقی است) می‌باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۳ و ۳۱۴). در تعریف دیگر، مقررات را قواعد کلی و لازم‌الاجرای اداری دانسته‌اند که به منظور پاسخگویی به مقتضیات اداره امور از سوی مقامات صالح اداری وضع می‌شوند و هدف آن‌ها پاسخگویی به مقتضیات امور اداری با تشریح جزئیات قوانین (مقررات اجرایی) یا با وضع قاعده جدید (مقررات مستقل) از سوی مقام صلاحیت‌دار اداری می‌باشد (آئینه‌نگینی، ۱۳۹۵: ۲۴). همچنین، برخی تصمیمات نوعی (مقررات) را تصمیماتی دانسته‌اند

صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲. ...

۱- ماده ۱۰- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها. ب- ...

که موضوع و مخاطب تصمیمات گروه یا عده‌ای از مردم یا همه شهروندان باشد و نوع یک صنف یا گروه در این قبیل تصمیمات مدنظر است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۹).

با وجود مفروض بودن دو ویژگی «کلی» و «عام‌الشمول بودن» مقررات جهت طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و در ظاهر مشخص و بدیهی بودن منظور از این دو ویژگی، با تأمل در آراء مختلف دیوان که به استناد فقدان این ویژگی‌ها، مقررات اداری را قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان ندانسته‌اند، اینگونه به دست می‌آید که تعیین ملاک مشخص و عینی برای این معیار کار ساده‌ای نیست. علی‌رغم ابهام در موضوع مزبور ماده ۸۵ قانون دیوان این صلاحیت را برای رئیس دیوان پیشینی نموده است تا هرگاه به تشخیص رئیس دیوان شکایت از تصمیمات موردی به هیأت عمومی ارجاع شود یا مستند به نوعی بودن مصوبه مورد شکایت توسط شعبه قرار عدم صلاحیت به شایستگی هیأت عمومی صادر شده باشد، پرونده توسط ایشان به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. موضوع مزبور آنگاه صورت غیرحقوقی‌تری به خود می‌گیرد که مستند به بخش اخیر این ماده پس از اینکه در فروض مزبور رئیس دیوان پرونده را برای رسیدگی به شعبه ارجاع نمود شعبه مزبور مکلف به رسیدگی است.

## ۲- آسیب‌شناسی صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای رئیس دیوان در ماده ۸۵

نظر به اینکه صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای رئیس دیوان در ماده ۸۵ صلاحیتی با ماهیت قضایی محسوب می‌شوند این موضوع آسیب‌های مختلفی در نظام حقوقی ایجاد می‌نماید که در ادامه به اهم این موارد پرداخته می‌شود.

### ۱-۲- خلط صلاحیت اداری و قضایی

مستند به ماده ۵ قانون دیوان عدالت اداری رئیس دیوان واجد شأنی اداری بر شعب دیوان بوده و از این منظر علاوه بر ریاست اداری بر کلیه قسمت‌های دیوان نظارت نیز دارد. علاوه بر این مستند به بخش اخیر این ماده این مقام بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز ریاست دارد و از این منظر واجد شأنی قضایی نیز محسوب می‌شود. علی‌رغم مرز مشخص شئون این مقام در ماده مزبور بررسی قانون دیوان مبین و موید این نکته است در موارد مختلفی شأنی اداری و قضایی این مقام خلط شده و شأنی اداری این مقام در جریان امور قضایی پرونده‌های سایر شعب و ارکان دیوان واجد تأثیر و در برخی موارد

۱- برای مطالعه بیشتر و مشاهده مصادیق آرای مزبور رجوع کنید به: آئینه نگینی، حسین؛ ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۱). نقد رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم رسیدگی به مقررات دولتی؛ مبتنی بر شرایط محتوایی، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۲، صص ۱۶-۲۰.

تعیین کننده دانسته شده است. از جمله مهمترین این موارد می توان به نظارت بر آرای قطعی شعب دیوان و ارجاع آرای مغایر شرع و قانون برای رسیدگی مجدد (موضوع ماده ۷۹)، لزوم تأیید دستور موقت صادره از شعب دیوان برای اجرا (موضوع تبصره ۲ ماده ۳۵) و اعلام اشتباه در خصوص آرای هیأت عمومی و هیأت های تخصصی دیوان (موضوع ماده ۹۱) اشاره نمود. یکی از مهمترین مصادیق این مهم مصادیق مندرج در ماده ۸۵ قانون دیوان است. بر اساس این ماده رئیس دیوان در صلاحیت هیأت عمومی و شعب دیوان به شرح زیر دخالت می نماید که این مهم به صراحت نمونه ای از خلط شدن شأن اداری و قضایی رئیس دیوان محسوب می شود.

### ۲-۲- مغایرت با قاعده صلاحیت محکمه در تعیین و تشخیص صلاحیت خویش

مبتنی بر قواعد حقوقی اولین صلاحیت هر محکمه در رسیدگی به موضوعات مطروحه صلاحیت در تعیین صلاحیت می باشد. به عبارت دیگر بدواً هر محکمه ای باید رسیدگی به یک موضوع را در صلاحیت خود بداند و سپس ضمن ورود به محتوای پرونده در خصوص آن اعلام نظر و صدور رأی نماید. بر همین اساس ماده ۲۶ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی مقرر نموده است «تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت هر دادگاه نسبت به دعوی که به آن رجوع شده است با همان دادگاه است...». نظر به اهمیت موضوع تعیین صلاحیت و نقش مهم آن در شیوه جریان و ختم پرونده قوانین مربوط به دادرسی در فرض اختلاف در صلاحیت بین محاکم، فرایندهایی خاص و البته قضایی برای حل و فصل آن پیشبینی نموده اند. علی رغم اینکه این موضوع در نظام قضایی و تقنینی ایران قاعده ای مشهور و در قوانین حوزه دادرسی نیز معتبر و ملاک عمل بوده است لیکن در ماده ۸۵ مزبور تعیین تکلیف بخشی مهم از قاعده مزبور در خصوص هیأت عمومی دیوان در صلاحیت رئیس دیوان به عنوان مقامی اداری قرار گرفته است. مستند به حکم این ماده رئیس دیوان می تواند با این استدلال که مصوبه معترض عنه مصداق آیین نامه، نظامات و مقررات دولتی نیست یا جنبه موردی دارد، رسیدگی به شکایت از مصوبه ای قلمرو صلاحیت هیأت عمومی خارج نماید. بر این اساس مستند به حکم مزبور تعیین بخشی مهم از قلمرو صلاحیت هیأت عمومی در صلاحیت رئیس دیوان قرار گرفته و این مقام می تواند به صورت گسترده قلمرو صلاحیت هیأت عمومی را تحت الشعاع قرار دهد.

### ۲-۳- اصل قابل تجدیدنظرخواهی بودن آرا

فارغ از همه شرایط و دقایقی که لازم است در جذب قضات ملحوظ دانست، قضات نیز همچون سایر اشخاص مبرا از اشتباه نمی باشند بر این اساس قابل تجدیدنظر بودن آرا از جمله اصول دادرسی منصفانه محسوب می شود. نظر به اهمیت این موضوع، اصل مزبور به شیوه های مختلفی در اسناد حقوقی اعم از

حقوق داخلی و بین‌المللی شناسایی شده است (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۳۹). مبتنی بر این اصل حقوقی همه آرای صادره از مراجع قضایی باید قابل تجدیدنظر بوده تا در فرض تجدیدنظرخواهی، توسط مرجعی دیگر نیز مورد بررسی قرار گیرند. نظر به ماهیت قضایی دیوان عدالت اداری واضح است که آرای این محکمه (اعم از حکم و قرار) نیز مشمول این اصل حقوقی است. بنابراین قطعی دانستن قرار رد دادخواست صادره از طرف رئیس دیوان در ماده ۸۵ با اصل قابل تجدیدنظرخواهی بودن آرا مغایرت دارد به خصوص اینکه قرار موضوع ماده ۸۵ از سوی مرجعی اداری (رئیس دیوان در ارتباط با هیأت عمومی صرفاً شأنی اداری دارد) صادر شده است.

#### ۴-۲- تمثیلی بودن مصادیق مندرج در ماده ۸۵

همچنان که بیان شد در نظام حقوقی ایران تعریف مشخصی از اصطلاحات «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» وجود ندارد. علی‌رغم این مهم ماده ۸۵ مقرر نموده است که هرگاه رئیس دیوان مصوبه مورد شکایت را مصداق این موارد نداد قرار رد دادخواست صادر می‌نماید. در ادامه نیز به صورت غیرحصری چند مورد محدود را معرفی نموده که در این موارد مصوبه مورد شکایت مصداق «آیین‌نامه»، «نظامات» و «مقررات» نمی‌باشد. فارغ از ایرادات آسیب‌های ذکر شده در خصوص این حکم، بیان غیرحصری مصادیق و واگذاری تعیین سایر مصادیق به رئیس مجلس این امکان را ایجاد می‌نماید که این مقام به صورت سلیقه‌ای مصوباتی را مصداق آیین‌نامه، نظامات و مقررات دولتی نداند و در نتیجه رسیدگی به شکایت از آنها را از شمول صلاحیت دیوان خارج بداند. لزوم توجه به آسیب مزبور زمانی بیشتر هویدا می‌شود که بدانیم مستند به حکم ماده مزبور قرار صادره توسط رئیس دیوان در این موارد قرار قطعی محسوب شده است.

#### ۴-۵- صلاحیت رئیس دیوان و استقلال قضایی

اصل «استقلال قضایی» که با محوریت «استقلال قضات» در دستگاه قضایی تعریف می‌شود، از جمله بنیادی‌ترین اصول دادرسی منصفانه در دستگاه قضایی محسوب می‌شود. موضوعی که نه تنها قوانین و هنجارهای داخلی کشورها به شیوه‌های مختلفی به منظور تضمین آن تلاش کرده‌اند (بارنت، ۱۳۸۶: ۲۶۶-۲۷۰)، بلکه فراتر از این، در بسیاری اسناد بین‌المللی نیز مورد تأکید قرار گرفته است (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۶). این اصل حراست و حفاظت از استقلال قضات در برابر هجمه‌ها، اعم از هجمه‌ها و فشارهای درون سازمانی و برون سازمانی را برعهده دارد. همانا عدم مراعات این اصل در دستگاه قضایی، حصول اهداف این قوه را با خدشه مواجه خواهد کرد، موضوعی که فرجام آن جز تهدیدی برای حیات نظام قضایی یک جامعه و به مسلخ رفتن عدالت و عدالت‌گذاری در جامعه نخواهد بود.

مقصود از استقلال قضات آن است که قضات در مقام رسیدگی و صدور رأی صرفاً قانون، منابع معتبر و علم خویش را مبنای قرار داده و توجهی به خواسته‌های دیگران در این زمینه نداشته و در این سیر از هرگونه فشار درون و برون سازمانی در امنیت بوده و در تصمیم‌گیری خویش از هیچ مانع خارجی نهراسند.

از اصطلاح استقلال قضات ممکن است عدم تأثیرپذیری قضات از مقامات و نهادهای خارج از قوه قضائیه و به ویژه قوه مجریه به ذهن متبادر شود. اما در عالم واقع بیش از آنکه استقلال قضات از طریق مسئولان و مقامات سایر قوا و به صورت خاص قوه مجریه مخدوش شود، این مهم ممکن است از سوی مقامات درون قوه قضائیه روی دهد. البته ذکر این نکته نیز لازم است که این خدشه صرفاً بعد ظاهری و دستور علنی مقامات و نهادهای بالادستی به قضات را شامل نمی‌شود، بلکه گاه‌اظهار عقیده و نظر یک مقام عالی در قوه قضائیه هرچند به صورت غیررسمی راجع به یک پرونده یا موضوع، می‌تواند ناخودآگاه یا خودآگاه استقلال نظر قاضی را مخدوش و سیر تفکر وی را به سمت و سویی دیگر سوق می‌دهد. بر این اساس یکی از لوازم مهم در حراست از استقلال قضات عدم اظهار عقیده پیشینی مسئولان عالی قضایی اعم از اظهار نظر رسمی یا غیررسمی راجع به موضوعات و پرونده‌های مطروحه در دادگاه‌ها است. به این معنا که مقامات و مسئولان این قوه قبل از صدور رأی نهایی و پیش از اینکه قاضی مربوط راجع به موضوعی اظهار عقیده کرده باشد، از هرگونه اظهار نظر تخصصی راجع به موضوع مطروحه خودداری نمایند.

لزوم استقلال قاضی از جمله اصول کلی نظام قضایی محسوب می‌شود که نه تنها در مقام اجرا بلکه مهمتر از آن باید در مقام تقنین نیز رعایت گردد. به عبارت دیگر یکی از مهمترین مراحل حراست از استقلال قاضی وضع احکام قانونی صیانت‌کننده از استقلال این مقام می‌باشد. علی‌رغم ضرورت رعایت این مهم در نظام حقوقی ایران در قوانین و مقررات احکام مختلفی می‌توان یافت که در محتوای خود نقض استقلال قاضی را به همراه دارند. یکی از مصادیق این دسته احکام حکم اخیر ماده ۸۵ قانون دیوان است که شعب دیوان را ملزم نموده است که نظر رئیس دیوان را به صورت مطلق بپذیرند. مستند به این حکم علی‌رغم اینکه شعبه دیوان رسیدگی به موضوعی را در صلاحیت خود ندانسته لیکن به صرف تشخیص رئیس دیوان آن شعبه باید به موضوع مزبور رسیدگی و رأی صادر نماید. در خصوص این موضوع ذکر این نکته لازم است که نباید این موضوع را با لزوم تبعیت محاکم از مراجع قضایی بالادستی قیاس نمود. توضیح اینکه در هر نظام حقوقی مراجع قضایی بالادستی صلاحیت بررسی آرا و تصمیمات مراجع قضایی مادون را دارند و در موارد مغایرت با قانون اقدام به

نقض ارای صادره این مراجع می‌نمایند لیکن نظر به اینکه مرجع ناظر خود مرجع قضایی است لذا این مهم ناقض استقلال قاضی نیست. لیکن در خصوص حکم ماده ۸۵ نظر به اینکه شأن رئیس دیوان نسبت به شعب دیوان (به استثنای شعبه اول تجدیدنظر) شأنی اداری محسوب می‌شود تکلیف قضات به تبعیت از نظر این مقام در امور قضایی به صراحت ناقض اصل استقلال قضایی است.

### نتیجه‌گیری

مستند به ماده ۵ قانون دیوان رئیس دیوان عدالت اداری علاوه بر ریاست بر دیوان به عنوان رئیس شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز محسوب می‌شود. بر این اساس این مقام به صورت توأم دو شأن قضایی و اداری را دارا می‌باشد. فارغ از اینکه پیشینی دو جایگاه ریاست بر دیوان و ریاست بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان با قاعده ممنوعیت جمع بین مشاغل موضوع اصل ۱۴۱ مغایر است یا خیر، مستند به ماده ۵ یادشده مرز بین جایگاه اداری و قضایی رئیس دیوان عدالت اداری مشخص می‌باشد. لعلی‌رغم مرز مشخص دو شأن اداری و قضایی این مقام، بررسی جامع قانون دیوان عدالت اداری مبین این نکته است که در فرایند دادرسی دیوان عدالت اداری (اعم از فرایند دادرسی در شعب، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی) صلاحیت‌های مختلف قضایی از جمله نظارت بر آرای قطعی شعب دیوان و ارجاع آرای مغایر شرع و قانون برای رسیدگی مجدد (موضوع ماده ۷۹)، لزوم تأیید دستور موقت صادره از شعب دیوان برای اجرا (موضوع تبصره ۲ ماده ۳۵) و اعلام اشتباه در خصوص آرای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان (موضوع ماده ۹۱) اشاره نمود برای این مقام پیش‌بینی شده است. ماده ۸۵ قانون مزبور از جمله موادی است که صلاحیت‌های مختلف قضایی برای رئیس دیوان در ارتباط با هیأت عمومی و البته شعب دیوان پیشینی نموده است. مستند به این ماده **اولاً** در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به دادخواست ابطال مصوبه موضوعاً متنفی باشد، مانند موارد استرداد دادخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه مورد شکایت و یا در مواردی که موضوع مورد شکایت مشمول عنوان آیین نامه‌ها، نظامات و مقررات موضوع ماده (۱۲) این قانون نباشد، از قبیل نظرات مشورتی، ابلاغیه مصوبات و یا شکایت از قانون، رئیس دیوان صلاحیت یافته است قرار رد دادخواست مطروحه را صادر نماید. **ثانیاً** در صورتی که شکایت از تصمیمات موردی به هیأت عمومی ارجاع شده یا توسط شعبه قرار عدم صلاحیت به شایستگی رسیدگی در هیأت عمومی صادر شده باشد، پرونده توسط رئیس دیوان به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. نکته شایان توجه در خصوص تصمیمات مزبور قطعی بودن آنهاست. توضیح اینکه هرگاه مستند به بخش اول ماده ۸۵ رئیس دیوان قرار رد دادخواست صادر نماید قرار مزبور قطعی دانسته شده

است همچنان که هرگاه این مقام مستند به بخش دوم این ماده رئیس دیوان موضوعی را برای رسیدگی به شعبه دیوان ارجاع نماید علی‌رغم نظر مخالف شعبه، شعبه مزبور ملزم به رسیدگی است. بررسی‌های انجام شده در خصوص صلاحیت‌های رئیس دیوان در این ماده نشان داد که این مهم اولاً موجب خلط صلاحیت‌های اداری و قضایی رئیس دیوان را فراهم نموده است ثانیاً حکم این ماده به جد قلمرو صلاحیت هیأت عمومی را تحت تأثیر قرار داده و بخش مهمی از قلمرو این رکن دیوان را تابع تصمیمات و نظرات رئیس دیوان دانسته است که این مهم با قاعده «صلاحیت محکمه در تعیین صلاحیت خود» و در نتیجه نظام قضایی صحیح مغایر می‌باشد. ثالثاً بخش اخیر ماده نیز که پیشینی نموده است در موردی که رئیس دیوان موضوع دادخواست را موردی تشخیص داد و یا اینکه با نظر شعبه مبنی بر عام بودن مصوبه معترض‌عنه مخالف بود، شعبه مرجوع‌الیه ملزم به تبعیت از نظر رئیس دیوان می‌باشد ناقض اصل استقلال قضایی محسوب می‌شود. به عنوان پیشنهاد می‌توان چنین مطرح نمود که در نظام قضایی ایران به صورت عام و به صورت خاص در دیوان عدالت اداری می‌توان جایگاه رئیس دیوان را صرفاً به عنوان شأنی اداری محدود به مدیریت و نظارت بر دیوان محدود نمود و به منظور ایجاد نظام قضایی صحیح و حفظ استقلال قضایی و اجتناب از خلط صلاحیت‌های اداری و قضایی صلاحیت‌های قضایی این مقام را حذف نمود. حتی بر اساس اصل ۱۴۱ قانون اساسی لازم است ریاست رئیس دیوان بر شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز حذف گردد.

## کتابنامه

۱. ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی نظارت قانونی و شرعی قضات دادگاه‌ها بر مقررات دولتی در ایران، اندیشه‌های حقوق عمومی، شماره ۱۷.
۲. اریک بارت (۱۳۸۶). مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباس کدخدایی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ دوم.
۳. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳). حقوق اداری، ج ۲، تهران: نشر میزان، چاپ دوم.
۴. آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۱). نقد رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در عدم رسیدگی به مقررات دولتی؛ مبتنی بر شرایط محتوایی، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۲.
۵. آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۵). کلیدواژه «مقررات» در قانون اساسی؛ از مفاهیم تا مصادیق، تهران: انتشارات خرسندی.
۶. پروین، خیرالله؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۱). اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: دانشگاه تهران، چاپ دوم.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷). ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ بیستم.
۸. رستمی، ولی؛ آقایی طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چاپ پانزدهم.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: دادگستر.
۱۱. غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی ایران.
۱۲. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۷)، حقوق اداری، ج ۱، تهران: انتشارات پایدار.
۱۳. نجابت‌خواه، مرتضی؛ فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۹۹). بازشناسی مفهوم «مقررات و نظامات اداری» با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۷.



# 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 اجتناب ناپذیر 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 تضييع 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 پروتوقی 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 مرز 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 مستمری 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 می‌باشد. 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 می‌شود.

## 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 می‌تواند تضمین‌کننده حقوق کارگران باشد که آنها بتوانند منافع خود را از طریق سندیکاها پیگیری کنند. به موجب ماده ۸ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دولت‌های عضو میثاق متعهد شده‌اند 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 تشکل‌ها مطابق با استانداردهای بین‌المللی، ۲- عدم استقلال در فعالیت برای سازمان‌ها و تشکل‌های کارگری موجود، ۳- نظارت و دخالت نهادهای دولتی و نقض استقلال تشکل‌ها، ۴- تبعیض عقیدتی و مذهبی در استیفای حق مشارکت در تشکل‌ها، 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 صحنه گذاشته است. مطالعه آرای دیوان جایگاه این حق را در اندیشه قضات آشکار می‌سازد. هیأت عمومی دیوان در رسیدگی‌های 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 شاغل‌اند 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 به‌رغم 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 آزادی‌های اجتماعی در حدود قانون و رفع تبعیضات ناروا جستجو کرد.

نمونه دیگر، رأی وحدت رویه‌ای 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 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.

# تحولات بخش اجرای احکام قانون دیوان عدالت اداری با تأکید بر دادرسی منصفانه

سید محمد حمید حسینی یزدی<sup>۱</sup>

## چکیده

دادرسی منصفانه از مهم‌ترین گفتمان‌های مطرح در ادبیات حقوقی است که در پی نیل به نظام حقوقی و قضایی مطلوبی است که حقوق و آزادی‌های اشخاص را در بهترین وجه ممکن حفظ نماید و عدالت را در همه حوزه‌ها تحقق بخشد. دادرسی‌های اداری نیز از این امر استثناء نیستند و می‌بایست تحت موازین و اصول دادرسی منصفانه قرار گیرند. اصول دادرسی منصفانه را به دو دسته تقسیم می‌کنند: استانداردهای عام و فراگیر دادرسی منصفانه و استانداردهای خاص دادرسی منصفانه که ناظر بر مراحل سه گانه دادرسی و دعاوی اداری (طرح دعوی، رسیدگی به دعوا و اتخاذ تصمیم راجع به دعوی و اجرای آن) است. در این مقاله، که با روش توصیفی-تحلیلی نگارش یافته، تحولات و اصلاحات اخیر قانون دیوان عدالت اداری در بخش اجرای احکام از منظر اصول دادرسی منصفانه در مرحله صدور حکم و اجرا مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد و به این نتیجه می‌رسد که بخش قابل توجهی از تحولات اخیر در حوزه اجرای احکام گامی مثبت در جهت تحقق دادرسی منصفانه بوده است.

**کلیدواژگان:** دیوان عدالت اداری، اصول دادرسی منصفانه، اجرای احکام، قانون دیوان عدالت اداری.

---

۱- مدرس دانشگاه، دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ h.hosseiniyazdi@gmail.com

## مقدمه

انطباق اعمال حاکمیتی با اصول و قواعدی فرادست و برتر با هدف حفظ ارزش‌های جامعه بشری و یا تضمین حقوق عمومی و آزادی‌های همگانی از دیرباز دغدغه اندیشمندان و مصلحان اجتماعی بوده است. در تعاقب این دغدغه ابتدا لزوم تطابق عمل حاکمیتی قانون‌گذاری با قواعد حقوق بشر و شهروندی و آزادی‌های عمومی مطرح شد و اسناد مهمی همچون بیانیه حقوق بشر و شهروند فرانسه و قوانین اساسی به منصفانه ظهور رسیدند. جوامع بشری پس از عبور از جنبش دستورگرایی و تدوین قوانین اساسی و به لگام کشیدن نظام قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری متوجه نظام قضایی و عمل حاکمیتی دادرسی شدند و تبعات دادرسی بدون قاعده و قانون را یادآور شدند. اصولی همچون اصل قانونی بودن جرم و مجازات از اولین دستاوردهای این دغدغه اجتماعی بود. اما این اصل برای دستیابی به یک دادرسی مطلوب کفایت نمی‌کرد و لازم بود اصول و باید‌ها و نباید‌هایی در حوزه ساختارها و رویه‌های دادرسی نیز به وجود بیاید که ابداع اصطلاح «دادرسی منصفانه» سوغات این رهاورد فکری است. در کنار تلاش جهت تثبیت اصول دادرسی منصفانه، تلاش‌های دیگری نیز جهت تثبیت اصطلاح «نظارت قضایی بر اعمال اداره» در جریان بود و ثمرات خوبی هم دربرداشت و نهایتاً این دو خط در جایی به هم رسیدند و ما را به دادرسی منصفانه اداری و اصول راهنمای آن رهنمون ساختند.

دیوان عدالت اداری که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس شده بود به موجب قوانین دیوان عدالت اداری سامان و سازمان یافت و اکنون تجربه‌ای ۴۰ ساله را پشت سر دارد. قانون دیوان عدالت اداری یکی از منعطف‌ترین و متغیرترین قوانین کشور ما بوده است. در طول ۴۰ سال فعالیت دیوان عدالت اداری، قانون آن سه بار در سال‌های ۱۳۶۱، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ تصویب شده و یک بار نیز در سال جاری با اصلاحات اساسی و عمده‌ای مواجه شده است. یکی از بخش‌هایی که به موجب اصلاحیه اخیر با تغییرات قابل توجهی مواجه شده است، بخش چهارم - اجرای احکام - است و از آنجایی که اجرای احکام بخش پایانی فرایند دادرسی است و با اجرای تام و کامل حکم دادرسی پایان می‌پذیرد لذا رعایت اصول دادرسی منصفانه در این حوزه هم بسیار اهمیت دارد.

در این مقاله که داده‌های آن به روش کتابخانه‌ای جمع‌آوری شده، سعی شده است تحولات اخیر دیوان در بخش اجرای احکام از منظر اصول دادرسی منصفانه مورد ارزیابی قرار گیرد. بررسی‌های انجام شده، نشان داد پژوهش مشابهی که مترصد تطبیق اصول دادرسی منصفانه با قواعد اجرای احکام باشد، یافت نگردید.

ابتدا در بخش اول اصول دادرسی منصفانه به ویژه در مرحله اجرای حکم تبیین شده است و در مرحله دوم صرفاً تحولات قانون دیوان در این بخش از منظر دادرسی منصفانه مورد مذاقه قرار گرفته و سعی شده است با استعانت از اصول دادرسی منصفانه قواعد جزئی‌تری در بخش اجرای احکام نیز تفریع گردد.

## ۱. مفهوم و اصول دادرسی منصفانه

در این بخش به طور مختصر مفهوم و اصول دادرسی منصفانه تبیین خواهد شد.

### ۱.۱. مفهوم دادرسی منصفانه

واژه دادرسی در لغت به معنای «به داد کسی رسیدن» یا «به دادخواهی کسی رسیدگی کردن» است (معین، ۱۳۶۳: ج ۶، ۵۲۴). واژه دادرسی در اصطلاح حقوقی، مجموعه‌ای از مقررات است که به منظور رسیدگی به مرافعات یا شکایات یا درخواست‌های قضایی و مانند آنها وضع و به کار می‌رود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ج ۶، ۲۶۹).

منصفانه در لغت به معنای رفتاری برابر و مطابق با قواعد و حقوق معقول (عادلانه یا متناسب شرایط) آمده است (دهخدا، ۱۳۷۴، ج ۱۲: ۱۱۲۷). در اصطلاح حقوقی نیز به معنای بیطرفی، خالی از تعصب، جانبداری و نفع شخصی، عادلانه، غیر جانبدارانه و برابری میان طرفین اختلاف است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ج ۹، ۴۳۵).

با پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی و پیدایش مفاهیم حقوقی و آزادی‌های اساسی انسان و با تشکیل دادگستری با سازمان امروزی، دیگر نمیتوان به این بسنده کرد که قاضی شخصاً عادل باشد؛ زیرا عدالت و درستکاری قاضی، شرط الزامی و قطعی است؛ ولی کافی نیست (فتحی، ۱۳۸۸: ۱۱). دادرسی عادلانه را به مجموعه معیارها و تضمیناتی که جهت رعایت حقوق طرفین در فرایند دادرسی انواع دعاوی نزد دادگاهی صلاحیت دار، مستقل، بیطرف و قابل پیش‌بینی در مکانیزم قضایی پیش‌بینی شده است، تعریف نموده‌اند (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۸۹؛ فضائلی، ۱۳۸۷: ۳۷). به عبارت دیگر دادرسی عادلانه، عدالت شکلی در قضاوت است. چنین قضاوتی هنگامی تحقق می‌یابد که به هریک از طرف‌های دعوا، آنچه سزاوار اوست، «حق» اعطا شود. به عبارت دیگر، این حق تضمینی است که در صورت نقض هریک از حقوق شناخته‌شده، فرد می‌تواند با توسل به اقامه دعوی و از طریق دادرسی منصفانه، به آن اعتراض کرده یا در صورت متهم شدن به نقض حقوق دیگری یا جامعه، انتظار رسیدگی عادلانه از سوی مقام صالح را در طی مراحل قانونی رسیدگی داشته باشد (فلاح‌زاده و کامرانی، ۱۳۹۸: ۱۸۹).

رعایت انصاف در حوزه حقوق اداری و به ویژه دادرسی اداری در خصوص رعایت حقوق بنیادین شهروندان دارای اهمیت خاصی است؛ چراکه اولاً وضع قوانین ماهوی در این حوزه همواره با استناد به وظایف و کارکردهای دولت و تأمین و حفظ منفعت عمومی و با استفاده از ابزارها و امتیازات محدودکننده حقوق و آزادی‌های بنیادین بوده است و ثانیاً به رغم برخی اصلاحات و تغییرات در حقوق آیینی و رسیدگی به دعاوی میان دولت و شهروند، نابرابری میان این دو در دعاو هم چنان به انحای مختلف دیده می‌شود (یاوری، ۱۳۹۳: ۲۱۸).

### ۱.۲. اصول دادرسی منصفانه

اصول دادرسی منصفانه آن دسته از اصول آیین دادرسی هستند که مفاهیم اصلی عدالت را در حل و فصل اختلافات تبیین می‌نمایند (پوراستاد، ۱۳۸۷: ۱۳). مفهوم دادرسی منصفانه یکی از بنیان‌های حاکمیت قانون است. منشأ مشترک فلسفی و بنابراین وابستگی متقابل حاکمیت قانون و حقوق بشر در حق بر دادرسی منصفانه بسیار آشکار است (روناک، ۱۳۸۸: ۳۰۵).

اصول دادرسی منصفانه از منظرهای مختلفی تقسیم‌بندی شده است. از یک منظر اصول دادرسی منصفانه به دو دسته اصول نهادی و اصول فرایندی و یا رویه‌ای تقسیم شده است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۴: ۶۲).

اصول نهادی دادرسی منصفانه اصول عامی هستند که در پی تضمین مشروعیت نهادی و ساختاری رسیدگی‌ها هستند. اصولی چون حق بر دادخواهی، استقلال مرجع رسیدگی، قانونی بودن دادگاه، قانون بودن جرم و مجازات، براءت، علنی بودن، حق تجدیدنظرخواهی، تساوی امکانات دفاع و حق رسیدگی در مهلت معقول از جمله این اصول هستند.

اصول رویه‌ای یا فرایندی در پی تضمین مشروعیت و منصفانه کردن فرایند رسیدگی می‌باشند. تفهیم فوری اتهام با بیانی ساده، حق برخورداری از وکیل و حق برخورداری از کمک رایگان مترجم از جمله اصول فرایندی هستند (فتحی، ۱۳۹۴: ۳۴).

رویکرد دیگری که در تقسیم‌بندی اصول دادرسی منصفانه وجود دارد، تقسیم‌بندی این اصول به دو دسته اصول عام و فراگیر دادرسی منصفانه که در مراحل موضوعیت داشته و قابل اعمال می‌باشند همچون حق استماع منصفانه، استقلال و بی‌طرفی دادگاه، استماع علنی و جبران کارآمد، و اصول خاص دادرسی منصفانه که ناظر بر مراحل سه‌گانه دادرسی می‌باشد (همتی، همان: ۲۴۷).

### ۱.۳. دادرسی منصفانه در مرحله اجرای احکام

مراحل سه‌گانه دادرسی اخیرالذکر ناشی از تفسیر دیوان اروپایی حقوق بشر است. دیوان اروپایی در تفسیر و رویه خود سه مرحله دادرسی را از هم تفکیک کرده است: مرحله مقدماتی یا پیش از جریان

رسیدگی، مرحله رسیدگی و مرحله تصمیم‌گیری و اجرای حکم (پس از رسیدگی و صدور رأی). با این تفسیر، می‌توان از یکسو حق دسترسی به دادگاه و از سوی دیگر حق بر اجرای حکم را جزئی از دادرسی تلقی کرد یا به عبارتی دیگر مرحله اجرای احکام، مرحله نهایی و جزئی از فرایند دادرسی است (یاوری، ۱۳۹۳: ۲۲۴). لذا اجرای احکام واپسین مرحله دادرسی است که اصول دادرسی منصفانه نیز بر این بخش بار می‌گردد.

همچنانکه براساس قاعده ۲۹ اصول آیین دادرسی مدنی فراملی که دو موسسه حقوقی بین‌المللی آن را تهیه و پیشنهاد کرده‌اند و یکی از اسناد ارشادی بین‌المللی در سلسله مراتب منابع آیین دادرسی مدنی است، اصولاً رأی نهایی دادگاه نخستین فوراً قابل اجراست و دادگاه رأسا یا به درخواست هر طرف می‌تواند اجرای رأی قطعی که مورد فرجام‌خواهی واقع شده را معلق کند (غمامی و محسنی، ۱۳۸۲: ۴۵). اصولاً تعهد به اجرای آرای نهایی قضایی با دولت است و آرا فارغ از اینکه دادگاهها یا سایر مراجع مسئول اجرای آن باشند معتبر هستند. مرجع قضایی بایستی در جایگاهی باشد که آرای خود را در بازه زمانی معقول اجرا یا اجرای آن را از طریق مراجع ذیربط در زمان معقول تضمین نماید. دادگاه یا دیوان اداری بایستی صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به جبران موثر و اجرا یا تضمین اجرای احکام خود را داشته باشد و مراجع اداری بایستی در صورتی که از اجرای تصمیمات قضائی خودداری کرده یا کوتاهی میکنند مسئول شناخته شوند و بدین منظور یک آئین مناسب لازم است. نبود منابع مالی دولتی یا سایر منابع، دلیل کافی برای کوتاهی دولت در اجرای رأی نیست و بار توجیه هر نوع تاخیر بر عهده دولت است (همتی، ۱۳۹۵: ۲۶۳).

اگر آرای نهایی هر مرجع قضایی از جمله دادگاههای اداری اجرا نشود، حق دادرسی منصفانه می‌تواند غیرواقعی باشد<sup>۱</sup> اجرای آرای دادگاه باید به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر یک دادرسی برای اهداف حق بر دادرسی منصفانه باشد<sup>۲</sup>. لذا حق بر اجرای تمام آرای صادره در مراحل رسیدگی‌های مقدماتی و صدور رأی قطعی، توسط دادرسی اداری نیز با حق دادخواهی ارتباط وثیق دارد. بدون اجرای احکام صادره حق دادخواهی معنای واقعی خود را نخواهد یافت (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۸۶). قصور مراجع اجرای آرا یا تاخیر بیش از اندازه در اجرای تصمیمات دادگاه، نقض حق دادرسی منصفانه و حق بر جبران موثر است (همتی، همان: ۲۶۴).

1- Czernin v Czech Republic, HRC Communication 823/1998, UN Doc

CCPR/C/83/D/823/ 1998 (2005), para 7.5.

2- Hornsby v Greece, ECtHR, 19 March 1997, para 40; Plazonić v Croatia, ECtHR, 6 March 2008, para 47.

آنچه در اصول دادرسی منصفانه مربوط به اجرای احکام دیوان عدالت اداری اهمیت دارد در نظر داشتن این نکته مهم است که برخلاف دعاوی حقوقی که طرفین دعوا جزو اشخاص حقوق خصوصی هستند و علی‌الاصول از موضع برابر برخوردارند، در دعاوی اداری که محکوم علیه دعوی دولت، اداره و قدرت عمومی است و موضعی برتر از محکوم له دعاوی اداری دارد، اجرای حکم از اهمیت بیشتری برخوردار است، زیرا ممکن است محکوم علیه با تکیه بر قدرت عمومی خود از اجرا و یا اجرای کامل محکوم به سرباز زند و حق محکوم له تضییع گردد (AJTC, 2016: 28). به عبارت دیگر اگر آرای صادره از محاکم قضایی علی‌الخصوص محاکم اداری اجرا نگردد بدین معناست که دادرسی به هدف خویش که همانا فصل اختلافات و احقاق حق ذیحق است نائل نیامده است (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۳۱۸).

بنابراین اجرای حکم به هنگام، فوری، کامل و تضمین شده توسط دولت را می‌توان از استانداردهای دادرسی منصفانه در این مرحله دانست.

## ۲. تحولات قواعد اجرای احکام دیوان عدالت اداری

همانطور که آمد، دادرسی منصفانه در مرحله اجرای احکام با دو شاخص اجرای فوری و بهنگام و اجرای تضمین شده توسط دولت قابل ارزیابی و سنجش است. در این قسمت سعی می‌شود تحولات دیوان در بخش اجرای احکام از منظر دادرسی منصفانه بررسی و شاخص‌های جزئی‌تری نیز تفریع گردد.

### ۲.۱. فوری بودن اجرای احکام

ماده ۱۰۷ قانون دیوان عدالت اداری تصریح دارد کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ قانون دیوان مکلفند آرای دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند. قانون‌گذار در این ماده با استفاده صریح از واژه «فوریت» اهمیت اجرای فوری آرای دیوان را به صراحت نشان داده و بهانه‌ای برای تاخیر در اجرای آرای دیوان را باقی نگذاشته است (نژادی، ۱۳۹۵: ۱۸).

به‌طور کلی اصل بر این است که اجرای احکام صادره از مراجع قضایی اعم از مراجع اداری و حقوقی وصف فوریت دارند. اداره کل حقوقی قوه قضاییه در این مورد به شرح نظریه مشورتی شماره ۷/۳۷۵۸ مورخ بیست و یکم مرداد ۱۳۸۵ چنین اعلام نظر کرده است: «اصل بر اجرای فوری احکام قطعی دادگاه‌هاست و تأخیر در اجرا یا عدم اجرای حکم، امری استثنائی است که محتاج مجوز قانونی است...»<sup>۱</sup>.

۱- روزنامه رسمی، شماره ۱۸۶۰۰، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۵

با عنایت به اشاره ماده ۱۰۷ به اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، این نکته قابل برداشت است که تکلیف اجرای فوری احکام دیوان منحصر به آراء صادره از شعب دیوان است و قانونگذار اهمیت بیشتری برای آراء شعب از حیث فوریت اجرا قائل شده است. گرچه این برداشت قابل تأمل است اما باید در نظر داشت که از حیث مطلوبیت اجرای فوری آرای صادره و هماهنگی بیشتر آن با اصول دادرسی منصفانه، هیچ فرقی بین احکام صادره از شعب و هیئت‌های عمومی و تخصصی نیست و مسامحه قانونگذار در عدم اطلاق حکم اجرای فوری آراء و انصراف آن به آراء صادره از شعب محل نقد است. لذا اصلح بود قانونگذار در ماده ای که به بیان حکم فوری بودن اجرا که یکی از شاخص های دادرسی منصفانه است می‌پردازد، از عبارتی استفاده می‌کرد که مفید اطلاق بود و برداشتهای مختلفی را ناشی نمی‌شد.

البته ذکر این نکته خالی از لطف نیست که اجرای حکم مقرر در ماده ۱۰۷ مقید به چند شرط است: اول ابلاغ رأی است و قبل از ابلاغ رأی به محکوم علیه امکان اجرا وجود ندارد، دوم مستفاد از ماده یک قانون اجرای احکام مدنی<sup>۱</sup> آرای قطعی دیوان قابل اجراست و تا قبل از قطعیت امکان اجرا ندارد (میری، ۱۳۹۴: ۳۸).

ماده ۱۰۸ قانون دیوان در مقام بیان نحوه اجرای فوری و به هنگام آرای صادره موضوع ماده ۱۰۷ است گرچه نظر مخالفی نیز در این خصوص وجود دارد و معتقد است که بین ماده ۱۰۷ و ۱۰۸ تقدیم و تقدم زمانی وجود دارد و در صورتی حکم ماده ۱۰۸ اجرا می‌گردد که حکم ماده ۱۰۷ اجرا نشده باشد و با اجرای فوری رأی موجبی برای تحقق مفاد ماده ۱۰۸ باقی نمی‌ماند<sup>۲</sup> است که صراحت ماده ۱۰۸ به شرح زیر این نظر را تضعیف می‌کند.

ماده ۱۰۸ سابق مقرر کرده بود شعبه صادرکننده رأی پس از ابلاغ رأی به محکوم علیه، یک نسخه از آن به انضمام پرونده را به واحد اجرای احکام دیوان ارسال می‌کند و محکوم علیه مکلف است ظرف یک ماه نسبت به اجرای کامل رأی و یا جلب رضایت محکوم له اقدام و نتیجه را به واحد اجرای احکام گزارش نماید.

به نظر می‌رسد اولا اجرای فوری رأی برای قانونگذار از چنان اهمیتی برخوردار بوده که تحقق وصف فوریت و اجرا را به واحد اجرای احکام سپرده و منتظر اجرای احتمالی رأی توسط دستگاه

---

۱- ماده ۱- هیچ حکمی از احکام دادگاههای دادگستری به موقع اجرا گذارده نمی‌شود مگر این که قطعی شده یا قرار اجرای موقت آن در مواردی که قانون معین می‌کند صادر شده باشد.

۲- رک: مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، صص ۲۲۰ - ۲۲۲.

اجرایی نمانده است و ثانياً از آنجاییکه محکوم علیه نهادی دولتی و واجد قدرت عمومی است و ممکن است با استفاده از ابزارهای مختلف مانع درخواست اجرای رأی توسط محکوم له شود، قانونگذار اراده بر آن داشته است که برخلاف اجرای احکام در دعاوی حقوقی که منوط به درخواست محکوم له است، شروع فرآیند اجرای آرای دیوان عدالت اداری منوط به درخواست محکوم له نباشد و رأی صادره در فرایندی تعریف شده جهت اجرا به واحد اجرای احکام ارجاع شود تا در صورت عدم اجرای حکم در مهلت مقرر مراتب اعمال ضمانت اجراها صورت پذیرد. بنابراین قانونگذار علاوه بر قید عبارت «به فوریت» در ماده ۱۰۷ و لحاظ «ظرف یک ماه» در ماده ۱۰۸ تأکید ویژه ای بر سرعت در امر اجرا داشته است.

همچنین با منوط نکردن ارسال پرونده به واحد اجرای احکام به درخواست محکوم له و حرکت برخلاف مفاد قانون اجرای احکام مدنی خود در قامت قائم مقام محکوم له ظاهر شده و جهت استیفای کامل حقوق محکوم له از طریق اجرای رأی دیوان نقش پررنگی در تضمین فوریت اجرای حکم ایفا نموده است (نژادی، همان: ۱۸-۱۹).

اما این نکته مثبت که منطبق با استانداردهای دادرسی منصفانه در مرحله اجرا بود، به موجب اصلاحات اخیر قانون دیوان دستخوش دگرگونی قرار گرفته است. در ماده ۱۰۸ جدید قانون دیوان گرچه مجدداً با قید مهلت «ظرف یک ماه» بر اجرای فوری آراء صادره تأکید شده است اما قانونگذار فرآیند ارسال پرونده به واحد اجرای احکام را اصلاح نموده و انجام این فرآیند را منوط به درخواست محکوم له نموده است. به بیانی ساده تر در صورت صدور رأی له شاکی و در صورت عدم اجرا توسط محکوم علیه و عدم درخواست اجرا توسط محکوم له به هردلیلی رأی صادر شده اجرا نخواهد شد.

این تغییر رویکرد شگرف توسط قانونگذار ممکن است از دیدگاه مدیریتی موجه باشد بدین صورت که با اصلاح جدید و منوط شدن ارسال پرونده به اجرای احکام به درخواست محکوم له، از حجم پرونده ها در واحد اجرای احکام کاسته شده و به تبع هزینه های سازمانی کاسته خواهد شد و همچنین بار ناشی از اجرای آرای صادره بر دولت نیز کاهش پیدا می کند اما از منظر اصول دادرسی منصفانه و حاکمیت قانون و نظارت قضایی بر اداره موجه نیست. این اصلاح باعث اطاله اجرای رأی به واسطه منوط شدن به درخواست محکوم له و بعضاً عدم اجرای رأی خواهد شد و به نظر می رسد حکم ماده ۱۰۸ از منظر شاخص اجرای فوری رأی محل نقد باشد.

در خصوص آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز اصل اجرای فوری موضوعیت دارد. ماده ۱۰۹ قانون دیوان در مقام بیان تشریفات اجرای آرای هیئت عمومی دیوان است. ماده ۱۰۹ سابق مقرر

کرده بود که در صورت استنکاف مقامات ذریبط از اجرای رأی هیئت عمومی به تقاضای ذینفع یا رئیس دیوان مراتب جهت اعمال انفصال به شعب دیوان ارسال می‌شد. در این ماده برخلاف ماده ۱۰۸ هیچگونه مهلت و فرجه زمانی جهت اجرای رأی هیئت عمومی وجود نداشت و مستفاد از تبصره آن نیز شروع فرآیند اعمال انفصال منوط به اطلاع و درخواست ذینفع و یا اطلاع و تقاضای رئیس دیوان شده بود. بدیهی است از آنجائیکه آرای هیئت عمومی دایره تأثیر گسترده تری بر افراد جامعه دارد و اجرای رأی هیئت عمومی به تضمین حقوق کثیری از شهروندان منجر می‌شود، اهمیت اجرای فوری و تضمین شده آن از اجرای آرای شعب که ذینفع محدودی دارد بیشتر است که این مهم در ماده ۱۰۹ سابق مورد غفلت واقع شده بود.

در ماده ۱۰۹ جدید قانون دیوان نوآوری‌هایی وجود دارد. اول آنکه بین آرای که اجرای آنها مستلزم عملیات اجرایی باشد و آرای که عملیات اجرایی بر آنها مترتب نیست تفاوت گذاشته است، دوم آنکه رئیس دیوان را موظف نموده تا ضمن شناسایی آرای نیازمند عملیات اجرایی پرونده را به واحد اجرای احکام دیوان ارسال نماید که در این صورت دستگاه‌های اجرایی ذریبط موظفند ظرف پانزده روز پس از انتشار رأی در روزنامه رسمی و در موارد خاص به موجب اعلام رئیس دیوان تا حداکثر سه ماه نسبت به اجرای رأی اقدام کنند. لذا به نظر می‌رسد پیش بینی فرجه زمانی برای اجرای آرای هیئت عمومی در اصلاحیه اخیر قانون گامی رو به جلو و مثبت باشد.

یکی دیگر از اصلاحات ارزشمند ولی ناقص ماده ۱۰۹ قانون دیوان عدالت اداری حذف ذینفع از عداد افرادی بود که می‌توانستند اجرای رأی هیئت عمومی را درخواست کنند. زیرا به نظر می‌رسد هرکسی که حق شکایت دارد همان فرد نیز می‌تواند اجرای رأی صادره را بخواهد. محدود کردن حق درخواست اجرای رأی هیئت عمومی به فرد ذی‌نفع که وفق رأی هیئت عمومی دیوان<sup>۱</sup> به فردی اطلاق می‌شود که نفع شخصی و مستقیم می‌برد با اطلاق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبنی بر اینکه هر شخصی می‌تواند از مقررات دولتی شکایت کند هم‌خوانی ندارد. البته بنظر می‌رسد ماده ۱۰۹ اصلاحی نیز در این زمینه ناقص است و اصلح آن بود که برای عموم مردم حق درخواست اجرای رأی هیئت عمومی فراهم گردد.

## ۲،۲. امکان اعتراض به نحوه اجرای احکام

همان‌طور که آمد علاوه بر فوریت اجرای حکم، اجرای کامل مفاد حکم نیز از دیگر شاخص‌های دادرسی منصفانه در مرحله اجرای حکم است زیرا اجرای ناقص حکم نقض غرض دادرسی است و

هدف از رسیدگی به دعاوی در اجرای کامل آن نهفته است (مولایی، همان: ۳۱۹). به نظر می‌رسد قانون‌گذار علاوه بر تصریح به فوریت اجرای آرا در ماده ۱۰۷ به طور ضمنی و با آوردن وصف «اجرای کامل رأی» در ماده ۱۰۸ نسبت به این مهم تأکید کرده است. به نظر می‌رسد وصف «اجرای کامل رأی» در خصوص آرای است که اجرای آن‌ها نیازمند طی تشریفات و فرایندهای اداری است. در اینگونه از آرا بیم اجرای ناقص رأی می‌رود. از طرف دیگر تاکنون نیز هیچ سازوکار قانونی جهت اعتراض محکوم له به نحوه اجرای رأی پیش بینی نشده بود و وفق ماده ۱۰۸ و ماده ۱۰۹ جدید قانون صرفاً به گزارش اجرای رأی توسط محکوم علیه به واحد اجرای احکام بسنده شده و هیچ تکلیفی مبنی بر بررسی نحوه اجرای حکم در نظر گرفته نشده بود که همین امر موجبات اجرای ناقص آرا و ایجاد نارضایتی برای محکوم له را در پی داشت که قطعاً با اصول داری منصفانه مغایرت دارد.

یکی از ابداعات تحولات اخیر قانون دیوان عدالت اداری، پیش بینی قرار جدیدی تحت عنوان «قرار خاتمه اجرای حکم» است. وفق تبصره الحاقی به ماده ۱۱۱ قانون در صورتی که قاضی اجرای احکام تشخیص دهد رأی صادره توسط محکوم علیه اجرا شده است و اقدام دیگری ندارد قرار خاتمه اجرای حکم صادر و به محکوم له ابلاغ می‌کند. در صورتی که محکوم له ادعای عدم اجرای کامل یا بخشی از رأی را داشته باشد ظرف یک ماه به قرار صادره اعتراض و پرونده جهت بررسی به شعبه صادرکننده رأی قطعی ارسال می‌شود. تبصره الحاقی مذکور گامی مهم در جهت تضمین اجرای کامل آرای صادره از دیوان و تحقق دادرسی منصفانه در مرحله اجرای حکم است. چون هرچند ذیل ماده در خصوص حدود اختیارات شعبه صادرکننده رأی ساکت است اما از سیاق ماده ۱۱۰ قانون چنین برمی‌آید که در فرض این تبصره نیز در صورت اعتراض به قرار خاتمه اجرا و احراز اجرای ناقص رأی توسط شعبه صادرکننده رأی، مراتب از مصادیق استتکاف است و محکوم علیه مشمول حکم ماده ۱۱۲ قانون خواهد شد. به عبارت دیگر علاوه بر ضمانت اجرای عدم اجرای رأی، به موجب این تبصره اجرای ناقص رأی نیز دارای ضمانت اجرا می‌گردد.

### ۲,۳. جامعیت مصادیق استتکاف

یکی از قواعدی که اصل اجرای فوری و کامل احکام تفریع می‌شود قاعده اعمال ضمانت اجرا برای مستنکفین از اجرای آراء است. معمولاً در قوانین و مقررات برای اینکه بطور کلی از اجرای اجکام مراجع قضایی صرف نظر از موثر یا موثر نبودن ضمانت اجرای آن سرپیچی نشود، ضمانت اجراهایی در نظر گرفته می‌شود. این مهم در خصوص مواردی که محکوم علیه حکم دستگاه و مقام دولتی و عمومی است واجد اهمیت بیشتری است (میری، همان: ۴۳). در دعاوی حقوقی بین اشخاص حقیقی و

حقوقی حقوق خصوصی آنچه اهمیت دارد استیفای حق محکوم له است و کلیه ضمانت اجراها و امکان استفاده از قوه قهریه ای که در قوانین مرتبط از جمله قانون اجرای احکام مدنی و قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی داده شده است با همین هدف است و نفس استنکاف از اجرای حکم واجد ضمانت اجرا نیست، اما در دعاوی که محکوم علیه دولت است، نفس استنکاف واجد ضمانت اجراست و حتی در ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) جرم انگاری شده است.<sup>۱</sup> قانون‌گذار در تحولات اخیر که در قانون دیوان اعمال نموده سعی در جامعیت اعمال ضمانت اجرا بر صور مختلف استنکاف داشته است. این درحالی است که تا قبل از اصلاحات اخیر در قانون دیوان برخی از مصادیق استنکاف فاقد ضمانت اجرا بودند که در ادامه به تفصیل تشریح خواهند شد. تلاش قانونگذار در اعمال ضمانت اجرا بر کلیه مصادیق استنکاف، اقدام موثری در تضمین اجرای احکام و در چارچوب استانداردهای دادرسی منصفانه است.

آرای دیوان اعم است از آرای شعب و آرای هیئت عمومی و تخصصی. قانون دیوان در خصوص استنکاف از آرای شعب واجد ضمانت اجرا است. این ضمانت اجرا در ماده ۱۱۰ قانون دیوان و تبصره ۳ آن پیش‌بینی شده است. مهمترین و مترقی‌ترین تحولی که در راستای دادرسی منصفانه در اینخصوص به موجب اصلاحات اخیر اعمال شده است، حذف فرجه یک هفته ای برای مستنکف جهت اجرای حکم است. به موجب تبصره ۳ سابق، مستنکف از اجرای حکم و پس از پایان مهلت یک ماهه اجرای حکم به واحد اجرای احکام احضار و پس از تفهیم اتهام در صورت استمهال فرجه یک هفته ای به وی اعطا می‌شود. با عنایت به اینکه مستنکف یک ماه برای اجرای رأی وقت داشته است، اعطای فرجه ای دیگر مغایر حقوق محکوم له و نافی اصل اجرای به هنگام رأی بود که قانون‌گذار در اصلاحات اخیر فرجه مذکور را حذف و مقرر نموده است پس از احضار و تفهیم اتهام و به مجرد احراز استنکاف ضمانت اجرای موضوع ماده ۱۱۲ قانون اعمال می‌شود. به موجب ماده ۱۲ قانون، آرای صادره از هیئت عمومی سه دیوان سه دسته‌اند: آرای که در مقام رسیدگی به شکایت از مقررات و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی صادر می‌شود، آرای وحدت رویه و آرای ایجاد رویه و هر کدام از این آرا، حکم قضایی و واجد اثر و اعتبار حقوقی است.

---

۱ - ماده ۵۷۶ - چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مامورین دولتی و شهرداریها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضائی یا هر گونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.

در خصوص آرای که در مقام رسیدگی به شکایات از مقررات صادر می‌شوند، به موجب ماد ۱۰۹ه سابق قانون ضمانت اجرا و مجازات مستقلی برای مستکفین از اجرای رأی وجود داشت، اما در ماده ۱۰۹ جدید قانون صرفاً در مورد آرای که اجرای آن‌ها مستلزم عملیات اجرایی باشد فرایند اجرای احکام آغاز می‌شود و ضمانت اجرای استنکاف از اینگونه آرا نیز همانند مستکفین از آرای شعب در ماده ۱۱۲ قانون پیش بینی شده است. از سیاق ماده ۱۰۹ و استعمال عباراتی چون «اجرای مفاد رأی» و یا «ابلاغ به واحدهای تابعه جهت اجرا» چنین استنباط می‌شود که مفاد این ماده صرفاً در مورد آرای است که اجرای آن به طور مستقیم برعهده دستگاه یا دستگاه‌های مشخص می‌باشد.

اما تا قبل از تحولات اخیر قانون دیوان، برای استنکاف از تبعیت از مفاد آرای هیئت عمومی در مصوبات بعدی دستگاه‌ها و استنکاف از مفاد آرای وحدت رویه و یا ایجاد رویه ضمانت اجرایی پیش‌بینی نشده بود. در اصلاحات جدید قانون، به موجب ماده ۹۲ هرگاه مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی و به جهت عدم تبعیت از آرای قبلی تصویب شود این امر به منزله استنکاف است. همچنین به موجب ماده ۹۵ هرگاه عدم اجرای مفاد آرای وحدت رویه و ایجاد رویه توسط دستگاه منجر به طرح شکایات جدید شود، مقام اداری ذی‌ربط مستنکف شناخته می‌شود و در هر دو فرض بالا مشمول ضمانت اجرا و مجازات مقرر در ماده ۱۱۲ می‌گردند.

یکی دیگر از مواردی که قانون‌گذار دامنه استنکاف را تسری داده است، مراجع مذکور در ماده ۱۱۶ قانون می‌باشد. وفق ماده ۱۱۶ سابق در مواردی که اجرای حکم قطعی دیوان موکول به تمهید مقدماتی توسط مرجع دیگری باشد که در جریان رسیدگی نیز وارد نشده باشد، ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ اجرای احکام، مرجع یادشده می‌تواند به رأی اعتراض کند و شعبه صادرکننده رأی موظف به رسیدگی و اظهارنظر است. این ماده در مورد فرضی که مرجع ثانوی علی‌رغم ابلاغ رأی به آن اعتراض نمی‌کند، ساکت بود اما در ماده ۱۱۶ اصلاحی این سکوت برطرف شده و در صورت عدم اعتراض ظرف مهلت یک ماهه مکلف به اجرای رأی است و در صورت عدم تمکین مستنکف شناخته می‌شود. بنابراین قانون‌گذار در این قسم نیز اقدام به جامعیت مصادیق استنکاف نموده و دستگاهی که طرف دعوا نبوده و رأی علیه اش صادر نشده و در مهلت مقرر هم اعتراض و اجرا نکرده مستنکف شناخته است.

بنابراین به نظر می‌رسد قانونگذار با اصلاحات اخیر و در جهت ارتقای تضمین اجرای احکام صادره از دیوان، مصادیق بیشتری از استنکاف از اجرای رأی را احصا و مشمول مجازات نموده که باعث جامعیت نظام ضمانت اجرای قانون شده است.

## نتیجه گیری

دادرسی منصفانه مجموعه مفاهیم و اصولی است که رعایت آن از سوی هر دادگاه و مرجعی رأی صادر می‌کند، لازم است تا از این طریق حقوق و آزادی‌های مشروع اشخاص تضمین شود. رعایت این اصول در دعاوی اداری که یک طرف آن قدرت عمومی و دستگاه دولتی است ضرورت و اهمیت بیشتری دارد. این ضرورت و اهمیت از آن روست که برخلاف دعاوی بین اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی که علی‌الاصول از شرایط برابر و یکسانی برخوردارند، در دعاوی اداری به دلیل بهره‌مندی طرف اداره از امتیازات و اقتدارات عمومی خوف تضييع حقوق طرف خصوصی وجود دارد و لذا رعایت اصول دادرسی منصفانه باید با حساسیت بیشتری دنبال شود.

اصول دادرسی منصفانه از رویکردهای مختلف قابل تقسیم‌بندی است. در یک رویکرد اصول دادرسی منصفانه به دو دسته اصول عام همچون قانونی بودن جرم و مجازات، اصل برابری و... و اصول خاص به مراحل دادرسی تقسیم می‌شود. آخرین مرحله از مراحل دادرسی، مرحله تصمیم‌گیری و صدور و اجرای رأی است که یکی از اصول ناظر بر این مرحله، اجرای رأی با فوریت و به طور کامل است.

اصلاحات و تحولات اخیر قانون دیوان عدالت اداری احکام قانونی مندرج در بخش اجرای احکام قانون را نیز دستخوش تغییر و تحول کرده است که بررسی این تغییرات از منظر اصول دادرسی منصفانه موضوع این مقاله می‌باشد. تحولات اخیر در حوزه اجرای احکام را می‌توان در سه دسته تحولات ناظر بر اجرای فوری احکام، تحولات ناظر بر امکان اعتراض به نحوه اجرای حکم و تحولات ناظر بر جامعیت مصادیق استنکاف و اعمال ضمانت اجراها تقسیم‌بندی نمود. با بررسی این سه دسته تحولات و بار نمودن دو شاخص اجرای فوری و به‌هنگام و اجرای کامل احکام می‌توان چنین نتیجه گرفت که تحولات قانون دیوان در بخش اجرای احکام، به جز در مورد منوط نمودن ارجاع پرونده به واحد اجرای احکام به تقاضای محکوم له، جملگی در مسیر تحقق دادرسی منصفانه در مرحله اجرا بوده است.

## کتابنامه

۱. پوراستاد، مجید (۱۳۸۷). اصول و قواعد آیین دادرسی فراملی، تهران: انتشارات شهر دانش.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
۳. دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۴). لغت نامه، تهران: موسسه دهخدا.
۴. رستمی، ولی؛ آقایی طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: گرایش.
۵. روناک م. اسمیت (۱۳۸۸). قواعد حقوق بین‌المللی بشر، ترجمه فاطمه کیهانلو، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۶. غمامی، مجید؛ محسنی، حسن (۱۳۸۲). آیین دادرسی مدنی فراملی، چاپ سوم، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.
۷. فتنحی، جواد (۱۳۸۸). اعمال اصول دادرسی عادلانه در دیوان عدالت اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.
۸. فتنحی، یونس (۱۳۹۴). نظام مطلوب دادرسی در مراجع اختصاصی اداری، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۹. فضائلی، مصطفی (۱۳۸۷). دادرسی عادلانه در محاکمات کیفری بین‌المللی، چاپ دوم، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۰. فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۴). حقوق اداری تطبیقی؛ عدالت رویه‌ای، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۱. فلاح‌زاده، علی محمد؛ کامرانی، محیا (۱۳۹۸). ارزیابی آیین رسیدگی دیوان محاسبات کشور از منظر دادرسی منصفانه، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۸.
۱۲. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۷). حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره ۹.
۱۳. معین، محمد (۱۳۶۳). فرهنگ فارسی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۱۴. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
۱۵. میری، مسلم (۱۳۹۴). چالش‌های اجرای احکام در دیوان عدالت اداری، تهران: مجلد.

۱۶. نژادی، محمدحسن (۱۳۹۵). *درآمدی بر اجرای احکام دیوان عدالت اداری*، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۱۷. همتی، مجتبی (۱۳۹۵). *تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری؛ با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر*، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۵.

۱۸. یاوری، اسداله (۱۳۹۳). *از دادرسی تا دادرسی منصفانه: تحول در مفهوم و قلمرو کلاسیک دادرسی و تضمینات آن*، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۶۸.

19. Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC), "Principles for Administrative Justice", (2010). available at: [http://ajtc.justice.gov.uk/docs/principles\\_web.pdf](http://ajtc.justice.gov.uk/docs/principles_web.pdf), last visited: 2016
20. Czernin v Czech Republic, HRC Communication 823/1998, UN Doc CCPR/C/83/D/823/1998 (2005). para 7.5.
21. Hornsby v Greece, ECtHR, 19 March 1997, para 40; Plazonić v Croatia, ECtHR, 6 March 2008, para 47.



# صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

ابوالفضل درویشوند<sup>۱</sup>

## چکیده

یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر حکمرانی، اصل «حاکمیت قانون» است. از اثرات و لوازم مهم اصل حاکمیت قانون این است که تمامی مقررات مادون باید از قوانین و مقررات برتر تبعیت کرده و مغایر آنها نباشند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز با پذیرش این اصل، بر عدم مغایرت قواعد مادون با قواعد مافوق تأکید شده است. به موجب اصل (۴) قانون اساسی تمامی قوانین و مقررات باید از موازین شرع تبعیت کنند. همچنین براساس بندهای مختلف سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از جمله بند (۲) این سیاست‌ها، نظارت بر قوانین و مقررات از جهت عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایران، براساس اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی، نظارت قضایی بر رعایت موازین شرع و قانون اساسی در مقررات بر عهده دیوان عدالت اداری قرار داده شده است. از سوی دیگر شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی دو نهاد مهم دارای صلاحیت در حوزه وضع قواعد لازم‌الاجرا هستند که براساس تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی بر مصوبات این شوراها اگر در حوزه صلاحیت خود عمل کنند، از صلاحیت دیوان خارج شده است. البته مرجع تشخیص اینکه کدام یک از مقررات خارج از صلاحیت این دو نهاد بوده است نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. نظارت بر عدم مغایرت هرگونه مقرراتی که توسط شوراها زیر مجموعه این دو نهاد وضع شود، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده شده است.

**کلیدواژگان:** حاکمیت قانون، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، دیوان عدالت اداری، حق دادخواهی، نظارت قضایی.

۱- عضو هیأت علمی گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران؛ a.darvishvand@modares.ac.ir

## مقدمه

نظارت بر اجرا و تبعیت از قوانین بالادستی توسط نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی، همواره در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا مورد توجه اندیشمندان و حقوقدانان قرار گرفته است. این موضوعات که مطابق اصول حقوقی باید مورد نظارت قرار گرفته و شامل «تصمیمات و اقدامات» و «مقررات» نهادهای مذکور می‌باشند، تحت تشریفات و ضوابط مشخصی قابل پیگیری هستند، که برای پیگیری مغایرت یا عدم مغایرت آن با قوانین بالادستی، نهادهایی تعیین گردیده و فرایندهای قانونی در نظر گرفته شده است.

در نظام حقوقی ایران نیز برای تضمین تبعیت از تصمیمات و اقدامات و مقررات نهادهای مختلف کشور از قانون اساسی، شرع و قوانین عادی، نهادهای مشخصی در نظر گرفته شده است و به طور خاص، نظارت بر عدم مغایرت مقررات با مصوبات بالادستی مذکور، به دیوان عدالت اداری واگذار شده است. در این میان، با توجه به اینکه نهادهای مختلف مقررگذار در نظام حقوقی کشور، دارای ماهیت‌های حقوقی متفاوتی بوده و خصوصیات و ویژگی‌های مختلفی را دارا می‌باشند، بنابراین رسیدگی به شکایات علیه مقررات آنان نیز دارای شرایط متفاوتی می‌گردد. لکن در برخی از موارد، رسیدگی به مقررات برخی از نهادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده نشده یا نسبت به آن اختلاف نظراتی وجود دارد.

دو مورد از مهم‌ترین نهادهای مقررگذار در کشور که عبارتند از «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «شورای عالی فضای مجازی»، که به فرمان مقام ولایت فقیه تأسیس گردیده‌اند، در طول سال‌های مختلف، اقدام به تصویب مقررات زیادی نموده‌اند. اما در خصوص شمول یا عدم شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مذکور، اختلاف نظرات زیادی پیش آمده و در تصویب قوانینی که در خصوص دیوان عدالت بوده‌اند نیز محل اختلاف بسیاری بین قانون‌گذاران کشور گردیده است.

به همین منظور، در این مقاله که به صورت توصیفی - تحلیلی نوشته شده است، در ابتدا به مبانی حقوقی تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی پرداخته شده و وظایف و مأموریت‌های آن‌ها به طور کلی بیان گردیده و سپس در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات علیه مقررات آنان مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مقررات مختلف کشور، کتاب‌ها و مقالاتی نوشته شده است؛ لکن جامع‌ترین و مرتبط‌ترین کتابی که در این مورد تدوین گردیده، کتاب

«صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» از دکتر غلامرضا مولاییگی و دکتر حسین محمدی (با آخرین چاپ در سال ۱۴۰۲) می‌باشد، که به طور مفصل به این موضوع پرداخته است.

### **الف) مبانی حقوقی تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی**

با پیروزی انقلاب اسلامی و توجه مسئولین به امر «فرهنگ» در نظام جمهوری اسلامی ایران، امام خمینی (ره) بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران، با صدور پیام نوروزی ابتدای سال ۱۳۵۹، فرمان تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی را صادر نمودند. مطابق بند (۱) پیام مذکور، به ایجاد «انقلاب اساسی در دانشگاه‌های سراسر کشور»، «تصفیه‌ی اساتید مرتبط با شرق و غرب» و «تبدیل دانشگاه به محیطی سالم برای تدوین علوم عالی اسلامی» تأکید گردیده بود. بقا و ماندگاری این نهاد برای سال‌های بعدی، توسط امام خمینی (ره) و سپس مقام معظم رهبری مورد تأیید قرار گرفت و صلاحیت این شورا نیز که در ابتدا در خصوص دانشگاه‌های کشور به رسمیت شناخته شده بود، در سال‌های بعد به حوزه‌های دیگری نیز تسری پیدا کرد و این شورا تبدیل به نهاد مقررگذار مهمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران گردید. در حال حاضر، شورای یادشده در سه حوزه «سیاست‌گذاری، تدوین ضوابط و نظارت» فعالیت دارد.

علاوه بر این، با توجه به اینکه یکی دیگر از حوزه‌هایی که در چند دهه‌ی اخیر مورد توجه بسیاری از اندیشمندان در دنیا قرار گرفته است، «فضای مجازی» و آثار و تبعات آن بر حکومت‌ها و جوامع می‌باشد و این موضوع در کشور ما نیز اهمیت پیدا کرده و آثار مثبت یا سوء فراوانی بر کشور از جهات مختلف سیاسی، فرهنگی و اقتصادی به وجود آورده است، علیهذا مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۰۲/۱۷ طی حکمی اقدام به تأسیس شورای عالی فضای مجازی نمودند. در این حکم، علت تشکیل شورای مذکور به این صورت اعلام گردید که با توجه به لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از فضای مجازی در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن، نیازمند ایجاد نقطه‌ی کانونی متمرکز برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی است. مضاف بر آن، در این حکم در خصوص شورای یادشده اعلام گردید که «لازم است به کلیه‌ی مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود». همچنین در انتهای این حکم، شورای مذکور ملزم به ایجاد «مرکز ملی فضای مجازی کشور» شد تا «اشراف کامل و به روز نسبت به فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی و تصمیم‌گیری نسبت به نحوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از حیث سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی

در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات در همه سطوح تحقق یابد» و اساسنامه مرکز ملی فضای مجازی کشور نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۳۱ به تصویب شورای عالی فضای مجازی رسید.

بنا به توضیحات فوق، دو نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و نهادهای زیرمجموعه آنها در طول سال‌های پس از تأسیس، اقدام به تصویب مقررات متعددی کرده و در حوزه‌های مختلفی دارای تأثیرگذاری بالایی بوده‌اند؛ به گونه‌ای که مصوبات آنان مافوق و یا نهایتاً هم‌تراز با قوانین عادی محسوب شده و تا مدتی پیش، امکان رسیدگی به شکایات علیه آنان به صورت مطلق وجود نداشته است.

### **ب) نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و نهادهای زیرمجموعه**

موضوع نظارت قضایی بر تصمیمات اداری و مقررات دولتی در قوانین اساسی پیش از انقلاب سابقه نداشت و از نوآوری‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. در قانون اساسی به موجب اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری مشخص شده است. اولین قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب شد و به موجب جزء (پ) بند (۱) ماده (۱۱) آن رسیدگی نسبت به شکایات از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها، در زمره صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شد.

با توجه به اینکه در آن زمان، از دو شورای عالی مبحث‌عنه، صرفاً شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس شده بود، بنابراین در خصوص مصوبات آن نیز اختلاف نظرات قابل توجهی وجود نداشت و رویه ثابتی برای آن ایجاد شده بود. چرا که تلقی از جزء (پ) بند (۱) ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری این بود که رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. بر این اساس نیز دیوان عدالت اداری با رسیدگی نسبت به شکایات از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی از مصوبات این شورا را به دلیل مغایرت با شرع و یا قانون اساسی ابطال می‌کرد.

این وضعیت تا هنگام تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ ادامه داشت. لکن در سال ۱۳۸۳ رئیس وقت قوه قضائیه اقدام به استفسار از شورای نگهبان در خصوص محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری در اصل (۱۷۰) قانون اساسی و شمول این اصل بر مقررات مصوب نهادهای خارج از قوه مجریه کرد، که تفسیر شورای نگهبان در پاسخ به این استفسار، رویه قانونگذاری در

خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری را در قانون بعدی تحت تأثیر قرار داد. این شورا به موجب نظریه شماره ۹۳۸۷/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ اعلام داشت: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است».

بنابراین نظریه مذکور، اولین تأثیر خود را در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ گذاشت. لازم به ذکر است که در بند (۱) ماده (۲۰) لایحه پیشنهادی قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵، رسیدگی به اعتراض اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به تصویب نامه‌ها، آیین نامه‌ها و تصمیمات اداری و سایر مقررات و نظامنامه‌های صادره از قوای سه گانه، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با احکام شرع و یا مغایرت آن‌ها با قانون اساسی یا عادی و یا خارج بودن آن‌ها از حدود اختیارات مرجع تصویب کننده، در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شد.

با توجه به نظر تفسیری، شورا در هنگام تصویب قانون دیوان عدالت اداری، قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود به قوه مجریه دانست و همین امر موجب شد مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان اقدام به تصویب تبصره (۱) ماده (۱۹) قانون دیوان نموده و رسیدگی نسبت به شکایات از مصوبات برخی از نهادها از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانست. پس از تصویب تبصره مذکور، دیوان رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در صلاحیت خود نمی‌دانست و اقدام به رد شکایات در این خصوص می‌کرد.

رویه مذکور تا تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ ادامه پیدا کرد و در اواخر سال ۱۳۹۰ نیز اولین جلسه شورای عالی فضای مجازی با ریاست رئیس جمهور برگزار گردید. در هنگام تصویب قانون سال ۱۳۹۲ نیز مجدداً موضوع صلاحیت دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مورد تصریح قانونگذار قرار گرفت. بر اساس ماده (۶۲) مصوبه مجلس، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مواردی که خارج از حدود اختیارات و وظایف این شورا باشد، قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان دانسته شد.

لکن شورای نگهبان این ماده را مغایر اصول (۵۷)، (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی دانست و همین امر نیز موجب شد تا ماده مذکور برای رفع ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه توسط مجلس شورای اسلامی حذف شود. با حذف ماده مذکور و تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایات از

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، با ابهاماتی مواجه شد. پس از تصویب قانون مذکور توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، با توجه به اعتراض شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به عدم استئنا شدن این نهاد از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری، مقام معظم رهبری موضوع را جهت اصلاح مصوبه مذکور، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع دادند که با توجه به ابلاغ قانون، اقدامی در راستای اصلاح موضوع مذکور صورت نگرفت.

بنابراین وضعیت عدم امکان شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تا تصویب اصلاحات سال ۱۴۰۲ قانون دیوان عدالت اداری ادامه داشت. مجلس شورای اسلامی در تصویب اصلاحات سال ۱۴۰۲، مطلق مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام کرد و مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز مشروط به «در حوزه صلاحیت شورای عالی فضای مجازی بودن»، خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شد. لازم به ذکر است که شورای عالی فضای مجازی نیز که در سال ۱۳۹۰ با فرمان رهبری تأسیس شد، وضعیتی مشابه با شورای عالی انقلاب فرهنگی داشت.

با تصویب این موضوع در مجلس، مصوبه مذکور، از سوی هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام شد و مجلس نیز در راستای رفع ایراد مذکور، تبصره مورد بحث را به شرح ذیل اصلاح کرده و در نهایت به این صورت تصویب شد:

تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰) - رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه های شوراهای مذکور از قبیل هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراهای ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

### نتیجه‌گیری

با توجه به اصول (۴)، (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی و بندهای مختلف سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از جمله بند (۲) این سیاست‌ها، نظارت بر قوانین و مقررات از جهت عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. از جمله مقرراتی که باید بر آنها نظارت شود تا مغایر موازین شرع و قوانین برتر نباشد مصوبات شوراهای عالی فضای مجازی و انقلاب فرهنگی و شوراهای زیر مجموعه این دو نهاد است.

بر اساس تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه صلاحیت این نهادها از شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری خارج شده است؛ البته این در صورتی است که این دو نهاد در حوزه صلاحیت خود وضع قاعده کرده باشند. این حکم شامل رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراهای ستادها نیست و نظارت قضایی بر مصوبات این مراجع، به طور مطلق در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

بنابراین برای جمع‌بندی می‌توان به طور کلی گفت که:

الف- رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای خارج از حدود صلاحیت آنها نباشد، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار ندارد. البته این موضوع نافی حق مراجعه شهروندان به دادگاه‌های عمومی بر اساس اصول (۳۴) و (۱۵۹) قانون اساسی برای تظلم‌خواهی نسبت به مصوبات این شوراهای نیست.

ب- علاوه بر این، بر اساس اصل (۱۷۰) قانون اساسی در صورتی که قضات دادگاه‌ها مصوبات این شوراهای را مغایر شرع یا قانون و خارج از حدود اختیار آنها بدانند، مکلفند به آنها ترتیب اثر ندهند.

پ- رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای خارج از حدود صلاحیت آنها باشد، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

ت- رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات هیأت (کمیسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراهای ستادها و زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد.

## کتابنامه

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶). مبانی سیاست (جامعه‌شناسی سیاسی)، تهران: توس، چاپ هفتم.
۲. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۱). حقوق اداری، ج ۲، تهران: میزان، چاپ دوم.
۳. دومیشل، آندره (۱۳۷۶). حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران: دادگستر.
۴. سنجابی، کریم (بی تا). حقوق اداری، ج ۱، بی نا، چاپ سوم.
۵. صدرالحفاظی، نصراله (۱۳۷۲). نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.
۶. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). حقوق اساسی، تهران: میزان، چاپ هفتم.
۷. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ هفدهم.
۸. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم.
۹. مولاییگی، غلامرضا؛ محمدی، حسین (۱۴۰۲). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جاودانه جنگل، چاپ هفتم.
۱۰. هاشمی، محمد (۱۳۸۳). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ نهم.
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۸۹). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

ترجمه انگلیسی  
چکیده مقالات

**Administrative proceedings, prelude to judicial proceedings;  
Looking at the jurisdiction of the Administrative  
Court of Justice in handling complaints  
against administrative institutions**

Gholamreza Mowlabeigi\*

Moštafa Amiri\*\*

**Abstract**

One of the legal doctrines that has been paid attention to since the last century and its implementation has caused many judicial problems to be resolved is the doctrine of “completion of administrative proceedings”. According to this doctrine, which indicates the necessity of administrative proceedings before judicial proceedings, before the case is submitted to judicial authorities, all possible administrative steps must be completed to deal with the requests of individuals. Therefore, this article, which is written in a descriptive–analytical form, seeks to answer this question that what are the advantages and disadvantages of the discussed doctrine and what is its position in the Iranian legal system? For this purpose, after examining the concept and advantages and disadvantages of that doctrine, it has been paid to remark (4) of Article (16) and Article (48) of the Administrative Court of Justice Act (approved on 02/10/1402) as the most important articles that make this doctrine have been recognized, and finally, in the “conclusion” section, has been presented the correction proposal for better implementation of that doctrine.

**Keywords:** Administrative proceedings, judicial proceedings, completion of administrative proceedings, adjournment of proceedings, rigging of judgments.

---

\* PhD in Public Law, Islamic Azad University, Science and Research Unit, Tehran, Iran  
(Corresponding Author, Saleh.mowla@gmail.com)

\*\* PhD Candidate of Public Law, Allameh Tabataba’i University, Tehran, Iran  
(moštafaami1234@gmail.com)

**Jurisdiction and steps to enforce common administrative rights;  
Examination of amendments  
in the Administrative Court of Justice Act  
(1402 Amendments)**

SeyedMohammadMahdi Ghamamy\*

**Abstract**

Developments in the amendments of the Administrative Court of Justice Act (1402 Amendments) move the Iranian administrative procedure system towards solving some of the major challenges of people's litigation, however, some other challenges in the text of the amendment draft, especially the competence of the court to deal with effective institutions in the public sphere, were not resolved due to various reasons, including the opposition of the high judicial authorities in the process of the hearing process of the State Exigency Council, but the innovations contained in the amendments make this Act generally progressive and specifically in the field of designing mechanisms for the enforcement of rights through changes in the conditions of being a beneficiary and the possibility of filing a complaint by the "Prosecutor General", "General Inspectorate of the State", "Supreme Audit Court", "Related Non-governmental Organizations" and "Deputy common rights of the Court" has made a progressive.

**Keywords:** Administrative Court of Justice, common rights, non-governmental organizations (SEMAN), regulatory bodies, promulgation of approvals.

---

\* Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadegh (AS) University, Tehran, Iran (ghamamy@isu.ac.ir)

## **A survey on the jurisdiction of the Head of the Administrative Court of Justice; Subject of Article (85) of the Administrative Court of Justice Act**

Hossein Aineh Negini\*

### **Abstract**

Based on Article (5) of the Administrative Court of Justice Act, the Head of the Administrative Court of Justice has two administrative and judicial positions in Iranian legal system. Despite the limitation of the jurisdiction of this official to preside over the first appeal branch of the Administrative Court of Justice, based on other articles of this law, different jurisdictions are provided for this position in connection with the branches, general board and specialized boards of the court. Among these articles, the Article (85) of the Administrative Court of Justice Act, which in some cases provides the Head of the Court with the authority to issue an order rejecting the petitions presented in the General Council and in some cases, he has provided this authority for this position to refer the issue to the court branches for consideration, based on the fact that the objectionable resolution is ad hoc. Based on the findings of this article, the aforementioned jurisdictions for the Chief of the Administrative Court of Justice are not consistent with the correct judicial system and the provision of these jurisdictions for the Head of the Administrative Court of Justice has provided the ground for the confusion of administrative and judicial powers. Secondly, determining an important part of the jurisdiction of the General Council of the Administrative Court of Justice has been placed in the jurisdiction of the Head Court. Based on this, in order to create a correct judicial system, it is suggested that while limiting the jurisdiction of the Head Court to manage and supervise the members of the court, the judicial powers of this position should be removed.

**Keywords:** Head of the Administrative Court of Justice, Article (85), administrative jurisdiction, judicial jurisdiction, correct judicial system.

---

\* Assistant Professor at Department Of Public Law, Faculty Of Law, Tarbiat Modarres University, Tehran, Iran (h.negini@modares.ac.ir)

# Judicial Review of the Court of Administrative Justice Regarding Welfare Rights in Iran's Legal System

Mostafa Rezaei\*

Morteza Ghasemabadi\*\*

## Abstract

Welfare rights, by providing a minimum of an honorable life, have a significant role in the development of mankind. On the other hand, without welfare rights, civil and political rights remain abstract freedoms. Thus, we must also ensure and protect the rights in addition to recognizing them. Otherwise, they are only claims and nothing more. Therefore, the existence of a judicial authority that acts as a guarantor to the implementation of an individual's welfare rights before the administrative apparatus is inevitable in any legal system so that people can sue in order to restore their rights. In other words, welfare rights, including the right to social security, the right to education, the right to employment, equality, and non-discrimination, require judicial authority to ensure their realization. According to Article 173 of the Constitution, the Administrative Justice Court is recognized as a special authority for dealing with grievances and objections of all persons to the actions and decisions of administrative bodies, which, through the handling of complaints, guarantees the rights of individuals. Therefore, in this study, which has been done by the analytical-descriptive method and by analyzing the contents of books, articles, and opinions of the General Assembly of the Administrative Justice Court, we will seek an answer to the question of the performance of the Administrative Justice Court in the position of judicial supervision. What is the purpose of guaranteeing welfare rights in the Iranian legal system? The findings of this research show that the court has been able to effectively protect the rights of citizens in many cases by annulling regulations that violate the welfare rights of individuals.

**Keywords:** Welfare Rights, Judicial Review, Human Dignity, Equality, Administrative Justice Court.

---

\*Lecture of University and PhD in Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (mo\_rezaei@sbu.ir)

\*\*PhD Candidate in Public Law, Tehran University, Tehran, Iran (Corresponding Author, Mortezaghasemabadi1364@ut.ac.ir)

## **Developments in the enforcement department of the Administrative Court of Justice with an emphasis on Fair trial**

**MohammadHamid Hosseini Yazdi\***

### **Abstract**

Fair trial is one of the most important discourses in legal literature, which aims to achieve a favorable legal and judicial system that protects the rights and freedoms of individuals in the best possible way and realizes justice in all areas. Administrative proceedings are not an excepted and must be subject to the standards and principles of fair trial. The principles of fair trial are divided into two categories: general and comprehensive standards of fair trial and specific standards of fair trial which oversee the three stages of proceedings and administrative lawsuits (file action, hearing a case and decision making about the case and its enforcement). In this article, which is written with a descriptive–analytical method, are analyzed the recent developments and amendments of the Administrative Court of Justice Act in the section on the execution of judgments from the perspective of the principles of fair trial in the phase of judgment issuance and execution and concludes that a significant part of the recent developments in the field of execution of judgments has been a positive step towards the realization of fair trial.

**Keywords:** Administrative Court of Justice, principles of fair trial, executing the judgment, Administrative Court of Justice Act.

---

\* Lecture of University and PhD in Public Law, Tehran University, Tehran, Iran  
(h.hosseiniyazdi@gmail.com)

## **Jurisdiction of the General Council of the Administrative Court of Justice in hearing complaints against the Supreme Council of the Cultural Revolution and the Supreme Council of Cyber Space**

Abolfazl Darvishvand\*

### **Abstract**

One of the most important principles governing governance is the rule of law. One of the important effects and requirements of the principle of rule of law is that all subordinate regulations must follow the superior acts and regulations and not contradict them. In the Iranian legal system, by accepting this principle, has been emphasized on the non-contradiction of subordinate rules with superior rules. According to Article (4) of the Constitution, all acts and regulations must comply with Sharia standards. Also, based on the various clauses of the general policies of the legislative system, including clause (2) of these policies, has been emphasized on the monitoring of laws and regulations in order not to conflict with Sharia and the Constitution. In Iranian legal system, based on the principles (170) and (173) of the Constitution, judicial supervision of compliance with Sharia standards and the Constitution is assigned to the Administrative Court of Justice. On the other hand, Supreme Council of Cultural Revolution and Supreme Council of Cyber Space are two important bodies with authority in the field of establishing enforceable rules, which according to Note (2) of Article (12) of the Law of the Administrative Court of Justice, judicial supervision of the approvals of these councils if in the field It is beyond the jurisdiction of the court to act on their own. Of course, the authority to determine which of the provisions was outside the jurisdiction of these two institutions is also within the jurisdiction of the Administrative Court of Justice. Monitoring the non-contradiction of any regulations enacted by the sub-committees of these two institutions is under the jurisdiction of the Administrative Court of Justice.

**Keywords:** Rule of law, Supreme Council of the Cultural Revolution, Supreme Council of Cyber Space, Administrative Court of Justice, Right to trial, judicial supervision.

---

\* Assistant Professor at Department Of Public Law, Faculty Of Law, Tarbiat Modarres University, Tehran, Iran (a.darvishvand@modares.ac.ir)



---

## **Concessionaire: Legal Deputy of the President**

---

### **Responsible manager:**

**Mohammad Dehghani (Legal Deputy of the President)**

### **Editor-in-Chief:**

**Seyed Mohammad Mahdi Ghamami (Associate Professor of Imam Sadiq University)**

### **Deputy editor:**

**Mohammad Hasanpour**

---

### **Members of the editorial board:**

Mustafa Daneshpajouh (Professor, Department of Law and Social Jurisprudence of the University Research Institute)

Masoud Raei (Professor, Public International Law Department, Islamic Azad University, Najaf Abad Branch)

Farid Mohseni (Professor, Department of Criminal Law and Criminology, University of Judicial Sciences and Administrative Services)

Seyed Ahmad Habibnejad (Associate Professor, Department of Public and International Law, Farabi Campus of Tehran University)

Seyed Mostafa Saadat Mostafavi (Associate Professor, Department of Private Law, Imam Sadiq University)

Ali Gholami (Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Imam Sadiq University)

Hoda Ghaffari (Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabatabai University)

Seyed Mohammad Mahdi Ghamami (Associate Professor, Department of Public Law, Imam Sadiq University)

Saeed Mohseni (Associate Professor, Department of Private Law, Ferdowsi University)

### **Advisory members of the editorial board:**

Kheirollah Parvin (Professor, Department of Public Law, University of Tehran)

Vali Roštami (Professor, Department of Public Law, University of Tehran)

Tawakol Habibzadeh (Associate Professor, Department of Public Law, Imam Sadiq University)

executive Secretary: Saleh Amiri

Farsi editor: Seyed Mohammad Mirlowhi

English editor: Maryam Zare'

Layout and cover designer: Moslem Arab Baseri

### **Binding, printing and publisher:**

#### **ISBN:**

**Postal address:** No. 9, No. 9, Shamshad dead-end, South Palestine St., Tehran, Vice President for Research, Education and Citizen Rights of Legal Vice President (contact number: 66475236)

**website address:** <https://qgl.lri.ir/>

**Email address:** [info@lri.ir](mailto:info@lri.ir)



**Quarterly of  
Government and Law**

**Vol. 4, No. 2, Summer 2023**