جایگاه دیوان عدالت اداری در حقوق اداری ایران

حمید مطهری[۱]
جمال آشینه[۲]

تاریخ دریافت: ۹۹/۲/۱
تاریخ پذیرش: ۹۹/۳/۱

چکیده:

دیوان عدالت اداری از ارکان قوه قضائیه برای رسیدگی به شکایات و دعاوی اداری عهده دار نظارت و مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین وهمچنین مرجع حل و اختلاف بین افراد و دولت می‌باشد. مطابق اصل (۱۷۳) قانون اساسی دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تشکیل گردید، جایگاه آن هم درقانون قبلی و هم قانون بعدی دیوان عدالت اداری توسط قانونگذار مشخص گردیده است و با توجه به بعد نظارتی، اختیارات آن در مورد مقررات دولتی سایر قوا و مراجع قدرت و همچنین مواردی نظیر نقض اصل برابری و منع تبعیض درجایگاه حقوق اداری اشاره داشته و هدف این مقاله جایگاه دیوان عدالت اداری در حقوق اداری ایران بوده که مورد بررسی قرار می‌دهد.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، حقوق اداری، مقررات دولتی

۱. کارشناسی ارشد حسابداری، پست الکترونیک: motahharihamid@gmail.com
۲. کارشناسی ارشد مدیریت دولتی

مقدمه

نظـام سیاسـی به منظور تعدیل و توزیع مناسـب قدرت و تاسـیس ضمانت‌هـای قوی برای جلوگیری از تعدی و تجاوز زمامداران به حقوق مردم تدابیر حقوقی و سیاسی خاص می‌اندیشند. نظیر اصل تفکیک قوا و نظارت و تعادل در اکثر قوانین اساسـی کشـورها با اندکی تفاوت پذیرفته شـده اسـت. یکی از دغدغه‌های طرفداران حقوق طبیعی و متعاقب آن اصحاب اندیشـه قرارداد اجتماعی و قانون اساسی چگونگی جلوگیری از خودسری و تعدی قوه مجریه به حکومت شوندگان بوده اسـت. گزینه پیشـرو متفاوت بوده اند. نظارت سیاسـی پارلمان‌ها بر قوه مجریه یکی از این گزینه هاسـت. اما گزینه دیگر که امروزه خصوصاً در حقوق آمریکا مورد توجه بیشـتر قرار گرفته و بسـیاری از حقوقدانان آن را یکی از مناسـب‌ترین ابزارهای تضمین حقوق بشر و حقوق اساسی می‌داننـد نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات قوه مجریه اسـت. در عین حال که شـیوه نظارت قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف متفاوت اسـت اما رکن اساسی و بنیادین این نوع نظارت قوه قضائیه است. (طباطبایی موتمنی،۱۳۷۸: ۴۲۳).

بر اسـاس اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسـلامی ایران، دیوان عدالت اداری به منظور رسـیدگی به شـکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسـبت به مامورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تاسیس شده است. قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) در دو ماده به صورت جداگانه به موضوع صلاحیت و هیات عمومی بدان پرداخته شده است. ماده (۱۳) صلاحیت دیوان را در رسیدگی به شکایات و تظلمات نسبت به تصمیمات و اقدامات قانونی تعیین شـده است. در ماده (۱۹) قانون یاد شـده صلاحیت و اختیارات هیات عمومی، از « آیین‌نامه‌ها و سـایر نظامات و مقررات» را بیان نموده اسـت. ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از آن‌ها تحت عنوان آیین‌نامه ها، نظام نامه‌ها و مقررات نام برده است.

در حقوق اداری، اعمال حقوقی یک جانبه یعنی تصمیمات اداری عام و خاص، اسـاس روابط حقوقـی دولت را تشـکیل می‌دهند، زیرا دولت حاکمیت دارد و در بسـیاری از مـوارد اراده او به تنهایـی بـرای ایجاد وضعیت حقوقی کافی اسـت. اعمال اداری حقوقی یـک جانبه یا تصمیمات اداری، مانند هر عمل حقوقی، اعمال ارادی اند که به قصد انشاء و به منظور ایجاد وضعیت حقوقی بین اشـخاص و یا اصلاح یا لغو یک وضع حقوقی موجود میان آن‌ها صورت می‌گیرند و منشا حق و تکلیف له یا علیه آن‌ها می‌شوند (موتمنی طباطبایی،۱۳۸۴، ۲۷۷).

در این نوشـتار ابتدا به بررسی جایگاه دیوان عدالت اداری و سپس به مفهوم اقدامات اداری و تصمیمات آن در حقوق اداری خواهیم پرداخت.

جایگاه دیوان عدالت اداری

بـه طور کلی دو دیـدگاه پیرامون وضعیت دیوان به لحاظ اداری یـا قضایی بودن وجود دارد. برخی معتقدند که دیوان عدالت اداری تنها به شکل یک محکمه خاص، برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مخصوص، تاسیس شده و حتی ممکن است محکه هم نباشد و در صورت رسیدگی به

اعتراض مردم به یکی از تصمیمات دولتی کار آن برحسب ظاهر قضایی است نه نظارت برامور. برخی دیگر معتقدند که در قضایی بودن نوع کار دیوان عدالت اداری و محکمه بودن آن تردیدی وجود ندارد. اما کار دیوان از حیث ماهیت یک کار قضایی اداری است. یعنی تطبیق مورد قانون و مقررات اداری ثمره این نزاع و استدلال بر اینکه دیوان عدالت، دادگاه و نحوه کار آن قضایی است. دارای آثار مهمی است. با وصف قضایی یافتن آراء و تصمیمات آن مرجع، حمایت از حقوق بنیادین شهروندان در برابر دولت از تضمین‌های به مراتب محکم‌تری در مقایسه با نتایج ناشی از جایگاه صرف اداری آن مرجع برخوردار خواهد بود. در مجموع می‌توان گفت: بردادگاه بودن دیوان عدالت اداری و قضایی بودن رسیدگی‌های آن می‌توان دلایلی آورد از جمله اینکه:

۱- اصولاً مباشرت شخص یا اشخاص صرفاً قاضی در صدور رای از جمله ارکان وجودی یک مرجع قضایی (در مفهوم خاص آن) است. بدین معنی که چنانچه مستخدمان اداری، اجرایی در کنار عضو یا اعضای قاضی به صدور رای بپردازند. رای و تصمیم صادره دارای وصف قضایی بوده و دارای وجهه یک عمل اداری است.

۲- قضایی بودن ماهیت عملکرد دیوان عدالت اداری و این دیوان در جهت حفظ حقوق مردم و حمایت از آنان در برابر تعدیات نهادهای اداری و اجرایی تشکیل شده است. در سخنان نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی بیان شده و به نظر می‌رسد قانونگذار اساسی قضایی بودن عملکرد دیوان را تضمینی محکم‌تر در رعایت حقوق مردم دانسته است.

۳- نمی‌توان منکر شد که دادگاه دانستن دیوان، به لحاظ حقوقی و روانی میزان نفوذ دیوان را افزایش می‌دهد و اعتبار رای آن ارزش دو چندان می‌بخشد. اینکه دیوان را دادگاه بدانیم در اعتلای موقعیت دیوانی بی‌تاثیر نخواهد بود. به ویژه در ذهن توده‌های مردمی که یگانه راه احقاق حقوق خویش را در مواجهه با تعدیات دستگاه حکومتی شکایت بردن به دیوان می‌دانند. و از طرف دیگر الزام حاصل از اجرای یک رای قضایی به مراتب بیش از یک رای صرفاً اداری است و امکان کارشکنی و عدم اجراء از ناحیه ماموران و سازمان‌های دولتی در مقابل اجرای رای قضایی به مراتب کمتر از یک رای اداری است. بنابراین اعتلای جایگاه دیوان و رساندن آن به جایگاه شایسته این اقتضاء را دارد که دیوان مرجعی قضایی بدانیم.

۴- دیوان عدالت اداری به موجب اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادی وابسته به قوه قضائیه است و نه مجریه. برخلاف شورای دولتی در فرانسه که وابسته به قوه مجریه است. البته این مساله به نحو مستقیم دلیلی برآن نیست کار دیوان قضایی است. ولی از آنجا که قانون گذاران اساسی دیوان را زیر مجموعه قوه قضائیه قرارداده اند حاکی از آن است که علاوه بر آن که قصد داشته اند این نهاد را از دخالت قوه مجریه در امان دارند به منظور ضمنی بر شان دیوان نیز صحه گذاشته اند والا وابسته کردن یک نهاد صرفاً اداری به قوه قضائیه چندان مجاب‌کننده نیست.

۵- دیوان برای فصل خصومت و حل رفع اختلافات بین مردم و سازمان‌ها و مامورین دولتی به وجود آمده است. این مساله فراتر از یک حل اختلاف ساده است و اساساً این استدلال درستی

نیست که برخی منازعات را با وصف ساده و غیرپیچیده از لزوم رسیدگی قضایی خارج کرده و برخی دیگر را دارای وصف قضایی بدانیم. بنابراین اقتضای هر دعوایی آن است که در مرجعی قضاوت کننده مورد رسیدگی و صدور حکم قرار گیرد. بی‌تردید این رسیدگی به دعوا با هر ماهیتی که آن دعوا داشته باشد، یک رسیدگی قضایی است و رسیدگی قضایی برعهده یک مرجع قضاوت کننده یعنی دادگاه خواهد بود.

۶- دیوان عدالت اداری، به حکم قانون اساسی و مقررات فصل دوم دیوان عدالت اداری، بخشی از قوه قضائیه است و وظیفه اصلی آن، مبنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از مامورین و واحدهای دولتی و لزوماً انشای حکم در جهت احقاق حقوق آنان در دعاوی مطروحه از مصادیق بارز قضا در معنی خاص آن به شمار می‌رود. تقارن و ترادف کلمات و عبارات اصول (۱۵۹ و ۱۷۳) قانون اساسی در بیان وظایف و مسئولیت‌های دادگاه دادگستری و دیوان مزبور موید و تشابه کامل و همگونی طبع کار در این دو رکن برجسته قوه قضاییه می‌باشد. علاوه بر حدود صلاحیت و اختیارات وسیع در رسیدگی به انواع شکایات، تظلمات دیوان از حیث حوزه قضایی و ایجاد وحدت رویه به مثابه دیوان عالی کشور و از جهت رسیدگی به تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی، مرجع قضایی منحصربه فرد کشور محسوب می‌شود و در نتیجه مقامات قضایی آن، عموماً و روساً و اعضای علل البدل آن، خصوصاً به عنوان قاضی و با شرایط خاص انتخاب قضات باید استخدام و منصوب شوند.

۷- اختصاص اقتدار دادرسی و قضاوت در دعاوی مردم علیه دولت و مامورین آن به قوه قضائیه مبتنی بر اصول حاکم بر امر خطیر قضا در اسلام است که تصدی آن ویژه انبیا و اوصیا عظام می‌باشد. طبق احکام موکد اسلامی قضا وظیفه شرعی مجتهدین جامع الشرایط است و تصدی این امر الهی توسط افرادی که واجد شرایط لازم نیستند خطا و گناه کبیره است. در نتیجه تفویض این مهم به مامورین قوه مجریه مخالف صریح و موازین اسلامی است و بدین جهت ماهیت قضایی دیوان عدالت اداری در مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی مورد تایید و تاکید قرار گرفته و واژه اداری که در عنوان این مرجع آمده است تغییر دهنده حقیقت آن نمی‌باشد.(کوهپایه؛ ۱۳۹۸)

مزایای نظارت قضایی دیوان عدالت اداری

«برابر قوانین اساسی کشورهای مختلف، قوه قضائیه رسیدگی به شکایات و دعاوی اشخاص، پاسداری از حقوق و آزادی‌های آن‌ها و احقاق حق در حدود مقرر در قوانین است» (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۴). به موجب اصل (۵۶) قانون اساسی کشور این قوه پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت به شمار آمده است. بندهای ذیل این اصل رسیدگی و صدور حکم در مورد کلیه تظلمات، تعدیات شکایات و... (بند۱)، احیای حقوق عامه و گسترش عدل (بند۲) و از همه مهمتر نظارت بر حسن اجرای قوانین (بند۳) را در صلاحیت این قوه قرارداده است. از این رو اصل (۱۷۰) قانون اساسی قضات دادگاهها را را مکلف کرده است تا از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود

اختیارات قوه مجریه اند خودداری کنند، و به طور مشخص ابطال این موارد را در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عام تظلمات مردم از مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها ممکن ساخته است. چنین صلاحیت‌هایی برای قوه قضائیه را باید از اصول تبعی برگرفته از اصل حاکمیت قانون به شمار آورد؛ چرا که اگر به استناد حاکمیت قانون مقرر شود که مقررات دولتی نباید از مفاد قوانین جاری کشور تعرض کنند (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۴)، لازمه‌ی آن این است که در جامعه قوه قضائیه‌ای مستقل به صورت عادلانه بر تحقق صحیح این فرایند نظارت کند و عمل اداری مشمول نظارت یک مرجع عالی قضایی قرار گیرد (زارعی، ۱۳۸۰: ۵۷-۵۸)

آنچه از قانون اساسی فهمیده می‌شود نیز این است که نظارت دیوان به عنوان مرجع عام نظارت بر اعمال قوه‌ی مجریه، چه از نظر حوزه‌ی مورد نظارت (نظارت شرعی و قانونی) و چه از نظر سطح قوانین مورد استناد (قانون اساسی و قوانین عادی)، از دامنه گسترده‌تری نسبت به نظارت رئیس مجلس برخوردار است. توضیح آنکه با توجه به جایگاه رئیس مجلس که در صدر نهاد تقنینی عادی کشور قرار گرفته، تنها صلاحیت انطباق مقررات دولتی با قانون عادی برای ایشان وجود دارد و حال آنکه با توجه به رویه‌ی دیوان و بند (ت) ماده (۸۰) قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تردیدی در صلاحیت این مرجع نسبت به انطباق مصوبات با قانون اساسی وجود ندارد. علاوه بر این با توجه به مواد (۱۲ و ۱۸) قانون دیوان، اصول و قواعدی همچون خروج از حدود صلاحیت در وضع مقرره، تجاوز و سوء استفاده از اختیارات، استنکاف از انجام وظیفه‌ی قانونی و تضییع حقوق اشخاص نیز از جمله جهات رسیدگی و احقاق حقوق در هیأت عمومی دیوان به شمار می‌آید که این موضوع در خصوص نظارت رئیس مجلس با توجه به نظارت صرفاً ماهوی منتفی به نظر می‌رسد (ویژه، ۱۳۹۳: ۲۲۴). شاید بتوان مهم‌ترین مزیت نظارت دیوان را که بر حقوق شهروندان اثر مستقیم دارد، همان امکان عطف به ماسبق شدن احکام دیوان دانست. در این خصوص نظریه تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۸۰ هر چند اصل را در اثر ابطال مصوبات توسط دیوان از زمان صدور حکم به ابطال می‌داند، در مورد مغایرت شرعی اثر ابطال از زمان تصویب آن اعلام شده است. همچنین ماده (۱۳) قانون تشکیلات دیوان امکان عطف به ماسبق کردن مصوبات در موارد اعلام مغایرت قانونی را به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص پیش‌بینی کرده است. بنابراین از این طریق « هرگونه عمل اداری یا حقوقی که بر مبنای این تصویب نامه یا آیین‌نامه اتخاذ شده و به مرحله اجرا رسیده باشد باطل و تمام حقوق و امتیازات ناشی از آن نیز علی القاعده باید مسترد شود» (فلاح زاده، ۱۳۷۸: ۱۳۸). در روش نظارت نظارت قضایی، زیان دیدگان می‌توانند با مراجعه به شعب دیوان از اقدامات دولتی که به استناد آن مصوبه خلاف قانون صورت گرفته است شکایت کرده و در صورت تأیید ورود خسارت توسط شعبه، برای اخذ خسارات وارده به شعب دادگاه‌های عمومی مراجعه کنند. در مقابل، چنین امکاناتی در خصوص مصوبات ملغی الاثر به واسطه‌ی اعلام مغایرت رئیس مجلس وجود ندارد و علاوه بر عدم امکان عطف به ماسبق کردن موارد، با توجه به تبصره‌ی (۸) الحاقی به قانون نحوه‌ی اجرای اصول (۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) امکان طرح مصوبات در دیوان نیز وجود ندارد که نتیجه

تضییع حقوق شهروندان است و جلوگیری از ادامه‌ی این وضعیت نیازمند تدبیر قانونگذار است.

شایان ذکر است هیأت عمومی دیوان در سال ۱۳۸۹ تلاش کرد که بخشی از این خلأ را پوشش دهد و بر خلاف صراحت تبصره‌ی (۸) قانون الحاق یک تبصره‌ی به قانون نحوه اجرای اصول (۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)، رسیدگی به دلایل مغایرت مصوبه با شرع را منصرف از حکم مقرر در این تبصره دانسته و از این نظر امکان رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه‌ی ملغی الاثر را به استناد مغایرت با موازین شرع فراهم کرده است.

صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در قانون دوم دیوان عدالت اداری علاوه بر شعب بدوی و شعب تشخیص، دیوان دارای هیات عمومی است در ماده (۱۱) قانون مذکور آمده است که: « هیأت عمومی دیوان به منظور ایفاء وظایف و اختیارات مقرر در این قانون، با شرکت حداقل دوسوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر می‌باشد. با توجه به تبصره‌ی ماده (۱۱) قانون فوق الذکر مشاوران موضوع ماده (۹) قانون دیوان عدالت اداری می‌توانند با دعوت رئیس دیوان بدون حق رأی در جلسات هیأت عمومی شرکت کرده و در صورت لزوم نظرات کارشناسی خود را مطرح نمایند (عرفان ۱۳۸۹: ۸۶).

بر طبق قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ موارد صلاحیت هیأت عمومی دیوان به ترتیب مقرر در ماده‌ی (۱۹) قانون مزبور به قرار زیر است:

بند۱: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقامات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت خلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات با خوداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

بند۲: صدور رأی وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان.

بند۳: صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آرای مشابه متعدد صادرشده باشد.

تبصره – رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است».

در این ماده نکات بسیار مهم و حائز اهمیتی وجود دارد که به ترتیب اهمیت می‌توان این گونه تقسیم‌بندی کرد (ویژه، ۱۳۸۸).

رسیدگی به شکایات از مقررات دولتی

شکایت مردم از مقررات دولتی (آیین‌نامه، تصویب نامه،....) می‌تواند تحت سه عنوان مطرح

شود:

۱- مغایرت مصوبات دولتی با مقررات و موازین اسلامی

۲- مغایرت مصوبات دولتی با قوانین کشور اعم از قانون اساسی و قوانین عادی

۳- خارج بودن مصوبه از حدود اختیارات واحدهای دولتی

طبق ماده (۳۸) قانون ۱۳۸۵ دیوان عدالت اداری:« در مورد درخواست ابطال مصوبات، مشخص نمودن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده است، ضروری می‌باشد. تبصره ماده مذکور می‌افزاید « در صورت عدم رعایت مفاد این ماده، مدیر دفتر هیأت عمومی موظف است ظرف پنج روز پس از ثبت درخواست با ذکر نقایص موجود، اخطار رفع نقص صادر کند. هرگاه متقاضی ظرف ده روز پس از ابلاغ نسبت به رفع نقص اقدام نکند، مدیر دفتر قرار رد درخواست را صادر می‌نماید. این قرار قطعی است».

لازم به ذکر است که هیأت عمومی لزوماً به تشخیص خود تمام مصوبه را ابطال نمی‌نماید بلکه هیأت مذکور می‌تواند در اجرای بند (۱) ماده (۱۹) تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید.

استثنائات بر صلاحیت دیوان عدالت اداری (ماده ۱۹)

۱- تصمیمات قضایی قوه قضائیه

۲- مصوبات شورای نگهبان قانون اساسی

۳- مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

۴- تصمیمات مجلس خبرگان

۵- مصوبات شورای امنیت ملی

۶- مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (نوین، ۱۳۹۰: ۳۵۴).

انتقاد بر استثنائات صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

شورای نگهبان قانون اساسی در پاسخ به استفساریه رئیس قوه قضائیه می‌نویسد که « با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل (۷۱) قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولت در این اصل قوه‌ی مجریه است».

سوالی که به ذهن متبادر می‌کند این است که آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌توانند آیین‌نامه تدوین و تنظیم نمایند و اگر می‌توانند و تا به حال هم آیین‌نامه‌های متعددی را تدوین کرده اند چرا نباید انطباق آنها با مقررات قانونی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد و اگر عنوان شود که مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقرراتی در حد قانون یا بالاتر از قانون است پذیرفته می‌شود که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نمی‌تواند وارد رسیدگی بدین مقوله شود ولی اگر عنوان شود که قانون فقط به آن چیزی اطلاق می‌شود که مصوبه مجلس می‌باشد و بقیه مصوبات حکم مقررات را دارند و نه قانون، لذا می‌توانند در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد شکایت و اعتراض قرار گیرند.

اعمال، تصمیمات و اقدامات مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری

به موجب بند (۱) ماده (۱۳) قانون ۱۳۶۰ و بند (۱) ماده (۱۹) قانون (۱۳۸۵)، دعاوی داخل در صلاحیت شعب دیوان به طور اختصار به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی

۲- رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات مأمورین دولتی در امور راجع به وظایف آن ها

۳- رسیدگی به شکایات از نظام و مقررات دولتی

۴- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع اداری اختصاصی

۵- رسیدگی به شکایات مستخدمین واحدهای دولتی اعم از لشکری و کشوری از حیث حقوق استخدامی

با توجه به ابهام و گستردگی واژه‌هایی چون « تصمیمات و اقدامات» این سوال مطرح می‌گردد که آیا دیوان صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی علیه دولت و واحدهای دولتی را دارد و یا اینکه برخی از دعاوی به لحاظ نوع و موضوع شان از صلاحیت دیوان خارج می‌باشد؟ در این خصوص دو نظریه متفاوت وجود دارد.

نظریه صلاحیت دیوان در رسیدگی دعاوی علیه دولت و مأمورین آن

طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که دیوان دارای صلاحیت عام و مطلق در رسیدگی به کلیه دعاوی علیه واحدهای دولتی است مگر در مواردی که قانون گذار مستثنی کرده باشد. دلایلی که این گروه بدان استناد می‌کنند به قرار زیر است:

با مطالعه مشروح مذاکرات مجلس خبرگان می‌توان دریافت که هدف تدوین کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی در ایجاد دیوان عدالت اداری یک مرجع اداری نبوده است، بلکه دیوان را شعبه‌ای از شعب دادگستری که مرجع رسیدگی به کلیه شکایت علیه دولت باشد می‌دانستند. به موجب اصل (۱۵۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی« مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت‌ها آن ها، منوط به حکم قانون است». علاوه براین اصل، اصل (۱۷۳) قانون اساسی اشعار می‌دارد: « به منظور رسیدگی به شکایات و 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 نحوه‌ی عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

با مقایسه اصول بیان شده در می‌یابیم که الفاظ «شکایت و تظلمات» در هر دو اصل بکار رفته است که این خود گویای تشابه نوع دعاوی داخل در صلاحیت محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری است و آن چیزی که باعث مرزبندی صلاحیت بین محاکم دادگستری و دیوان می‌گردد همان « موقعیت حقوقی طرفین دعوی» است. به عبارت دیگر رسیدگی به دعاوی مردم از واحدهای دولتی و مأمورین آن‌ها در هر زمینه و هر مورد به دیوان عدالت اداری و رسیدگی به سایر دعاوی به دادگاه‌های دادگستری مربوط می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۳).

نظریه حصر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی

طرفداران این نظریه بر این اعتقادند که دیوان عدالت اداری از صلاحیت عام در رسیدگی به کلیه دعاوی مربوط برخوردار نیست و مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات از اقداماتی است که واحدهای دولتی و مأمورین آن‌ها طبق قواعد حقوق عمومی انجام می‌دهند و به طور کلی دعاوی مدنی خارج از صلاحیت دیوان است. این گروه برای اثبات نظر خود دلایلی را مطرح نموده‌اند به شرح:

۱- دیوان عدالت اداری به حکم اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یک مرجع اختصاصی است و طبعاً صلاحیت آن محدود به مواردی است که قانون تعیین می‌کند در حالی که دادگاه‌های دادگستری دارای صلاحیت رسیدگی به مطلق دعاوی هستند.

با نگاهی گذرا به سابقه‌ی دادگاه‌های دادگستری ملاحظه می‌شود که مراجع مزبور همواره مراجع رسیدگی به کلیه دعاوی مدنی بوده اند و نمی‌توان تأسیس دیوان عدالت اداری را به عنوان مرجعی که به دعاوی مدنی نیز می‌پردازد تلقی کرد. در واقع قصد و نیت تدوین کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجعی که به شکایات از اقدامات و تصمیمات اداری و اجرایی و مأمورین آن را بپردازد، بوده است. (هاشمی :۱۳۸۴).

۳- هرگاه دولت در رفع نیازمندی‌های عمومی همانند یک بازرگان و یا صاحبان مشاغل آزاد رفتار کند، تفاوتی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نخواهد داشت. در قراردادهایی از نوع قراردادهای حقوق خصوصی دولت مانند اشخاص خصوصی قرارداد منعقد می‌کند و اختلافات مربوط به این گونه قراردادها تابع حقوق خصوصی است و در دادگاه‌های دادگستری حل و فصل می‌شوند. رسیدگی به اختلافات ناشی از عقود و قراردادها، اعم از اینکه دولت خواهان یا خوانده باشد در محاکمه عمومی حل و فصل خواهد شد و رسیدگی در مرجع متفاوت برای یک دعوی مدنی که بین اشخاص خصوصی و دولت وجود دارد قابل تصور نبوده است. اصل (۱۵۹) قانون اساسی و ماده (۱) قانون آیین دادرسی مدنی مؤید مطلب اخیر بوده زیرا طبق مقررات یاد شده، دادگاه‌های دادگستری مرجع عام رسیدگی به کلیه دعاوی هستند، حتی اگر خواهان یا خوانده و یا احتمالاً هر دوطرف دعوی واحدهای دولتی باشند، مگر در مواردی که قانون گذار رسیدگی به دعوی مدنی خاصی را به مرجع اختصاصی دیگری محول کرده باشد. رسیدگی به دعاوی مدنی تابع تشریفاتی است که در آیین دادرسی مدنی درج گردیده است. اگرچه دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی را نیز دارا بود، ضرورتی برای تدوین آیین‌نامه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۶۲ وجود نداشت و یا حداقل آیین‌نامه مزبور، این نوع دعاوی مطروحه در دیوان را تابع آیین دادرسی مدنی می‌کرد (جهانی، ۱۳۹۸).

مفهوم اداره

به لحاظ لغوی اداره از ماده و ریشه «دَوَر» گرفته شده که در وزن افعال، به معنی چرخاندن، گرداندن، تنظیم نمودن و تدبیر کردن است (معین، ۱۳۶۰: ۱۵۷۴). در تعریف اصطلاحی اداره

دارای مفهوم سازمانی (شکلی) و مفهوم مادی (ماهوی یا ذاتی) تعریف می‌شود (موسی زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۵). اداره به معنی ماهوی فعالیت‌ها و عملیاتی است که سازمان برای رسیدن به اهداف خویش آن‌ها را انجام می‌دهد انجام فعالیت‌ها برای تحقق اهداف اداره (رسلان، ۲۰۰۲: ۵).

اداره به مفهوم مادی، ماهیت و چگونگی اموری است که سازمان‌های اداری انجام می‌دهند. مفهوم مادی در واقع به اهداف اداره توجه دارد و همه کارهایی است که توسط قدرت عمومی و دولت و یا به راهنمایی دولت به منظور حفظ نظم عمومی و یا برای تأمین نیازمندیهای عمومی اجرا می‌شود. مفهوم مادی اداره راهنمایی و رانندگی عبارت است از مجموعه فعالیت‌ها و عملیاتی که در جهت روان شدن حمل و نقل رفت و آمدها انجام می‌شود (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۵)

اداره به مفهوم سازمانی: این مفهوم از اداره نیز به همه ابزارها و تشکیلاتی نظر دارد که کارهای اداری را به سامان می‌رساند و هدف‌های آن را تحقق می‌بخشد. بعه عبارت دیگر، اداره از نظر سازمانی عبارت از مجموع اشخاص حقیقی یا حقوقی اند که در اجرای فعالیت‌های اداری شرکت دارند (طباطبایی، مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۶).

حقوق اداری

«مجموعه قواعد، قوانین، ضوابط، مقررات، هنجارها، فرایندها و نهادهای حقوقی متمایز و از حقوق خصوصی است که بر ساختار، صلاحیت، اعمال و افعال دستگاه‌های اجرایی و اداری حاکم بوده و آن را کنترل نموده و روابط آن‌ها را با افراد و اشخاص تنظیم می‌کند» (موسی زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۷). قوانین، قواعد و مقررات حاکم بر حقوق اداری بر خلاف سایر رشته‌های حقوقی همچون حقوق جزا، حقوق مدنی، حقوق تجارت و... مدون و منقح نیست؛ بلکه دارای قواعد، اصول و قوانین پراکنده‌ای است (رسلان، ۲۰۰: ۶۹). حقوق اداری از قواعدی تبعیت می‌کند که آن قواعد و اصول، مختص حقوق اداری است و در درون آن پرورش یافته و نضج گرفته است و از سایر شاخه‌های حقوقی اقتباس و یا به عاریت گرفته نشده است. پس حقوق اداری، حقوق مستقلی است. مجموعه ویژگی‌هایی که در نظام اداری وجود دارد، باعث شده که حقوق اداری از یک سری قوانین و اصولی تبعیت کند که مختص خودش است. اما مستقل بودن حقوق اداری به این معنا نیست که حقوق اداری از قواعد حقوقی سایر گرایش‌ها بی‌نیاز باشد. حقوق اداری از قواعد حقوق عمومی حقوق بی‌نیاز نیست، بسیاری از اعمال اداری تحت حاکمیت قواعد حقوق عمومی است (ابوالحمد،۱۳۸۳:۲۴، طباطبائی مؤتمنی،۱۳۷۸: ۹). در برخی از نظام‌های حقوقی به ویژه نظام‌های حقوقی کامن لاو، این وظیفه به محاکم عمومی سپرده شده است، یعنی همان محاکمی که به جرائم و تظلمات عمومی رسیدگی می‌کنند به تخلفات و تظلمات اداری هم رسیدگی می‌نمایند که نمونه بارز آن نظام حقوقی انگلستان است. در حالی که در برخی نظام‌های حقوقی، نظام حقوقی ثنویت یا نظام دوگانه حاکم گردید. یعنی به منظور تحقق حاکمیت قانون در نظام و روابط اداری علاوه بر محاکم عمومی، محاکم اداری تأسیس یافتند که در تاریخ حقوق اسلامی محاکم اداری تحت عنوان « دیوان مظالم» شناخته شده اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۴۷۳؛

جعفری لنگرودی،۱۳۴۳: ۹۴؛ امین، ۱۳۸۲: ۱۸۶).

اصول حاکم بر نظام اداری

۱- اصل برابری و منع تبعیض

اصل برابری در حقوق عمومی از مناقشه برانگیزترین و پیچیده‌ترین اصول است. این اصل در کنار اصل « منع تبعیض» در فرایند اتخاذ تصمیم اداری اهمیت بسیاری یافته است. برابری در حقوق اداری به معنای برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف خود بدون توجه به زمینه‌های تبعیض آمیز جانبدارانه در فرایند تصمیم اداری است (موسی زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۸۶)

۲- اصل احترام به حقوق بنیادین

حقوق بنیادین شهروندان در ارتباط با نظام اداری شامل حق دادخواهی و رجوع به محکمه صالح، حقوق مکتسبه، حق بر محیط زیست و حفاظت از آن، حق برخورداری از مسکن، احترام به اعتبار اسناد، احترام به حقوق مالکانه، حق کار و آزادی شغل، حق تأمین اجتماعی و حق دسترسی به اطلاعات (موسی زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۸۸)

۳- اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و تصمیمات اداری

این اصل بر اساس اصل (۱۶۹) قانون اساسی در نظام حقوقی کشور ما پذیرفته شده است. در حقوق اداری این اصل تحت عنوان « اصل عطف به ماسبق نشدن اعمال اداری» شهرت دارد. مطابق این اصل هرگاه مردم عملی را انجام داده باشند و سپس مقرراتی وضع شود، آن مقررات نمی‌تواند اعمال قبلی مردم را باطل نموده و مطابق آن مردم و افراد را مسئول قلمداد کند. این اصل می‌گوید، که قوانین و مقررات اثر «قهقرایی» ندارند مگر اینکه قانونگذار ترتیبات دیگری را معین نموده باشد. در قوانین عادی و در حقوق اداری ممکن است قانونگذار بنابر مصالحی از جمله نفع عمومی، قانون را عطف به ماسبق نماید و به ویژه در قوانین مالیاتی، که در این صورت اصل عطف به ماسبق نشدن استثناست. همچنین هرگاه در دادرسی‌های اداری، قانون مستلزم تخفیف یا ترتیبات مطلوب‌تری نسبت به قانون قبلی باشد. با توجه به اصل « تفسیر به نفع شهروندان» می‌توان را عطف به ماسبق نمود (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۷۵)

۴- اصل تناسب

اصل تناسب به دنبال ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم متخذه و اهدافی است که مقام عمومی براساس آن تصمیم می‌گیرد. بر این اساس، اتخاذ هر قسم تصمیم یا اقدامی که خارج از هدف مورد نظر بوده یا هر اقدام سخت گیرانه و خارج از حد ضرورت ممنوع است (موسی‌زاده، خسروی، ۱۳۹۸: ۸۹).

۵- تسریع در پاسخگویی

بر اساس این اصل هر کسی حق خواهد داشت تا تقاضایش در فرایند رسیدگی اداری به گونه‌ای مناسب و کافی و در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان ممکن رسیدگی شود. این اصل تکلیفی

را بر مقامات عمومی باز می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمان معقول از لوازم آن است. بر این اساس مقام عمومی باید اولاً قلمرو زمانی مورد نظر مقنن را در رسیدگی‌های اداری رعایت نماید. ثانیاً هر گونه تقصیر در این زمینه به نفع اشخاص تفسیر و اداره در این خصوص مسئولیت خواهد داشت (همان منبع: ۸۹)

۶- اصل توجه به عوامل مرتبط در تصمیم

در فرایند اتخاذ تصمیم اداری آن تصمیمی منصفانه و معقول است که در اتخاذ آن به کلیه عوامل و موضوعات مرتبط به یک تصمیم توجه گردد و از توجه به موضوعات غیرمرتبط با تصمیم پرهیز گردد (همان منبع: ۹۰)

۷- حق تجدید نظرخواهی

امکان رسیدگی مجدد و تجدید نظرخواهی از تصمیمات صادره توسط مراجع اداری یکی دیگر از اصولی است که باید در نظام اداری رعایت گردد (همان منبع: ۹۰)

۸- اصل مستند و مستدل بودن تصمیم

براساس این اصل، یکی از الزامات مراجع عمومی در فرایند اتخاذ تصمیم، لزوم بیان مبانی تصمیم اتخاذ شده است. براساس این اصل هر شخص محق است تا دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند. ریشه این اصل در قانون بودن اعمال اداری و اصل صلاحیت می‌باشد. اصل (۱۶۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مؤید این اصل می‌باشد (موسی زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۹۰).

مقررات دولتی

مقررات دولتی آن دسته از مصوباتی هستند که به وسیله مراجع صلاحیت داری غیراز مجلس شورای اسلامی وضع می‌شوند و مانند قانون ایجاد حق و تکلیف می‌کنند و مثل قانون جنبه آمرانه، کلی، غیرشخصی و الزام آور بوده و از ضمانت اجرایی حقوقی برخوردار هستند. شامل موارد زیر می‌باشند.

۱- اساسنامه

عبارت از مقرراتی است که ضمن بیان مراد و مقصد مؤسس به تنظیم امور داخلی یک سازمان و تشکیلات آن می‌پردازد (عبدالباسط: ۹۴). مانند اساسنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا اساسنامه سازمان هدفمندسازی یارانه ها، به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی، مجلس می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، و مؤسسات دولتی را به هیئت وزیران واگذار نماید.

۲- آیین‌نامه

آیین‌نامه مصوبات و مقرراتی هستند که بنا به اذن صریح یا ضمنی قانونگذار توسط مراجع ذیربط تصویب شده و به مانند قانون ایجاد حق و تکلیف نموده و ویژگی‌های قانون را دارد (سنجابی، ۱۳۴۴: ۲۶۴).

۳- تصویب‌نامه

مقرراتی اســت که برخلاف آیین‌نامه‌ها جنبه کلی و عمومی نداشته، بلکه ناظر بر موارد خاص و مشــخص بوده و اغلب از طرف مراجعی همچون کمیسیون ها، شوراها و هیئت‌ها وضع می‌شوند (الحلو، ۲۰۰۳: ۳۹۷).

۴- دستورالعمل

مقرراتی هســتند که روش‌های اجرایی و شــیوه عملیاتی قوانین و ســایر مقررات را مشخص می‌کنند. برای اینکه دســتگاه‌های اجرایی شــیوه یکسانی در اجرای قوانین و مقررات واجد حق و تکلیف داشته باشند. دستورالعمل‌ها شکل می‌گیرند. و اصولاً واجد حق و تکلیف نبوده بلکه صرفاً فنون و شیوه‌های اجرایی را مشخص می‌کنند (حسین امین،۱۹۹۷: ۵۹۰).

۵- تصمیمات و مصوبات

معمولاً به هر نوع مقررات لازم الاجراء مصوبه اطلاق می‌شــود و عنوان مشــخصی ندارند نظیر مصوبات شــورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبه دولت و مصوبه شوراع عالی امنیت ملی تصمیمات هم به مصوبات فردی اطلاق می‌گردد همچون تصمیمات نماینده و نمایندگان ویژه رئیس جمهور موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی (موسی‌زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۴۶)

۶- بخشنامه

منظور از آن، مقررات و دســتوراتی است که دســتگاه‌های اجرایی و مقامات آن‌ها به کارکنان خود صادر می‌کنند. بخشنامه‌ها در واقع وسیله‌ای است که به وسیله آن مقامات دستگاه‌ها تصمیم یا تصمیماتی را به کارمندان و ادارات زیرمجموعه ابلاغ می‌کنند. این مقررات مربوط به امور داخلی دســتگاه اجرایی بوده و به دلیل برخوردار نبودن از حق و تکلیف برای مردم، در خارج از اداره به ویژه محاکم قابل استناد نمی‌باشد (طباطبایی مؤتمنی،۱۳۷۸: ۵۷).

حقوق عمومی

در یک تقســیم‌بندی کلی، حقوق به دو بخش « حقــوق عمومی و حقوق خصوصی» تفکیک می‌شــوند؛ حقوق اداری به عنوان یکی از شــاخه‌های مهم حقوق عمومی به شــمار می‌آید. البته تمایــز حقــوق عمومی و حقوق خصوصی نه ناشــی از یک اصل حقوقی پایه‌ای اســت که از پیش پذیرفته شده باشد و نه یک ثمره اندیشه حقوقی منسجم و منظم، بلکه نتیجه موردی یک سلسله واقعیات اســت (قاضــی، ۱۳۷۵: ۲۵). حقوق خصوصی ناظر بر روابــط خصوصی افراد و همچنین ناظر بر مالکیت اســت؛ اما حقوق عمومی در ارتباط با مســائل حاکمیت و حکومت بوده و ناظر بر روابط دولت با افراد است. حقوق عمومی و خصوصی به لحاظ ماهیت، هدف و ابزار از هم تفکیک می‌شــوند (موسی زاده، ۱۳۸۶: ۲۹). ماهیت حقوق عمومی آمرانه و اهداف آن‌ها اعمال حاکمیت و تأمین منافع عمومی و ابزارهای اجرایی آن نه توافق بلکه دستوری و یک جانبه می‌باشد. از این لحــاظ می‌توان بیشــترین ارتباط حقوق اداری را با فقه حاکمیتی و حکومتی مرتبط دانســت که معمولاً به دلیل حضور عنصر مصلحت و حقوق الهی توسط حاکم اسلامی اعمال می‌شوند (موسی

زاده، خسروی،۱۳۹۸: ۹).

آراء دیوان عدالت اداری در زمینه حقوق اداری

۱- اشتباه موضوعی

در آرای دیوان عدالت اداری نمونه‌های از نقض تصمیم بر مبنای اشتباه موضوعی قابل ملاحظه است. اداره کل امور مالیاتی اصفهان طی بخشنامه‌ای مشاوران حقوق موضوع ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه را که اقدام به تشکیل مؤسسه نمایند، مشمول احکام مالیاتی مؤسسات غیرتجاری قلمداد نمود. دیوان مقرر کرد که بر اساس قانون مالیات‌های مستقیم به نظر می‌رسد وکلاء و مشاوران حقوقی وضعیت مالیاتی یکسانی دارند و صرف اعطاء عنوان مؤسسه به مشاوران حقوقی موجب تغییر ماهیت قانونی مشاوران حقوقی از جهت تشابه وضعیت با وکلاء نمی‌شود [۱](رأی شماره، ۵۲۹: ۱۳۸۶). پرونده مربوط به برخورداری از فوق العاده محل خدمت بود. براساس قانون استخدام کشوری، فوق العاده خدمت به مدت ۵ سال به مستخدمینی که محل جغرافیای خدمت آن‌ها تغییر کند، پرداخت می‌شود. اما مستخدمینی که بنا به ضرورت و تشخیص وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون و شرکت‌های دولتی، بیش از ۵ سال در نقاط محروم و بد و آب وهوا خدمت نمایند، مشمول محدودیت زمانی ۵ سال نخواهند بود. شعبه چهارم دیوان با برداشت اشتباه بهبهان را جزء مناطق بد آب و هوا دانسته و حکم به استحقاق خواهان برای برخورداری از مزایای مذکور صادر نمود. اما شعبه هفدهم بدوی دیوان، حکمی مخالف صادر کرد.هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه نظر شعبه هفدهم را تأیید نمود [۲](رأی وحدت رویه شماره،۵۴ :۱۳۷۹).

۲- اصل برابری

دیوان عدالت اداری بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی که تحت عنوان اولویت استخدامی، مدارک تحصیلی دانشگاه‌های دولتی را با ضریب ۱/۱ و مدارک تحصیلی سایر دانشگاه‌ها را با ضریب ۱ در معدل امتیازات کتبی و مصاحبه اعمال نموده است. به عنوان یکی از مصادیق تبعیض ناروا و مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی ابطال کرده است [۳](رأی شماره،۱۷۲: ۱۳۸۶). هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رای دیگری را صادر نموده که افراد در شرایط یکسان استحقاق برخورداری از امکانات مادی و معنوی یکسانی دارند و اعطاء هرگونه امتیاز بدون دلیل موجه در صلاحیت قانونگذار است. در نتیجه بخشنامه وزارت فرهنگ و آموزش عالی در رابطه با امکان انتقال فرزندان اساتید دانشگاه‌ها از دانشگاه مبدأ به دانشگاه محل خدمت ولی را به علت عدم

---

۱. رأی شماره ۵۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۲، در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۳/۱۵۰۳۲ مورخ ۱۳۸۴/۹/۲۴ اداره کل امورمالیاتی اصفهان.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۵۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۷۹/۲/۱۸، درخصوص اعلام تعارض از آراء صادره از شعب ۱۷و۱۸ دیوان.

۳. رأی شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه ۱۱۰۰/۳۱۵۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۵

اتکای به جهات موجه و قانونی از مصادیق تبعیض ناروا است [۱](رأی شماره،۱۶: ۱۳۸۲).

۳- تصمیمات ظالمانه

از موارد تحدید حقوق افراد در ایران حق دادخواهی، بخشنامه فرمانده انتظامی بود که طرح دعوی از سوی رده‌های ناجا علیه یکدیگر را در مراجع دادگستری منع می‌کرد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با ارجاع به قانون اساسی، بخشنامه مربوط به آن را که موجب محرومیت آن‌ها از دادخواهی به مراجع قضایی به منظور احقاق حق می‌شد را باطل نمود [۲](رأی شماره،۴۲۳: ۱۳۸۶). در مورد مشابه، شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه خود، احکام نهائی صادر شده توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی و کمیته انضباطی دانشگاه‌ها را قطعی و غیرقابل شکایت در دیوان عدالت اداری اعلام نمود. دیوان تصریح کرد که شورای مذکور حق وضع مقررات مغایر قانون اساسی از جمله حق رسیدگی به شکایات توسط مراجع قضایی و نفی صلاحیت آنان ندارد. [۳](رأی شماره ۲۹۷ الی ۳۰۰: ۱۳۸۹)

نتیجه‌گیری

برگرفته از نظامات پذیرفته شده در نظام حقوقی کشورها و همچنین آنچه در اصول (۵۷ و۱۵۶) قانون اساسی در زمینه‌ی استقلال قوا و صلاحیت قوه قضائیه آمده است، قوه‌ی قضائیه را باید ضامن اصلی حاکمیت قانون در جوامع به شمار آورد و به منظور تضمین حقوق شهروندان و همچنین حرکت هماهنگ و منظم قوا تلاش خود را در راستای صیانت از صلاحیت‌های این قوه مبذول داشت. در زمینه‌ی نظارت بر اعمال قوه مجریه، دیوان عدالت اداری به موجب اصل (۱۷۰) قانون اساسی، مرجع عام نظارت بر این قوه به شمار می‌آید و ابطال مقررات دولتی به عنوان یکی از مهمترین صلاحیت‌های این مرجع، توسط هیأت عمومی دیوان اعمال می‌شود.

در ماده (۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به شعب استانی دیوان بی‌توجهی شده است به گونه‌ای که به موجب قسمت ماده (۷) این قانون، آراء صادره توسط شعب دیوان را قطعی تلقی نموده است، حق تجدید نظر خواهی عادی در قانون جدید دیوان عدالت اداری محدوده شده است. تنها مواردی به عنوان تجدیدنظرخواهی فوق العاده در قانون مذکور در نظر گرفته شده است. بدیهی است با این استناد حق تجدید نظر خواهی، حق دادخواهی مندرج در اصل (۳۴) قانون اساسی محقق نخواهد شد.

با توجه به صراحت اصل (۱۷۳) قانون اساسی، تفسیر شورای نگهبان و جهت گیری‌های رویه‌ای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی

---

۱. رأی شماره ۱۶هیئت عومی دیوان عدالت اداری مورخ۱۳۸۲/۱/۲۴ درخصوص ابطال بخشنامه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

۲. رأی شماره ۴۲۳ مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال بخشنامه شماره ۴۰۲۰۱۱۱۱۵۹ نیروی انتظامی.

۳. رأی شماره ۲۹۷الی ۳۰۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ در خصوص مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی.

می‌توانند در دیوان عدالت اداری به دادخواهی بپردازند. لیکن اشـخاص حقوقی حقوق عمومی را نمی‌توان به عنوان شـاکیان بالقوه در دیوان عدالـت اداری در نظر گرفت. در این زمینه لازم بوده در نظام حقوقی ایران نیز، حداقل برخی از اشـخاص حقوقی حقوق عمومی به ویژه نهادهای عدم تمرکز مانند شـهرداری ها، دهیاری‌ها و شورای اسلامی شهر و روستا و شورای عالی استان‌ها نیز بتوانند در دیوان عدالت اداری به طرح دعوا بپردازند.

براسـاس تبصره (۱۹) قانون دیوان عدالـت اداری مصوب ۱۳۸۵، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای رسـیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سـایر نظمات و مقررات برخی از نهادهای اعمال اقتدار مانند قوه قضائیه، شـورای نگهبان قانون اساسـی، مجمع تشـخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شـورای عالی امنیت و شورای عالی انقلاب فرهنگی از صلاحیت لازم برخوردار نمی‌باشد. چنین رویکردی با اصل (۳۴) قانون اساسی و فلسفه نظارت قضایی بر نهادهای اداری منافات دارد.

بـا عنایت بـه مطالعه و تحلیل برخی قضایای مطروحه نظیر اشـتباه موضوعی، اصل برابری و تصمیمـات ظالمانه در آرای دیوان عدالـت اداری در باب حقوق اداری باعث جلوگیری و ممانعت از اقدامات سـلیقه‌ای دولت و نقض حقوق شـهروندان نقش مؤثری در جهت ایفای وظایف خود اعمال نموده است.

فهرست منابع

الف- کتب فارسی

۱. امین، سیدحسن، تاریخ حقوق ایران، تهران انتشارات دائره المعارف ایران شناسی،۱۳۸۲
۲. الحلو، ماجد راغب، القانون الاداری، اسکندریه منشاه المعارف،۲۰۰۳
۳. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چاپ نهم، تهران توس،۱۳۸۳
۴. حسین امین، محمدسعید، مبادی القانون الداری، دارالقافه الجامعیه، ۱۹۹۷
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، تاریخ حقوق ایران، تهران کانون معرفت، ۱۳۴۳
۶. رسلان، انوراحمد، القانون الاداری، قاهره، مرکز جامعه القاهره، للتعلیم المفتوح، ۲۰۰۲
۷. سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۴
۸. طباطبای مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران انتشارات سمت، ۱۳۷۸
۹. طباطبای مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران انتشارات سمت، ۱۳۸۴
۱۰. عباسی، بیژن، حقوق اداری، چاپ دوم، تهران دادگستر،۱۳۹۰
۱۱- عبدالباسط، محمدفوأد، القرار الاداری، درالفکر الجامعی، بدون سنه طبع
۱۲. عمید زنجانی، عباسعلی، مبانی حقوق عمومی در اسلام، چاپ اول، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۴
۱۳. قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران نشر دادگستر، ۱۳۷۵
۱۴. معین، محمد، فرهنگ معین، چاپ چهارم، تهران انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۰
۱۵. موسی زاده، ابراهیم؛ خسروی، حسن؛ حقوق اداری۱، پیام نور، ۱۳۹۸
۱۶. موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری ۲-۱، چاپ هشتم، تهران نشر میزان، ۱۳۸۶
۱۷. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران نشر میزان، ۱۳۸۳
۱۸. هاشمی، محمد، حقوق بشر و آزادی سیاسی، جلد اول، تهران نشر میزان، ۱۳۸۴
۱۹. هراوند، مهدی، آیین‌های تصمیم گیری در حقوق اداری، تهران نشر خرسندی، ۱۳۸۹
۲۰. نوین، پرویز، احوال حقوق عمومی، جلد اول، تهران انتشارات جنگل، ۱۳۹۰

ب: مقالات فارسی:

۱. جهانی، سارا، «ارزیابی نظرات مطروحه در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری» پنجمین کنفرانس بین‌المللی دستاوردهای نوین پژوهشی در علوم انسانی و مطالعات اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۹۸.

۲. زارعی، محمدحسین، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا» مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۲، ص۱۴۹-۱۹۸، ۱۳۸۴.

۳. فلاح‌زاده، علی محمد، «مراجع کنترل مصوبات دولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر کنترل مبتنی بر قانون اساسی» دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۴۴-۴۵، ص۱۳۱-۱۴۶، ۱۳۸۷.

۴. کوهپایه، مهناز، «نگرش برساختار و وظایف دیوان عدالت اداری در قوانین اساسی» دومین کنفرانس بین‌المللی (راهکارهای نوین پژوهشی در مدیریت حسابداری و اقتصاد)، ۱۳۹۸.

۵. ویژه، محمدرضا، «ارزیابی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۳۹، ص ۲۱۳-۲۴۹، ۱۳۹۳.

۶. ویژه، محمدرضا،«تحلیلی بر صلاحیت عمومی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق و مصلحت، شماره ۵، ۱۳۸۸.