

Original Article

The Role of the Judicial Procedure of the Administrative Justice Tribunal in Developing the Principles of Administrative Law from a Human Rights Perspective

Sadegh Tariverdi¹, Ali Mohammad Fallahzadeh^{2*}

1. Ph.D. Student of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor of Faculty of Public Law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. (Corresponding Author)

Email: Amallahzadeh@aut.ac.ir

Received: 9 Dec 2019 Accepted: 15 Apr 2020

Abstract

Background and Aim: Along with the law, the judicial procedures are enumerated amongst the most important sources of the legal regulations' creation. Although judicial procedures have been mostly considered in Iran's administrative law system as a secondary and interpretational source of the law, the role of the administrative courts, especially and atop of them, the role of the administrative justice tribunal has been very important and vital in the expression and production of the judicial procedures containing general principles and fundamental concepts of the administrative laws. The present article aims at investigating the role of the general assembly of the administrative justice court in the identification and solidification of the administrative law's principles for the sublimation and fostering of these principles with attentions to the human rights.

Materials and Methods: The study method is documentary research through the use of library resources.

Findings: As one of the institutions supporting and guarding the human rights in the constitution of the Islamic Republic of Iran, administrative justice court features a longer history and oldness regarding the support and safeguarding of the human right in contrast to the other institutions. Moreover, although the judicial procedures of this institute are proposed as a secondary source, it has played a significant role in the development of the principles of the administrative laws.

Conclusion: In the administrative trials, the mere reliance on the statutory provisions and the principle "the rule of law" for judicial controlling of the administrative authorities' decisions and interventions is not so much promising. In this regard, the use of such a scale as "principles of the administrative laws" can bridge the gap stemming from the absence of regulation-making resources, particularly for the judicial controlling of the administrative actions. The observance of the human rights is amongst the most important duties defined for the administrative justice court. In this regard, several roles of the general assembly of the administrative justice court are very important and vital for expressing and producing the judicial procedures containing general principles and fundamental concepts of the law; however, it can be generally asserted that the administrative justice court has not been so much successful seminally in the enjoyment of the modern principles of the administrative laws and, also, the authorities of the administrative justice court have been reduced in supporting and requiring the governmental organs for and to the observance of the human rights.

Keywords: Judicial Procedures; Administrative Justice Court; Administrative Laws; Human Rights

Please cite this article as: Tariverdi S, Fallahzadeh AM. The Role of the Judicial Procedure of the Administrative Justice Tribunal in Developing the Principles of Administrative Law from a Human Rights Perspective. *Iran J Med Law, Special Issue on Human Rights and Citizenship Rights 2020; 499-513.*

مقاله پژوهشی

نقش رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در توسعه اصول حقوق اداری از منظر حقوق بشر

صادق تازی‌وردی^۱، علی‌محمد فلاح‌زاده^{۲*}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران.

۲. استادیار حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران. (نویسنده مسؤول) Email: Amallahzadeh@aut.ac.ir

دریافت: ۱۳۹۸/۹/۱۸ پذیرش: ۱۳۹۹/۱/۲۷

چکیده

زمینه و هدف: رویه قضایی در کنار قانون، به عنوان مهم‌ترین منبع ایجاد قواعد حقوقی به شمار می‌رود، هرچند در نظام حقوق اداری ایران استفاده از رویه قضایی اغلب به عنوان منبع فرعی و تفسیری قانون مورد توجه بوده است، لیکن نقش دادگاه‌های اداری خصوصاً در رأس آن‌ها دیوان عدالت اداری در بیان و تولید رویه قضایی حاوی اصول کلی و مفاهیم بنیادی حقوق اداری بسیار مهم و حیاتی است. این مقاله با هدف بررسی نقش هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در شناسایی و تحکیم اصول حقوق اداری به منظور اعتلا و پرورش این اصول همگام با توجه به حقوق بشر، انجام گردیده است.

مواد و روش‌ها: روش تحقیق در این مقاله به صورت اسنادی است که با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای تدوین گردیده است.

یافته‌ها: دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از نهادهای حمایت و صیانت از حقوق بشر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمودار شده است. این نهاد به نسبت دیگر نهادها، از سابقه و قدمت بیشتری در قبال حمایت و صیانت از حقوق بشر برخوردار می‌باشد. همچنین رویه قضایی این نهاد، هرچند بعنوان منبع فرعی مطرح می‌گردد، لیکن نقش مهمی در توسعه اصول حقوق اداری داشته است. **نتیجه‌گیری:** در دادرسی‌های اداری صرف تکیه بر قوانین موضوعه و اصل حاکمیت قانون جهت کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات مقامات اداری چندان راهگشا نیست. در این راستا، استفاده از معیار «اصول حقوق اداری» می‌تواند خلأ ناشی از فقدان منابع قاعده‌ساز را خصوصاً در کنترل قضایی اعمال اداری پر کند. رعایت حقوق بشر از مهم‌ترین وظایف تعریف‌شده دیوان عدالت اداری به شمار می‌رود. در این زمینه، هرچند نقش هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بیان و تولید رویه قضایی حاوی اصول کلی و مفاهیم بنیادی حقوق اداری بسیار مهم و حیاتی است، اما در مجموع می‌توان بیان داشت دیوان عدالت اداری نخست در بهره‌گیری از اصول مدرن حقوق اداری از موفقیت چشم‌گیری برخوردار نبوده است. همچنین اختیارات دیوان عدالت اداری در حمایت و التزام دستگاه‌های دولتی به رعایت حقوق بشر کاهش یافته است.

واژگان کلیدی: رویه قضایی؛ دیوان عدالت اداری؛ حقوق اداری؛ حقوق بشر

مقدمه

رویه قضایی به عنوان یکی از منابع مسلم و مهم حقوقی در کلیه نظام‌های حقوقی به شمار می‌رود، به طوری که در زمره منابع ثانوی حقوق در نظام‌های حقوقی نوشته و منبع اصلی در نظام‌های حقوقی نانوشته محسوب می‌گردد. اعتبار و اهمیت این منبع ایجاد قواعد حقوق در دو نظام حقوقی کاملاً و حقوق مدون متفاوت است.

توضیح این‌که برخلاف نظام حقوقی کاملاً، جایگاه ممتاز و برتر قانون موضوعه در نظام حقوقی رومی ژرمنی همواره سایر منابع قاعده‌ساز به ویژه رویه قضایی را به حاشیه رانده است، البته رویه قضایی امروزه در کنار قانون، به عنوان مهم‌ترین منبع قواعد حقوقی قرار داشته و قانون به تنهایی نمی‌تواند نظام حقوقی را تغذیه نماید.

هرچند در نظام حقوق اداری ایران استفاده از رویه قضایی غالباً به عنوان منبع فرعی و تفسیری قانون و نه به عنوان منبع اصلی مورد توجه بوده، لیکن نقش دادگاه‌های اداری خصوصاً در راس آن‌ها، یعنی دیوان عدالت اداری در بیان و تولید رویه قضایی حاوی اصول کلی و مفاهیم بنیادی حقوق اداری بسیار حائز اهمیت و حیاتی بوده و از این طریق می‌تواند نقش مهم و مؤثری در اعتلا و پرورش حقوق اداری ایفا نماید، چه این‌که علی‌رغم تفسیر مضیق شورای نگهبان از مفهوم دولت و محدودیت‌های صلاحیتی که به مرور توسط قوانین مصوب مجلس برای دیوان عدالت اداری ایجاد شده است. همچنین بی‌توجهی دادگاه‌ها به مفاد منشور بین‌المللی حقوق بشر تا حدی می‌توان اذعان داشت که آرای هیأت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری در حمایت از حقوق مردم روند رو به رشد داشته و به نوبه خود توانسته به توسعه حقوق بشر کمک شایان توجهی نماید.

با این مقدمه، این مقاله درصدد است تا به تحلیل جایگاه و کارکرد رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در توسعه اصول حقوق اداری با تأکید بر ملاحظات حقوق بشری خاصه به واسطه اهمیت بسط‌پذیری حقوقی در این حوزه، بپردازد.

فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری

هدف اصلی دیوان عدالت اداری کنترل اعمال حاکمیتی و مهار قدرت به منظور حمایت و صیانت از حقوق مردم است. یکی از راهکارها برای رسیدن به این هدف، تحقق اصل حاکمیت قانون و پاسخگویی مسئولان می‌باشد. دستیابی کامل به این اصول تنها با تشکیل دولتی قانون‌مدار امکان‌پذیر است. استقرار چنین دولتی نیز بدون حق دسترسی مردم به دادگاه‌های صالح امکان‌پذیر نمی‌باشد (۱). در واقع در هر جامعه سیاسی دولت وظیفه دارد نظم و امنیت را برای تأمین آسایش و آرامش مردم برقرار سازد، اما تحقق این مهم زمانی میسر است که دولت از اقتدار برخوردار باشد، اما همیشه قدرت زیاد و پاسخگویی اندک، خطری است که در کمین آزادی‌های اساسی نشسته است (۲). طبیعی است اگر این چنین قدرتی در معرض فساد قرار گیرد یا در خدمت منافع شخصی، گروهی و یا جاه‌طلبی و یکه‌تازی صاحبان آن درآید، به همین دلیل باید این اقتدار که امری منطقی و اجتناب‌ناپذیر است، به گونه‌ای مهار گردد که مردم به عنوان صاحبان اصلی قدرت، قربانی آن نگردند. برای جلوگیری از این فساد و به منظور صیانت و حمایت از حقوق بشر در کشورهای مختلف راهکارهای متفاوتی پیش‌بینی شده است. با این دغدغه، در قانون اساسی برای حمایت و صیانت از آزادی‌های مردم جامعه، ابزارهای مختلفی در نظر گرفته شده است. در این زمینه، دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران نهادی است که برای حفظ و حمایت از حقوق شهروندان در محدوده صلاحیتی خود در ساختار اداری، در نظر گرفته شده است.

کارکردهای رویه قضایی در دیوان عدالت اداری

امروزه به جهت پیشرفت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، جامعه دائماً در حال تحول است و حقوق به مثابه تابعی از اجتماع همپای تحولات اجتماعی توسعه و تکامل می‌یابد و به شدت از جریان‌های اجتماعی تأثیر می‌پذیرد (۳). در این میان، نقش پررنگ دیوان عدالت اداری که در جایگاه اعمال قواعد حقوقی در بخش مهمی از روابط اجتماعی است، ملموس‌تر می‌باشد. از طرفی، واقعیت موجود در جامعه نشان

می‌دهد که قواعد موضوعه تنها منعکس‌کننده بخشی از واقعیت‌های حقوقی بوده و مقنن قادر به پیش‌بینی تمام مسائل و روابط میان افراد و در نتیجه قواعد حاکم بر آن‌ها نیست. به عبارتی قانون به تنهایی قادر به مطابقت سریع خود با تحولات جامعه نبوده و نظام حقوقی نیازمند مداخله عوامل دیگری برای ایجاد این هماهنگی می‌باشد. از میان منابع حقوقی، رویه قضایی به عنوان عامل مهم تکمیل قوانین و تحول حقوق به جهت ارتباط مستقیم آن با واقعیت‌های جامعه و سهولت ارتباطش با تحولات اجتماعی می‌تواند این نقش را به خوبی ایفا نماید، به شکلی که رویه قضایی می‌تواند با تصمیمات مکرر خود، ضمن تحقق الزام معنوی و قانونی برای محاکم قضایی با تکمیل قوانین و ایجاد قواعد حقوقی نوین، نقش مهمی در توسعه حقوق اداری ایفا نماید.

رویه قضایی علاوه بر موارد پیش‌گفته، کارکردهای دیگری نیز دارد. برای مثال رویه قضایی در نظام حقوقی نوشته گاه منبع ایجاد اصول کلی حقوقی است. همچنانکه در فرانسه نیز این واقعیت در آرای شورای دولتی ظهور یافته است، حتی در فرض عدم پذیرش چنین قدرتی برای رویه قضایی، کم‌ترین آن، تحکیم اصول کلی حقوقی است (۴). از طرف دیگر با توجه به این‌که حقوق اداری نوپا و جوان است، رویه قضایی به عنوان مهم‌ترین منبع مولد اصول حقوقی به حساب می‌آید، زیرا این اصول حقوقی قاعداً ساخته و پرداخته دست قضات هستند و از ماهیت قضایی برخوردار می‌باشند که در طول سالیان متمادی و از میان آرای قضایی مورد شناسایی قرار گرفته و توسعه یافته‌اند. بنابراین رویه قضایی آمیزه‌ای از قانون، عرف و اخلاق و بازتابی از اصول حقوقی است که در آرای قضایی منعکس می‌گردد. به همین دلیل نیز گفته می‌شود که حقوق زنده را باید در آرای دادگاه‌ها جستجو کرد. رویه قضایی اگر سازنده قاعده حقوقی نباشد سازنده حقوق هست، چون سهمی سازنده در خلق اصول حقوقی دارد (۵). از طرفی، نیاز حقوق اداری به رویه قضایی از سایر حوزه‌های حقوق بیشتر احساس می‌شود، چراکه امکان تدوین قواعد و مقررات اداری، به شکل قانون واحد و مدون، یعنی مجموعه قوانین همچون قوانین مدنی، تجارت و جزا وجود ندارد و نوپا و جوان و دارای قواعد

پراکنده می‌باشد (۶)، هرچند در نظام حقوقی اداری ایران رویه قضایی همواره نه به عنوان منبع اصلی و قاعده‌ساز، بلکه به عنوان منبع فرعی و تفسیری قانون به آن نگریسته شده و نقش اساسی ندارد، لیکن می‌تواند به عنوان یک منبع قاعده ساز با تحکیم و اعتلای مفاهیم اصول حقوق عمومی و نیز به عنوان ابزار مکمل قانون، نقش محوری در تحول و توسعه حقوق اداری ایفا نماید. بدین ترتیب شعب دیوان می‌توانند به انحاء مختلف در شناسایی و کشف اصول حقوقی و نتیجتاً توسعه و تحول نظام حقوقی، ایفای نقش نمایند.

در این میان رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان مهم‌ترین منبع مولد اصول کلی حقوق اداری در ایران، در طول سالیان متمادی و از خلال آرای قضایی دیوان مورد شناسایی قرار گرفته و تحکیم یافته است. دیوان عدالت اداری با توجه به فلسفه وجودی خود در قانون اساسی (اصل ۱۷۳) و در تجربه چندین ساله‌اش توانسته است با الهام از اصول قانون اساسی (به عنوان متنی بنیادین) و اهتمام ویژه به فصل مربوط به «حقوق ملت»، این اصول را مورد شناسایی قرار داده و گام‌های بلندی در این زمینه بردارد.

مطابق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری صلاحیت استفاده از این دکتترین مرفی را دارد و موظف است در صورت تصویب مقررات دولتی برخلاف قوانین و فراتر از مرزهای صلاحیت مقامات و سازمانهای دولتی، آن‌ها را لغو کند (۷).

نسبت رویه قضایی و اصول حقوق اداری در نظام حقوقی

رویه قضایی نقش تعیین‌کننده‌ای در ارائه اصول حقوق اداری به منظور خنثی‌سازی بلاتکلیفی عملی حقوق و پرکردن فضاهای خالی میان احکام پیش‌بینی‌شده در قانون ایفا می‌کند (۸). اصول حقوقی با تمام منابع حقوقی من جمله رویه قضایی رابطه متقابل دارد. این اصول راهنمای قضات در تفسیر قانون در موارد ابهام، اجمال و نقایص قانونی و بعضاً نقد رویه قضایی بوده و در مقابل، رویه قضایی در خلق و احراز اصول پنهان حقوقی، نقش بارز ایفا می‌کند. از طرفی تصمیمات قضات وقتی در طی زمان به رویه قضایی تبدیل می‌شوند که بر اساس

اصول حقوقی اتخاذ شده باشند. به علاوه این که آرای که از دادگاه‌های معارض صادر و بعد در هیأت عمومی دیوان کشور مطرح می‌شود، آن رأی به عنوان وحدت رویه شناخته می‌شود که از اصول حقوقی دور نباشد. بنابراین اصول حقوقی راهنمای کلی است برای آرای قضایی و در نتیجه پایه‌ای است برای رویه‌های قضایی. تأثیر رویه دادگاه‌های اداری در فرانسه تا جایی است که شارحان انگلیسی به ویژه از این جهت متعجب هستند که در یک کشور متعلق به نظام حقوق نوشته، حقوق اداری آن یک حقوق «قاضی‌ساز» (و رویه‌ای) است که بر اساس اصولی انعطاف پذیر ساخته شده و به نحو مداوم با شرایط و اوضاع و احوال، خود را وفق داده است (۹).

در این میان باید به این مهم توجه نمود که حقوق عمومی به سبب خصلت پویایی و موضوع آن (حاکمیت و قدرت)، متقبل بیشترین تأثیرگذاری‌ها در زمینه برخورد روزافزون با حقوق بشر شده است. رویه قضای ایجادشده توسط مراجع همچون دادرسان برای موارد مربوط به حقوق اداری بیشترین تغییر را در جهت نیل به اهداف حقوق بشری تجربه کرده‌اند. دیوان عدالت اداری ایران اصول کلی حاکم بر دادرسی‌ها را بدون توجه به تصریح در متن قانون مورد استناد قرار می‌دهد. نکته دیگری که باید در این مبحث خاطرنشان ساخت، تفکیک رویه قضای در عرصه حقوق داخل و حقوق بین‌الملل است. حقوق عمومی داخل دارای مراجع قضایی ایجادکننده رویه قضایی مانند دادرسی اساسی و اداری می‌باشد، اما در حوزه بین‌الملل این امر بر عهده مراجع قضایی بین‌الملل همانند دیوان بین‌الملل دادگستری، دیوان اروپای حقوق بشر، دیوان آمریکایی حقوق بشر و نهادهای مشابه است. با عنایت به غلبه دولت‌ها در عرصه کنشگری در حقوق بین‌الملل کارکرد آن‌ها در زمره حقوق عمومی بین‌المللی (در مقابل حقوق عمومی داخلی) قرار می‌گیرد (۱۰).

شاید مهم‌ترین دلیل توجه قضات به اصول حقوقی اداری در استنادات قضایی خود، حمایتی است که این اصول از حقوق شهروندان به عمل می‌آورند. این امر یکی از پایه‌های اصلی وجاهت قانونی نظارت قضایی قضات بر اعمال دولت تشکیل می‌دهد (۱۰). اصل اقتدار تقنینی که مستلزم پایبندی

به قوانین مصوب پارلمان و دفاع از احکام آن‌ها از سوی دادگاه‌هاست و نیز اصل پایبندی به رویه پیشین که تقویت کننده ثبات و حفظ وضع موجود می‌باشد، از جمله اصول محافظه‌کارانه‌ای هستند که مانع از تحمیل تغییرات و اصلاحات احتمالی قضات نسبت به نظم حقوق اداری می‌شوند (۱۱). بنابراین در مجموع می‌توان گفت قضات محاکم اداری با استناد به یک اصل حقوقی، به آن اصل در رویه قضایی ضمانت اجرایی حقوقی داده که بعضاً مبنای حکم قضات دیگر در دعاوی بعدی قرار می‌گیرد و ضمن این فرایند، آن را به یک اصل حقوقی شناخته‌شده در نظام حقوقی مبدل می‌سازد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و توسعه اصول حقوق اداری

دیوان عدالت اداری نیز به مثابه دیوان عالی اداری در مقام رسیدگی به تشکیلات و تظلمات مردم نسبت به تصمیمات نهادهای دولتی و عمومی موجب رویه قضایی حاوی اصول بنیادین حقوق اداری در حوزه حقوق اداری بوده است. آنچه اهمیت رویه قضایی هیأت عمومی دیوان را در بهره‌گیری از اصول حقوق اداری دوچندان می‌نماید، عدم تدوین مقررات جامع و کامل در فضای حقوق اداری است که سبب استفاده از «اصول کلی حقوق اداری به عنوان انگاره‌های دائمی به خودی خود و بی‌نیاز از استدلال» (۱۲) برای دادگاه‌های اداری در نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری خواهد شد. فلسفه اتکالی قضات به اصول، در واقع استخراج حکم هر قضیه و رفع کاستی‌های قواعد حقوقی است (۱۳). همچنین استناد قضات به اصول حقوقی موجب پویایی و پیشرفت نظام حقوقی شده و به انسجام نظام حقوقی کمک می‌نماید (۱۴) و از این طریق مانع از وضع قواعد جدید و پراکندگی بسیار آن‌ها می‌شود.

با مطالعه آرای هیأت عمومی دیوان می‌توان گفت هرچند هیأت عمومی در راستای صلاحیت‌های قضایی به اصول کلی و سنتی اکتفا نموده و کم‌تر به اصول مدرن حقوق اداری آنچنانکه از این مرجع انتظار می‌رود، استناد نموده است و عدم استناد دیوان به این اصول را از نقاط ضعف آن می‌توان ارزیابی کرد، لیکن می‌توان گفت به همت دکترین و پژوهشگران

حقوق اداری و تغییر رویکرد دیوان در جذب و آموزش قضات با تخصص حقوق عمومی، رد پای استناد به اصول نوین حقوق اداری در آرای صادره از شعب و هیأت عمومی دیوان نیز قابل مشاهده است، به طوری که گاه دیوان با استناد به برخی از این اصول توانسته منشأ صدور آرای باشد که پیش از این سابقه نداشته است.

این اصول به جهت این‌که نقش ویژه‌ای در صیانت از حقوق مردم در برابر حاکمیت دارند، کاربرد آن‌ها در دیوان عدالت اداری به عنوان محکمه حقوق اداری، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در مباحث آتی به مهم‌ترین این اصول که مورد استناد هیأت عمومی دیوان بوده است، پرداخته می‌شود.

جایگاه حقوق بشر در قوانین داخلی و نقش‌پذیری دیوان عدالت اداری

دولت ایران از ابتدای تأسیس سازمان ملل متحد عضو آن بوده و از همان سال ۱۹۴۵ منشور ملل متحد را امضا کرده است. همچنین ایران قبل از تأسیس نظام جمهوری اسلامی، به تعدادی از کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاقین پیوسته و پس از انقلاب نیز هیچ اقدام رسمی در زمینه تعلیق و یا اعلام قید و شرط یا خروج از تعهدات مذکور اعمال نکرده است، بلکه در سال ۱۳۶۱ نخستین گزارش دوره‌ای خود را به کمیته حقوق بشر سازمان ملل در مورد حسن اجرای میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ارائه کرده است. بنابراین ایران عملاً تعهدات مذکور در قراردادهای بین‌المللی حقوق بشری را پذیرفته و تا زمانی که به طور رسمی و بر اساس قواعد موجود از این پیمان خارج نشود، ملزم به رعایت آن می‌باشد.

با این توضیح، دادگاه‌ها از جمله قضات دیوان عدالت اداری موظفند در رسیدگی‌های خود علاوه بر رعایت مقررات داخلی، منشور بین‌المللی حقوق بشر را که طبق ماده ۷ قانون مدنی در حکم قانون است رعایت نمایند. مسلم است که توجه قضات به مقررات بین‌المللی حقوق بشری مورد پذیرش ایران می‌تواند، در کنار حمایت از حقوق ملت، به نقش دیوان عدالت

اداری در توسعه حقوق بشر و صیانت و حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین ملت کمک شایانی نماید (۱۵).

اهمیت رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در توسعه اصول حقوق اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان مهم‌ترین رکن قضایی دیوان، نقش اساسی در شناسایی و تحکیم اصول حقوق اداری با کارکردهای سه‌گانه خود، یعنی صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه واحد و نیز صدور آرای ابطالی ایفا می‌نماید. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد متناظر هیأت عمومی دیوان عالی کشور در بطن دیوان عدالت اداری می‌باشد، با این تفاوت که علاوه بر صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه، ابطال مصوبات و مقررات اجرایی را نیز در صلاحیت خود دارد. همچنین وفق اصل ۱۶۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صدور رأی وحدت رویه قضایی به عنوان یکی از وظایف دیوان عالی کشور قلمداد شده است، اما در قانون اساسی اعطای این صلاحیت به دیوان عدالت اداری مورد تصریح قرار نگرفته است. به عبارتی صلاحیت صدور رأی وحدت رویه برای هیأت عمومی دیوان عالی کشور از منشأ اساسی و این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری از منشأ عادی برخوردار می‌باشد. به نظر می‌رسد صدور رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری به همان ضرورت‌های موجود برای دیوان عالی کشور، یعنی نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات می‌باشد.

به عبارتی حوزه صلاحیت گسترده هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ماده ۱۲ قانون مصوب ۱۳۹۲ علاوه بر صدور رأی وحدت رویه، صلاحیت رسیدگی به اعتراض مربوط به آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها را که اصولاً افراد به طور مستقیم در آن ذی‌نفع نیستند، را دربر می‌گیرد که دلالت بر عزم قانونگذار برای نظارت بر اصول قانونگذاری و حاکمیت قانون بر مقررات اجرایی دارد، به طوری که این نظارت پاسخی به دغدغه خروج قوه مجریه از حدود مقرر در قوانین عادی می‌باشد، زیرا بعضاً مقامات اجرایی در وضع مقررات اجرایی و تفسیرهای خویش از قوانین عادی از حدود مقرر خارج

می‌شوند. هیأت عمومی دیوان این امکان را برای شهروندان فراهم می‌آورد تا از اجرای این‌گونه مقررات جلوگیری شود. به همین منظور صلاحیت رسیدگی به اعتراض‌های مربوط به آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی به لحاظ اهمیت آن در اختیار عالی‌ترین مرجع قضایی دیوان و مرکب از تمامی قضاات دیوان، یعنی «هیأت عمومی» می‌باشد که با توجه به ضمانت اجرایی آن، یعنی «ابطال» به عنوان مهم‌ترین تضمین قانونگذاری مقررات اجرایی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. وظیفه هیأت عمومی حمایت از کیان قانون در برابر مصوبات دولتی و مشابه نقشی است که شورای نگهبان در مورد قوانین عادی بر عهده دارد (۱۶).

از طرف دیگر حقوق اداری در کشور ما از سابقه نظری و تجربی چندانی برخوردار نبوده و نوپا و جوان می‌باشد، به طوری که در فضای امروزی حقوق اداری با توجه به عدم تدوین قوانین و مقررات جامع و کامل، اصول حقوق اداری نقش بسیار مهمی را در پرکردن خلأ حقوقی به ویژه در حوزه صلاحیت‌های تخییری ایفا می‌نمایند. قضاات در طول سالیان متمادی در دادرسی اداری در راستای رفع کاستی‌های قانون موضوعه به اصول کلی حقوق اداری استناد می‌کنند. از مهم‌ترین ویژگی‌های این اصول این است که اصول حقوق اداری ساخته و پرداخته دادگاه‌های اداری‌اند. این اصول ساخته دست قضاات از یک طرف ناشی از تکلیفی است که بر عهده قضاات برای حل و فصل دعاوی نهاده شده است و از طرف دیگر ناشی از فقدان یا کمبود منابعی است که قاضی عیناً آن‌ها را در فرایند دادرسی لمس می‌نماید. به عبارتی دیگر این اصول ماهیتی قضایی دارند. دادگاه‌های اداری فرانسه به ویژه قبل از جمهوری پنجم اصول کلی حقوق اداری را مورد شناسایی قرار دادند؛ برعکس در کشور فرانسه کد اداری وجود ندارد. آنچه که در این کشور اهمیت دارد رویه قضایی است و قضاات، تلاش و کوشش فراوانی در جهت بسط و توسعه مفاهیم حقوق اداری و اصول حقوق اداری دارند. در سیستم حقوقی فرانسه، قاضی اداری از درون اداره به توسعه هنجارها و اصول آن تلاش می‌کند (۱۷)، به طوری که در این کشور اصول حقوق اداری به شدت گسترش پیدا کرده و در خیلی از

حوزه‌های حقوق از جمله قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، رویه قضایی و... تأثیر خود را گذاشته است. بدین ترتیب قضاات با در نظر گرفتن روح قانون این اصول را مورد توجه قرار داده و از این طریق کاستی‌های حقوق موضوعه را برطرف ساخته و آن را در مسیر انصاف اعمال می‌کند (۱۸).

بنابراین در مجموع، اصول حقوق اداری یکی از کارآمدترین، مؤثرترین و مهم‌ترین معیارهای موجود در حوزه حقوق اداری است. به نظر می‌رسد این اصول، هنجارهای بنیادینی محسوب می‌شوند که محصول قضاات در رویه قضایی هستند. به عبارت دقیق‌تر، اصول کلی حقوقی توسط دادگاه‌ها به رسمیت شناخته می‌شوند و قضاات از این طریق، خلأهای قانونی را پر می‌کنند. این اصول می‌توانند راه حل‌های مطلوب و مناسبی را ارائه کنند، به نحوی که هم در ارتباط با اداره و توازن قدرت عمومی و مصالح اداری راهگشا باشند و هم این‌که آزادی‌های افراد را تضمین کنند. این‌ها به مثابه ایده‌آل‌هایی برای حکمرانی خوب محسوب می‌شوند، از جمله این اصول می‌توان به مواردی چون شفافیت، بی‌طرفی، مشارکت، پاسخگویی، تداوم، معقول‌بودن، دسترسی به رویه‌های محاکم قضایی و غیر قضایی و مشروعیت اشاره کرد (۱۷).

کارکردهای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در فرایند توسعه اصول حقوق اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نقش مهمی در پاسداری از حریم قانون و حاکمیت قانون در نظام اداری و تقویت بنیان‌های حقوق عمومی در نظام حقوقی کشور، بر عهده دارد. به همین جهت هیأت عمومی دیوان از صلاحیت صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه و ابطال مقررات مغایر شرع و قانون برخوردار است.

از منظر حقوق اساسی، شورای نگهبان در مورد دو وظیفه صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، چه در قانون مصوب سال ۱۳۸۵ و چه در قانون اخیرالتصویب، چنین نظر داشته که این وظایف در تعارض با اصل ۱۷۳ قانون اساسی است، زیرا ایجاد رأی وحدت

رویه تنها در صلاحیت دیوان عالی کشور است و پیش‌بینی این اختیار برای دیوان عدالت اداری با قانون اساسی مغایرت دارد. به هر تقدیر ماده ۱۲ قانون اخیر توسط مجمع تحت عنوان مصلحت نظام تصویب شد (۱۹)، هرچند دیوان عدالت اداری در آرای وحدت رویه خود به اصول حقوق اداری سنتی عمل نموده و استناد دیوان به جهت حاکم‌بودن فضای حقوق خصوصی بر آن محدود به اصول کلی کنترل قضایی، یعنی قانونی‌بودن و خروج از صلاحیت است و کم‌تر به اصول مدرن حقوق اداری در آرای صادره توجه نموده است، لیکن بی‌تردید استناد به اصول و مفاهیم حقوق عمومی در آرای دیوان و شناسایی آن‌ها از این طریق بهترین راه برای ارتقای کیفیت استدلال آرای وحدت رویه دیوان و تحقق هدف مذکور است.

بنابراین با توجه به جایگاه مهم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ارزیابی کارکردهای هیأت عمومی می‌تواند نقش مهم عملکرد قضایی هیأت عمومی دیوان را در توسعه اصول حقوق اداری تبیین نماید. در این قسمت کارکردهای هیأت عمومی و نقش هر یک در توسعه اصول حقوق اداری مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و توسعه اصول حقوق اداری

همانطور که گفته شد، یکی از کارکردهای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صدور رأی وحدت رویه است که با متعین نمودن مقصود قانون در موارد اختلاف، ضمن جلوگیری از تشتت آرای شعب، مانع از سوءبرداشت مقامات و نهادهای دولتی از قانون «که منجر به خودرایی و سوءاستفاده مقامات عمومی از اختیارات و صلاحیت‌های خود که بالتبع در تعارض با قانون می‌باشد» (۲۰) گردیده است که این امر با توجه به موقعیت نابرابر مردم در برابر واحدها و مقامات حاکمیتی، مانع از تضییع حقوق شهروندان و موجب تضمین اصل تساوی اشخاص در برابر قانون و نتیجتاً توسعه حقوق اداری با توجه به فلسفه وجودی آن خواهد گردید.

در این میان اصول حقوق اداری بیشترین کاربرد را در دیوان عدالت اداری به عنوان مهم‌ترین دادگاه اداری در جهت صیانت از حقوق شهروندی و حاکمیت دارند، به طوری که

رویه قضایی دیوان عدالت اداری خاصه رویه قضایی هیأت عمومی دیوان نقش مهمی در تقویت و اعتلای مفاهیم، بنیان‌ها و اصول حقوق عمومی و اداری داشته است. بدون تردید استفاده از اصول و مفاهیم حقوق اداری در آرای وحدت رویه و رفع نارسایی و تحکیم آن‌ها از این طریق بهترین راه برای ارتقای کیفیت استدلال آرای وحدت رویه و ایجاد رویه خواهد بود و آرای وحدت رویه قضایی که از اصول بنیادین حقوق اداری بهره‌گیری نموده‌اند، یقیناً در پذیرش معنوی محاکم و اقناع آنان مؤثر خواهد افتاد.

۲- آرای ایجاد رویه دیوان عدالت اداری و توسعه حقوق اداری

مطابق با بند ۳ ماده ۱۲ دیوان عدالت اداری در مواردی که پیرامون موضوع واحد، آرای مشابه متعددی از شعب دیوان در آن زمینه صادر شده باشد، در صورتی که هیأت عمومی آرای صادرشده را صحیح تشخیص دهد، آن را برای ایجاد رویه تصویب می‌کند. قانونگذار به موجب ماده ۹۰ توضیح بیشتری از ایجاد رویه را بیان کرده است. صدور رأی ایجاد رویه با مبانی قانونی شناخته‌شده از ناحیه قانونگذار راجع به صدور رأی وحدت رویه همخوانی نداشته و تأسیسی بدیع و نوین است که برای نخستین‌بار در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در فرض صدور حداقل ۵ رأی مشابه از سوی شعب متعدد دیوان پیش‌بینی شده است. از آرای ایجاد رویه در مورد آرای مشابه می‌توان به مورد زیر اشاره کرد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۶۴۰ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ در رابطه با احکام صادره از شعب ۱۳، ۱۴، ۱۶، ۲۴ و ۲۵ دیوان عدالت اداری در خصوص تبدیل وضعیت استخدام آزمایشی به رسمی پس از اتمام دو سال، در دادنامه صادره چنین مقرر داشته است: «مستنبط از تلفیق احکام مقرر در ماده ۱۸، ۱۹ و ۲۰ لایحه قانونی استخدام کشوری این است که افرادی که در دوره آزمایشی لیاقت و کردانی و علاقه به کار از خود نشان دهند در پایان دوره آزمایشی با رعایت تشریفات در عداد مستخدمین رسمی منظور می‌شوند و در صورتی که صالح برای ابقا در خدمت مورد نظر تشخیص داده نشوند حکم برکناری آنان صادر

مشابه صادره از شعب بر خلاف اصول حقوقی و به طور کلی نظام حقوقی باشد هیأت عمومی دیوان تکلیفی در صدور رأی ایجاد رویه نخواهد داشت.

۳- آرای ابطالی دیوان عدالت اداری و توسعه اصول حقوق اداری

حقوق اداری مدرن، اصول و لوازم چندی را برای اعمال اختیارات اداری در نظر گرفته است تا حاکمیت قانون و حقوق مردم به نحو بهتری تضمین شود، لیکن «ابطال آیین‌نامه‌های غیر قانونی و غیر شرعی که متعاقباً با شکایت افراد در دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد، از حقوق تضییع‌شده‌ای حکایت دارد که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی توسط دیوان احقاق می‌گردد» (۶). در راستای نیل به این هدف و حمایت از شهروندان در مقابل حاکمیت، وظیفه ابطال مصوبات اجرایی در کنار صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه بر عهده دیوان عدالت اداری نهاده شده است.

هیأت عمومی دیوان با الهام از اصول قانون اساسی و با استناد به اصول حقوق عمومی و اداری همچون اصل قانونی بودن، اصل مستند و مستدل بودن تصمیم اداری و احترام به حقوق بنیادین اقدام به ابطال مصوبات اجرایی و تصمیمات اداری نموده‌اند. برخی از این اصول در رویه دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شوند، ولی هنوز نظام اداری و همچنین نهاد نظارت قضایی بر تصمیمات اداری، همه اصول حقوق اداری مدرن را مورد حمایت قرار نداده است. اصولی نظیر توجیه تصمیمات و ارائه دلایل تصمیمات، حق دسترسی به اطلاعات، حق استماع نظرات گروه‌های ذی‌نفع مقررات اجرایی، تناسب و صحت تصمیمات اداری، و ایجاد موازنه میان نتایج تصمیمات و حقوق مردم از جمله اصولی هستند که در حقوق اداری مدرن مورد توجه قرار گرفته‌اند (۲۱) و در صورت تشخیص مغایرت با قانون، هیأت عمومی اقدام به ابطال مصوبات مزبور می‌نماید. این نظارت علاوه بر نظارت قانونی عادی و انطباق با اصول حقوقی، شامل نظارت اساسی هم می‌گردد، زیرا اگر قائل به این فرض شویم که دیوان، حق نظارت اساسی بر مصوبات دولت را ندارد و این نظارت با شورای نگهبان است عملاً تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی بدون نظارت قانون اساسی

می‌شود و در نتیجه وضعیت استخدامی مشمولین مواد فوق‌الذکر از دو حالت مذکور خارج نیست. بنابراین تبدیل یا تغییر وضعیت استخدامی اشخاص از موقعیت آزمایشی به پیمانی خلاف احکام صریح مقنن در این باب است.» بدین‌ترتیب هیأت عمومی دیوان با توجه به این‌که در شعب متفاوت در خصوص موضوعی واحد آرای مشابه صادر گردیده اقدام به ایجاد رویه نموده است و حکمی که قضات شعب متفاوت و منطبق با اصول حقوق اداری من جمله اصل انتظار مشروع، اصل حاکمیت قانون، اصل انصاف و اصل لاضرر در ارتباط با این پرونده از آن پیروی نموده‌اند و مورد تأیید قانونگذار و محاکم می‌باشد را از طریق ایجاد رویه، تأیید می‌نماید.

از طرفی صدور رأی ایجاد رویه از ناحیه دیوان بر خلاف اصول حقوقی می‌باشد، زیرا برخلاف رأی وحدت رویه که منشأ آن کلی‌بودن قانون و استنباط متفاوت محاکم از حکم قانونگذار می‌باشد، در رأی ایجاد رویه حکم قانونگذار مشخص و قضات دیوان بدون تفسیر از حکم قانونگذار آرای مشابه صادر می‌نمایند. حال سؤال این می‌باشد که ایجاد رویه چه نقشی می‌تواند در توسعه حقوق اداری و خاصه اصول حقوق اداری ایفا نمایند؟ به نظر می‌رسد این قسمت از کارکرد هیأت عمومی دیوان از حداقل کارایی در توسعه و تحکیم حقوق اداری برخوردار است، زیرا صدور رأی وحدت رویه در فرضی که قضات برداشتی یکسان از متن واحد قانونی دارند غیر ضروری به نظر می‌رسد، چه این‌که هدف اساسی از ایجاد وحدت رویه، تبیین غرض اصلی مقنن در صورت استنباط متفاوت قضات از قانون واحد، به منظور جلوگیری از تشتت آرا و بروز نظرات قضایی مختلف در مسأله واحد می‌باشد. از سویی، قانونگذار حکم قانونی را به صراحت بیان نموده و محاکم نیز از آن تبعیت می‌نمایند. بنابراین احتیاجی به صدور رأی ایجاد رویه نبوده و صدور رأی ایجاد رویه صرفاً تاکیدی بر حکم مقنن می‌باشد. اما آنچه که حایز اهمیت است این است که زمانی هیأت عمومی اقدام به تأیید آرای مشابه شعب در قالب رأی ایجاد رویه می‌نماید که آرای صادره منطبق با اصول حقوق اداری باشد و صلاحیت هیأت عمومی دیوان در صدور رأی ایجاد رویه، تخییری می‌باشد. بنابراین در صورتی که آرای

باقی می‌مانند و این امر ممکن است موجبات تضییع حقوق مردم و نادیده‌انگاشتن اصول قانون اساسی را فراهم آورد (۲۲).

مهم‌ترین اصول حقوقی مورد استناد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در نظام حقوقی ایران، با توجه به نظارت مؤثر قضات دیوان عدالت اداری بر تصمیمات و اقدامات مقامات اداری بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و لزوم صدور حکم هر دعوا بر اساس قوانین و مقررات موضوعه و احکام شرع یا اصول کلی حقوقی مطابق اصل ۱۶۷ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری می‌تواند بسیاری از اصول حقوقی را در متن دعاوی مطروحه، مورد شناسایی قرار دهد. از این رو نقش قضات دیوان عدالت اداری در شکل‌دهی و هدایت نظام حقوقی اداری کشور ما بسیار حائز اهمیت است و این مسأله می‌تواند مبنای نقش قضات در نظام حقوق اداری نیز قرار گیرد (۲۳). دیوان عدالت اداری و در رأس آن هیأت عمومی دیوان، در طول سالیان گذشته توانسته از ظرفیت‌های «همگرای» قانون اساسی در بیان اصول بهره گرفته و بعضاً نیز اصول ابداعی خاصی را تبیین نماید (۲۴).

۱- اصل تفکیک قوا

از تفکیک قوا به عنوان «سیستم مقبولی از دولت که در آن، قدرت در دست‌های چندگانه جاری بوده و قدرت، محدود است»، یاد می‌شود (۲۵). تفکیک قوا یکی از روش‌هایی است که برای اداره بهتر حکومت و جلوگیری از استبداد و تضمین آزادی‌های عمومی به کار می‌رود. به موجب این اصل، قوای سه گانه نباید در کارکردهای مختص به یکدیگر مداخله نمایند. امروزه نظریه تفکیک قوا برای جلوگیری از استبداد و مؤثرترین وسیله برای حاکمیت اراده عمومی و حاکمیت قانون است. مقبولیت عام این نظریه تا جایی است که برخی آن را جزء لاینفک دموکراسی می‌دانند؛ شیوه‌ای که از جمله ابزارهای مهم حمایت از اصل مبنایی و بنیادین حاکمیت قانون بوده و سخت در معرض تعرض مستبدان قرار دارد (۲۶).

هرچند صیانت از تفکیک قوا از وظایف ذاتی دیوان عدالت اداری نبوده، لیکن دیوان عدالت اداری در مقام نظارت بر اعمال اداری و رسیدگی شکلی به مقررات اجرایی ضمن انطباق

مقررات اجرایی با قوانین موجود به این امر توجه دارد که وضع مقررات خارج از حدود صلاحیت قوه مجریه نباشد. در واقع دیوان همواره صلاحیت قوه مجریه را در وضع مقررات اجرایی با قوانین عادی احراز می‌کند. اصل یکصد و هفتادم تنها از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها یاد کرده است، اما صلاحیت دیوان در مورد تمامی مقررات اجرایی مادون آن‌ها نیز تسری می‌یابد (۲۷). لذا هیأت عمومی دیوان در بررسی تجاوز قوه مجریه از حدود اختیارات و صلاحیت‌های تعیین‌شده به ویژه تداخل با صلاحیت و اختیارات قوه مقننه ناگزیر می‌بایستی به تفکیک صلاحیت قوای سه‌گانه نیز بپردازد. بنابراین چنانچه قوه مجریه، خارج از صلاحیت‌های خود به حریم قوای مقننه یا قضاییه، تجاوز نموده و تعادل قوا را بر هم زند، نظارت قضایی می‌تواند با ایفای نقش خود و ابطال تصمیم یا اقدام خلاف قانون - اعم از قانون اساسی و قانون عادی - عملاً وضعیت را به صورت گذشته برمی‌گرداند. ثمره عملی اعمال نظارت قضایی، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی و در نهایت، حفظ اصل تفکیک قوا به عنوان نمادی از مردم سالاری است (۲۸).

۲- اصل برابری

اصل برابری در حقوق اداری به معنای برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف خود، بدون توجه به زمینه‌های تبعیض‌آمیز جانبدارانه نظیر رنگ، نژاد، جنسیت، زبان و قومیت و مانند این‌ها در فرایند اتخاذ تصمیم اداری است (۲۹) که آشکارترین شکل آن برابری حقوقی (برابری در مقابل قانون) است. از دیدگاه برخی از حقوقدانان در بستر برابری است که حقوق دیگر انسان مجال ظهور می‌یابند (۳۰). اصل برابری در مقابل قانون، اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی، اصل برابری در برخورداری از خدمات عمومی و اصل برابری ورود به خدمت عمومی از مهم‌ترین جلوه‌های اصل برابری در حوزه حقوق اداری به عنوان مهم‌ترین مبنای حقوق اداری می‌باشند. این اصل یکی از اصول بنیادین حقوق اداری و یکی از اصول مهم و تأثیرگذار در اتخاذ تصمیمات اداری است. از منظر اسناد حقوق بشری فرض بر این است که انسان‌ها از حیث انسانی با هم برابرند. بنابراین در شرایط برابر باید با آن‌ها رفتار برابر داشت. آنچه از منظر این اصل مهم می‌نماید، این

امر است که انسان‌ها برابر متولد می‌شوند، لذا حیات آن‌ها از ارزش اخلاقی برابر برخوردار است (۳۱).

بند ۹ اصل سوم، اصل نوزدهم، بند ۱۴ اصل سوم و اصل بیستم قانون اساسی، به این اصل تصریح داشته است. از مهم‌ترین مصادیق این اصل در عرصه حقوق اداری که از سوی هیأت عمومی دیوان در آرای صادره مورد توجه قرار گرفته است، می‌توان به مواردی چون برابری در استفاده از امکانات آموزشی و تحصیلی، برابری در استفاده از امکانات خدمات درمانی و تأمین اجتماعی و برابری در استفاده از خدمات شهری، اشاره نمود. برای نمونه، هیأت عمومی دیوان به موجب دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۴ تبعیض میان فرزندان اساتید دانشگاه با دیگران در مورد انتقال فرزندان اساتید دانشگاه از دانشگاه پذیرفته‌شده به دانشگاه محل خدمت ولی آن‌ها، را از مصادیق تبعیض ناروا اعلام و بخشنامه وزارت فرهنگ و آموزش عالی را ابطال نموده است.

۳- اصل دادرسی منصفانه

استانداردهای دادرسی، آن دسته از اصولی از آیین دادرسی را عرضه می‌کنند که مفاهیم اصلی عدالت را در حل و فصل اختلافات دربر دارند. به گفته یکی از قضات دیوان عالی ایالات متحده آمریکا: «تاریخ آزادی به نحو گسترده‌ای تاریخ رعایت تضمین‌های دادرسی است» (۳۲). حق برخورداری از یک دادرسی منصفانه از جمله حقوق اساسی بشر است. این حق در شمار حقوق قابل اجرای بین‌المللی است که در اعلامیه جهانی حقوق بشر، مورد تصویب و تأکید کشورهای جهان قرار گرفته است. عناصر دادرسی عادلانه به طور پراکنده در قانون اساسی و سایر قوانین مصوب مجلس نیز وجهه نظر بوهاند و در اسناد بین‌المللی این عناصر مورد شناسایی قرار گرفته است. آرای صادره از هیأت عمومی در طول حیات خود حکایت از رویه غنی و پربار در زمینه دادرسی منصفانه دارد. اهمیت دادرسی منصفانه همانند رعایت این اصول در محاکم عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، به طوری که در اکثر مراجع اختصاصی اداری یک طرف دعوا دولت یا مقامات عمومی و امکانات دولتی و طرف دیگر کارمندان و شهروندان هستند که در سطح نابرابری قرار دارند و هر آن احتمال سوءاستفاده از

قدرت می‌رود. بنابراین مطلوبیت دادرسی در این مراجع، ایجاد تضمین‌های لازم برای تأمین حقوق کارمندان و برقراری تعادل بین اصول اداری منصفانه و اصول حقوق اداری، است.

هیأت عمومی دیوان از عناصر دادرسی عادلانه به صورت پراکنده صیانت نموده‌اند، به طوری که حق بر مستدل و مستند بودن تصمیمات اتخاذ شده و حق بر عطف به ماسبق‌نشدن قوانین را مورد توجه قرار داده‌اند، اما در این زمینه، حق بر علنی‌بودن دادرسی، حق بر اصل بی‌طرفی و استقلال دادگاه و همچنین حق بر دادخواهی کم‌تر محل توجه بوده است (۳۳). برای نمونه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۴ اعلام داشته «آرای صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید مبتنی بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد» که این موضوع را در قالب «مستدل و مستندبودن احکام» به عنوان اصلی از اصول دادرسی منصفانه مورد تأکید قرار داده است. در نمونه دیگر، هیأت عمومی دیوان بیان می‌دارد که «... مفاد رأی قطعی هیأت تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری مبنی بر لزوم اعاده شاکی به خدمت و عدم محکومیت او به تحمل مجازات‌های اداری محمول بر براءت نامبرده از تخلفات منتسبه است...» که به عبارت دیگر، اصل بر براءت است و هرگونه انتساب تخلف و یا دین و تعهد منوط به اثبات است و چنانچه این امر فاقد اماره مثبت ادعا باشد، قاضی به استناد اصل براءت، قرار رد دادخواست را صادر خواهد کرد (۲۳).

به هر تقدیر این اصول که حقوق بنیادین آیین دادرسی مدنی نیز خوانده می‌شوند، در راستای کنترل قضایی آرای مراجع شبه‌قضایی در دیوان عدالت اداری می‌تواند منشأ رویه غنی و پربار در زمینه دادرسی منصفانه باشد که این امر گاه به صورت صریح و گاه به طور ضمنی مورد توجه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، واقع گردیده است.

۴- اصل قانونی‌بودن مالیات و اخذ هرگونه عوارض

اصل قانونی‌بودن وضع مالیات و اخذ عوارض در زمره اصول بنیادین حقوق شهروندی است که از سوی ادارات دولتی، باید رعایت گردد و عدم توجه به آن از سوی مقام اداری باعث ابطال تصمیم‌گیری راجع به آن‌ها خواهد شد. اصل قانونی‌بودن

دستگاه‌های دولتی، اختیارات بیشتری به دیوان عدالت اداری با محوریت هیأت عمومی دیوان، اعطا شود و دست دیوان در مسیر اجرایی کردن عدالت باز گذاشته شود.

رویه قضایی دیوان عدالت اداری مهم‌ترین منبع اصول کلی حقوق اداری در ایران را تشکیل می‌دهد. در این زمینه هر چند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای صلاحیت‌های قضایی به اصول کلی و سنتی اکتفا نموده و کمتر به اصول مدرن حقوق اداری آنچنانکه از این مرجع انتظار می‌رود، استناد نموده و بالمآل عدم استناد دیوان به این اصول را از نقاط ضعف آن می‌توان ارزیابی کرد، لیکن باید اذعان داشت که به همت اساتید و پژوهشگران حقوق اداری و تغییر رویکرد دیوان در جذب و آموزش قضات با تخصص حقوق عمومی، رد پای استناد به اصول نوین حقوق اداری نیز در آرای صادره از هیأت عمومی دیوان قابل مشاهده است، آنطور که گاه دیوان با استناد به برخی از این اصول توانسته منشأ صدور آرای باشد که پیش از این مسبوق به سابقه نبوده است. این اصول به جهت این‌که نقش ویژه‌ای در صیانت از حقوق مردم در برابر حاکمیت دارند و تضمین‌کننده حقوق شهروندی می‌باشند، در دیوان عدالت اداری به عنوان محکمه حقوق اداری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. حقوق اداری مدرن اصول و لوازم چندی را برای اعمال اختیارات اداری در نظر گرفته است تا حاکمیت قانون و حقوق مردم به نحو بهتری تضمین شود. برخی از این اصول در رویه دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شوند، ولی هنوز نظام اداری و همچنین نهاد نظارت قضایی همه اصول حقوق اداری مدرن را مورد حمایت قرار نداده است. اصولی نظیر توجیه تصمیمات و ارایه دلایل تصمیمات، حق دسترسی به اطلاعات، حق استماع نظرات گروه‌های ذینفع مقررات اجرایی، تناسب و صحت تصمیمات اداری و ایجاد موازنه میان نتایج تصمیمات و حقوق مردم از جمله اصولی هستند که در حقوق اداری مدرن در این زمینه مورد توجه قرار گرفته‌اند. به نظر می‌رسد که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری فعلاً به دنبال تثبیت اصول کلاسیک حقوق اداری بر مقررات دولتی است. اصولی نظیر رعایت قوانین برتر، رعایت حدود صلاحیت، ممنوعیت عطف به ماسبق شدن مقررات

یکی از بدیهی‌ترین اصول حقوقی است که حاکم بر حیات و ممات هر عمل حقوقی است. مطابق اصل قانونی‌بودن وضع عوارض، این عمل صرفاً می‌بایست بر اساس مجوز و مستند قانونی و توسط قوه قانونگذار یا مقام مأذون از قبل وی در چارچوب قانون صورت پذیرد. عوارضی که مستند آن مجوز قانونی نباشد، پشتوانه حقوقی ندارد و لازم‌الاجرا نخواهد بود (۳۴). دیوان عدالت اداری نیز در بسیاری از آرای صادره این اصل را مورد توجه قرار داده و بر اساس آن مبادرت به صدور رأی نموده است. از باب نمونه در این رابطه، به موجب دادنامه شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «اخذ هرگونه وجه از اشخاص توسط واحدهای دولتی منوط به حکم صریح و یا مجوز مأذون از قبل قانونگذار است و وضع قاعده آمره در این خصوص بدون اتکا به اجازه مقنن وجاهت قانونی ندارد.»

نتیجه‌گیری

علی‌رغم نقاط ضعف ساختاری، نواقص قانونی و محدودیت‌های قضایی، هیأت عمومی دیوان به عنوان ابزاری اساسی برای حمایت از حقوق بشر و حقوق شهروندی، از دریچه ایجاد وحدت رویه و ابطال و الغای مقررات مغایر قانون و شرع، تا حدی موفق به کنترل دارندگان قدرت و محدود کردن اختیارات مقامات اداری به منظور ممانعت از سوء استفاده از قدرت شده است. دیوان، برای دولت رعایت سلسله مراتب هنجاری و شایستگی‌های تعیین‌شده را الزامی کرده و کنترل دائمی روی رفتار با کارکنان و شهروندان دارد، اما دیوان در این مسیر با نارسایی‌های زیادی رو به روست. در حقیقت، دیوان و شعب آن، در توسعه حقوق بشر روند رو به رشدی داشته و اختیارات فراوانی برای حمایت از حقوق بشر به دست آورده است، اما این روند با توجه به سیر قانونگذاری مجلس رو به افول است، یعنی از زمان تشکیل دیوان تاکنون، نقش صلاحیت دیوان ابتدا قدرت اجرایی فراوانی یافته و دوباره با توجه به قانونگذاری‌های جدید در حمایت از حقوق بشر ناتوان شده است، لذا پیشنهاد می‌شود در مسیر رعایت حقوق بشر و اجرایی کردن بیشتر و بهتر اصول آن در تمام ادارات و

دولتی و رعایت تشریفات شکلی در تدوین مقررات دولتی، دغدغه‌های اصلی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات دولتی را شکل می‌دهند. با این‌که همواره در متون دانشگاهی و آموزشی حقوق در ایران رویه قضایی به عنوان یکی از منابع مهم حقوق معرفی می‌شود، اما در عمل استناد به اصول حقوق اداری در رویه قضایی در این نظام حقوقی مهجور و مغفول مانده است. اصول مدرن حقوق اداری فعلاً در دکترین حقوق عمومی و در فرایند آموزش حقوق اداری مورد توجه قرار گرفته‌اند و استناد به آن‌ها توسط حقوقدانان ممکن است در آینده نزدیک، مسیر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری را متحول نماید.

References

1. Moradi H, Hosseini Sadrabadi I. The Role of Administrative Justice in the Development and Development of Human Rights and Citizenship. Maybod: Fourth National Conference on the Effectiveness of Law in the Islamic Republic of Iran System, Maybod, Islamic Azad University of Maybod; 2017. p.241-280. [Persian]
2. Berlin I. Four Articles on Freedom. Translated by Movahed MA. Tehran.: Kharazmi Press; 1989. p.57.
3. Ahmadvand Y. Administrative Justice in Iranian Law. 1st ed. Tehran: Eternal Publishing; 2001. p.105. [Persian]
4. Fatemi S. The Status and Role of the Administrative Justice Case in Administrative Law. 1st ed. Tehran: Jungle Publications; 2015. p.62-63. [Persian]
5. Ja'fari Tabar, H, Interpretive Philosophy of Law, Publishing Joint Stock Company, 2009, 42. [Persian]
6. Mousa Zadeh R. Administrative Laws 1 and 2. Tehran: Magazine Publication; 2010. p.97. [Persian]
7. Agah V. Ensuring the Second Generation of Human Rights in the Procedure of the General Body of the Administrative Justice Court. *Voting Quarterly (Judicial Opinion Studies)* 2019; 6(21): 39-58. [Persian]
8. Gunther K. The Pragmatic and Functional Indeterminacy of Law. Edited by Joerges C, Trubek D. Critical Legal Thought: An American-German Debate, Baden-Baden. *German Law Journal* 2011; 35(5): 407-429.
9. Brown JS. French administrative law. Clarendon: Oxford; 1998. p.41.
10. Abbasi B, Sohrabloo A, Shahsavari E. Judicial procedure in contemporary public law. *Journal of Public Law Studies, University of Tehran* 2019; 48(3): 76-89. [Persian]
11. Dworkin R. Liberalism in Public and Private Morality, in Perfection and Neutrality by Steven Wall. Tehran: Rowoman Publisher; 2003. p.29.
12. Agah V. Fundamental Rights and Principles of Public Law in the Proceedings of the General Staff of the Court of Administrative Justice. Qom: Majd Publications, 2004. p.23.
13. Craig P. EU Law, Text, Cases and Materials. Oxford: Oxford University Press; 2003. p.14.
14. Tridimas T. The General Principles of EU Law. Oxford: Oxford University Press; 2006. p.48.
15. Razvani S. The Human Rights Commission's Viewpoint on Cultural and Social Issues in the Islamic Republic of Iran, Research Papers for the Ministry of Foreign Affairs. 1st ed. Ministry of Foreign Affairs Publications; 1993. p.71.
16. Mirdamad Najafabadi S. A Look at Administrative Laws in Iran and Its Developments. *Quarterly Journal of Public Law Thoughts* 2011; 1(2): 69-88. [Persian]
17. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law* 2006; 17(1): 187-214.
18. Chevallier J. L Etat Propulsif. No Palce: Wells Publisud Editions; 1991. p.51.
19. Judicial Research Institute. Speeches in the Court of Administrative Justice. 1st ed. Beirut: Judicial Press Center and Publications; 2015. p.186.
20. Rasekh M. Inherent and Transverse Characteristics of the Law. *Parliamentary and Research Journal* 2006; 13(51): 14-40. [Persian]
21. Farzai G. Directions for Revocation of Government Approvals in Administrative Justice and Guardian Council, Vice Presidential Legal Affairs. Tehran: Khorsandi Publications; 2013. p.22. [Persian]
22. Fallahzadeh A. The Position of the Administrative Justice Court in the Constitution. *Journal of Legal Research* 2008; 1(1): 17-40. [Persian]
23. Markaz Malmiri A. The Concept and Scope of General Principles of Administrative Law; The Possibility and How to Apply It in Judicial Proceedings. Tehran: Jungle Publications; 2016. p.154.
24. Hadavand M. Principles of Administrative Law in the Light of the Court of Administrative Justice. 1st ed. Tehran: Legal and Judicial Development Deputy of the Judiciary, Khorsandi Publications; 2010. p.46. [Persian]
25. Colin R. Studies in Constitutional Law. Beirut: Dar al-Hayah Publications 1987. p.31.
26. Asadian A. Separation of Power Developments (Attitude to the Changes in Political Power Engineering). Qom: Publishing the Scale; 2016. p.14. [Persian]
27. Sadr al-Hafizi S. Judicial Oversight of Government Acts in the Court of Administrative Justice. Tehran: Shahriar Publishing; 1993. p.451. [Arabic]
28. Mahmoodi J. Analytical Review of Administrative Law in Iranian Law. 1st ed. Tehran: Jungle Publications; 2011. p.92. [Persian]

-
29. Jalali M. The Role of the Administrative Justice Court in Protecting the Constitution. *Legal Journal of Justice* 2016; 80(94): 117-140.
30. Villiers M. Dictionnaire de droit constitutionnel. 3rd ed. Paris: Armand Colin; 2001. p.13.
31. Haywood A. Key Words in Politics and Public Law. Translated by Amir Arjmand A, Mawalizadeh SB. Tehran: Amir Kabir Publications; 1999. p.54.
32. Wade HWR, Forsyth CF. Administrative Law. 9th ed. London: Butterworths Press; 2004. p.193.
33. Akbari B. Fair Hearing in the Judicial Proceedings of the General Board of the Administrative Justice Court. Masters Degree in Public Law. Tehran: Faculty of Law and Political Science; 2000. p.61. [Persian]
34. Mousa Zadeh E. The Jurisdiction of Duties and Its Principles in the Light of the Court of Administrative Justice. *Two Public Law Quarterly* 2015; 4(2): 73-94. [Persian]