

Executive Challenges for the Administrative Justice Tribunal***Ali Faghih Habibi*****Received: 10/12/2015**Accepted: 08/04/2016*

The court, the highest judicial authority competent to investigate citizens' complaints of actions, decisions and approvals is against the law and sharia units and government officials. This reference is based on the French model of the State Council, formed and great service of its kind offered to the citizens of the sovereign power; So towards strengthening the judicial status for the reference material -Adary has faced a number of challenges that recognition of these challenges can help us in achieving the ideal of public and private rights of citizens to help The court's role in protecting the rights of citizens against state power and government broad powers no secret. The new Court and intellectual contexts - cultural sovereignty requires that public and private aspects of life and the importance of the judicial authority, procedures and problems that citizens be made known to the public. The lack of legislation regarding certain operations and accounts, it is evident that the Court of scientific research and pass bills and take appropriate initiatives This article addresses some of the challenges of one of the most important issues the views of Executive Court issued judicial system of the Islamic Republic of Iran. In this reference arises In addition to the important duty of the judicial court and administrative tasks in the area of complaints, grievances and protests to the officials, government departments and public bodies, non-governmental In cases such Mynmayd.ayn play the role of the legislature is not meant to interfere in matters which are essentially within the competence under the constitution stipulates the separation of powers and the legislature is not in a position to handle The grievances of the people of approvals and regulations are passed that contradicts the Sharia or law or outside the jurisdiction recognized by the approval authority. his important task on the basis of Article 173 of the constitution and Article 19 of the Law on the Court of Justice Administrative Justice Court is vested.

Keywords: Administrative Justice Court, Executive Opinions, Government Officials, Rule of Law, Executive Challenges

* Assistant Professor of Law, Islamic Azad University, Tehran South Branch, faghih.habibi@gmail.com

چالش‌های اجرایی آرای دیوان عدالت اداری

علی فقیه حبیبی*

دریافت: ۱۳۹۴/۰۹/۱۹

پذیرش: ۱۳۹۵/۰۱/۲۰

چکیده

امروزه با عنایت به توسعه وظایف و اختیارات قوه مجریه و بالتبع، افزایش مداخله آن در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی همچنین رسوخ اصل حاکمیت و تفوق قانون در حقوق اداری ضرورت وجود نظارت بر اعمال دولت در جهت حمایت از مردم و رسیدگی به شکایات ایشان نسبت به اقدامات واحدهای اجرایی، به وسیله قانون‌گذاران مختلف احساس شده و مورد پذیرش قرار گرفته است. در فرانسه بعد از انقلاب کبیر این کشور در سال ۱۷۸۹، در جهت وصول به این هدف، قانون شورای دولتی به تصویب رسید.

در ایران دیوان عدالت اداری، عالی‌ترین مرجع قضایی صلاحیت‌دار جهت رسیدگی به شکایت شهروندان از اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع نهادها و مأموران دولتی است. این مرجع که بر اساس الگوی فرانسوی شورای دولتی، شکل گرفته و در نوع خود خدمات فراوانی را به شهروندان جامعه در برابر قدرت حاکمیت ارائه کرده است؛ باین حال، کماکان ایرادات برجسته‌ای نظیر نبود تمهیدات لازم در جهت اجرای آرای دیوان، روشن نبودن کامل موارد صلاحیت، نبود ضمانت اجرای صریح برای نهادهای دولتی و مواردی از این قبیل احساس می‌گردد.

نبود قانون‌گذاری در خصوص برخی عملکردها و تفاسیل دیوان مشهود است؛ امری که پژوهش‌های علمی و تصویب لوایح و طرح‌های متناسب را می‌طلبد. در این نوشتار برخی چالش‌های مربوط به یکی از مهم‌ترین مباحث دیوان یعنی آراء اجرایی صادرشده از این مرجع مطرح می‌شود.

موضوع این پژوهش نیز بررسی چالش‌های موجود در اجرای آراء دیوان عدالت اداری است که در این راه تلاش شده بدون پرداختن به مسائل حاشیه‌ای و فرعی، مستقیماً به اصل موضوع پرداخته شود و در جهت ایرادات راهکارهایی نیز مطرح گردد.

واژگان کلیدی

دیوان عدالت اداری، آراء اجرایی، مقامات دولتی، حاکمیت قانون، چالش‌های اجرایی

مقدمه

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند؛ بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قانون‌گذار مقرر داشته است: رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، ادارات و آیین‌نامه‌های دولتی، در صورتی که تصمیمات، اقدامات یا مقررات با قانون یا شرع مخالفت داشته باشند یا خارج از حدود اختیارات، مقام تصویب‌کننده باشند، در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود. با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری نقش گسترده‌ای را در قوه قضاییه ایفا می‌کند، همواره با چالش و مشکلاتی روبه‌رو است. مهم‌ترین هدف این پژوهش تعیین چالش‌های اجرایی دیوان است و مهم‌ترین اهداف این پژوهش عبارت‌اند از:

۱. ایرادات مرتبط با مراحل اجرای حکم؛
۲. بررسی ضمانت اجرا آرای این دیوان؛
۳. ارائه راه‌کاری برای حل مشکلات اجرای حکم در دیوان.

سؤالات تحقیق

سؤال اصلی

چالش‌ها و مشکلات اجرای آرای دیوان عدالت اداری چیست؟

سؤالات فرعی

- آیا آرای دیوان عدالت اداری دارای ضمانت اجرا هستند؟
- آیا رژیم حقوق خاصی بر اجرای آرای صادرشده از دیوان عدالت اداری حاکم است؟

روش تحقیق و روش تجزیه و تحلیل اطلاعات و داده‌ها

روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی است که با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای-اسنادی گردآوری شده است. در این راستا با استفاده از کتب معتبر علمی، مجلات و پایان‌نامه‌های معتبر، استفاده از پایگاه (تارنما)های علمی و متون قوانین و مقررات به بررسی موضوع پرداخته و در نهایت با توصیف و تحلیل داده‌ها به نتیجه‌گیری پرداخته شده است.

موانع و چالش‌های فراروی اجرا آراء دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری، عالی‌ترین مرجع قضایی صلاحیت‌دار جهت رسیدگی به شکایت شهروندان از اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع واحدها و مأموران دولتی است (اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی). این مرجع که بر اساس الگوی فرانسوی شورای دولتی، شکل گرفته، در نوع خود، خدمات فراوانی را به شهروندان جامعه در برابر قدرت حاکمیت ارائه کرده است؛ بنابراین، تقویت روزافزون جایگاه و شأن این مرجع با اهمیت قضایی-اداری و نظریه‌پردازی در خصوص مبانی، صلاحیت‌ها و سازوکارهای آن می‌تواند ما را در دستیابی به آرمان دفاع از حقوق خصوصی و عمومی شهروندان، یاری کند. در علم حقوق، بحث (ضمانت اجرا) همواره یکی از تفاوت‌های هنجاری اخلاقی و قواعد حقوق است (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ص ۵۴).

اهمیت این امر در مطالعه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، آن است که در صورت نبود یا ضعف ضمانت اجرای آرای مربوطه، فلسفه وجودی و اهداف مترتب بر دیوان، زیر سؤال رفته، تصمیم‌های آن ماهیت تشریفاتی به خود گرفته، زمینه تمرد مأموران دولتی از اجرای وظایف قانونی خود، بیشتر فراهم شده و در نتیجه، حقوق و آزادی‌های شهروندان، مورد تهدید و تعرض قرار می‌گیرد؛ از این رو، بررسی چگونگی ضمانت اجرای آرای مذکور و چالش‌های آن لازم است. به‌طور کلی، ضمانت اجرای آرای صادرشده از دیوان، صدور حکم به انفصال است که از سوی دیوان صادرشده و به واسطه آن، مقامات و مأموران متمرکز از تصمیم دیوان از خدمات دولتی برکنار می‌شوند.

مبحث اول: تراحم اجرا آراء دیوان با حقوق افراد

«اصل امنیت حقوقی از اصول حقوق عمومی است که در تمامی نظام‌های حقوقی مورد استناد قرار می‌گیرد. ریشه این اصل به ویژگی‌هایی از نظام حقوقی بازمی‌گردد که امروزه اجزای جداناپذیر آن نظام‌ها به شمار می‌روند. ثبات نظام حقوقی و تضمین حمایت دائمی از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، قطعیت قواعد موجود در آن نظام و ایجاد اعتماد به نظام حقوقی، از مهم‌ترین این ویژگی‌ها به شمار می‌روند» (ویژه، ۱۳۹۰، صص ۹۶-۹۷).

به دیگر سخن، امنیت شهروندان مستلزم آن است که وضعیت موجود و حقوق مکتسب که از جمله جهات شایع نقض اعمال اداری توسط دیوان عدالت اداری است، به‌عنوان یکی از تضمینات حقوقی امنیت و مرتبط با مقوله حقوق بشر، قابل تلقی است. ممنوعیت سلب یا تحدید حقوق اشخاص به‌موجب تصمیمات دولتی لاحق، طبعاً پای اصل «عطف به ما سبق» نشدن قوانین و مقررات اجرایی را نیز به میان خواهید کشید و ما را ناگزیر به بررسی آن خواهد کرد. از سوی دیگر، در عرصه حقوق اداری نوین و به‌ویژه رویه قضایی انگلستان، اصلی تحت عنوان «انتظارات مشروع» (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۳). تئوریزه و اجرایی شده است که با وجود همپوشانی ظاهری با مفهوم حق مکتسب، اساساً انتظارات مشروع و ممنوعیت عطف به ما سبق شدن قوانین و مقررات، همگی دارای صبغه حقوق بشری هستند؛ از این رو، آن‌ها را ذیل عنوان کلی «امنیت در روابط حقوقی شهروندان و اداره» با عنایت به رویه هیئت عمومی دیوان از نظر خواهیم گذراند.

این تعریف ارائه شده که: «حق مکتسب، حقی ناشی از قرارداد و قانون و در واقع امتیازی است که به اراده و اختیار صاحب حق تملک شده و باید در مقابل تغییر قوانین، به‌عنوان حق مکتسب مورد حمایت قرار گیرد» (کاتوزیان، ۱۳۷۵، ص ۴۶). دیوان عدالت اداری بعضاً در پرتو چنین تعریف و فضای حقوق خصوصی حاکم بر آن، به استناد نفی حق مکتسب شاکی توسط اداره به احقاق حق پرداخته است. آراء شماره ۲۸-۳۱ هیئت عمومی مورخ ۸۰/۲/۲ که در پی شکایت چهار شاکی صادر شده، مثال مناسبی در این زمینه به نظر می‌رسند:

«مفاد بخشنامه شماره الف/۲۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شماره ۰۴۴۳ مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۴ بانک تجارت، مبنی برافزایش نرخ سود تسهیلات اعطایی مسکن به اعضای هیئت علمی دانشگاه و قضاات دادگستری به میزان ۱۸ و ۱۹ درصد در سال که بر اساس قراردادهای منعقدشده از تسهیلات مذکور با نرخ سود کمتری برخوردار شده‌اند، با عنایت به نفوذ و اعتبار شرایط قراردادهای خصوصی بین طرفین، موضوع ماده ۴ آن قانون در باب عدم جواز عطف به ما سبق شدن مقررات، نافی حق ثابت و مکتسب اشخاص مذکور و نتیجتاً مغایر قانون تشخیص داده می‌شود؛ بنابراین، به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال بخشنامه‌های فوق‌الذکر صادر می‌گردد».

دادنامه شماره ۳۸۹ مورخ ۸۶/۶/۴ هیئت عمومی، راجع به ابطال بخشنامه اداره آموزش و پرورش شهرستان سقز نیز درخور توجه است:

«به‌صراحت تبصره یک ماده ۳ قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی مصوب ۱۳۷۴ «مادران شیرده پس از شروع به کار مجدد در صورت ادامه شیردهی، می‌توانند حداکثر تا ۲۰ ماهگی کودک روزانه یک ساعت از مرخصی (بدون کسر از مرخصی استحقاقی) استفاده کنند»؛ بنابراین، بخشنامه شماره ۵۸۱۸۰/۶۰۳۶۲/۲۵۰ مورخ ۸۳/۱۱/۱۱ اداره آموزش و پرورش شهرستان سقز که استفاده از این حق مکتسب قانونی را در مورد کارکنان آموزشی به فاصله بین ساعات تدریس (زنگ تفریح)، مقید و محدود کرده است، خلاف هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات اداره مزبور تشخیص داده می‌شود و مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

دادنامه شماره ۲۰۱ مورخ ۹۰/۵/۱۷ در ابطال بخشنامه شماره ۲۰۰/۴۹۶۴ مورخ ۱۳۸۸/۲/۱۲ سرپرست امور نظام‌های جبرانی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور نیز با عنایت به تضييع حق مکتسب شاکی مقرر می‌دارد:

«با توجه به ماده ۶ قانون «نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ و مصوبه شماره ۴۱۶۹/ت/۲۵۷۰۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۵/۲۳ هیئت‌وزیران» که پرداخت فوق‌العاده ویژه ارتقای شغلی را پس از احراز شرایط مقرر قانونی و کسب امتیازهای لازم در هیئت ممیزه، به نیروهای متخصص و کارشناس و مدیریت دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور تجویز کرده است و با عنایت به اینکه اجرای مقررات مندرج در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ نمی‌تواند حق مکتسب کسانی که حسب مورد واجد شرایط برخوردار از امتیازات ارتقاء شغلی در زمان حاکمیت آن قانون بوده‌اند و باید پرونده آنان جهت طرح در هیئت ممیزه ارسال می‌گردید و به هر دلیل اقدام نشده است را نفی کند، ملاحظه می‌شود که اطلاق بخشنامه مورد شکایت که مقرر داشته «با توجه به اینکه مقرر است از ابتدای سال جاری (۱۳۸۸/۱/۱) قانون مدیریت خدمات کشوری اجرا شود، بررسی پرونده‌های افراد در اجرای طرح مسیر ارتقاء شغلی کارشناسان ارشد، خبره و عالی و ارسال آن‌ها برای تأیید، موضوعیت ندارد»، حق مذکور را منتفی ساخته و لذا مغایر قانون تشخیص و به استناد بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شوند»^۱.

باید توجه داشت که تمسک به معیار حق مکتسب آن‌هم در چارچوب مفهوم پیشین، نمی‌تواند همیشه راهکاری مناسب برای حل اختلافات شهروندان و کارگزاران عمومی به‌ویژه در اعمال صلاحیت‌های اختیاری آنان باشد؛ «چراکه اصولاً حق مکتسب در مقابل اعمال صلاحیت تکلیفی مطرح می‌شود، درحالی‌که انتظار مشروع در برابر اعمال صلاحیت اختیاری قرار می‌گیرد؛ به‌عبارت‌دیگر، در نتیجه اجرای صلاحیت تکلیفی، برای شهروند نوعی حق ایجاد می‌گردد، اما به‌واسطه اعمال صلاحیت اختیاری، صرفاً انتظار مشروعی برای شهروند حاصل می‌شود که رعایت انصاف و حفظ اعتماد عمومی به اداره، حمایت حقوقی از آن‌ها را ایجاب می‌کند؛ ازاین‌رو، آنچه شهروند در محدوده صلاحیت اختیاری بدان نائل می‌شود، اکتساب حق نیست، بلکه صرفاً تحصیل انتظار و توقع معقول و متعارف ناشی از اتکای به تصمیم و اعلام اداری مربوطه است که در چارچوب روابط حقوق

عمومی قابل طرح و بررسی است» (زارعی و بهنیا، ۱۳۹۰، صص ۱۶۳-۱۶۴)؛ بنابراین، درجایی که منشأ انتظار شهروند، تکلیف قانونی دولت و ضوابط صریح قانونی موجد تعهد برای دستگاه اداری است، بی‌اعتنایی اداره به این موضوع، نافی حق مکتسب قانونی شهروند خسارت‌دیده خواهد بود؛ درحالی‌که اگر منشأ خواسته شهروند، اتکای به امتیازات اعطایی ناشی از اعمال صلاحیت‌های اختیاری مقام اداری بدون وجود هرگونه تکلیف قانونی وی باشد، آنچه برای شهروند ایجاد شده «حق» نیست، بلکه «انتظار» نیازمند حمایت حقوقی است که بر اثر تصمیم اداری جدیدی که توقع معقول سابق را سلب کرده، مورد تضییع قرار گرفته است. در کنار مبانی توجیهی حقوق بشری در اصل انتظارات مشروع، می‌توان به کارآمدی اداری نیز اشاره داشت.

«اگر قدرت اداری به گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظاراتی مشروع باشد، به احتمال فراوان مرجعی مشروع تلقی خواهد شد. باور به مشروعیتی مراجع عمومی سودمندتر است؛ چراکه انگیزه افراد برای مشارکت در روند تصمیم‌گیری، همراهی با ابتکارات اداری و پیروی از مقررات اداری را افزایش می‌دهد؛ پیروی بیشتر به نوبه خود بر توانایی پذیرش اصول حقوق اداری‌ای که مقامات دولتی را مکلف به احترام به انتظارات مشروع افراد می‌کند، تنها به سود افراد نیست بلکه منافع بسیاری نیز برای دولت و اداره دارد» (شونبرگ، ۱۳۸۷، صص ۵۱-۵۲).

از جمله قضایای مستند به این معیار در حقوق اداری انگلیس، می‌توان به پرونده‌ای^۲ اشاره داشت که در آن وزارت کشور با صدور بخشنامه‌ای، ضوابط لازم برای اعطای پذیرش و ورود کودکان مهاجر را تعیین کرد. خواهان پاکستانی که بر اساس این مقرر، قصد دریافت مجوز اقامت فرزند خویش را در انگلیس داشت، به استناد تغییر سیاست پذیرش مهاجران، از مطلوب خویش محروم گردید. وی با استناد به رویه‌های گذشته مدعی شد که انتظار مشروعی برایش حاصل گشته و وزارت کشور برای تغییر ناگهانی سیاست خویش، باید ذی‌نفعان را مورد مشاوره یا اطلاع قرار می‌داد. دادگاه نیز با پذیرش این استدلال اظهار داشت مرجع اداری با ایجاد انتظار مشروع، در اتخاذ معیاری متفاوت آزاد نیست (Barnett, 2002, p.907).

علی‌رغم عدم تصریح قانونی در مورد امکان اعمال اصل انتظارات مشروع در دعاوی اداری کشورمان و نیز نبود استناد آشکار دیوان عدالت اداری در صدور رأی به آن، تأمل در برخی پرونده‌ها حاکی از آن است که آنچه به نام حق مکتسب مورد حمایت قاضی اداری قرار گرفته، در حقیقت نوعی انتظار مشروع بوده است؛ برای مثال، هیئت عمومی در مقام صدور رأی وحدت رویه شماره ۶۴۲ مورخ ۸۷/۹/۲۴ مقرر داشته است:

«نظر به اینکه بررسی اهمیت و ارزش تصمیمات و اقدامات کارکنان دولت در انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله و سایر عوامل مؤثر دیگر به شرح فرم ارزشیابی در هر سال، معرف کارمند نمونه و برجسته در واحدهای دولتی و علی‌القاعده، مبنای تعلق حق برجستگی یا گروه تشویقی به کارمند شایسته در زمان اشتغال به خدمت است و صدور حکم بازنشستگی، نافی حق مکتسب قانونی زمان اشتغال به خدمت نیست، بنابراین، دادنامه شماره ۵۵۸ مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۳ شعبه اول دیوان مبنی بر تأیید استحقاق شاکی که مبین این معنی است، صحیح و موافق قانون است. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

در قضیه‌ای دیگر، رأی وحدت رویه شماره ۷۸۹ هیئت عمومی دیوان مورخ ۸۷/۱۱/۸، در اعلام تعارض آراء صادرشده از شعب پنج تجدیدنظر و یازده دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد:

«نظر به اینکه اعطای گروه تشویقی، معطوف به خدمات شایسته مستخدمان واجد شرایط دولت و در مقام قدردانی و تشویق آنان به واسطه ارائه خدمات برجسته است و در نتیجه تعلق آن، مبتنی بر انجام اشتغال به خدمت و از مصادیق حقوق مکتسب قانونی است که بازنشستگی نافی حق مذکور نیست؛ بنابراین، دادنامه شماره ۱۳۳ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰، شعبه پنجم تجدیدنظر که مبین این معنی است، صحیح و موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...»

«ایجاد امنیت در روابط حقوقی ایجاب می‌کند که قانون آینده نتواند موقعیت‌هایی را که اشخاص به دست آورده‌اند، از بین ببرد. مردم باید به نظم حقوقی اعتماد داشته باشند

تا بتوانند آزادانه و با تأمل دربارهٔ سرنوشت کارهای خود تصمیم بگیرند. ناپایداری وضع موجود، دودلی و تردید به بار می‌آورد و اعتماد همگان را به قانون از بین می‌برد» (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ج ۲، ص ۲۸۰). پرواضح است که ممنوعیت «عطف به ما سبق» شدن قانون به‌عنوان یکی از لوازم اصل حاکمیت قانون ارتباطی وثیق با حقوق و آزادی‌های شهروندان دارد؛ «زیرا اگر قانون «عطف به ما سبق» شود، هیچ‌گونه امنیت حقوقی و در نتیجه هیچ تضمینی برای حفظ و بقای حقی که قبل ایجاد شده است، وجود نخواهد داشت» (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۳). شاخص‌ترین قانون مؤید این اصل، اصل ۱۶۹ قانون اساسی و ماده ۴ قانون مدنی^۳ هستند که علی‌الظاهر، قلمروی نفوذ آن‌ها ناظر بر قوانین و نه مقررات دولتی است، منتهی «با عنایت به یکی بودن فلسفه ممنوعیت تسری به گذشته در مورد قوانین و مقررات و اینکه امکان این مهم، امنیت حقوقی شهروندان، وضعیت موجود و حقوق مکتسبه قانونی آن‌ها را مورد تعرض قرار می‌دهد» (آگاه، ۱۳۸۹، ص ۴۳)، حکم ماده قانون مدنی «برای هیئت دولت و هر یک از وزیران و به‌طور کلی برای هر مقام که صلاحیت وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه را دارد، ایجاد الزام می‌کند. مقررات هیچ‌یک از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه نباید به گذشته عطف شود و تجاوز به این اصل، دادرس را مجاز می‌سازد تا از اجرای این‌گونه مقررات خودداری کند» (کاتوزیان، ۱۳۸۱، ص ۲۳۰).

این مهم در نظارت قضایی دیوان عدالت بر اعمال اداری، یا به همراه حقوق مکتسب و یا به تنهایی، به‌کرات مورد استناد قرار گرفته است. پیامد حقوقی در خور توجه قابل‌برداشت از رویه دیوان در این‌باره این است که تسری مقررات موجد حق و تکلیف به قبل از تاریخ تصویب از اختیارات خاص مقنن است. دادنامه شماره ۱۲۸۲ هیئت عمومی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۷ در این‌باره مقرر می‌دارد:

«نظر به صراحت حکم مقنن به شرح ماده ۴ قانون مدنی و اینکه «عطف به ما سبق» کردن قوانین و مقررات قانونی، اختصاص به مقنن دارد، اطلاق قسمت آخر بند ۱- ب مصوبه شماره ۵۰۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۶ شورای اسلامی شهر قزوین، در باب مطالبه عوارض تفکیک واحدهای مسکونی و تسری آن به قبل از ۱۳۸۴/۱/۱، خلاف قاعده مقرر در ماده پیش‌گفته است؛

بنابراین، مستنداً به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ عبارت «... و یا هنگام اولین معامله پس از تفکیک کاشانه (آپارتمان)...» از متن بند ۱- به مصوبه مذکور حذف و ابطال می‌شود».

بند الف دادنامه شماره ۹۸-۸۷ هیئت عمومی مورخ ۷۵/۵/۲۷ نیز اشعار می‌دارد: «چون «عطف به ما سبق» کردن مقررات دولتی با عنایت به وحدت ملاک ماده ۴ قانون مدنی، موافق اصول و موازین قانونی نیست، لذا اطلاق تبصره ۱ از بند تصویب‌نامه شماره ۶۱۲۱۲/ت ۱۱۵۵۵-ه ۱۳۷۴/۲/۲۷ هیئت وزیران و همچنین تبصره ۱ از بند ۱ از قسمت ب بخشنامه شماره ۶۰/۱۰۳۴-مورخ ۷۴/۲/۳۰ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که مفهوم تسری مقررات مندرج در مصوبات مذکور به گذشته است، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود، و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری تبصره‌های مزبور ابطال می‌گردد».^۴

«حق برخورداری از دادرسی منصفانه، دربردارنده مجموعه‌ای از اصول و قواعد است که جهت رعایت حقوق طرفین در رسیدگی به دعوی آنان پیش‌بینی گردیده است. بر این اساس، هر کس حق دارد دعوایش به وسیله دادگاهی مستقل و بی‌طرف، به‌طور منصفانه و ظرف مهلت منطقی و با امکانی برابر با طرف مقابل در دفاع از خود به‌طور علنی مورد رسیدگی قرار گیرد. بر این اساس، از ابتدای ورود در رسیدگی تا اجرای حکم، رعایت برخی تضمینات برای طرفین دعوی اعم از اینکه دعوی موردنظر، مدنی، کیفری و یا اداری محسوب گردد و فارغ از اینکه مرجع رسیدگی‌کننده از نظر سازمانی «دادگاه» (در مفهوم کلاسیک) تلقی گردد یا خیر، ضروری است» (یاوری، ۱۳۸۳، صص ۲۵۴-۲۵۶). همان‌طور که پیش از این به‌اجمال بیان شد، عدم رعایت آیین‌های شکلی مناسب^۵، از جمله جهات مستقل نظارتی در حقوق «کامن‌لا» به شمار می‌رود.

«این اصل صرفاً مبتنی بر تشریفات پیش‌بینی‌شده قانون‌گذار نیست بلکه از اصول کامن‌لایی رویه قضایی انگلستان است که متکی بر مفهوم عدالت طبیعی و برای تحقق انصاف در رویه تصمیم‌گیری اداری است» (Stott & Felix, 1997, p.82). این مفهوم بر دو شاخه مبتنی است: اول قواعد ضد تبعیض^۶ یا بی‌طرفی که محکوم و محدودکننده

دادرسی یا مقام دولتی صادرکننده تصمیمی است که مبنای صدور آن، وجود هرگونه منفعت مالی، سیاسی حزبی است. دوم: حق بر دفاع یا استماع منصفانه^۷ که بیانگر آن است که مقام دولتی تصمیم‌گیرنده، حتی در صورتی که قانون موضوعه وی را مکلف نکرده باشد، قبل از نهایی کردن تصمیم خود که می‌تواند آثار منفی بر اشخاص، گروه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی دیگر داشته باشد، باید نظر آنان را بشنود و در صورت لزوم در تصمیم‌های خود دخالت بدهد.

در حقوق اداری فرانسه، اگرچه این اصل با مشخصات فوق شناخته شده نیست، لیکن اصل «رعایت تشریفات قانونی» تقریباً کارکرد اصل عدالت طبیعی و رعایت آیین‌های رسیدگی در حقوق اداری انگلیس را دارد. از مفاهیمی که از اصل عدالت طبیعی نشئت می‌گیرد، انصاف رویه‌ای است. درحالی‌که عدالت طبیعی بیشتر ناظر بر وظایف قضایی محض است، انصاف رویه‌ای به اعمال و تصمیمات مقامات اجرایی نیز وقتی با حقوق و تکالیف مردم و ارباب رجوع روبه‌رو هستند، درباره آنان تصمیمات مقامات اداری و وظایف خاص آنان معطوف است؛ چراکه در ماهیت امر، مقامات اجرایی نیز وقتی با حقوق و تکالیف مردم و ارباب رجوع روبه‌رو هستند، درباره آنان تصمیمات جدی و دارای منشأ اثر می‌گیرند که باید خالی از منافع شخصی و جانب‌دارانه بوده و اتخاذ آن‌ها، مبتنی بر رعایت الزاماتی نظیر قاعده رعایت حق استماع منصفانه و الزام ارائه دلایل تصمیمات باشد.

رویکرد دیوان عدالت اداری در این زمینه، همچنان بر نظارت بر عدم نقص قوانین موضوعه ناظر بر حق دادرسی منصفانه متکی است و تمسک قضات به معیارهای فراتر از اصل قانونی است، نظیر عدالت طبیعی^۸ و حقوق شکلی^۹ نادر است. آراء صادرشده در این باره، عموماً به قضایایی مربوط است که نقص حق بر دادرسی منصفانه و توابع آن، توسط مراجع شبه قضایی و دادگاه‌های اداری صورت پذیرفته و فرایند غیرمنصفانه اتخاذ تصمیم سایر مراجع عمومی و مقامات اداری، موجب ابطال تصمیمات آن‌ها نشده است. شماری از اصول و تضمینات دادرسی منصفانه، طی شش بند برائت، حق دادخواهی، حق بر دفاع، ضرورت رسیدگی و حق بر مهلت عادلانه رسیدگی ذیلاً بررسی خواهند شد:

«امروزه اصل برائت از حقوق اساسی افراد به شمار می‌رود؛ در مقابل دستگاه حاکم تلقی می‌شود. متهم در پناه آن از احضار بدون دلیل ممنوع است، از حق سکوت، از حق داشتن وکیل، از ممنوعیت شکنجه برای اخذ اقرار، از استثنایی بودن موارد سلب آزادی قبل از اثبات اتهام، از حق رسیدگی توسط قاضی و دادگاه صالح و... برخوردار است» (رحمدل، ۱۳۸۵، ص ۱۳۰). در نظام حقوقی داخلی، اصل ۳۷ قانون اساسی و ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی^۱، شاخص‌ترین نظامات قانونی مؤید اصل برائت هستند. مصادیقی را از آرای هیئت عمومی دیوان که مستند به این اصل هستند، متذکر می‌شویم؛ بند پنج دادنامه شماره ۶۶ مورخ ۸۳/۲/۲۷ در ابطال موادی از آیین‌نامه لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۴۴ وزارت دادگستری اشعار می‌دارد:

«... نظر به اینکه مجرد عدم حضور مشتکی‌عنه جهت ادا توضیحات به منظور کشف حقیقت، قرینه ارتکاب تخلف یا صدق نسبی که به او داده است، محسوب نمی‌شود؛ مفاد ماده ۶۳ آیین‌نامه مورد اعتراض که با وضع قاعده، عدم حضور مشتکی را جهت ادا توضیح قرینه صحت نسبتی که به او داده شده اعلام داشته است، خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص و ابطال می‌گردد...».

دادنامه شماره ۷۷ هیئت عمومی مورخ ۸۲/۲/۲۱ نیز با عنایت به نتایج مترتب بر صدور حکم برائت متهم از ارتکاب قاچاق مقرر داشته است:

«... مقنن به شرح ماده ۲ قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در مقام تعیین تکلیف نتایج مترتب بر صدور حکم به لزوم استرداد اصل کالا یا قیمت آن به نرخ روز صدور حکم و معادل ریالی ارز به نرخ رسمی و جزای پرداختی کرده است؛ بنابراین، بخشنامه شماره ۵۴/۱۰۹/۱۲۵۲/۱۶۸۰۱۷ مورخ ۱۳۸۰/۰۷/۱۱ معاون حقوق گمرک ایران که در این خصوص متضمن ترتیب دیگری غیر از حکم مقنن است، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود...».

رأی وحدت رویه شماره ۱۳۳ هیئت عمومی مورخ ۷۹/۴/۵ نیز در استدلالی مشابه

مقرر می‌دارد:

«نظر به اینکه مفاد رأی قطعی هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری مبتنی بر لزوم اعاده شاکی به خدمت و عدم محکومیت او به تحمل مجازات اداری، محصول بر براءت نامبرده از تخلفات منتسب است؛ بنابراین، دادنامه شماره ۱۲۳۹ مورخ ۲۸ آذر ۱۳۷۷ شعبه دوازدهم از جهت مذکور و ترتب آثار استخدای مربوط به براءت مستخدم دولت، اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد...».

بند ب دادنامه شماره ۱۴۳۷ مورخ ۸۶/۱۲/۵ نیز نوعی مؤید عنایت دادرسان به اصل براءت است:

«... حکم مقرر در تبصره ماده ۹ قانون حمل و نقل و عبور کالای خارجی از قلمرو و جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴، منحصراً مبین جواز پلمپ و ارزیابی محتویات و پلمپ مجدد کانتینر مورد سوءظن قوی است؛ بنابراین، مفاد بند ۳-۳ مصوبه ستاد مذکور^{۱۱} مبنی بر کنترل و ارزیابی کلیه محصولات شرکت‌های حمل و نقل متهم به قاچاق در مراجع قضایی، به لحاظ اینکه توسعه دایره شمول و قانون و مفهوم تعمیم و تسری حکم مقنن بر موارد غیرمشکوک است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مربوط است»^{۱۲}.

«تظلم و دادخواهی از جمله حقوق اولیه همه افراد به شمار می‌رود تا آنانی که حقوق و آزادی و امنیتشان به نحوی در معرض تجاوز قرار گرفته، برای احیای امکان مراجعه به مراجع صالح را داشته باشند.» (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۴). فارغ از اسناد بین‌المللی حقوق بشری،^{۱۳} در نظام حقوقی داخلی، اصل ۳۴ قانون اساسی به صراحت حق دادخواهی و رجوع به محاکم صالح را مورد شناسایی قرار داده است. در باب حق دادخواهی، آنچه در حوزه حقوق اداری حائز اهمیت است، آن است که مقامات اداری صلاحیت تحدید یا سلب این حق را به موجب آیین‌نامه یا بخشنامه ندارند و انجام این مهم، تنها به مقنن یا مرجع مأذون از قبل وی اختصاص دارد. دیوان عدالت اداری در برخی آراء، مبنای ابطال عمل اداری را نقض حق دادخواهی شهروندان توسط مقامات اداری قرار داده است؛ برای مثال، طبق دادنامه شماره ۴۲۳ مورخ ۸۶/۶/۱۸ در ابطال بخشنامه شماره ۴۰۲/۰۱/۱۱۱/۵/۹ مورخ ۱۳۷۸/۷/۲۵ فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته است:

«به صراحت اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می تواند به منظور دادخواهی دادگاهها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد و حسب اصل ۶۱ قانون مزبور، اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاههای دادگستری به عمل می آید و مسئولیت حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت به عهده مقام قضا محول شده است و همچنین به موجب اصل ۱۵۹ آن قانون، مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است؛ بنابراین، اطلاق بخشنامه شماره ۴۰۲/۰۱/۱۱۱/۵/۹ مورخ ۱۳۷۸/۷/۲۵ فرمانده نیروی انتظامی که نافی حق دادخواهی رده های ناجا به ظرفیت سایر رده ها و مسئولیت مربوط، به منظور حل و فصل اختلافات و دعاوی آنان در قلمرو قوانین مدنی و کیفری داخل در صلاحیت مراجع قضایی و موجب محرومیت آنان از تظلم به مرجع قضا به منظور احقاق حق است، خلاف صریح احکام قانون گذار و خارج از حدود اختیارات فرمانده نیروی انتظامی در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود و مستنداً به قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می شود».

همچنین دادنامه شماره ۲۹۷ الی ۳۰۰ هیئت عمومی مورخ ۷۸/۸/۹ در مورد ابطال مصوبه هشتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و چهارصد و سی و نهمین جلسه مورخ ۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی بیان می دارد:

«... نظر به اینکه فرمان مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ حضرت امام خمینی (ره) مفید جواز وضع ضوابط و قواعد خاص به منظور تنظیم و تنسيق امور مربوط به دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و نحوه گزینش و امور انضباطی دانشجویان است و متضمن اذن وضع مقررات خارج از حدود امور مذکور یا مغایر قانون اسلامی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله سلب حق رسیدگی به شکایات توسط مراجع قضایی و نفی صلاحیت آنان نیست؛ مصوبه هشتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای

عالی انقلاب فرهنگی، مبنی بر سلب حق تظلم و دادخواهی به مرجع قضایی صالح در خصوص مورد و نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات نسبت به احکام هیئت مرکزی گزینش دانشجویان و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان، مغایر اصول و مواد قانونی تشخیص داده می‌شود».

حق دفاع به معنای آن است که تمام کسانی که ضدشان دعویایی اقامه می‌شود، بتوانند در شرایطی آزاد و انسانی و با تمسک به راهکارهای قانونی، در مقابل ادعای مطرح شده از خود دفاع کنند. «یکی از کمترین حقوقی که متهم در جریان یک دادرسی عادلانه و منصفانه باید از آن برخوردار باشد، حق استفاده از وکیل مدافع است» (نجفی توانا، ۱۳۸۵، ص ۵۲). عدم رعایت این حق توسط مراجع اداری و یا شبه قضایی، موجبات بطلان تصمیمات یا اقدامات آنان را فراهم خواهد آورد. در این باره رأی شماره ۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۵/۳/۵ در شکایت شکات از بخشنامه شماره ۳۷۸۵/۱۰ مورخ ۶۲/۸/۱۲ صادر شده از سازمان تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد: «بخشنامه مذکور مبنی بر عدم پذیرش اشخاص ثالث به عنوان نماینده یا وکیل، از جهت حصر و قیود مندرج در آن مخالف مقررات قانون مدنی در باب وکالت تشخیص داده و از این جهت ابطال می‌گردد».

نقض حق دفاع شهروندان توسط مقامات اداری، منحصر به سلب یا تحدید حق دسترسی به وکیل مدافع نیست و می‌تواند مصادیق دیگری نیز داشته باشد. تخدیش حق اطلاع متهم از جزئیات اتهامات منتسب از جمله این موارد است که در دادنامه ۳۵۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۸۸/۴/۲۸، در ابطال قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب هیئت عالی نظارت قانون رسیدگی به تخلفات اداری، با استناد به اصول مسلم حقوقی مورد توجه قضات قرار گرفته است:

«... با توجه به اینکه وظایف هیئت عالی نظارت در خصوص نظارت و ایجاد هماهنگی بین هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و بررسی آرای آنها و ابطال تمام یا جزئی از آرای مذکور و یا انحلال برخی از هیئت‌ها با رعایت قانون ملازمه‌ای با وضع مقررات مربوط به آیین دادرسی در هیئت‌ها ندارد،

اساساً اصول مسلم حقوقی و هدف قانون‌گذار مبین ضرورت اطلاع متهم از جزئیات اتهامات منتسب و دلایل و مدارک مثبت آن به‌منظور امکان دفاع است. بنا به جهات فوق‌الذکر، قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۹ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری که تشخیص هیئت را در مورد ارائه یا عدم ارائه اسناد طبقه‌بندی‌شده به عهده هیئت‌ها گذاشته و این قسمت مورد اعتراض قرار گرفته است، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

«با وجود آنکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تضمیناتی برای حق دفاع اندیشیده شده است»^{۱۴}، اما این تضمینات مخصوص رسیدگی‌های کیفری و قضایی است؛ باین‌حال، به‌دلیل وجود برخی از شباهت‌ها نظیر شباهت‌های ساختاری و کارکردی میان مراجع اختصاصی اداری و دادگاه‌های قضایی، می‌توان ادعا کرد که این تضمینات دفاعی را باید تا حدی که با هدف غیرقضایی کردن این فرایندها در تغایر نباشد، در مراجع اختصاصی اداری نیز اعمال کرد. در بسیاری از رسیدگی‌های مراجع اختصاصی اداری، حق دفاع افراد و امکان شنیدن حرف آن‌ها نادیده گرفته شده است؛ برای مثال، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری احکام مهمی را صادر می‌نماید که نسبت به حقوق و منافع شهروندان اثرات مهمی دارد. باین‌حال، مقررات مربوط به این کمیسیون در خصوص حضور شخصی که پرونده‌اش در کمیسیون مطرح است و امکان دفاع و شنیده شدن دلایل توجیهی ساکت است و مطلبی ندارد. در تصمیمات فردی نیز هیچ الزام کلی وجود ندارد تا مقامات اداری مکلف باشند در مواردی که عدالت رویه‌ای ایجاد می‌نماید، قبل از تصمیم‌گیری سخنان و دلایل افراد ذی‌نفع را استماع کنند؛ برای مثال، می‌توان به تصمیمات هسته‌های گزینش اشاره داشت که در سرنوشت افراد و حقوق آن‌ها تأثیر بسزایی دارد. قوانین و آیین‌نامه حاکم بر این هسته‌ها، فاقد هرگونه احکامی دایر بر امکان فرد از منافعش نزد این

هسته‌ها و دعوت از او برای استماع دلایلش است. امکان شکایت از تصمیمات هسته‌های گزینش یا هیئت مرکزی در دیوان عدالت اداری (بر اساس ماده ۱۳ قانون دیوان) نیز، نقصان و کاستی عدم توجه به عدالت رویه‌ای در مرحله اخذ تصمیم را برطرف نمی‌سازد؛ چراکه رویه و تفسیر دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که این مرجع، خودش را به مفهومی از اصل قانونی بودن محدود کرده است که جز به مطابقت تصمیم با عبارات و واژگان مندرج در قانون برآیندی ندارد. این در حالی است که در قانون گزینش و بسیاری از قوانین دیگر که موجد صلاحیت تصمیم‌گیری برای مقامات اداری می‌باشند، استماع و دعوت از افراد برای بیان دلایل و دیدگاه‌ها در خصوص قانون نیامده و با تفسیر دیوان از اصل قانونی بودن، امکان نظارت قضایی بر این گروه تصمیمات از حیث نقص اصول عدالت رویه‌ای، عملاً غیرممکن است» (فلاح‌زاده، ۱۳۹۰، صص ۱۸۹-۱۹۲).

پذیرش و بررسی مستندات و ادله طرفین دعوی توسط کارگزاران اداری یا مراجع شبه قضایی ذی‌ربط، از جمله وظائف آنان محسوب می‌شود که استنکاف از انجام آن، نافی مفهوم دادرسی منصفانه و موجد حق اعتراض برای ذی‌نفع خواهد بود. این مهم در چند دادنامه، مبنای ابطال عمل اداری ناقص این اصل قرار گرفته است؛ دادنامه شماره ۵۹۴ مورخ ۸۳/۱۲/۹ در این باره بیان می‌دارد:

«با عنایت ب بند الف ماده یک قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۵۵ و سایر مقررات مربوط در باب مسئولیت سازمان ثبت احوال کشور در زمینه ثبت ولادت اشخاص و صدور شناسنامه به آنان بر اساس مدارک معتبر مثبت هویت و تابعیت آنان و اینکه حکم مقرر در ماده ۴۵ قانون مزبور، ناظر به تردید در هویت و تابعیت اشخاص در صورت عدم ارائه مدارک معتبر در جهت اثبات امر مزبور است، مفاد بند ۳-۱ از بخشنامه شماره ۳۲۱/۷۲۴۱ مورخ ۱۳۷۵/۴/۲۱ اداره ثبت احوال تهران که فاصله ازدواج و تاریخ تولد را به مدت ۵ سال، علی‌الاطلاق و فارغ از وجود مدارک و مستندات معتبر، موجب تردید در تشخیص هویت و تابعیت اعلام داشته و به ضرورت تحقق

توسط نیروی انتظامی تأکید کرده است، مغایر اعتبار اسناد معتبر رسمی و حکم قانون گذار تشخیص داده می شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد».

دادنامه شماره ۳۴۹ مورخ ۸۱/۱۰/۱ در ابطال بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی نیز در این باره خواندنی است:

«هرچند برقراری و پرداخت مستمری به عائله تحت الکفاله شخص بیمه شده به شرح مقرر در تبصره یک ماده ۷۲ قانون تأمین اجتماعی، منوط به تحقق و اجتماع کلیه شرایط قانونی و احراز آن ها توسط مقام و مرجع ذیصلاح بر اساس دلایل و مدارک معتبر است، لیکن وضع قاعده آمده مبتنی بر امتناع از رسیدگی به ادعای عائله تحت تکفل بیمه شده متوفی و نفی مطلق دلایل و مدارک معتبر آنان، خلاف اصول و مقررات قانونی در باب لزوم رسیدگی به ادعای اشخاص ذی نفع و مستندت آنان در زمینه مطالبه مستمری مربوط نیست؛ بنابراین، بخشنامه شماره ۵۰۰۰/۹۲۶۸ مورخ ۱۳۷۷/۵/۱۱ سازمان تأمین اجتماعی که شعب سازمان را منحصرأ در زمان حیات بیمه شده بر اساس تقاضای کتبی او مجاز به بررسی موضوع کفالت والدین اعلام داشته و ادعای اشخاص ذی نفع را پس از فوت بیمه شده علی الاطلاق قابل بررسی و پذیرش ندانسته است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن سازمان در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می شود»^{۱۵}.

مستند و مستدل بودن حکم، از اساسی ترین قواعد انشای احکام قضایی است که در اصل ۱۶۶ قانون اساسی^{۱۶} مورد توجه قانون گذار اساسی قرار گرفته است. رویه دیوان عدالت اداری حاکی از آن است که لزوم مستند و مستدل بودن، صرفاً معطوف به احکام محاکم است و ظاهر اصل ۱۶۶ نیز مؤید این موضوع است، لذا عدم رعایت این مهم توسط مراجع شبه قضایی و دادگاه های اداری نظیر هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری، در مواردی موجبات ابطال تصمیمات ترافعی آن را فراهم آورده است؛ برای مثال، این هیئت در مقام صدور رأی وحدت رویه، در دادنامه شماره ۱۰۱ مورخ ۶۸/۱۰/۲۸، اظهار می دارد:

«اصل ضرورت توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آن‌ها در تصمیمات و آراء صادرشده از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که مصرحات قانونی عدیده نیز در هر یک از مواضع مربوط مؤید آن است. کما اینکه به صراحت ماده ۴۵ قانون بازسازی نیروی انسانی مصوب ۶۰/۷/۵، آرای هیئت‌های بدوی تجدیدنظر بازسازی، باید موجه و متکی به دلایل و مدارک معتبر و مقنن باشد که عدم مراعات آن از مصادیق بارز و عدول از اصول و قواعد آمره بوده و از موجبات نقض آراء هیئت‌ها به شمار می‌رود؛ بنابراین، دادنامه شماره ۶۳/۲/۱۸۶۳۰، شعبه اول دیوان، در حدی که مفید این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...».

دادنامه شماره ۱۱۹ مورخ ۶۸/۱۲/۲۴ نیز در این راستا قابل توجه است:

«آراء صادرشده از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، علی‌القاعده باید مبتنی بر دلایل متقن و متغیر و ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رأی بدون رعایت قاعده فوق‌الذکر که از اصول بدیهی داوری است، موافق مقررات و موازین قانونی نیست؛ بنابراین، دادنامه شماره ۷۶۱/۳۱۳۱ صادرشده از شعبه ۱۲ دیوان عدالت اداری که متضمن این معنی است مطابق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد...»^{۱۷}.

لازم به ذکر است که در حقوق اداری، لزوم مستند و مستدل بودن تصمیم، ناظر بر کلیه کارگزاران عمومی و نه صرفاً مراجع قضایی و شبه قضایی است؛ «اصل لازم به بیان دلایل^{۱۸} تصمیم‌ها یکی از اصول رفتار منصفانه است که طبق آن مقامات سیاسی و اجرایی ملزم می‌شوند در مواردی که احتمال دارد تصمیمات و اقدامشان، به منافع مردم یا گروهی از مردم صدمه بزنند، مبانی و دلایل تصمیم‌های خود را به صورت واضح و آشکار برای همگان بیان کنند و آن‌ها را در دسترس عموم مردم قرار دهند تا کسانی که احتمالاً حقوقشان مورد تعرض قرار می‌گیرند، قادر باشند چنان تصمیم‌هایی را مورد نقد قرار دهند و از آن‌ها به سازمان‌ها و دیوان‌های اداری یا حقوقی صلاحیت‌دار اعتراض کنند. از اهداف اساسی تأمین دلایل تصمیم‌گیری در حقوق اداری این است که تصمیم‌های دولتی

بر اساس معیارهای بنیادین اتخاذ شده است. به علاوه بیان دلایل کمک می کند که اگر اشتباه یا خطایی در جریان تصمیم گیری صورت گرفته باشد، نسبت به اصطلاح و تصحیح آن مبادرت شود» (زارعی، ۱۳۷۶، صص ۳۸-۳۹).

«در حقوق اداری انگلستان، تکلیف به ارائه دلایل تصمیم اداری، از جمله شقوق مفهوم عدالت طبیعی محسوب می شود که تجلی منطقی و مطلوب اصل لزوم رفتار منصفانه^{۱۹} به شمار رفته و موجبات شفافیت بیشتر فرایندهای اداری را فراهم می آورد؛ از جمله قضایای شاخص در این باره در رویه قضایی محاکم انگلیس، می توان به قضیه ای^{۲۰} اشاره داشت که خواهان ها، به خاطر اتهام قتل، به حبس ابد محکوم شده بودند. طبق ماده ۳۵ قانون عدالت کیفری مصوب ۱۹۹۱، یکی از مقامات اداری دستگاه قضایی بریتانیا، صلاحیتی اختیاری مبنی بر ارجاع پرونده های زندانیان به هیئت آزادی مشروط برای بازنگری را یافته بود. تقاضای خواهان ها، برای آزادی مشروط بدون ارائه هیچ گونه دلیل رد شد. آن ها، در تقاضای نظارت قضایی تصمیم اداره متخذه، مستندات مربوط به تصمیم را خواستار شدند. مجلس لردان در این قضیه اظهار داشت: گرچه قانون ذی ربط، تکلیف عامی را مبنی بر ارائه دلایل تصمیم اداری شناسایی نکرده، اما اتخاذ تصمیم بدین نحو در چنین قضایای مهمی، پرتعارض با منافع عمومی و لوازم اصل انصاف است. علاوه بر این، درجایی که تصمیم، قابلیت نظارت قضایی داشته باشد، اطلاع از مستندات مورد استفاده مرجع عمومی که برای خواهان مسئله آفریده است، برای وی ضروری و بدیهی به نظر می رسد» (Hawke & Parpworth, 1998, p.175).

به نظر نمی رسد نظامات قانونی عادی موجود در کشورمان و نیز اصل ۱۶۶ قانون اساسی، مؤید «اصل الزام به بیان تصمیم اداری» باشند و از این حیث، قابلیت اعمال این اصل بر تصمیمات مدیران دولتی محل تردد به نظر می رسد؛ اما توجه به دیگر اصول قانون اساسی به شرح: «محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی» و نیز بند هشتم همان اصل به شرح: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش»، در باب لازم الاتباع بودن اصل الزام به بیان دلایل برای

مقامات اداری شایان توجه به نظر می‌رسد؛ به این ترتیب که «خودداری مدیران دولتی از ارائه دلایل تصمیم‌های خود، به عدم پاسخگویی به مردم منجر می‌شود. وقتی مدیری خود را در برابر مردم و نهادهای سیاسی و قضایی مستقل، پاسخگو و مسئول ندانست، تنها به نظرات خود متکی شد و خود را دارای اختیار تام دانست، راه برای ایجاد خودکامگی و انحصارطلبی و استبداد بازخواهد شد.

از آن گذشته، لازمه مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خود مطابق بند هشت اصل مذکور، اطلاع عموم آنان از تصمیم‌های دولتی است و اطلاع آنان از تصمیم‌های دولتی نیز ممکن نیست، مگر آنکه آن‌ها را اعلام کنند و از همه مهم‌تر بیان دارند که چگونه و بر اساس چه اصول و موازینی اتخاذ شده‌اند. چگونه می‌توان انتظار داشت مردم در سرنوشت اجتماعی خود نقش فعال داشته باشند، درحالی که از دستیابی به دلایل تصمیماتی که قصد اصلاح آن را دارند، محروم‌اند.

لذا علی‌رغم عدم تصریح قانونی، به نظر می‌رسد چه شهروندان در مقام شکایت و چه دیوان عدالت اداری در دادرسی اداری، صلاحیت الغای حقوقی تصمیمات اداری ناقض اصل الزام به بیان دلایل را داشته باشند؛ امری که تاکنون در کنترل صلاحیت‌های اختیاری مقامات عمومی در رویه دیوان مغفول مانده است»^{۲۱}.

علاوه بر اینکه رعایت زمان منطقی رسیدگی به دعوای مطرح شده توسط مرجع دادرسی از لوازم حق بر دادرسی منصفانه است، خواهان و خوانده نیز باید مهلت و تسهیلات مناسب و کافی برای دفاع از خویش در مراحل بدوی و تجدیدنظر دادرسی داشته باشد. در این باره، هیئت عمومی دیوان در رأی وحدت شماره ۵۲ مورخ ۷۳/۵/۱۵، صرفاً با استناد به اصول و قواعد بدیهی و مسلم دادرسی، بر لزوم احتساب فاصله بین اقامتگاه تجدیدنظرخواه تا مقر مرجع تجدیدنظر و افزایش مهلت اعتراض بر اساس آن صحنه گذاشته است.

حق مالکیت، از جمله حقوقی است که ریشه فقهی دارد و در نظامات حقوقی داخلی و بین‌المللی نیز بر آن صحنه گذاشته شده است. در فقه اسلامی، مبنای حق مالکیت اصل تسلیط است که از مجموعه روایات، به ویژه حدیث نبوی «الناس مسلطون علی اموالهم» سرچشمه گرفته است. در قوانین داخلی، اصل ۴۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هرکس

مالک حاصل کسب‌وکار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب‌وکار خود، امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند. اصل ۴۷ نیز، مالکیت شخصی از راه مشروع را، محترم شمرده است. قانون مدنی نیز در تعیین ضوابط استیفای این حق، مقررات مفصلی دارد که به ذکر دو ماده مرتبط به بحث ما اکتفا می‌کنیم؛ از جمله مواد ۳۰ و ۳۱ که مقرر می‌دارند: «هر مالکی نسبت به مایملک خود، حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد و هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون». اسناد منطقه‌ای و بین‌المللی حقوق بشر نیز هر یک به نحوی، این حق را مورد شناسایی قرار داده‌اند، برای نمونه ماده هفده اعلامیه جهانی حقوق بشر به شرح: «هر شخصی منفرداً یا به‌طور اجتماع، حق مالکیت دارد و احدی را نمی‌توان خودسرانه از حق مالکیت محروم کرد»، مؤید حق مالکیت است.

اما در بحث ما که راجع به تضييع حقوق مردم توسط اعمال اداري دستگاه‌های اجرایی و مقامات عمومی است، تحدید یا سلب حق مالکیت، عموماً در قالب تملک رایگان املاک و اراضی شهروندان یا الزام آنان به واگذاری بلاعوض ملکشان یا محروم کردن آنان از اعمال حقوق مالکانه بروز می‌یابد. دیوان عدالت اداری در قضایای متعددی، در پی شکایت شهروندان و در پرتو حق مالکیت اقدام به ابطال نظامات دولتی سالب این حق کرده است؛ برای نمونه، هیئت عمومی طی دادنامه ۳۸۷ ۳۸۶ مورخ ۷۸/۱۱/۲۴ مقرر کرده است:

«با عنایت به وظایف و مسئولیت‌های کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در زمینه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها و توجه به تعریف طرح تفصیلی به شرح مذکور در بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت مسکن و شهرسازی، وضع قاعده خاص مبنی بر الزام مالک اراضی بایر و مزروعی به واگذاری قسمتی از ملک خود به شهرداری به‌طور رایگان در زمان تفکیک و به لحاظ استفاده از خدمات عمومی شهری و همچنین اختصاص ۶۰٪ از اراضی به دولت به‌واسطه تفکیک و تبدیل کاربری آنها، خلاف اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص و خارج از حدود اختیارات قانونی کمیسیون مذکور است؛

بنابراین، بند ۷۴ و تبصره ذیل بند ۷۳۴ طرح تفصیلی شهرستان ارومیه، مستند به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

دادنامه شماره ۱۳۵۷ مورخ ۸۶/۱۱/۱۶ نیز متذکر می‌شود: «با عنایت به مادّین ۳۰ و ۳۱ قانون مدنی در باب اعتبار مالکیت مشروع اشخاص و اصل تسلیط و آثار قانونی مترتب بر آن و عدم جواز تملک یا تصرف اراضی و املاک اشخاص به‌طور رایگان بدون موافقت و رضایت آنان و یا اذن صریح قانون‌گذار و با توجه به حدود وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر به شرح مقرر در شقوق ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، بند ۷ مصوبه شماره ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۳ شورای اسلامی شهر اسفراین که متضمّن وضع قاعده آمره در جهت الزام اشخاص به واگذاری ۳۰ درصد زمین خود به‌طور رایگان به شهرداری محل است. خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر اسفراین تشخیص داده می‌شود»^{۲۲}.

اشتغال، حق هر فرد انسانی است و هر شهروندی می‌تواند با اشتغال به شغلی که مایل است، تسهیلات و امکانات معاش خود و خانواده‌اش را فراهم نماید^{۲۳}. این حقوق در اصل بیست و هشتم قانون اساسی به شرح: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نسبت برگزیند»، مورد تأکید واقع شده و بند چهار اصل ۴۳ همان قانون نیز، «رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری» را از ضوابط اقتصادی کشور برشمرده است. در برخی قضایای مطرح در دیوان عدالت اداری، این مرجع با عنایت به این حق شاکی، عمل اداری سالب آزادی و انتخاب شغل را باطل کرده است؛ از جمله، رأی شماره ۸۲ هیئت عمومی مورخ ۷۳/۷/۲۳ است که اظهار می‌دارد:

«به‌موجب اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند»؛ نظر به اینکه رانندگی اتوبوس بین‌شهری از نوع مشاغل ممنوعه نیست و اشتغال به آن، به لحاظ داشتن شغل دولتی منع نشده است، بخشنامه فرمانده پلیس‌راه ژاندارمری، مشعر بر ممنوعیت کارکنان دولت

از اشتغال به شغل مزبور مغایر قانون تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ ابطال می‌گردد». دادنامه شماره ۲۷ هیئت عمومی مورخ ۷۶/۳/۳۱ نیز شایان توجه است: «با عنایت به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون بخش تعاونی اقتصاد، مجرد داشتن رابطه استخدامی با دولت با عنوان کارمند، با فرض وجود سایر شرایط مقرر در قوانین، مانع عضویت در شرکت‌های تعاونی تولیدی خصوصی نیست؛ بنابراین، بند «الف» بخشنامه شماره ۵/۵۹/۶۱ مورخ ۷۴/۱۱/۲۳ معاون امور تعاونی‌های وزارت تعاون، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد»^{۲۴}.

حق بر مسکن، از جمله حقوق بنیادینی است که در اسناد حقوق بشری، همراه با سایر مظاهر رفاه اجتماعی و زندگی شایسته نظیر خوراک، پوشاک و مراقبت‌های پزشکی، مورد تأکید قرار گرفته است^{۲۵}. در نظام حقوقی داخلی، اصل سی و یکم قانون اساسی در این باره مقرر می‌دارد: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است یا رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند به‌خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرایی این اصل را فراهم کند». بند نخست اصل ۴۳ همان قانون نیز، تأمین نیازهای اساسی نظیر مسکن را از جمله ضوابطی می‌داند که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر آن استوار است. این حق بنیادین در بند الف دادنامه ۵۷۷ هیئت عمومی مورخ ۸۳/۱۱/۱۸، مستند اصدار رأی قرار گرفته است:

«استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مشابه و یکسان در شرایط مساوی و اینکه اعطا، هرگونه امتیاز به اشخاص بدون وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب، منوط به حکم صریح قانون‌گذار است و اینکه رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان در تمام زمینه‌های مادی و معنوی به حکم بند ۹ اصل سوم قانون اساسی، از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است. همچنین به موجب مدلول اصل سی و یکم قانون اساسی، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی

است؛ بنابراین، عبارت «خود و همسر و فرزندان تحت تکفل» از ماده ۷ فصل سوم آیین‌نامه اجرایی فروش خانه‌های سازمانی و خارج از حدود اختیارات تشخیص و به‌موجب قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال گردید». در متون و اسناد بین‌المللی، تعریف روشنی از حق بر محیط زیست سالم ارائه نشده است، اما مواد ۱۴ و ۱۵ پیش‌ترج سومین میثاق بین‌المللی حقوق همبستگی^{۲۶} در بیان حق بر محیط زیست سالم بیان می‌کند: «هر انسان و کلیه انسان‌ها به‌صورت گروهی حق دارند تا از محیط سالم و متعادل از نظر زیست‌محیطی و مساعد برای توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی برخوردار گردند. دولت‌های عضو متعهد می‌گردد که شرایط طبیعی حیات را دچار تغییرات نامساعدی نمایند که به سلامت انسان و بهزیستی جمعی صدمه وارد کند، صدمه‌ای که برای توسعه جمع ضروری باشد و راهی برای اجتناب از آن وجود نداشته باشد، قابل قبول محسوب می‌گردد».

همچنین اصل اول اعلامیه استکهلم^{۲۷} بیان می‌دارد: «انسان از حقوقی بنیادین برای داشتن آزادی، برابری و شرایط مناسب زندگی در محیط زیستی که به او اجازه زندگی به حیثیت و سعادت‌مندانه را بدهد، برخوردار است. او رسماً مسئولیت حفاظت و بهبود محیط زیست برای نسل‌های حاضر و آینده را دارد». حق انسان بر محیط زیست سالم، به‌عنوان لازمه تحقق و استیفای سایر حقوق یا یکی از آنهاست. برای نمونه ارتباط وثیق این حق با حق حیات، به‌منزله اساسی‌ترین حق بشری، غیرقابل انکار است. خلاصه آنکه «حق بر محیط زیست سالم، یکی از اشکال بیان حیثیت انسانی تلقی می‌گردد که مکمل حقوق بشر برای نسل حاضر و شرط تحقق آن برای نسل آینده است» (امیرارجمند، ۱۳۷۳، ص ۳۳۳).

دیوان عدالت اداری در قضایای اداری مرتبط با محیط زیست، عموماً مسئله حفاظت از محیط زیست را به‌عنوان موضوع فرعی قضیه مطرح کرده و به‌منزله بخش توجیهی رأی و تکمیل استدلال از آن بهره‌جسته است. دادنامه شماره ۴۰۹ مورخ ۸۲/۱۰/۱۴ هیئت عمومی در خصوص ابطال بخشنامه وزارت نیرو، معطوف به لزوم صیانت از منابع آبی و متضمن عباراتی درخور توجه است که ذیلاً ذکر می‌کنیم:

«بدون تردید حفظ و صیانت از منابع و ذخایر آبی کشور و به‌ویژه سفره‌های زیرزمینی و بهره‌برداری بهینه از آن‌ها یک ضرورت است و باید به‌عنوان یک امر حیاتی مورد توجه قرار گیرد و همه سعی کنیم تا از افت شدید سفره‌های زیرزمینی و بهره‌برداری بی‌رویه و غلط و غیرفنی از منابع یادشده پرهیز شود و به‌خصوص در مناطق کم‌آب و دشت‌هایی که با محدودیت شدید منابع آبی و نزولات جوی مواجه هستیم، این موضوع از اهمیت و حساسیت بیشتری برخوردار است و دستگاه‌های اجرایی و قانونی، به‌ویژه وزارت نیرو و کشاورزی در این رابطه مسئولیت بیشتری به عهده دارند.

البته باید با روش‌های قانونمند و فرهنگ‌سازی و ترویج و تشویق و آموزش، چه در حفظ ذخایر و سفره‌های زیرزمینی و چه در بهره‌برداری از آب‌های مهارشده و یا مهار بیشتر منابع آبی کشور، به‌ویژه در مناطق مرزی، تدبیر و تلاش و اقدام لازم و قانونمند انجام پذیرد. لیکن از آنجاکه اقدامات کلیه دستگاه‌ها همواره باید بر اساس قانون و مقررات باشد و از اعمال سلیقه‌های گوناگون و فراقانونی اجتناب شود و با توجه به اصل ۵۳ قانون اساسی که مقرر می‌دارد کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و هم پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب، به‌موجب قانون انجام می‌گیرد و نیز اصل ۵۲ قانون اساسی و اینکه کلیه درآمدهای دستگاه‌ها باید به حساب خزانه‌داری کل واریز و کلیه پرداخت‌ها طبق قانون و اعتبارات مصوب انجام پذیرد و با توجه به تبصره ۱ ذیل ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی که وصول آب‌بها یا حق‌النظاره آب بخش کشاورزی به عهده وزارت کشاورزی قرار داده است و مفهوم از ماده ۳۳ قانون پیش‌گفته و تبصره‌های ذیل آن، هرگونه نرخ آب را (نه حق‌النظاره) برای مصارف شهری و کشاورزی و صنعتی و سایر مصارف، پس از تصویب شورای اقتصاد قابل وصول می‌داند و همچنین بنا بر منطوق بند به ذیل ماده مزبور، در موارد که استحصال آب به‌وسیله دولت انجام نمی‌پذیرد، دولت می‌تواند به ازای نظارت و خدماتی که انجام می‌دهد با توجه

به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه و در صورت لزوم، عوارضی را تعیین و از مصرف‌کننده وصول نماید... با ملاحظه جهات یادشده بخشنامه ۴۷۱۳۳/۴۲۱ ° ۱۳۶۵/۱۱/۱ و ۵۳۶۲۳ - ۱۳۶۶/۲/۱۴ وزارت نیرو، با اصول قانون اساسی و ضرورت گردش خزانه ولو به صورت جمعی خرجی و نیز مخالف صلاحیت‌های وزارت جهاد کشاورزی و عدم رعایت تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مذکور و نیز عدم رعایت نظر شورای اقتصاد و دولت طبق ماده ۳۳ و بند ب ماده مذکور و نیز عدم ملاحظه شرایط اقتصادی و اجتماعی مناطق مختلف کشور بنا بر امکانات، شرایط ضرورت‌ها و شاخص‌های قابل قبول و درآمدها و هزینه‌های مربوط در تعیین میزان حق‌النظاره و صلاحیت هیئت‌وزیران در باب تشخیص و تعیین میزان حق‌النظاره و صلاحیت هیئت‌وزیران در باب تشخیص و تعیین میزان حق‌النظاره، بخشنامه مورد شکایت خلاف قانون اساسی و خلاف اختیارات وزیر نیرو و خلاف قانون تشخیص و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد» (به نقل از: هداوند مشهدی، ۱۳۹۰، ص ۱۶۱).

مبحث دوم: پیچیدگی مراحل اجرا آرا و چالش‌های آن‌ها

به‌طور کلی، حکم به انفصال از خدمات دولتی در دو مورد صادر می‌شود:

أ) در ضمن دادرسی‌ها: چنانچه در اثنای رسیدگی‌ها، دیوان، مدارک و اسناد خاصی را از واحدهای دولتی مطالبه کند و آن واحدها از اجرای این دستور، استنکاف کنند به انفصال محکوم می‌شوند؛ ماده ۱۶ قانون دیوان، مقرر می‌دارد: «... دیوان می‌تواند در صورت لزوم، سوابق و اسنادی را که در واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته و شهرداری‌هاست، مطالبه کرده و ملاحظه نماید. واحدی که پرونده یا سند نزد اوست، مکلف است در مهلتی که دیوان تعیین کرده، سوابق یا سند مورد مطالبه را ارسال نماید و اگر به عللی انجام آن مقدور نباشد، جهات آن را به دیوان اعلام کند؛ در غیر این صورت، متخلف به انفصال موقت تا یک سال محکوم خواهد شد». همین مجازات، مقرر است در موردی که دیوان، احتیاج به اخذ توضیح از نماینده واحدهای مذکور در بند الف ماده ۱۱ دارد و

مسئول مربوطه از تعیین نماینده، خودداری کند یا نماینده تعیین شده از حضور در دیوان، استنکاف کند. پس در حین دادرسی، استنکاف واحد دولتی مربوطه از تعیین نماینده و یا خودداری از ارائه اسناد و مدارک مربوطه، از مبانی صدور حکم انفصال هست (آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۹، ماده ۲۳).

ب) بعد از صدور رأی: مهم‌ترین وجه ضمانت اجرا در خصوص نحوه اجرای آرای دیوان مربوط به مرحله اجرای آن‌هاست. ماده ۲۱ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «واحد‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نهادهای انقلابی، مکلف‌اند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مذکور است، اجرا کنند و در صورت استنکاف با حکم رئیس کل دیوان به انفصال از خدمات دولتی به مدت یک تا پنج سال محکوم می‌شوند».^{۲۸}

از آنجاکه فلسفه صدور حکم انفصال، جلوگیری از ترمرد واحدهای دولتی در مقابل تصمیم‌های دیوان بوده و نفس انفصال از خدمات دولتی، نوعی محرومیت از حقوق اجتماعی و قانونی است، این حکم به‌نوعی مجازاتی است که قانون‌گذار برای عدم اجرای تصمیمات دیوان در نظر گرفته است.

در نتیجه، حکم به انفصال، ماهیت کیفری داشته و دیوان در صدور این رأی به‌مثابه یک دادگاه کیفری، مأمور متخلف را به مجازات یادشده محکوم می‌کند. این مجازات، دارای وجهه بازدارنده بوده و در قالب محرومیت از یکی از حقوق اجتماعی (تصدی خدمات دولتی) محقق می‌شود (قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، ماده ۲۵).

علاوه بر آن، تصریح آیین دادرسی دیوان به‌ضرورت احضار مأمور مستنکف و دفاع وی از خود، دلیلی بر حضوری و کیفری بودن حکم به انفصال است؛^{۲۹} زیرا در سایر موارد احضار اصحاب دعوی، جزو تکالیف اختیاری دیوان بوده و عموماً آرا به‌صورت غیابی صادر می‌شوند.^{۳۰}

فارغ از تقسیم‌بندی‌های یادشده، شاید بتوان حکم به‌نوعی انفصال را نوعی مجازات اداری در زمره مجازات موضوع قانون تخلفات اداری دانست. قانونی که به استناد آن، اخراج، انفصال، کسر حقوق و... جزو مجازات اداری تلقی شده و در یک

مرجع غیرجزایی صادر می‌شوند (قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ماده ۹)؛ بنابراین، حکم به انفصال، مجازاتی اداری است که رأساً از سوی رئیس کل و یا شعب دیوان، به عمل می‌آید و به خاطر غیرجزایی بودن، از نظر تقسیم‌بندی کلی، ماهیت حقوقی دارد، لیکن ماهیتاً در زمره آرای که محاکم حقوقی [مدنی] به صدور آن‌ها مبادرت می‌ورزند نیز نمی‌باشند. تصریح قانون دیوان به «ابلاغ آرای دیوان با ضوابط قانون آیین دادرسی مدنی» (قانون دیوان، ماده ۱۷ و آیین رسیدگی آن، ماده ۳۳۰)، قرینه‌ای بر حقوقی بودن تمام آرای صادرشده از دیوان حتی حکم به انفصال است.

به اعتقاد بنده دیدگاه اخیر، ارجحیت داشته و به دلیل اشراف دیوان عدالت اداری بر فرایندها و مراجع اداری کشور، صلاحیت این مرجع در برخورد مستقیم با مأموران و مدیران مستنکف از اجرای تصمیم‌های خود، جزو لوازم صلاحیت‌های محوله به آن است. باید دید دقیقاً چه شخصی و یا چه مرجعی به صدور حکم انفصال، مبادرت می‌ورزد؟ با مراجعه به آیین دادرسی دیوان درمی‌یابیم که حکم به انفصال در اثنای دادرسی، صرفاً از سوی شعبه مربوط دیوان که پرونده در تحت نظر اوست، صادر می‌شود (آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ماده ۲۳)؛ ولی قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۱۶)، به‌طور دقیق مرجع صدور حکم انفصال را مشخص نکرده است.

اما در مورد حکم انفصال بعد از صدور رأی، قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۲۱) و آیین دادرسی مربوطه (قانون دیوان عدالت اداری، ماده ۴۹)، رئیس کل دیوان را مرجع صدور حکم یادشده می‌دانند؛ تفاوتی که میان احکام انفصال، صرف‌نظر از مرجع صدور آن‌ها، وجود دارد، مدت آن‌هاست؛ حکم صادرشده از شعبه مربوطه، انفصال موقت تا یک سال است و حکم صادرشده از رئیس کل دیوان به مدت یک تا پنج سال است. به نظر می‌رسد با توجه به شأن قضایی ممتاز رئیس کل دیوان، سقف اختیارات او در صدور حکم به انفصال، افزایش‌یافته و ضمانت اجرای مذکور، صرفاً در مورد استنکاف از اجرای رأی قطعی دیوان (نه مقدمات رسیدگی‌ها) به وی تفویض شده است. با توجه به اطلاق این اختیار رئیس کل، باید قائل به این امر بود که نامبرده هم در صورت استنکاف از اجرای آرای قطعی شعب (اعم از بدوی و تجدیدنظر) و نیز خودداری از اجرای آرای هیئت عمومی دیوان، اقدام به صدور حکم انفصال می‌کند.

باید دید تیغ تیز انفصال از خدمات دولتی، مأموران و کارمندان کدام بخش از قوای سه گانه را در برمی گیرد؟ آیا صرفاً ناظر بر مأموران دستگاه های اجرایی (شامل وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی، شهرداری ها و نهادهای انقلابی) است یا آنکه کارگزاران قوای مقننه و قضاییه و نهادهای مسلح، رؤسای نهادهای انقلابی، دبیر شورای نگهبان و مقام های اداری آن نهاد، هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی و کادر اداری آن، رئیس قوه قضاییه و معاونان وی، از اجرای رأی یا دستور صادر شده از دیوان عدالت اداری، استنکاف ورزند، مجازات انفصال به طور مستقیم متوجه آن ها می شود یا خیر؟ در توضیح این مطلب لازم است بیان شود که ظواهر قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳)، بیانگر صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات شهروندان به طرفیت دولت (در مفهوم قوه مجریه)، واحدهای دولتی و مأموران آن هاست که در خصوص اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و یا شرع (به تشخیص فقهای شورای نگهبان) و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، اقامه می گردند. البته، قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات مربوط به تضييع حقوق استخدامی کلیه مستخدمان کشوری و لشگری در تمام قوای سه گانه و نهادهای مختلف را در صلاحیت دیوان، قرار می دهد.

در عمل، شاهد آن هستیم که رویه قضایی دیوان، در راستای تأمین و تقویت اصل حاکمیت قانون و شرع بر تمام تصمیم گیری های کلان در کشور، مقررات و تصمیمات غیرسیاسی و غیرقضایی در سایر دستگاه های کلان در کشور، مقررات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی^{۳۲} را تحت پوشش قرار داده است؛ برای مثال، صلاحیت خود در نظارت بر تطبیق مصوبات آن نهادها با شرع و قانون را محرز دانسته است. در سال های اخیر، رئیس مجلس شورای اسلامی^{۳۳} و شورای نگهبان (آیین نامه تأسیس دفاتر نظارتی انتخابات) نیز به تصویب مقررات اجرایی تحت عنوان (آیین نامه) دست زده اند؛ بنابراین، به استناد اندیشه حاکم بر رویه قضایی دیوان، این مقررات نیز می توانند مشمول نظارت دیوان، قرار گیرند.^{۳۴}

در نتیجه، عملاً مأموران و واحدهای دولتی طرف شکایت در دیوان، از قوه مجریه، فراتر رفته و شامل نهادها و دستگاه های سایر قوا نیز شده است. حال با توجه به فلسفه

ضمانت اجرای حکم به انفصال برای تضمین اجرای درست و فوری آرای دیوان، آیا مأموران مستنکف از اجرای این آرا در سایر قوا نیز مشمول آن می‌شوند؟ اگر پس از صدور رأی و یا دستور مقتضی دیوان، رؤسا و مدیران عالی این دستگاه‌ها از اجرا و یا ترتیب اثر دادن به آن، خودداری کنند، آیا رئیس کل دیوان و یا شعبه مربوطه، می‌توانند رؤسا آن‌ها را از تصدی مناصب مربوطه، منفصل و محروم کنند؟ به شرح زیر، میزان کارآمدی و یا ناتوانی اهرم (انفصال) در قوای سه‌گانه را در خصوص مقام‌های کلیدی آن قوا، بررسی می‌کنیم:

أ) گستره حکم به انفصال در قوه مجریه: ماده ۲۱ اصلاحی ۱۳۷۸ قانون دیوان، مقرر می‌دارد: «واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نهادهای انقلابی مکلف‌اند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مزبور است، اجرا کنند...»، به تصریح ماده ۱۶ همان قانون نیز (دیوان در صورتی که مقتضی بداند طرفین دعوی را برای رسیدگی و اخذ توضیح، دعوت می‌نماید و هم‌چنین دیوان در صورت لزوم می‌تواند سوابق و اسنادی را که در واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته و شهرداری‌هاست، مطالبه کرده و ملاحظه کنند...).

در صورت استنکاف مراجع یادشده از ارائه اسناد و مدارک لازم، مأموران مستنکف به تشخیص شعبه مزبور، از خدمات دولتی، منفصل می‌شوند. با توجه به مواد یادشده باید گفت: استفاده از حربه انفصال از خدمات دولتی، اصولاً مربوط به حوزه قوه مجریه شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و مؤسسه‌های وابسته به آن‌هاست؛ بنابراین، چنانچه هریک از مقام‌های قوه مجریه، از اجرای آرای دیوان، و یا دستورهای شعبه‌های شعب آن، برای ارائه اسناد و مدارک لازم خودداری کنند، رئیس کل دیوان و یا شعبه مربوطه می‌تواند آن‌ها را از خدمات دولتی منفصل سازد؛ اما آیا در عمل نیز این‌گونه است؟ توضیح آن‌که نصب و عزل قدرتمندترین مقام‌های قوه مجریه (شامل رئیس‌جمهوری، وزیران و فرماندهان ارشد نیروهای مسلح) تابع سازوکارهای مشخصی در قانون اساسی بوده و با الزام‌های مقرر در یک قانون عادی نظیر قانون دیوان عدالت اداری، نمی‌توان ترتیبات معایری را ایجاد کرد. در زیر،

احتمال‌های مربوط به استفاده از اهرم انفصال از خدمات دولتی را در مورد مقام‌های یادشده، بررسی می‌کنیم:

• رئیس‌جمهوری: چنانچه رئیس‌جمهوری از اجرای رأی دیوان، خودداری کند و برای مثال دستورات قضایی دیوان در خصوص حقوق استخدامی کارمندان نهاد ریاست جمهوری و یا کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را نادیده بگیرد، آیا استناد به حربه انفصال در مورد وی صادق است؟ اگرچه برخورد قاطع با دولتمردان عالی‌رتبه مستنکف از اجرای آرای دیوان عدالت اداری، به جهت حفظ حقوق شهروندی و تأمین آرمان حاکمیت قانون و شرع، دارای اهمیت فراوانی است لیکن از آنجاکه در قانون اساسی، ترتیبات خاصی جهت برکناری رئیس‌جمهوری لحاظ شده، به نظر می‌آید حکم به انفصال وی در صورت استنکاف از اجرای آرای دیوان در عمل، مشکل و چالش‌آفرین باشد. در قانون اساسی دو راهکار برای عزل رئیس‌جمهور متخلف و یا دارای ضعف در مدیریت و یا بی‌کفایتی او مقرر شده است: شیوه سیاسی که در قالب استیضاح رئیس‌جمهوری و رأی دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عدم‌کفایت او صورت می‌گیرد.^{۳۵} شیوه قضایی که در قالب رأی دیوان عالی کشور به تخلف رئیس‌جمهور از وظایف قانونی خود صورت می‌گیرد.

• وزرا: وزیران به‌عنوان مدیران ارشد بزرگ‌ترین واحدهای دولتی، ممکن است هدف تیر انفصال قرار بگیرند. بدین معنی که امکان دارد در برابر اجرای آرای صادرشده از دیوان عدالت اداری، مقاومت کنند. اگر ظاهر مواد مربوط به حوزه عمل انفصال را مدنظر قرار دهیم، باید قائل به اختیار شعبه یا رئیس‌کل دیوان در انفصال وزیر مربوطه باشیم، لیکن شخصیت حقوقی وزیر که ترکیبی از شأن سیاسی و موقعیت عالی اداری اوست، ایجاب می‌کند که در عمل، عزل وی را منطبق با سازوکارهای مندرج در قانون اساسی بدانیم. این قانون، شیوه پایان خدمت یک وزیر را عزل وی (از طرف رئیس‌جمهوری) (اصل ۱۳۶) و رأی عدم اعتماد مجلس به‌واسطه استیضاح (اصل ۸۹) می‌داند. به اعتقاد من در صورت مقاومت یک وزیر در برابر آرای دیوان و صدور حکم به انفصال وی، اثر واقعی و عینی این حکم به‌واسطه عزل او (از طرف رئیس‌جمهوری) و یا استیضاح و اعلام عدم اعتماد نمایندگان مجلس به وی آشکار می‌شود. پس وزیر

مستنکف از اجرای آرای دیوان، به‌طور مستقیم به استناد حکم انفصال صادر شده از دیوان، از خدمت، منفصل نمی‌شود بلکه امکان دارد حکم یادشده، مستندی برای فعال شدن ترتیبات مقرر در قانون اساسی باشد. کاربرد حکم به انفصال در مورد مقام‌های پایین‌تر از وزرا، همواره محتمل و ممکن است.

• فرماندهان نیروهای مسلح: نیروهای مسلح از نظر ساختاری و سازمانی، متعلق به قوه مجریه‌اند، ولی مدیریت آن‌ها به‌طور استثنایی با مقام رهبری است (اصل ۱۱۰، بند ۴). در اجرای این فرماندهی عالی، عزل و نصب و قبول استعفا رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه و فرماندهان عالی نیروی نظامی و انتظامی با اوست (اصل ۱۱۰، بند ۸، قسمت‌های د و ه). حال چنانچه یکی از فرماندهان عالی نیروی‌های مسلح، از اجرا و یا ترتیب اثر دادن به آرا و تصمیمات شعب دیوان و یا هیئت عمومی خودداری کند؛ برای مثال، ابطال جزء یا کل مقررات مصوب خود را نپذیرفته و مصوبه باطل شده از سوی دیوان را همچنان به اجرا گذارد، آیا رئیس شعبه مربوطه و یا رئیس کل دیوان می‌توانند مقام‌های یادشده را به‌طور مستقیم از خدمات دولتی، منفصل سازند؟ به نظر بنده به‌دلیل محوریت مقام رهبری در عزل و نصب و یا قبول استعفا مقام‌های مذکور، دیوان، عملاً فاقد صلاحیت برای انفصال آنان است و شاید بتوان صدور حکم به انفصال را مستندی برای اقدام مقام رهبری در عزل فرمانده خاطی دانست. البته در مورد نظامیانی که به‌طور مستقیم توسط مقام رهبری عزل و نصب نمی‌شوند، امکان اثرگذاری فوری و عینی حکم انفصال صادر شده از دیوان، به‌طور قانونی امکان‌پذیر است.

ب) گستره حکم به انفصال در قوه قضاییه: رئیس و مسئولان نهاد قوه قضاییه، معاونان وی و رؤسای کل دادگستری از مقام‌های کلیدی در دستگاه قضایی‌اند. حال اگر برای مثال یکی از قضات دادگستری به استناد تضييع حقوق استخدامی خود به دیوان شکایت کرده و این مرجع، حکم به ورود شکایت داده و دستگاه قضایی را به اتخاذ مشی خاصی در قبال شاکی وادار کند و یا آنکه مقررات مصوب مقام‌های قضایی، خلاف شرع و یا قانون اعلام شده و آنان علی‌رغم ابلاغ رأی دیوان از اجرای آن خودداری کنند، تکلیف چیست؟ به نظر می‌رسد در عمل، منفصل کردن رئیس قوه قضاییه (که عزل و نصب او با مقام رهبری است) (اصل ۱۵۷)، از سوی دیوان و به استناد حکم انفصال، غیرممکن است، مگر اینکه

حکم یادشده را دلیلی بر عزل و یا قبول استعفای او از جانب مقام رهبری بدانیم. در خصوص مقام‌های دیگر قضایی در قوه قضاییه نیز که اصل بر عدم عزل آن‌ها، مگر در موارد خاصی آن هم به استناد رأی دادگاه عالی انتظامی قضات است (اصل ۱۶۴)، صدور حکم انفصال، نمی‌تواند در بدو امر و به‌طور مستقیم، مؤثر واقع شود، لیکن می‌تواند به‌عنوان دلیلی بر تعقیب قاضی مستنکف از اجرای رأی دیوان در دادگاه انتظامی قضات مطرح شود. سایر مأموران بخش‌های اداری و مالی قوه قضاییه، موضوع حکم به انفصال قرار می‌گیرند.

ت) گستره حکم به انفصال در قوه مقننه: قوه مقننه در ایران، ترکیبی از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است؛ به‌گونه‌ای که مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان، علی‌الاصول اعتبار قانونی ندارد (اصل ۹۳)، وظیفه اصلی مجلس، قانون‌گذاری و نظارت بر کارکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی و در مواردی نیز نظارت بر همه دستگاه‌ها (اصل ۹۰) و وظیفه شورای نگهبان، نظارت بر مصوبات مجلس (اصل ۹۶) و کنترل صحت برگزاری انتخابات مربوط به مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی است (اصول ۹۴ و ۹۹). آیا اصولاً ممکن است قوه مقننه و کارمندان و وابستگان آن مخاطب نظارت‌های دیوان عدالت اداری و یا موضوع حکم انفصال قرار گیرند؟ در پاسخ باید گفت: کلیه کارگزاران، مستخدمان و ابواب‌جمعی قوه مقننه در دو محور، مشمول نظارت‌های دیوان می‌باشند: در خصوص حقوق استخدامی آن‌ها که در صورت ادعای تضييع آن حقوق، شاکی و یا شاکیان ذی‌نفع در دیوان، اقامه دعوا می‌کنند.

در خصوص اقدام، تصمیم و یا مقرره خلاف شرع و قانون مقام‌ها و مدیران در قوه مقننه، موضوع از سوی دیوان قابل‌رسیدگی است؛ زیرا جامعیت اصل حاکمیت قانون و شرع بر کلیه قواعد از جمله تصمیم‌ها و مقررات (آیین‌نامه و غیره) اقتضا می‌کند که بتوان از این مقررات به دیوان شکایت کرد. در سال‌های اخیر، رئیس مجلس شورای اسلامی، اقدام به تصویب آیین‌نامه اجرایی کرده و نیز شورای نگهبان به تصویب آیین‌نامه اجرایی دست‌زده است (آیین‌نامه ایجاد دفاتر نظارتی انتخاباتی). به نظر می‌رسد می‌توان از این مصوبات به دیوان عدالت اداری، شکایت کرد. به شرح زیر، امکان و یا عدم امکان کاربرد انفصال در مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، بررسی می‌شود:

• در مجلس شورای اسلامی: اگر حسب شکایت یک یا چند نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در خصوص حقوق استخدامی آن‌ها و یا شکایت از تصمیم، اقدام و یا مصوبه مادون قانون رئیس و اعضای هیئت رئیسه مجلس و مدیران بخش‌های اداری و پژوهشی، موضوع در دیوان مورد رسیدگی واقع شده و تخلف مقام‌های یادشده، محرز شود و درعین حال، آن مقامات از اجرای تصمیم قضایی دیوان، استنکاف بورزند، (واحدی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۹). آیا محتملی برای استفاده از حکم انفصال می‌توان یافت؟ به نظر می‌رسد پذیرش حکم به انفصال مقام‌ها و مدیران مجلس شورای اسلامی که اصالتاً در زمره نمایندگان منتخب ملت به شمار می‌روند، دشوار است و شأن و موقعیت خاص نماینده و پیش‌بینی شرایط خاصی جهت برکناری و یا استعفای وی (آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مواد ۸۸ و ۹۲)، می‌تواند مانعی فراروی اثرگذاری عینی صدور حکم به انفصال، قلمداد شود. البته حکم مذکور، ممکن است مقدمات استعفای نماینده‌ای را فراهم کند که در ساختار و سازمان داخلی مجلس شورای اسلامی، عهده‌دار مناصبی نظیر ریاست و یا نیابت مجلس است. اثر فوری حکم انفصال در پایان بخشیدن به رابطه استخدامی مقامات و یا مدیران شاغل در ساختار داخلی مجلس که اصالتاً عهده‌دار منصب نمایندگی در همان دوره نیست، متصور و امکان‌پذیر است؛ بنابراین، کارمندان بخش‌های اداری، اجرایی و پژوهشی مجلس شورای اسلامی در صورت صدور حکم به انفصال، ضد آنان، قاعدتاً باید از خدمت، منفصل شوند.

• در شورای نگهبان: این شورا دارای دو دسته عمده وظایف و اختیارات است: وظایف سیاسی کلان، نظیر کنترل مطابقت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات مختلف که در صلاحیت اعضای فقیه و حقوقدان آن شورا است (اصول ۹۶ و ۹۹). وظایف و اختیارات اداری و اجرایی و مالی که تسهیل‌کننده وظایف بالاست و از طریق کارمندان و مستخدمان آن شورا، تحقق می‌یابد. (قانون مقررات مالی شورای نگهبان، مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۰). چنانچه دبیر شورای نگهبان و یا قائم‌مقام وی و یا سایر اعضای آن شورا به آرای دیوان عدالت اداری در خصوص تضييع حقوق استخدامی مستخدمان و وایستگان سازمانی به آن شورا و یا ابطال اقدام، تصمیم یا مقرر خلاف قانون و یا شرع آن مرجع، بی‌توجهی کنند، آیا

استناد به حکم انفصال، موجه است؟ در پاسخ باید گفت: در قانون اساسی، نصب و عزل نیمی از اعضای شورای نگهبان (فقها) با مقام رهبری (اصل ۱۱۰، بند ۶) و انتخاب اعضای حقوقدان آن شورا با رئیس قوه قضائیه (مقام منصوب رهبری) و مجلس شورای اسلامی است (اصل ۹۱، بند ۲)؛ از این رو، حکم به انفصال که در یک قانون عادی، مقرر شده، نمی‌تواند تشریفات مندرج در قانون عالی - یعنی قانون اساسی - را نقض کند؛ بنابراین، اثر عینی حکم انفصال، صرفاً متوجه مقام‌هایی در شورای نگهبان است که جزو اعضای دوازده نفره شورا نباشند. البته بدیهی است مقاومت دبیر، قائم‌مقام و یا سایر اعضای شورای نگهبان در برابر آرای دیوان می‌تواند زمینه عزل اعضای فقیه توسط مقام رهبری و یا برکناری حقوقدانان توسط مجلس و یا رئیس قوه قضائیه (در صورت امکان) را فراهم سازد. کاربرد حکم به انفصال در خصوص مقام‌های اداری دیگر در شورا، به‌طور قانونی بدون اشکال است.

مبحث سوم: ضمانت اجرا آرای صادرشده دیوان عدالت اداری و چالش‌های آن

دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهاد تضمین‌کننده حقوق شهروندان لازم است که در برابر سازمان‌های دولتی از اقتدار برخوردار باشد؛ به این صورت که دستگاه‌های دولتی در صورت محکومیت، آرای این نهاد را اجرا کنند. قانون جدید دیوان در پاسخ به استنکاف مراجع دولتی و عمومی از اجرای آرای شعب و هیئت عمومی، مجازات انفصال را در موارد ذیل مقرر کرده است:

قانون جدید دیوان در پاسخ به استنکاف مراجع دولتی و عمومی از اجرای آرای شعب و هیئت عمومی، مجازات انفصال را در موارد ذیل مقرر کرده است:

۱. عدم پاسخ خواننده بدون عذر موجه در مهلت ۱ ماهه: ۳ ماه تا ۱ سال، تبصره ماده ۳۰.

۲. خودداری شخص حقیقی یا نماینده شخص حقوقی از حضور در شعبه برای ادای توضیح بدون عذر موجه پس از احضار: یک ماه تا یک سال (تبصره ۲ ماده ۴۳).

۳. عدم تعیین نماینده توسط خواننده یا عدم حضور شخص معرفی شده در مهلت اعلامی: دو ماه تا یک سال (تبصره ۳ ماده ۴۳)؛ اما در مورد این سه قسم انفصال دو نکته چالش برانگیز است:

نخست عدم پاسخ مراجع دولتی یا عمومی به دیوان تا پیش از این با مجازاتی همراه نبود جز اینکه «عدم وصول پاسخ، مانع رسیدگی نبوده و شعبه با توجه به مدارک موجود به پرونده رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌کند» که اتفاقاً در ماده ۳۰ قانون جدید دیوان نیز آمده است؛ اما اینکه صرف عدم پاسخ قابل مجازات باشد، اراده جدید قانون‌گذار است که به علت جلوگیری از تضییع حق خواهان و اساساً بی‌احترامی به مرجع قضایی انشا شده است. دوم تبصره ۲ ماده ۴۳ که عیناً تکرار تبصره ماده ۳۰ قانون جدید دیوان است، برای عدم حضور نماینده تعیین شده شخص حقوقی، حداقل مجازات انفصال را یک ماه معین کرده، اما در تبصره ۳ ماده ۴۳ از «عدم حضور شخص معرفی شده در مهلت اعلام شده از سوی شعبه دیوان» سخن رفته که به نظر می‌رسد همان وضعیت تبصره ۲ باشد و با این تفسیر، مقنن برای یک حالت، دو مجازات متفاوت (یک و دو ماه) مقرر کرده است. مگر اینکه چنین تفسیر شود که مقنن در موضوع عدم حضور نماینده شخص حقوقی طرف شکایت در تبصره ۲ برای خود آن نماینده و در تبصره ۳ برای بالاترین مقام مرجع طرف شکایت مجازات تعیین کرده است که در این صورت هم فارغ از تأمل برانگیز بودن نحوه انشا یا تفسیر ماده، صرف تفاوت یک ماه آن‌هم در حداقل مجازات، غیرمنطقی است؛ اما این ماده از بعدی دیگر نیز قابل تأمل است که البته در سال ۸۵ نیز چنین بود و مقنن، آن را در قانون عیناً تکرار کرده که به نحوه تعیین مجازات برمی‌گردد. چه اینکه در این تبصره، قانون‌گذار نتیجه عدم حضور شخص حقیقی یا نماینده شخص حقوقی را «جلب» یا «انفصال موقت» مشخص کرده است؛ در حالی که جلب به‌خودی‌خود مجازات نیست و برای الزام به پاسخگویی به کار می‌رود. آخر اینکه مستند به ماده ۱۱۸، مجازات مذکور در خصوص «احضار مسئول و عدم حضور بدون عذر موجه» در مرحله اجرای حکم نیز جاری است که در قانون فعلی نبوده و به شایستگی مورد نظر قرار گرفته است. نکته‌ای که در اینجا لازم به ذکر بوده این است که امتناع واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر

مؤسسات عمومی و مأموران آن‌ها از ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه که وفق ماده ۴۴ قانون دیوان که اگر دلایلی مبنی بر ارسال نشدن باشد، باید به دیوان اعلام و در صورت موجه ندانستن دلایل توسط این مرجع و مطالبه مجدد و امتناع از ارسال ظرف مدت یک ماه مستنکف به انفصال موقت یا کسر یک‌سوم حقوق و مزایا محکوم گردد. امری که «حسب مورد مانع اختیار دیوان برای اقدام مقتضی در جهت دستیابی به دلایل و مدارک موردنیاز یا صدور رأی طبق مدارک و قرائن موجود در پرونده نیست». گفتنی است در قانون جدید در مقایسه با ماده ۳۲ قانون سال ۸۵ عبارت اخیر اضافه شده که با هدف تبیین بیشتر اختیارات دیوان ارزیابی می‌شود.

مبحث چهارم: پرونده‌های مطرح شده در دیوان و گستردگی بحث اجرا آرا

دیوان عدالت اداری، تنها مرجع عالی اداری کشور، با سی‌وسه شعبه مستقر در تهران، با حجم بالایی از پرونده‌های مطرح شده روبه‌روست (فاطمی و جلالی، ۱۳۹۴، ص ۵۸). بر اساس ارقام اعلام شده در سال ۱۳۹۰، «حدود ۱۱۰ هزار پرونده در دیوان مطرح شده که با توجه به این آمار، هر شعبه باید در سال، بیش از سه هزار پرونده را رسیدگی کند». در حقیقت، روند رو به تزاید دعاوی اداری در ایران و استقرار تمام شعب دیوان عدالت اداری در استان تهران، هم‌چنین عدم پیش‌بینی مرور زمان در خصوص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری (تا پیش از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۲)، قضات دیوان را با خیل عظیمی از پرونده‌ها مواجه می‌سازد که بسیاری از آن‌ها توسط شهروندان ساکن در سایر استان‌ها و شهرستان‌ها به دیوان سرازیر شده‌اند. این در حالی است که ضرورت دادرسی عادلانه و دستیابی به عدالت اداری، اقتضا دارد که قضات با طیب‌خاطر و در مهلتی معقول و متناسب، با عنایت به قواعد منطقی و درعین‌حال، مقتضیات اجتماعی و بعضاً اداری و سازمانی به رسیدگی و صدور رأی پردازند. همان‌گونه که یکی از اساتید بزرگ بیان می‌دارند: «انسان ماشین محاسبه نیست و هدف حقوق محدود به اعمال قواعد منطقی نمی‌شود. تفاوت انسان با ماشین حساب در این است که کور و بی‌هدف عمل نمی‌کند. موجود متفکر پیوسته در حال شدن و در حرکت و تحول است و برای خود، هدف و مقصودی دارد و ابزارها و فنون را برای

رسیدن به آن انتخاب می‌کند. این گروه زندگی و عاقل است و آرمان‌های اجتماعی انگیزه‌های آگاهانه و ناخودآگاه دارد». علی‌رغم این موضوع، تعداد بی‌شماری دعاوی مطرح شده در مراجع قضایی، قدرت تفکر و استدلال منطقی و توجه به اقتضائات اجتماعی را از دادرس سلب می‌کند و موجب می‌شود دادرس نتواند آن‌طور که باید در توجیه و تنظیم اسباب صدور رأی اهتمام ورزد. تعداد محدود شعب دیوان، شمار زیاد پرونده‌های مطرح شده در دیوان و لزوم رسیدگی و صدور حکم در رابطه با آن‌ها، به‌طور طبیعی این احتمال را که کیفیت، قربانی کمیت آرای صادر شده شود، افزایش می‌دهد؛ «این در حالی است که صرف رأی دادن به استناد ظاهر قوانین آن‌هم با آمار بیشتر، ملازمه با اجرای عدالت ندارد. چه بسا احکامی که تسلی‌بخش خاطر نیست و با اصول و مبانی عدالت فاصله زیادی دارد، حکم درست دادرس مایه فصل خصومت است، لکن هر فصلی موجب وصل نیست»؛ بنابراین، دیوان عدالت اداری در دستیابی به رویه‌ای منسجم و ارزشمند بدون اتخاذ تدابیری که حجم پرونده‌های ارجاعی به دیوان را کاهش دهد، با مشکل مواجه خواهد شد.

عده‌ای بر این عقیده‌اند (فاطمی و جلالی، ۱۳۹۴، ص ۵۹): که «برای کاستن از حجم پرونده‌ها در دیوان می‌توان در برخی از پرونده‌ها، شاکی را ملزم کرد در شکایات خود ابتدا به نهاد یا سازمانی که از آن شکایت دارد، مراجعه کند و از طریق اداری سعی کند اختلاف خود را حل نماید»؛ اما این شیوه نمی‌تواند مؤثر واقع شود؛ چراکه «اداره که خود، مرتکب امر خلاف قانون شده است، به خطای خود اعتراف نمی‌کند و از سوی دیگر، این امر خلاف اصول و موازین عدالت است که شاکی به مشتکی‌عنه، یعنی خود اداره ارجاع داده شود». در راستای کاهش حجم پرونده‌های ارجاعی به دیوان، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۳ بنا به پیشنهاد شماره ۱۴۵۱۴/۲/۱۱۱ وزارت دادگستری و به استناد ماده ۱۸۹ تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳، آیین‌نامه اجرایی شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری را تصویب کرد.

صرف‌نظر از اینکه اساساً تشکیل شورای حل اختلاف مغایر با اصول متعدد قانون اساسی (همچون اصول ۳۴، ۱، ۱۶، ۱۵۹، ۱۶۳، ۱۶۴) بود، «سپردن وظیفه خطر قضاوت

به شوراهای حل اختلاف به لحاظ ناآشنا بودن با موازین شرعی و قانونی و نداشتن صلاحیت صدور حکم، مغایر با اصول و موازین اسلامی نیز است». همین امر به همراه برخی دلایل دیگر، منجر به انحلال شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت در شهریورماه سال ۱۳۸۸ به دستور رئیس قوه قضاییه گردید.

از جمله عواملی که تأثیر زیادی در کاهش حجم پرونده‌های مطرح شده در دیوان دارد، پیش‌بینی مرور زمان جهت طرح دعوی در دیوان عدالت اداری است که این مهم در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مطرح نظر قرار گرفته است و تبصره ۲ ماده ۱۶ در این رابطه مقرر می‌دارد:

«از زمان تصویب این قانون، مهلت تقدیم دادخواست، راجع به موارد موضوع بند ماده ۱۰ این قانون، برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است. مراجع مربوط مکلف‌اند در رأی یا تصمیم خود تصریح کنند که رأی یا تصمیم آن‌ها ظرف مدت مزبور در دیوان قابل اعتراض است. در ابتدا به موضوع ابلاغ رسیدگی می‌نماید. در مواردی که به موجب قانون سابق، اشخاصی قبلاً حق شکایت در مهلت بیشتری داشته‌اند، مهلت مذکور، ملاک محاسبه است».

در حقیقت با اتمام مهلت اعلام شده، امکان طرح دعوی موضوع بند ماده ۱۰ که مهلت طرح آن‌ها، منقضی گردیده است، وجود نخواهد داشت. همچنین تأسیس شعب دیوان عدالت اداری در مرکز استان‌های سراسر کشور نیز، می‌تواند در کاهش حجم پرونده‌ها و دعاوی مطرح شده در شعب مؤثر بوده و متعاقباً رسیدگی و صدور رأی، با تأمل بیشتر قضات همراه شده، فرصت و امکان مطالعه آرای سایر قضات در موارد مشابه را فراهم آورد.

مبحث پنجم: تخصص ناکافی قضات دیوان و تأثیر آن بر آرا صادرشده

تفکیک نظام دادرسی اداری از دادرسی کیفری و مدنی در ایران و تأسیس نهادی با عنوان دیوان عدالت اداری، برای اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات

واحدهای دولتی و مأموران آنها و آیین‌نامه‌های خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده باهدف تضمین حقوق و آزادی‌های افراد ملت در برابر تجاوز و تعدی دولت و تحقق حاکمیت قانون است.

«دولت قانونمند در این معناست که دستگاه دیوانی، تابع مجموعه‌ای از قوانین و مقررات خارج و برتر از دولت بوده که به‌طور محدودکننده‌ای بر آن تحمیل شوند». دولت قانونمند، جز در صورت وجود عناصر حداقلی لازم، از جمله تحدید قدرت، سلسله‌مراتب و نظارت‌پذیری تحقق نمی‌یابد و از میان سه مؤلفه فوق، اصل نظارت‌پذیری از آن جهت که در حقیقت ضمانت اجرای دولت قانونمند محسوب می‌شود، حائز اهمیت است؛ چراکه نظارت در ابعاد مختلف خود (نظارت اساسی، قضایی، سیاسی و اجتماعی)، پشتوانه برای اعمال حقوق و تکلیف قانونی از سوی تابعان قانون به‌ویژه دولت است. «دولت به‌سبب مدیریت سیاسی، دارای مسئولیت‌های سیاسی دولت در مقابل دستگاه قضایی صالح است» و از همه ابعاد، نیازمند سازوکار نظارتی مناسب است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو سازوکار متفاوت را برای اعمال نظارت قضایی بر اعمال اداری و اجرای دولت در نظر گرفته که از جمله آنها، نظارت قضات دادگاه‌ها بر تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قوانین و مقررات از دیوان است (اصل ۱۷۰ قانون اساسی). راهکار دوم که می‌توان آن را سازوکار اصلی در نظارت قضایی به شمار آورد، پیش‌بینی و تأسیس دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضایی اداری و در اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. در حقیقت، تأسیس دیوان عدالت اداری در کنار دادگاه‌های عمومی، اساساً با هدف تحقق حاکمیت قانون و در وهله دوم، به‌منظور ایجاد مرجعی اختصاصی در رسیدگی به موضوعات و معقولات حقوق عمومی است. پیشرفت‌های عصر ما سبب شده است دولت‌ها به‌منظور بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی و فراهم آوردن وسایل رفاهی اجتماعی، از اقتدارات متنوع و متعددی برخوردار شوند. در این میان، قوه مجریه، علاوه بر وظایف اداری و اجرایی در صحنه‌های مختلف اقتصادی نیز، همچون اشخاص حقوقی حقوق خصوصی به فعالیت می‌پردازد و حتی مجاز به وضع مقررات و نظامات دولتی نیز است؛ بنابراین، برخورد میان حقوق و

تعهدات مردم و دولت (در راستای اجرای تکلیف دولت)، امری بدیهی و حتمی خواهد بود و درست در همین نقطه است که نیاز به وجود مرجعی مستقل برای رسیدگی به اختلافات حاصل شده، کاملاً احساس می‌شود. «زیرا به تصدیق اغلب متخصصان و کارشناسان حقوق، دادگاه‌های عمومی به علت نداشتن تخصص در این مسائل و همچنین، آشنا نبودن با مقتضیات اداری، برای رسیدگی به این قبیل اختلافات مناسب نیستند»؛ اما صرف وجود مراجع قضایی اداری، به‌خودی‌خود، به معنای تخصص قضات در موضوعات مطرح شده نیست.

وجود دادگاه‌های اختصاصی همچون دیوان، بدون استمداد از قضات متخصص و واجد صلاحیت، با هدف تأسیس دادگاه‌های اداری همخوانی نخواهد داشت؛ به عبارتی، ایجاد دادگاه اداری و به‌کارگیری قضات متخصص در امور اداری، با یکدیگر ملازمه دارند. مطالعه سازمان شورای دولتی فرانسه به‌عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به اختلافات اداری نیز مؤید این ملازمه و حضور متخصصان امور اداری در شورای مذکور است؛ با این توضیح که اغلب اعضای شورای دولتی، فارغ‌التحصیل برجسته مدرسه عالی علوم اداری هستند که از طریق آزمون رقابتی و همچنین انتصاب خاصی از سوی دولت برگزیده می‌شوند. همچنین برخی اعضا تحت عنوان کارورزان که در پایین‌ترین سطح شورا قرار دارند نیز، ضمن کارآموزی و آموزش، نقشی فعال در شورا ایفا می‌کنند. عملکرد مثبت و مؤثر شورای دولتی فرانسه در تحقق عدالت اداری در فرانسه را می‌توان مرهون تخصص اعضای شورای دولتی دانست. به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، «بزرگ‌ترین مشکل دیوان عدالت اداری در ایفای مسئولیت سنگین که بر عهده دارد و مهم‌ترین نقطه‌ضعف آن در این خصوص، می‌تواند کمبود کادر قضایی متخصص و مجرب و واجد صلاحیت آن باشد»، اقتضای دادرسی اداری، اشراف کامل قضات بر موضوعات مطرح شده، تسلط بر قوانین متعدد حاکم بر آنها و عنایت به مقتضیات اداری است. «در حقیقت، قضاوت در اختلافات ناشی از اعمال متنوع و متعدد دولت با ماهیتی متفاوت با دعاوی ناشی از روابط خصوصی، بدون احاطه به مجموع مقررات حاکم بر این اعمال و داشتن تجربه کافی در امور اداری و اجرایی، قویاً در معرض خطا و اشتباه است» و صدور آرای معارض و تشتت در این امور، علاوه بر ایجاد سرگردانی و بلا تکلیفی

مسئولان اجرایی، آسیب جدی و جبران‌ناپذیری بر بدنه رویه قضایی دیوان وارد خواهد آورد و درنهایت موجب تنزل اعتبار و تضعیف موقعیت آن خواهد گردید؛ برای اینکه رویه قضایی شعب دیوان، از غنای کافی برخوردار شود، لازم است «اشخاص آشنا به حقوق اداری یا حداقل دانش‌آموختگان حقوق عمومی طی فرایند آموزشی متفاوت با آموزش دوره مقدماتی قضایی دادرسان دادگاه‌های کیفری و حقوقی، به خدمت دیوان درآیند»؛ این در حالی است که نه‌تنها چنین فرایند آموزشی برای قضات دیوان وجود ندارد، بلکه اکثریت قریب به‌اتفاق قضات معتقدند آموزش رشته حقوق اداری (به‌عنوان رشته‌ای که بیشترین بخش آموزش دیوان را تشکیل می‌دهد)، برای قضات عمومی «در سطح آموزش دانشگاهی) ناکافی است و بسیار ناقص است، چه رسد به قضات دیوان عدالت اداری» عدم پیش‌بینی فرایند آموزش تخصصی برای قضات دیوان عدالت اداری، در کنار کاهش سابقه فعالیت قضایی لازم برای انتصاب قضات در دیوان، بیش‌ازپیش در تضعیف رویه قضایی دیوان اثرگذار خواهد بود؛ از جمله دستاوردهای مثبت قانون سابق دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵)، به‌کارگیری نیروهای کارآمد و تقویت کادر قضایی دیوان عدالت اداری به‌واسطه به‌کارگیری قضات با ۱۵ سال سابقه فعالیت قضایی بود که بدون تردید، تأثیر فزاینده‌ای در بهبود کیفی آرای صادرشده از دیوان داشت. این در حالی است که قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) به شرح ماده ۴ و تبصره ۱ آن، شرایط قضات دیوان را به ترتیب زیر مقرر می‌دارد: قضات دیوان با حکم رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شوند و باید دارای ده سال سابقه کار قضایی داشته باشند. در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدارک حوزوی هم‌تراز، داشتن پنج سال سابق کار قضایی کافی است.

تبصره ۱. قضاتی که حداقل پنج سال سابقه کار قضایی در دیوان دارند، از شمول این ماده مستثنا می‌باشند. به‌این ترتیب، قانون جدید دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) با تقلیل سابقه فعالیت قضایی قضات دیوان به ده سال و تکرار بخش دوم ماده ۳ قانون سابق دیوان مبنی بر به‌کارگیری کادر قضایی دارای مدرک حوزوی معادل و در مجموع، عدم پیش‌بینی آموزش تخصصی برای کادر قضایی دیوان، نه‌تنها دستاورد نوینی به همراه نداشته است بلکه در جهت ترویج و تحکیم اصول حقوق عمومی در آرای دیوان

لازم و ضروری است؛ امری که پیامد عدم پیش‌بینی آموزش تخصصی برای قضات دیوان عدالت اداری بوده است (فاطمی و جلالی، ۱۳۹۴، صص ۶۰-۶۲).

جمع‌بندی

چنانچه فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در راستای منافع ملی به اهداف انسانی باشد، این سازمان‌ها خواهند توانست مردم را به مشارکت در توسعه اجتماعی و اقتصادی وادارند و این امر باعث ارتقای فعالیت و افزایش نفوذ آن‌ها می‌شود. نقش دیوان عدالت اداری در حفظ و حراست از حقوق شهروندان در برابر قدرت حاکمیت و اختیارات وسیع دولتمردان بر کسی پوشیده نیست. نوپا بودن دیوان و زمینه‌های فکری- فرهنگی هزاران ساله حاکمیت زمامداران بر شئون زندگی عمومی و خصوصی مردم، ایجاب می‌کند که اهمیت و اختیارات این مرجع قضایی بااهمیت، از طریق نظریه‌پردازی‌ها و مطالعات بنیادین به عموم شهروندان، شناسانده شود. نبود قانون‌گذاری در خصوص برخی عملکردها و تفاسیل دیوان، مشهود است؛ امری که پژوهش‌های علمی و تصویب لوایح و طرح‌های متناسب را می‌طلبد. در این پژوهش، برخی چالش‌های مربوط به یکی از مهم‌ترین مباحث دیوان -یعنی حکم به انفصال- به‌عنوان ضمانت اجرای آرای صادرشده از آن مرجع، مطرح شد. ابهام، اجمال و نقص قوانین و مقررات و نیز نبود رویه قضایی راهگشا در این خصوص، ما را بر آن می‌دارد که برای حل پاره‌ای از این چالش‌ها به نظریه‌پردازی، روی‌آوریم. در این راستا، ضمن پرداختن به ماهیت حکم به انفصال، قطعیت یا عدم قطعیت، کیفیت اجرای آن و غیره محدوده عمل حکم یادشده و موانع عملی فراروی آن با توجه به سازوکارهای مقرر در قانون سیاسی و ساختار سیاسی- حقوقی جمهوری اسلامی، بررسی شد.

به نظر نویسنده، مهم‌ترین مطلب در خصوص حکم انفصال، بررسی حوزه عمل آن است. در این باره، با نگاهی واقع‌بینانه بیان شد که این ضمانت اجرا در خصوص قدرتمندترین مدیران و کارگزاران نظام، یعنی رؤسای قوای سه‌گانه و برخی مقام‌های عالی‌رتبه دیگر که حسب سازوکارهای مقرر در قانون اساسی عزل و نصب می‌شوند، عملاً کارایی نداشته و این امر، نقص مهمی برای حراست از اصل حاکمیت قانون در

عرصه عمل است. در یک ارزیابی کلی، از آنجا که تشریفات عزل و نصب مقام‌های عالی‌رتبه مذکور در قانون اساسی مقرر شده‌اند، قوانین عادی -نظیر قانون عدالت اداری- نمی‌تواند با سازوکارهای مقرر در قانون اساسی به معارضة برخیزند؛ در نتیجه در صورت وجود هرگونه تعارض در حوزه عملکرد حکم به انفصال، ترتیبات مقرر در قانون اساسی، برتری یافته و حوزه عملکرد حکم مذکور را در خصوص قدرتمندترین مقام‌ها و مدیران نظام، بلااثر و محدود می‌کند. به نظر بنده صدور رأی از شعب و یا رئیس کل دیوان عدالت اداری، باید جزو مستندات مقرر در قانون اساسی، برای عزل مقام‌های کلیدی، قرار گیرد؛ برای مثال، مقام رهبری به استناد حکم به انفصال دیوان در خصوص یک فرمانده نظامی ارشد، به عزل او بپردازد و یا رئیس‌جمهوری در پی حکم دیوان به انفصال وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی، نامبرده را برکنار کند. علاوه بر آن، نبود نهادی متمرکز در ساختار دیوان عدالت اداری، همچون دادستان در محاکم عمومی برای کشف تخلفات واحدها و مأموران دولتی و اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع آنان و نیز ارجاع تخلفات یادشده به شعب یا هیئت عمومی دیوان، نقص مهمی در ساختار آن مرجع به شمار می‌رود. تأسیس یک دادستانی کل در دیوان می‌تواند به کنترل عام خط‌مشی‌های پیش رو در نظام اداری و تصمیمات ارکان حاکمیت -غیر از عرصه قضا و سیاست- انجامیده و حتی زمینه تنظیم فهرست جامعی از موارد نقض تصمیمات دیوان و یا تأخیر در اجرای آن‌ها و نیز معرفی واحدها و یا مأموران متخلف جهت انفصال آن‌ها را فراهم سازد. امید آنکه اندیشه‌ورزی در خصوص دیوان و شئون آن به تقویت موقعیت و اقتدار کنترل قضایی و در نتیجه، حراست از حقوق و آزادی‌های قانونی عموم شهروندان بیانجامد. همان‌طور که پیشتر هم اشاره شد، قوه قضاییه شامل دو رکن یعنی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری است که زیر نظر قوه قضاییه قرار دارد.

هدف این دیوان، طبق اصل ۱۷۳ق. رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به مأموران واحدهای دولتی و احقاق حقوق آن‌هاست که حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون معین می‌کند. قانون دیوان عدالت اداری از ابتدا تاکنون فرازونشیب‌های زیادی را طی کرد و تاکنون نسبتاً کمی بهتر از سال‌های قبل شده، اما هنوز هم مشکلاتی در این قانون وجود دارد که قابل چشم‌پوشی نیست. این پژوهش بر

آن بود که هرچند کم مشکلاتی را که فراروی اجرای آرا این دیوان است، مورد بررسی قرار دهد؛ چون اصل اول در هر دادرسی به عقیده من حکم و اجرای حکم است که اگر به درستی صورت نگیرد، حقوق افراد را متزلزل و چه بسا، نتایج جبران‌ناپذیری به بار خواهد آورد. البته قانون کنونی دیوان تغییرات زیادی داشته، از جمله نهادهایی که در این قانون پیش‌بینی شده، گام نسبتاً خوبی را در جهت بهبود این قانون برداشته است؛ نهادهایی از جمله واحد اجرای احکام دفاتر استانی و هیئت تشخیص که هرکدام به‌نوبه خود توانسته‌اند تا حدودی نتایج روشنی در این قانون را رقم بزنند.

در این پژوهش سعی شد تا حد توان و با وجود اینکه منابع روشنی در این زمینه وجود نداشت؛ چون از تصویب قانون دیوان چند سالی بیشتر نمی‌گذرد تا حد امکان مشکلاتی که مهم‌ترین آن بحث اجرای آرا، و ضمانت اجرا بود، بررسی شود. متأسفانه در کشور ما سیستم اداری به‌طوری ضعیف مشغول به کار است و با وجود کثرت کارمندان و دستگاه‌های اداری برای هر امری دادرسی به درستی انجام نمی‌شود. تعیین مسئول عدم اجرا در غالب موارد بسیار دشوار و گاه محال می‌نماید؛ چراکه یافتن مسئول عدم اجرا در دیوان‌سالاری سنگین موجود و تعیین قطعی فرد مانع اجرا معمولاً امری است، بسیار دشوار و محکوم‌له رأی دیوان در صورتی که رأی طوعاً اجرا نمی‌گردد، در پیچ‌وخم مراجع اداری و تعیین مسئول اجرا سرگردان مانده و نهایتاً بعد از طی تشریفات فراوان به حق خود دست نمی‌یابد.

آرا حاضر ضمانت اجرای درستی ندارند؛ به‌ویژه دستگاه‌های دولتی که هیچ‌گونه کیل و میزانی برای اعمالشان نیست. وقتی رأیی صادر می‌شود تا به مرحله اجرا برسد، مدت‌زمان زیادی را باید طی کند که در این طول مدت ممکن است رأی صادرشده اصلاً اجرا نشود و به زیان‌دیده و منافع او لطمات جبران‌ناپذیری را وارد کند و به عقیده این‌جانب سرعت در دادرسی‌های امروز بسیار کند است که باعث می‌شود تبعات زیادی را به همراه داشته باشد که به عقیده دکتر گلدوزیان سرعت در دادرسی گاهی بازدارنده است.

پیشنهادها

۱. بهبود سرعت اجرا آرا و امر دادرسی با وجود کثرت پرونده‌های موجود در دیوان.

۲. اگر قانون برای همه است و همگی باید بدان عمل کنیم، ضمانت اجرایی که برای افراد عادی وجود دارد، برای سردمداران مملکت و مقامات مسئول نیز قابل اجرا باشد.
۳. دیگر اینکه در بحث دادرسی و اجرای حکم قضاتی که بر منصب قضاوت می‌نشینند، قضاتی با تخصص کافی باشند؛ چون به عقیده من صدور حکم و اجرا تا حدودی به آنان و تخصصشان بستگی دارد.
۴. و آخرین مورد بحث نظارت بر دیوان عدالت و کلاً دستگاه‌های اجرایی است که با وجود سازمان بازرسی کل کشور بحث نظارت به‌درستی انجام نمی‌گیرد که اگر آن‌گونه که شایسته و بایسته بود، صورت می‌گرفت، دادرسی روند بهتری را طی می‌کرد.

یادداشت‌ها

۱. همچنین بنگرید به دادنامه شماره ۱۳۶ مورخ ۸۷/۳/۵ و دادنامه شماره ۱۱۵ مورخ ۸۷/۲/۲۹ و دادنامه ۲۴۴ مورخ ۸۷/۴/۲۳ هیئت عمومی دیوان.
2. R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Asif Mohammad khan 1994.
۳. ماده ۴ قانون مدنی: اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل که بعد از آن وضع شده، جرم خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده است.»
۴. همچنین بنگرید به دیگر آرای هیئت عمومی دیوان: بند یک نخستین رأی هیئت عمومی مورخ ۶۱/۹/۲۲، دادنامه یک مورخ ۸۱/۱۱/۱۸، دادنامه ۱۷۲ مورخ ۸۷/۳/۲۰، دادنامه ۵۱۹ مورخ ۸۷/۸/۵، دادنامه شماره ۶۱۵ مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۰.
5. Procedural Impropriety
6. The Rule Against Bias
7. Right to fair hearing
8. Natural justice
9. procedural rights
۱۰. ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی: «اصل براءت است؛ بنابراین، اگر کسی مدعی حق یا دینی بر دیگری باشد، باید آن را ثابت کند...».
۱۱. مصوبه ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز.
۱۲. همچنین رک. دادنامه شماره ۴۱-۴۰ مورخ ۶۹/۲/۲۵.

۱۳. ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد: «در برابر اعمالی که حقوق اساسی فرد را مورد تجاوز قرار دهد و آن حقوق به وسیله قانون اساسی و یا قانون دیگری برای او شناخته شده باشد، هر کس حق رجوع مؤثر به محاکم ملی مصالحه را دارد».

۱۴. بنگرید به اصول ۳۴-۳۷، ۱۶۵-۱۶۶ و ۱۶۹ قانون اساسی.

۱۵. همچنین بنگرید به: بند ۳ دادنامه شماره یک هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۶۱/۹/۲۲ و دادنامه شماره ۳۶۱ همان مرجع مورخ ۸۳/۷/۲۶.

۱۶. «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است».

۱۷. همچنین بنگرید به: دادنامه شماره ۶ مورخ ۷۴/۲/۲ و دادنامه شماره ۸۳ مورخ ۷۸/۳/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

18. the duty to give reasons

19. duty to act fairly

20. R. V. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody 1994 1 AC 531.

۲۱. لازم به ذکر است که تصمیمات اداری راجع به امور داخلی اداره و نامرتبط با حقوق اشخاص ثالث و تصمیمات مربوط به امنیت ملی در مواقع استثنایی و ضروری، از استثنائات وارد بر اصل الزام به بیان مبانی تصمیم به شمار می‌روند.

۲۲. همچنین بنگرید به: سایر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: دادنامه ۱۸۶ مورخ

۷۱/۸/۳۰، دادنامه ۵ مورخ ۷۳/۱/۲۷، دادنامه ۴۸ مورخ ۷۸/۲/۲۵، دادنامه ۲۷۰-۲۷۱، مورخ

۷۹/۹/۲۰، دادنامه ۱۶۰ مورخ ۸۰/۵/۱۴، دادنامه ۲۵۹ مورخ ۸۰/۸/۲۰، دادنامه ۱۶۹ مورخ

۸۱/۵/۲۷، دادنامه ۱۷۳-۱۷۲، مورخ ۸۱/۵/۲۷، دادنامه ۳۸۶ مورخ ۸۱/۱/۲۹، بند به دادنامه ۴۰

مورخ ۸۳/۲/۱۳، بند به دادنامه ۴۶۰ مورخ ۸۳/۹/۲۲، دادنامه ۱۴۶-۱۴۸، مورخ ۸۴/۴/۵، دادنامه

۵۶۱ مورخ ۸۴/۱۰/۱۱، دادنامه ۲۱۱ مورخ ۸۵/۴/۱۱، دادنامه ۱۹۷ مورخ ۸۶/۴/۳، دادنامه ۳۱۶

مورخ ۸۶/۵/۲، دادنامه ۴۳۷-۴۳۸، مورخ ۸۶/۶/۲۵، دادنامه ۱۴۹۱ مورخ ۸۶/۱۲/۱۴، دادنامه ۲۱۸

مورخ ۸۷/۴/۹، دادنامه ۲۰۹ مورخ ۸۷/۴/۲، دادنامه ۵۱۸-۵۱۷ مورخ ۸۷/۸/۵

۲۳. نخستین فراز ماده بیست و سه اعلامیه جهانی حقوق بشر بیان می‌دارد: «هر کس حق دارد

کار کند و کار خود را آزادانه و مستقل انتخاب کند...».

۲۴. همچنین رک. به دادنامه ۱۲۱ مورخ ۶۹/۴/۱۴.
۲۵. بند نخست ماده ۲۵ اعلامیه جانی حقوق بشر اعلام می‌دارد: «هر کس حق دارد از سطح زندگی شایسته برای تأمین سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش از حیث خوراک، پوشاک، مسکن، مراقبت‌های پزشکی و دیگر خدمات اجتماعی لازم برخوردار باشد...».
۲۶. یکی از اسناد بین‌المللی حقوق بشر، پیش‌ترج سومین میثاق بین‌المللی حقوق همبستگی مصوب ۱۹۸۲ است. این میثاق که سندی غیرالزام‌آور است، در مورد حقوق همبستگی و توابع آن بحث می‌کند.
۲۷. اجلاس سازمان ملل متحد در مورد محیط زیست از ۵ تا ۱۶ ژوئن ۱۹۷۲ در استکهلم تشکیل شد. در این اجلاس شش هزار نفر از جمله نمایندگان ۱۱۳ دولت، تقریباً نمایندگان کلیه سازمان‌های بزرگ بین‌الدولی و ۷۰۰ ناظر از طرف ۴۰۰ سازمان غیردولتی و ۱۵۰۰ روزنامه‌نگار شرکت کردند و اسناد متعددی تصویب شد. به نقل از: امیر ارجمند، دکتر اردشیر (۱۳۷۳)، «حفاظت از محیط زیست و همبستگی بین‌المللی» مجله تحقیقات، حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، اردیبهشت، ش ۱۵، ص ۳۳۳.
۲۸. قانون جدید، مراتب ضمانت اجراهای مربوط به بعد از صدور رأی را حسب نوع آن مشخص کرده و مجازات‌های خاصی را در خصوص استنکاف از اجرای آن آراء، در نظر گرفته است: استنکاف از اجرای رأی مشتمل بر دستور موقت (انفصال موقت از شغل به مدت شش ماه تا یکسال و جبران خسارات وارده) مندرج در ماده ۲۷، استنکاف از اجرای رأی صادره از شعبه (انفصال موقت از خدمات دولتی تا ۵ سال و جبران خسارات وارده) مندرج در ماده ۳۸ و نهایتاً استنکاف از اجرای رأی هیئت عمومی (انفصال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یکسال یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون ریال تا پنجاه میلیون ریال و جبران خسارات وارده) مندرج در ماده ۴۶.
۲۹. ماده ۱۹ آیین دادرسی دیوان. در لایحه در قانون جدید، هیچ اشاره‌ای به محتوای ماده ۱۹ قانون آیین دادرسی فعلی دیوان نشده و موضوع، مسکوت مانده است. از طرف دیگر به استناد ماده ۵۰ لایحه یادشده که قائل به ملغی شدن قانون دیوان عدالت اداری مصوب

- ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن، است، عملاً مجالی برای دفاع شخص مستنکف از خود، قبل از صدور رأی به انفصال، باقی نمی ماند.
۳۰. مستنبط از ماده ۱۶ قانون دیوان... دیوان می تواند در صورتی که مقتضی بداند طرفین دعوی را برای رسیدگی و اخذ توضیح، دعوت نماید... ماده ۱۹ آیین دادرسی دیوان نیز مقرر می دارد: چنانچه دیوان، توضیح وکیل را ضروری دانسته و از او دعوت نماید، باید حاضر شود... .
۳۱. برای مثال ابطال بخشنامه شورای عالی قضایی به شرح رأی ۴۶-۴۷ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶.
۳۲. رأی ۲۹۹ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳۳. آیین نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوب ۱۳۷۸ رئیس مجلس شورای اسلامی.
۳۴. البته به مستفاد از نظریه تفسیری سال ۱۳۸۲ شورای نگهبان از اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، اصولاً حوزه صلاحیت دیوان در ابطال مقررات و مصوبات و آیین نامه ها، صرفاً محدود به آیین نامه ها و مصوبات قوه مجریه بوده و در نتیجه طرح دعوی ابطال مقررات مصوب قوا و دستگاه های دیگر، خارج از صلاحیت دیوان بوده و در نتیجه، ضمانت اجرای آرای دیوان در این خصوص سالب به انتفاء موضوع است. برای آشنایی با نظریه تفسیری یادشده و انتقادات وارده بر آن، ر.ک: مقاله مؤلف، زیر عنوان: «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص صلاحیت های دیوان عدالت اداری» مندرج در نشریه حقوق اساسی، شماره ۵.
۳۵. بند دهم اصل یکصد و دهم قانون اساسی. این شیوه در کارنامه تحولات سیاسی - حقوقی بعد از انقلاب دیده می شود.

کتابنامه

- آگاه، وحید (۱۳۸۹)، *حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات جنگل، چ ۱.
- احمدوند، یاسر (۱۳۹۰)، *عدالت اداری در حقوق ایران*، تهران: انتشارات جنگل، چ ۱.
- امامی، محمد؛ استوارسنگی، کوروش (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، ج ۱، چ ۲، تهران: میزان.

- امامی، محمد و واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۱)، *ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*، چ ۱، نشر میزان.
- امیرارجمند، اردشیر (۱۳۷۳)، «حفاظت از محیط زیست و همبستگی بین‌المللی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، اردیبهشت، ش ۱۵.
- همو (۱۳۸۸)، «چالش‌های فراروی دیوان عدالت اداری»، در *مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری*، چ ۱، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.
- بهرامی، بهرام (۱۳۸۲)، *آیین دادرسی مدنی*، چاپ ششم، تهران: انتشارات نگاه بینه.
- بهشتی، محمدجواد و مردانی، نادر (۱۳۸۶)، *آیین دادرسی مدنی*، جلد یک، چ ۳، تهران: میزان.
- تورین، دومینک (۱۳۸۳)، «قوه یا مقام قضایی»، ترجمه اسدالله یاور، *نشریه حقوق اساسی*، ش ۱، پاییز.
- توکلی، سعید (۱۳۸۱)، «قاعده لاضرر و قاعده تسلیط در نظام حقوق ایران»، *ماهنامه دادرسی*، ش ۳۵، آذر و دی.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵)، *دانشنامه حقوقی*، چ ۱، تهران: چاپخانه سپهر.
- درویشی، بابک (۱۳۸۸)، «مرجع ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مغایر با موازین شرع، شورای نگهبان یا دیوان عدالت اداری»، در *مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری*، چ ۱، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۳۷)، *لغت‌نامه*، تهران: سیروس.
- رحمدل، منصور (۱۳۸۵)، «قانون اساسی ایذان و اصل برائت»، *نشریه حقوق اساسی*، سال چهارم، ش ۶۷، زمستان.
- رستمی، ولی و سپهری، کیومرث (۱۳۸۹)، *فصلنامه حقوقی*، دوره بیست، دانشکده حقوق.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۴)، *محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آن‌ها در رسیدگی به دعاوی اداری*، چ ۱، تهران: مدیریت.
- زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح (۱۳۹۰)، «تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه راهبرد*، س ۲۰، ش ۶۱، زمستان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶)، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، *مجله مدیریت دولتی*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ش ۳۸.

- سوادکوهی، سام (۱۳۸۰)، «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت، قوه مقننه مرجع رسیدگی قضایی»، نشریه دادرسی، ش ۲۶.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی، جلد یک، چاپ هفتم، تهران: دراک.
- شونبرگ، سورن (۱۳۸۷)، انتظاراتی مشروع در حقوق اداری انگلیس، فرانسه، جامعه اروپایی، ترجمه احمد رنجبر، تهران: نشر میزان، بهار.
- صدرزاده افشار، سید محسن (۱۳۸۲)، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، چاپ هفتم، تهران: جهاد دانشگاهی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۰)، آزادی های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران.
- همو (۱۳۸۴)، حقوق اداری، ج ۱۰، تهران: سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجد.
- عمید، حسن (۱۳۸۴)، فرهنگ فارسی عمید، ج ۳۳، تهران: امیرکبیر.
- فاطمی، ثریا و جلالی، محمد (۱۳۹۴)، جایگاه و نقش رویه قضایی دیوان عدالت اداری در حقوق اداری، ج ۱، معاونت آموزش و پژوهش دیوان.
- فرهنگ عمید (۱۳۵۸)، اشجع.
- فلاحزاده، علی محمد (۱۳۹۰)، «عدالت رویه ای در تصمیمات اداری با مطالعه موردی نظام حقوقی ایران»، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بهمن.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۶)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، اسفند.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۵)، حقوق انتقالی، تعارض قوانین در زمان، نشر دادگستر، تهران، چ ۵.
- همو (۱۳۷۷)، فلسفه حقوق، ج ۲، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۱.
- همو (۱۳۸۱)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۶.
- همو (۱۳۸۴)، دوره مقدماتی حقوق مدنی و وقایع حقوقی، چاپ هشتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کدخدایی عباسعلی و ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، چ ۱، تهران دانشگاه آزاد اسلامی.

- متین دفتری، احمد (۱۳۴۰)، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، ج ۱، چ ۳، تهران.
- محمدزاده وادقانی (۱۳۷۶)، «رویه قضایی و نقش سازنده آن در حقوق»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۳۸، پاییز.
- معین، محمد (۱۳۷۵)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر.
- مهاجری، علی (۱۳۸۶)، شرح جامع قانون اجرای احکام مدنی، ج ۱، تهران: انتشارات گنج دانش، چ ۳.
- همو (۱۳۸۶)، مبسوط در آیین دادرسی مدنی، تهران: فکرسازان.
- نجفی توانا، علی (۱۳۸۵)، «دفاع از حق دفاع»، مجله کانون وکلاء، ش ۲۴-۲۳، بهار و تابستان.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اسلامی، تهران: نشر میزان، چ ۱.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۰)، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، تهران انتشارات سمت.
- واحدی، قدرت‌الله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی، تهران: نشر میزان، چ ۴.
- واعظی، سید مجتبی (۱۳۸۸)، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مجله مطالعات حقوقی، دوره اول، ش ۳-الف.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، «امنیت حقوقی به مثابه شرط تحقق امنیت قضایی»، فصلنامه راهبرد، س ۲۰، ش ۵۸، بهار.
- ویژه، محمدرضا و نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۳)، تحلیل مفهوم ناروا با تأکید بر رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت، چ ۱.
- یاوری، اسدالله (۱۳۸۳)، «بحث بر خورده‌ای از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، س ۲، ش ۲، تابستان.

Barnett, Hilaire (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, United Kingdom, Fourth Edition.

Hawke, Neil & Parpworth, Neil (1998), *Introduction to Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, United Kingdom, First Published.

Stott, David & Felix, Alexandra (1997), *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, United Kingdom, First Published.

<https://fa.wikipedia.org/wiki>