

پژوهشنامه، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک،  
سال اول، شماره اول، صص ۴۰-۱۷

## جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

علی محمد فلاح زاده\*

### چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دو کارکرد عمده برای دیوان عدالت اداری تعیین نموده است، نظارت بر مصوبات و تصمیمات دولت که شامل نظارت قانونی عادی، نظارت شرعی (از طریق دیوان عدالت اداری بوسیله فقهای شورای نگهبان) و نظارت قانونی اساسی می شود. تأمین عدالت اداری کارکرد دیگر دیوان عدالت اداری است که با شناسایی اصل دوگانگی قضایی و ساختار ویژه عدالت اداری، سازمان آن شکل می گیرد. کارکرد عدالت اداری در رابطه فرد با مأمورین دولت که از افعال زیانبار آنان متضرر شده است عبارتند از طرح دعوی سؤ استفاده از قدرت و دعوی مسئولیت

### واژگان کلیدی

نظارت قانونی عادی، نظارت شرعی، نظارت قانونی اساسی، عدالت اداری، دوگانگی قضایی، ساختار و کارکرد عدالت اداری.

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

## مقدمه

نظام‌های سیاسی بمنظور تعدیل و توزیع مناسب قدرت و تأسیس ضمانت-های قوی برای جلوگیری از تعدی و تجاوز زمامداران به حقوق مردم تدابیر حقوقی و سیاسی خاص می‌اندیشند. بعنوان مثال اصل تفکیک قوا<sup>۴</sup> و نظارت و تعادل<sup>۵</sup> در اکثر قوانین اساسی کشورها با اندکی تفاوت پذیرفته شده است. یکی از دغدغه‌های طرفداران حقوق طبیعی و متعاقب آنان اصحاب اندیشه قرارداد اجتماعی و قانون اساسی چگونگی جلوگیری از خودسری و تعدی قوه مجریه به حکومت‌شوندگان بوده است.

گزینه‌های پیش رو متفاوت بوده اند نظارت سیاسی پارلمان‌ها بر قوه مجریه یکی از این گزینه‌هاست. اما گزینه دیگر که امروزه به خصوص در حقوق آمریکا مورد توجه بیشتر قرار گرفته و بسیاری از حقوق‌دانان آن را یکی از بهترین ابزارهای تضمین حقوق بشر و حقوق اساسی می‌دانند نظارت قضایی<sup>۶</sup> بر اعمال و تصمیمات قوه مجریه است. در عین حال که شیوه نظارت قضایی در نظام‌های حقوقی مختلف متفاوت است. اما رکن بنیادین این نوع نظارت قوه قضائیه است که تصمیمات و اعمال قوه مجریه را از حیث مطابقت با قانون اساسی یا قوانین عادی مورد ارزیابی قرار می‌دهد. مزایای این نوع نظارت در مقایسه با نظارت سیاسی که توسط پارلمان اعمال می‌شود عبارت است از تخصصی، بی‌طرفی، دقت و علمی بودن نظارت.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه را پذیرفته است<sup>۷</sup> چه نمایندگان حق دارند وزراء و حتی رئیس

<sup>۴</sup> - Separation of powers

<sup>۵</sup> - Check and Balance

<sup>۶</sup> - Judicial Review

<sup>۷</sup> - نک: ذیل اصل ۲۴ و اصول ۱۳۷، ۸۸ و ۸۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

## دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی ■ ۱۹

جمهور را مورد سؤال قرار داده و استیضاح نمایند. کابینه نیز در ابتدای فعالیت خود موظف است از مجلس شورای اسلامی رأی اعتماد کسب کند.

جایگاه نظارت قضایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول ۱۷۳ و ۱۷۰ مشخص شده است، در واقع نظارت قضایی بر اعمال قوه مجریه از دو طریق صورت می‌گیرد:

۱- از طریق دیوان عدالت اداری در مورد اقدامات و تصمیمات دستگاههای دولتی و مأمورین آنها به جهت انجام وظیفه و آئین نامه ها و تصویب نامه های دولت.

۲- از طریق قضاات دادگاهها؛ قضاات دادگاهها بموجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی موظفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری کنند. این نوع نظارت یا کنترل قضایی تنها نسبت به یک گروه از اعمال اداره یعنی وضع مقررات صورت می‌گیرد.<sup>۸</sup>

در این راستا و بمنظور تأمین نظارت قضایی نسبت به اقدامات و تصمیمات مأمورین دولت به جهت انجام وظیفه و آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های آن «دیوان عدالت اداری» تأسیس شده است. بررسی جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی مستلزم بررسی دو موضوع مهم نظارت بر اعمال، تصمیمات و آئین‌نامه‌های قوه مجریه و تأمین عدالت اداری از طریق دیوان عدالت است از اینرو پس از توضیح مختصری در مورد پیشینه دادگاهها یا مراجع اداری به این دو موضوع خواهیم پرداخت.

<sup>۸</sup> امیر ارجمند، اردشیر، «تقریرات حقوق اداری»، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، سال

### پیشینه تاریخی

آنچه که اکنون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۷۳ تحت عنوان دیوان عدالت اداری آمده است بدین شکل سابقه تاریخی نداشته است. در واقع نخستین تأسیسی که در ایران به مرجع اداری شباهت دارد «قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» مصوب ۲۱ رجب ۱۳۳۳ می‌باشد که موسوم به «اداره محاکمات مالیه» بود. احکام این تأسیس بیشتر به گزارشی شبیه بود که به وزیر مالیه وقت تسلیم و در صورت امضاء وی قطعی و اجرا می‌گردید.

سپس در «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه (دیوان دادرسی دارایی) تشکیل شد.<sup>۹</sup> در زمان رژیم سابق با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور قانون راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید ولی این قانون هرگز اجرا نشد.

پس از انقلاب اسلامی قانون اساسی جمهوری اسلامی برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، یک دادگاه عالی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس نمود که عهده دار نظارت بر مطابقت آئین‌نامه‌ها، تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلاف بین افراد و دولت است.<sup>۱۰</sup> دیوان عدالت اداری بموجب قانون ۴ بهمن ۱۳۶۰ به طور رسمی پس از همین تاریخ تشکیل شده و آغاز به کار کرده است.

<sup>۹</sup> - شمس، عبدالله، «آئین دادرسی مدنی»، جلد اول، نشر میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۳۳-۱۳۴

<sup>۱۰</sup> - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، ص ۴۲۳

برای آشنایی با قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ و مقایسه آن با شورای دولتی فرانسه رجوع شود به:

طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، ج ۲، ۱۳۵۶

قانون دیوان عدالت اداری سه بار اصلاح شده است که عبارتند از قانون الحاق پنج تبصره به مواد ۱۵، ۱۸ و ۱۹ مصوب ۱۳۷۳/۳/۲۶ و قانون اصلاحی مصوب ۱۳۷۸/۲/۹ و آخرین آن که قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی می‌باشد که با جایگزینی مواد ۱۳ و بند ۱۱ ماده ۱۹ این قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی آن مجمع موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شده است.

### بخش اول: نظارت بر مصوبات دولت

براساس وظیفه کلی قوه قضائیه مبنی بر رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات و شکایات، احیاء حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع<sup>۱۱</sup> و بمنظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها حق نظارت بر مصوبات و تصمیمات دولت به قوه قضائیه تفویض شده است.

نظارت یا کنترل مد نظر ما به معنی دخالت مصطلح نیست بلکه به معنی تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشوری و همچنین مصوبات و آئین‌نامه‌های قوه مجریه با قوانین است.

نظر به موضوع بحث که جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی است محور اصلی مباحث پیرامون نظارتی است که دیوان عدالت اداری بر تصمیمات، اعمال و مصوبات قوه مجریه اعمال می‌نماید از این روی جنبه دیگر نظارت قضایی که در صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی بدان تصریح شده است مورد توجه نمی‌باشد.<sup>۱۲</sup>

<sup>۱۱</sup> - بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی

<sup>۱۲</sup> - اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی مقرر می‌دارد: قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود

یکی از راه‌های اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات، اعمال و آئین‌نامه‌های قوه مجریه دیوان عدالت اداری می‌باشد

بموجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی بمنظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

در صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر گردیده است هر یک از وزیران در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران مبادرت به وضع آئین‌نامه و صدور بخش‌نامه می‌کنند، مفاد این مقررات نبایستی با متن و روح قوانین مخالفت داشته باشد. دیوان عدالت اداری نسبت به مطابقت اقدامات و تصمیمات اداری اعم از نوعی<sup>۱۳</sup> (آئین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل) یا شخصی (گواهی‌نامه، پروانه‌ها و...) با قانون اعم از اساسی و عادی و آنچه که در حکم قانون است نظارت قضایی را طبق مقررات مربوطه اعمال می‌نماید.

نظارت یاد شده می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد:

الف) نظارت از جهت عدم تجاوز مأمورین به خدمات اداری عمومی از حدود صلاحیت‌های ذاتی، محلی و شخصی.

ب) نظارت از جهت اطمینان از عدم سوء استفاده مأمورین از قدرت.

ج) نظارت از جهت اطمینان از رعایت تشریفات اداری مانند صدور گواهی‌نامه تحصیلی یا پروانه رانندگی بدون لحاظ قواعد شکلی.

د) نظارت از جهت عدم مغایرت تصمیمات اداری با قانون.

اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

<sup>۱۳</sup> قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «... هر کس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

ه) نظارت بر تصمیمات قطعی شوراهای حل اختلاف کارگری، کمیسیونهای مالیاتی، کمیسیونهای موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیونهای موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی. و) نظارت از لحاظ حفظ حقوق استخدامی کارکنان اداری اعم از رسمی و غیررسمی.<sup>۱۴</sup>

خلاصه این که مطابق قانون اساسی کنترل بر تصمیمات و اعمال قوه مجریه برعهده دیوان عدالت اداری است، این نظارت مهم‌ترین شأن و کارکرد دیوان می‌باشد. با این حال پیرامون چگونگی و شمول نظارت دیوان عدالت اداری سوالاتی مطرح می‌شود. بعنوان مثال آیا دیوان عدالت تنها نظارت قانون عادی بر مصوبات قوه مجریه اعمال می‌کند؟ آیا حق اعمال نظارت قانون اساسی و یا نظارت شرعی نیز خواهد داشت؟ آنچه در پی می‌آید تبیین چگونگی نظارت دیوان عدالت اداری و پاسخ به سؤالات مزبور است.

### گفتار اول: نظارت قانون عادی بر مصوبات دولت

قانون اساسی صراحتاً حق قوه مجریه برای تصویب آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها را منوط به عدم مغایرت آنها با اصول و احکام مذهب رسمی کشور، قانون اساسی و قوانین و مقررات عمومی کشور نموده است. بمنظور ارزیابی تطابق یا مغایرت مصوبات دولت با قوانین عادی دو نوع روش مشخص شده است:

۱- مطابق اصل ۸۵ مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و بمنظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. در این خصوص

<sup>۱۴</sup> - انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲.

قانونی نیز در دی ماه ۱۳۶۸ بنام قانون نحوه اجرا اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی تصویب شده است. براساس قانون فوق، کمیسیون ویژه دائمی از سوی رئیس مجلس مسئولیت تطبیق مصوبات قوه مجریه با قانون را بر عهده دارد.

۲- بموجب اصل ۱۷۰ نیز دیوان عدالت اداری نظارت قانونی عادی بر مصوبات قوه مجریه اعمال می‌کند و براساس قسمت اخیر همین اصل هر کس می‌تواند ابطال تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولتی مغایر با قوانین را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

این نظارت حق هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که مطابق قانون به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون رسیدگی می‌نماید و در صورتی که آنها را مغایر با قوانین عادی تشخیص دهد نسبت به ابطال آنها اقدام می‌کند. اثر ابطال مصوبات مغایر با قوانین عادی از زمان صدور رأی هیأت عمومی است.<sup>۱۵</sup>

### گفتار دوم: نظارت شرعی بر مصوبات دولت

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد نظارت شرعی بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و نظامات دولتی را منحصراً در اختیار فقهای شورای نگهبان قرار داده است. اصل چهارم پس از تصریح به این که کلیه مقررات و قوانین مدنی، جزایی، مالیاتی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و سیاسی باید براساس موازین اسلامی باشد تشخیص آن را بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار داده است.

<sup>۱۵</sup> - بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی



اصل ۷۲ نیز حوزه صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای تصویب قوانین را محدود به اصول و احکام مذهب رسمی کشور نموده و در ذیل آن تشخیص این موضوع را بر عهده فقهای شورای نگهبان نهاده است.<sup>۱۶</sup>

بنابراین همچنان که پیداست مسئولیت انطباق مصوبات مجلس با شرع بر عهده فقهای شورای نگهبان است و نه شورای نگهبان؛ در مورد نظارت بر مصوبات قوه مجریه از جهت انطباق با شرع نیز قانون اساسی صرفاً فقهای شورای نگهبان را صلاحیت‌دار دانسته است.<sup>۱۷</sup> (اصل چهارم). همچنین شورای نگهبان قانون اساسی در نظریه تفسیری خود تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی را بطور نظر فتوایی حق فقهای شورای نگهبان دانسته است.<sup>۱۸</sup> با این حال شیوه نظارت شرعی شورای نگهبان بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با مصوبات دولت و شهرداری‌ها متفاوت است. در حالی که فقهای شورای نگهبان به صورت سیستماتیک بر مصوبات مجلس نظارت شرعی دارند و قبل از اجرای مصوبات مزبور مستقیماً آنها را از حیث مطابقت یا مغایرت با شرع ارزیابی می‌نماید و بدون تأیید آنها مصوبات مجلس اعتبار حقوقی نخواهد داشت، نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات و نظامات دولتی به طور غیرمستقیم و از طریق دیوان عدالت اداری انجام می‌شود. شورای نگهبان به صورت سیستماتیک و مستقیم بر مصوبات و نظامات دولتی نظارت شرعی اعمال نمی‌کند بلکه آئین‌نامه‌ها، تصویب-

---

<sup>۱۶</sup> - اصل ۹۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.

<sup>۱۷</sup> - تیلا، پروانه، تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۵، ص ۵۶

<sup>۱۸</sup> - نظر ۱۳۶۳/۱۰/۱۱ شورای نگهبان در ارتباط با اصل ۹۶ قانون اساسی - منصور، جهانگیر، «نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره قانون اساسی» سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۲۰۳

نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولتی و شهرداری‌ها پس از تصویب اجراء می‌شوند و در مرحله بعد چنانچه نسبت به مغایرت آنها با شرع به دیوان عدالت اداری شکایت شود دیوان موظف است موضوع را جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال دارد. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری لازم‌الاتباع است، چنانچه فقهای شورای نگهبان مصوبه مورد نظر را خلاف شرع تشخیص دهند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آن را ابطال می‌نماید. اثر ابطال مصوبات خلاف شرع از زمان تصویب آن است و نه از زمان صدور رأی هیأت عمومی.<sup>۱۹</sup>

بدین معنی که با ابطال یک تصویب‌نامه یا آئین‌نامه خلاف شرع اثر آن از زمان تصویب توسط هیأت وزیران یا مقامات دولتی زائل می‌شود. بنابراین در فاصله زمانی تصویب تصویب‌نامه یا آئین‌نامه تا صدور رأی هیأت عمومی دیوان مبنی بر ابطال آن هر گونه عمل اداری یا حقوقی که بر مبنای این تصویب‌نامه یا آئین‌نامه انجام شده باطل و تمام حقوق و امتیازات ناشی از آن نیز مسترد خواهد شد. همچنین وضعیت حقوقی به ماقبل تصویب آئین‌نامه یا تصویب‌نامه خلاف شرع اعاده می‌گردد.

### گفتار سوم: نظارت قانونی اساسی بر مصوبات دولت

«بی‌شک اگر لازم است که مصوبات قوه مجریه با قوانین عادی مطابقت داشته باشد به طریق اولی باید با قانون اساسی نیز سازگار باشد. برتری قانون اساسی بر سایر منابع حقوقی ایجاب می‌کند که این منابع در تبیین حقوقی موضوعات، از محدوده‌ای که در آن قانون تعیین شده است فراتر نرود و یا بنیاد حقوقی مورد تأکید آن قانون را مراعات نماید. با این حال مسأله این است که به صرف تدوین الزام مراجع تصمیم‌گیر به رعایت قانون اساسی برتری مذکور حفظ

<sup>۱۹</sup> - نک: مواد ۲۰ و ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۴/۹ مجلس شورای اسلامی

## دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی ■ ۲۷

نمی‌شود و لازم است ساز و کار خاص و موثری برای تضمین رعایت این برتری ایجاد شود. در کنار شیوه‌های مختلف کنترل برتری قانون اساسی<sup>۲۰</sup>، سیستم حقوقی ایران چه مرجعی را برای اعمال چنین نظارتی بر مصوبات قوه مجریه و دستگاه قضایی تعیین کرده است؟

بدون تردید قانون اساسی در این خصوص سکوت اختیار کرده است و در سایر منابع حقوقی نیز تصریحی در مورد آن وجود ندارد. با این حال در ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت و ماده ۱۳ قانون فعلی نظارت بر مطابقت مصوبات دولت با قوانین بر عهده این نهاد گذارده شده است. بدون این که مشخص شود منظور از کاربرد واژه «قانون» قانون اساسی و عادی است یا این که این نهاد فاقد صلاحیت نقش آفرینی در حفظ برتری قانون اساسی بوده و صرفاً باید ضامن رعایت و مفسر قانون عادی در مقام تمیز حق باشد.<sup>۲۱</sup> در این خصوص سه فرض مطرح می‌شود:

- ۱- با توجه به مسئولیت‌ها و هدف شکل‌گیری شورای نگهبان کنترل برتری قانون اساسی بر مقررات و مصوبات دولت نیز بر عهده این شورا است.
- ۲- مرجع نظارت بر رعایت قانون اساسی و قانون عادی یکسان است پس رئیس مجلس است که باید این نقش را ایفاء کند.
- ۳- دیوان عدالت است که ضامن و مفسر قانون اساسی در قبال مصوبات دستگاه‌های اداری است.

در ارتباط با این فرض که نظارت قانونی اساسی بر مصوبات قوه مجریه بر عهده شورای نگهبان است تصریحی وجود ندارد. و بعلاوه اصول ۹۴، ۹۵ و ۹۶

---

<sup>۲۰</sup>-See: Constitution Interpretation- power of Government , volume ۱, by: Craig R. Ducat , political science publishedr, clark Baxter, ۲۰۰۰,p.p. ۱-۷۹

<sup>۲۱</sup> - تیلر، پروانه، منبع پیشین، ص ۵۹.

هیچ یک نظارت قانونی اساسی شورای نگهبان بر مصوبات قوه مجریه را نپذیرفته- اند و تنها نظارتی که شورای نگهبان (آن هم فقهای آن) بر مصوبات قوه مجریه اعمال می‌کند نظارت شرعی است که به شکل غیرمستقیم و از طریق دیوان عدالت اداری انجام می‌شود.

در خصوص فرض دوم نیز باید گفت به تصریح قانون اساسی در اصل ۱۳۸ رئیس مجلس شورای اسلامی به ارزیابی مصوبات قوه مجریه با قوانین می‌پردازد و مراد از لفظ قوانین قوانین عادی بوده است و نه قانون اساسی.<sup>۲۲</sup>

بعلاوه شورای نگهبان نیز در عطف به نامه شماره ۴۱۹ هـ ب مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۳ ریاست مجلس شورای اسلامی در خصوص تفسیر اصل ۱۳۸ قانون اساسی اعلام داشته است که «کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل یکصد و سی هشتم قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود».<sup>۲۳</sup>

در مورد فرض سوم یعنی دیوان عدالت است که ضامن و مفسر قانون اساسی در قبال مصوبات دستگاههای اداری است، به نظر می‌رسد باید صلاحیت دیوان عدالت اداری را برای نظارت قانونی اساسی بر مصوبات دولت مورد شناسایی قرار داد.

مصوبات و تصمیمات قوه مجریه (تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و...) باید با قانون عادی و قانون اساسی (بشرح مذکور در اصول ۱۳۸، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی) منطبق باشد.

اجرای این قسم نظارت با قوه مجریه و بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و دادگاهها می‌باشد.<sup>۲۴</sup> به نظر ما نظارت قانونی اساسی بر مصوبات دولت با دیوان عدالت اداری و دادگاههاست چه این که هر چند قانون اساسی در اصل ۱۷۰

<sup>۲۲</sup> - تیلو، پروانه، منبع پیشین، ص ۶۰

<sup>۲۳</sup> - منصور، جهانگیر، منبع پیشین، ص ۲۴۷

<sup>۲۴</sup> - انصاری، ولی‌اله، منبع پیشین، ص ۱۵۰

صراحتاً به «قانون اساسی» اشاره نکرده است ولی کلیت عبارات مغایرت مصوبات قوه مجریه با موازین اسلامی و خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه می‌تواند نظارت قضات (از جمله قضات دیوان عدالت اداری) بر انطباق آن مصوبات با قانون اساسی را حداقل در اصولی که به حدود اختیارات قوه مجریه مربوطند دربرگیرد.<sup>۲۵</sup>

ایرادی که ممکن است در ارتباط با این موضوع مطرح شود این است که پیش‌بینی لزوم دخالت قضات (از جمله قضات دیوان عدالت اداری) با نظارتی که شورای نگهبان اعمال می‌کند قابل جمع نیست. به نظر می‌رسد پیش‌بینی نهادهایی نظیر شورای نگهبان در قانون اساسی با لزوم دخالت قضات قابل جمع بوده و آثار تصمیم آنها از سنخ واحدی نیست تا تعارض بوجود آید. شورای نگهبان تکلیف دارد از نفوذ قانون خلاف شرع و قانون اساسی جلوگیری کند و تأثیر عمل آن فراگیر و نوعی است<sup>۲۶</sup> در حالی که اثر رأی قاضی دیوان عدالت در مورد احقاق حقوق افراد و اعتراضات مردم نسبت به واحدها یا مأمورین دولتی نسبی و محدود به اطراف دادرسی است. اعلام مغایرت یک عمل اداری حتی آئین‌نامه و مصوبات قوه مجریه توسط هیأت عمومی دیوان نباید به نحوی جلوه کند که دخالت شورای نگهبان را نفی کند. ماحصل این که پیش‌بینی شورای نگهبان، صلاحیت قاضی را در تمیز قانون حاکم بر دعوی از بین نمی‌برد و قضات دیوان عدالت اداری می‌توانند با استناد به این که اعمال اداری یا تصمیمات موردی مقامات اداری مغایر قانون اساسی است آن را ابطال کنند.

۲۵ - نیلا، پروانه، منبع پیشین، ص ۶۱

۲۶ - خدابخشی، عبدالله و عابدین‌زاده شهری، نیره «کنترل قضایی قانون عادی در تطبیق با قانون

اساسی» مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۶، ص ۵۳

موضوعی که لازم است توضیحات بیشتری در مورد آن داده شود صلاحیت دیوان عدالت برای ابطال تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه و بخش‌نامه‌های دولتی مغایر قانون اساسی است.

علاوه بر این که قضات دیوان می‌توانند در خصوص عمل اداری مقامات مأمور به خدمت عمومی و اعتراض‌های مردم نسبت به نهاد و واحدهای دولتی با استناد به مغایرت با قانون اساسی ابطال آن تصمیمات را تقاضا نمایند، هیأت عمومی دیوان نیز باید بتواند تخلف از قانون اساسی را مورد نظارت قرار دهد.

وقتی که دیوان عدالت اداری نظارت قانونی عادی نسبت به تصمیمات و مقررات دولت اعمال می‌کند به طریق اولی باید بتواند نظارت قانون اساسی نیز بر این قسم مقررات و اعمال را اجرا کند. اگر قائل به این فرض شویم که دیوان حق نظارت قانون اساسی بر مصوبات دولت ندارد و این نظارت با شورای نگهبان است عملاً تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی بدون نظارت قانونی اساسی باقی می‌مانند و ممکن است موجب تضییع حقوق مردم و نادیده انگاشتن اصول قانون اساسی شود چه این که مطابق آنچه گذشت ریاست مجلس شورای اسلامی چنین صلاحیتی را مطابق قانون ندارند.

در مورد شورای نگهبان نیز در قانون اساسی تصریحی نشده است و شورای نگهبان بصورت مستقیم و سیستماتیک بر این مصوبات نظارت نمی‌کند بلکه نظارت آن از طریق دیوان عدالت اداری است که در قانون دیوان نیز تنها مکانیزم مقرر مربوط به نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات دولت است و در خصوص نظارت قانونی اساسی شورای نگهبان هیچ نوع مکانیزمی پیش‌بینی نشده است.

دلیل دیگر این که شورای نگهبان در نظریه شماره ۳۶۸ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۸ نظر شورای عالی قضایی وقت را که ظاهراً معتقد به نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قانون اساسی بوده‌اند رد نکرده است.

### دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی ■ ۳۱

توضیح اینکه براساس بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف و صلاحیت‌های قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین است. هر چند این بند شامل قانون اساسی نمی‌شود ولی قانون دیوان عدالت اداری این اختیار را به صورت ضمنی به دیوان اعطا نموده است.<sup>۲۷</sup> چه این که ماده ۴۰ رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان عدالت اداری را مکلف کرده است تا مصوبات خلاف قانون یا مصوباتی که محتوا یا صدور آن خارج از اختیارات مقام تصویب‌کننده است را به هیأت عمومی اعلام نمایند و ابطال آن را بخواهند، پر واضح است که تشخیص این امر مستلزم تفسیر قانون اساسی و تعیین حدود صلاحیتی است که قانون اساسی برای مقامات در نظر گرفته است.

ماحصل کلام این که دیوان عدالت اداری بعنوان بخشی از قوه قضائیه صلاحیت نظارت قانونی اساسی بر مصوبات دولت<sup>۲۸</sup> و نظارت بر حسن اجرای قوانین را خواهد داشت.

نظارت مزبور موجب رشد و پویایی تدریجی حقوق عمومی و اداری خواهد شد و اصول قانون اساسی را به صورت ملموس و عینی در معرض تفسیر دادرسان در مقام تمیز حق قرار خواهد داد.

---

<sup>۲۷</sup> - ماده ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مقرر می‌دارد: «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شود موظف است موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال آن را خواستار شود.»

<sup>۲۸</sup> - مراد از لفظ دولت معادل (state) است که در ادبیات حقوق عمومی عبارت است از یک شخص حقوقی به صورت جامعه متشکل و متمرکز سیاسی که در قلمرو معین مستقر شده و از قدرت عالی و حیثیت بین‌المللی برخوردار است.

## بخش دوم: تأمین عدالت اداری

قانون اساسی جمهوری اسلامی دولت را موظف کرده است تا بمنظور نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری به کار گیرد.<sup>۲۹</sup>

مراد از لفظ دولت در اصل سوم قانون اساسی مجموعه حاکمیت سیاسی - حقوقی می‌باشد. بنابراین بکارگیری تمام امکانات برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح نیز از جمله وظایف کلی قوه قضائیه بعنوان بخشی از حاکمیت است که در گستره حقوق اداری از طریق دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود. احیاء حقوق عامه و گسترش عدالت اداری و آزادی‌های مشروع که در قانون اساسی شناسایی شده و ممکن است در جریان تصمیمات و اعمال مقامات دولتی ضایع شود از جمله وظایف کلی قوه قضائیه است که از طریق دیوان عدالت اداری بخش مهمی از آن تضمین و تأمین می‌شود.

### گفتار اول: اصل دوگانگی قضایی

سازمان عدالت اداری تابع اصل دوگانگی قضایی است دستگاه اداری یا تابع رسیدگی دادگاههای عمومی هستند و یا مسائل آن بوسیله دادگاههای اختصاصی یعنی قاضی اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

دوگانگی قضایی منشأ تاریخی دارد به نام اصل تفکیک قوا با تفسیر فرانسوی آن و هم ریشه فنی به نام آئین دادرسی اختلافات.<sup>۳۰</sup>

<sup>۲۹</sup> - بندهای ۹ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

<sup>۳۰</sup> - دومیشل، آندره و لالومی، پی.یر، «حقوق عمومی»، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی،



بی‌اعتمادی حقوقدانان انقلابی نسبت به پارلمان‌های رژیم پس از انقلاب در فرانسه موجب اجرای ناهمگن اصل تفکیک قوا شد و گرچه در ابتدا برای سازمان اداری مقام صالح قضایی وجود نداشت اما در فرآیند تاریخی، نظام قضایی فرانسه با تعریف کارکردهای شورای دولتی بعنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری اصل دوگانگی قضایی را عینی و ملموس نمود شورای دولتی عالی‌ترین نماد قضایی اداری و دیوان عالی کشور نیز عالی‌ترین نماد قضایی حقوقی محسوب شدند.

دولت وظایف اداری خاصی بر عهده دارد. خدمت عمومی و انتظامات عمومی (پلیس اداری) برخی دیگر از وظایف اجتماعی و اقتصادی دولت از مصادیق فعالیت‌های اداری هستند که عموماً نوع و حدود آنها بوسیله قانونگذاران موسس و عادی تعیین می‌شود. منظور از خدمات عمومی یک رشته فعالیت‌های عام‌المنفعه است که مورد نیاز همگانی است که توسط دولت یا زیر نظر و هدایت و نظارت او انجام می‌شود.<sup>۳۱</sup> انتظامات یا نظم عمومی یا پلیس اداری نیز آن دسته از فعالیت‌های اداری دولت است که ماهیت امر و نهی و تنظیم فعالیت‌های مردم را بر عهده دارند.<sup>۳۲</sup> فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی قسم دیگری است از فعالیت‌های اداری دولت و سازمان‌های عمومی که در آن دولت به اقتضای مصالح عمومی و ملی همانند اشخاص حقوقی انجام می‌دهد.<sup>۳۳</sup>

قاعده کلی در باب اصل دوگانگی قضایی این است که اختلافات ناشی از فعالیت‌های دولت که مربوط به خدمات عمومی، انتظامات عمومی و یا وظایف اجتماعی و اقتصادی هستند و میزانی از نفع و مصلحت عمومی را دربر می‌گیرند در صلاحیت مراجع و دادگاه‌های اداری و اختلافات ناشی از فعالیت‌های جز این

<sup>۳۱</sup> - آب، برق، راه، بهداشت، حمل و نقل شهری، آموزش و پرورش و غیره

<sup>۳۲</sup> - مصادیق آن عبارتند از: امنیت عمومی و آسایش و آرامش عمومی، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه مانند جلوگیری از سر و صدا در محیط کار، کوچه و معابر عمومی، فقدان آلودگی‌ها و ...

<sup>۳۳</sup> - پرداختن به امر تجارت یا امور اجتماعی غیراقتصادی و غیرتجاری

موارد در صلاحیت دادگاههای عمومی می‌باشد. (فعالیت‌های که دولت برای انجام آنها از قدرت و امتیازات عمومی استفاده نمی‌کند و همانند اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی فعالیت می‌کند و تابع قواعد عام می‌باشد)

نظام حقوقی جمهوری اسلامی که در زمره نظام‌های رومی - ژرمنی طبقه بندی می‌شود الهامات زیادی از حقوق و نظامات فرانسه گرفته است. تأسیس دیوان عدالت اداری که مقتبس از شورای دولتی فرانسه و شورای نگهبان که بر گرفته از شورای قانون اساسی فرانسه است نمونه‌هایی مهم می‌باشند.<sup>۳۴</sup>

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری را بمنظور حل اختلاف بین مردم و دولت و رسیدگی به اختلافات ناشی از فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی تأسیس نموده است. این تأسیس در کنار شناسایی دیوان عالی کشور در اصل ۱۶۱ که وظیفه نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی را بر عهده دارد نشان می‌دهد که قانون اساسی به اصل دوگانگی قضایی توجه داشته است و فعالیت‌هایی را که دولت در مقام خدمات عمومی انجام می‌دهد در صلاحیت دیوان عدالت اداری و فعالیت‌های عادی آن را در صلاحیت محاکم دادگستری که صلاحیت ذاتی و عام دارند قرار داده است.

منبع دیگر دوگانگی قضایی آئین دادرسی حل اختلاف است. اساساً هر دادگاهی که مورد مراجعه و شکایت واقع می‌شود، می‌تواند راجع به صلاحیت خود رأی صادر کند. البته این رأی در خصوص قضیه مطروح لزوماً قاطع نیست و پیوسته ممکن است تعارض در زمینه صلاحیت پیدا شود.<sup>۳۵</sup>

مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. صلاحیت مراجع دادگستری صلاحیت عام است و در صورتی که بین شعب

<sup>۳۴</sup> نک: شریعت پناهی، سید ابوالفضل قاضی، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، نشر میزان،

۱۳۸۳، ص ۵۲۷

<sup>۳۵</sup> - دو میشل، آندره و لالومی، پی‌یر، منبع پیش گفته، ص ۸۶

## دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی ■ ۳۵

دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی در باب صلاحیت اختلاف شود رفع اختلاف به عهده دیوان عالی کشور است.<sup>۳۶</sup> دیوان عدالت اداری نمی‌تواند با دیوان عالی کشور اختلاف صلاحیت نماید.

در این خصوص نظام حقوقی فرانسه، ترتیب خاصی پیش‌بینی نموده است، چنانچه بین دیوان عالی کشور و شورای دولتی تعارض در باب صلاحیت پیدا شود دادگاه حل اختلاف که مرکب از اعضای است که به تساوی تعیین شده‌اند مکلف به حل و فصل دعاوی صلاحیت بین دو گونه کارکرد قضایی است.<sup>۳۷</sup> (دیوان عالی کشور و شورای دولتی هر کدام سه نفر را به عضویت در این دادگاه منصوب می‌کنند و این شش دادرس خود نیز دو عضو دیگر را منصوب می‌کنند)

### گفتار دوم: ساختار عدالت اداری

از جهت ساختاری عدالت اداری باید دربرگیرنده اصل تفکیک بین سازمان اداری فعال از سازمان اداری فصل‌کننده دعوا باشد. اداره و مقامات مسئول خدمات عمومی نمی‌توانند قاضی خود باشند، خطر این امر به نحوی است که موجب افزایش و تجمع قدرت در نواحی و نقاط خاص از ساختار اداری می‌شود که در نهایت موجب خودسری تصمیم‌سازی و اجرای آن خواهد شد. از اینرو لازم است بین سازمان‌های اداری فعال که مسئول تأمین نفع عمومی و نیازهای مربوط به خدمات عمومی هستند با سازمان اداری که به دعوای و خصومت‌ها فیصله می‌دهد تمایز روشن وجود داشته باشد. پیش‌بینی تأسیس دیوان عدالت اداری در اصل

<sup>۳۶</sup> - ماده ۴۶ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۱۹

<sup>۳۷</sup> - دومیشل، آندره و لالومی، پیر، پی‌یر، منبع پیش گفته، ص ۸۷

۱۷۳ قانون اساسی به همراه انواع دادگاههای اداری و هیأت‌های تخلفات اداری مبین توجه قانونگذاران نظام حقوقی کشور به اصل مزبور است.<sup>۳۸</sup>

ساختار عدالت اداری از جهت آئین دادرسی نیز از قواعدی پیروی می‌کند که ممکن است در دادگاههای عام امری ناآشنا باشد. دادخواست‌هایی که در دادگاه اداری مطرح می‌شود و مطالبه خسارت می‌نمایند علیه اتخاذ یا عدم اتخاذ یک تصمیم اداری هستند. هزینه دادرسی نیز در دادرسی‌های دیوان تابع میزان خسارت وارده یا متغیرهای دیگر نیست بلکه میزان آن مشخص و معلوم شده است.<sup>۳۹</sup>

ساختاری که هم اکنون قانون دیوان عدالت اداری پی‌ریزی نموده به نحوی است که برخی از مراجع و دادگاههای اختصاصی را از لحاظ شکلی تابع دیوان عدالت اداری نموده و برخی نیز خارج از نظارت دیوان فعالیت می‌کنند. مطابق بند ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری دادگاهها و مراجعی که تابع نظارت دیوان هستند عبارتند از: دادگاههای اداری یا انتظامی، هیأت‌های بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن، کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما.<sup>۴۰</sup>

با دقت در قانون اساسی بخوبی پیداست که منظور نویسندگان قانون اساسی این بوده که دیوان عدالت اداری مرجع اصلی شکایات و دعاوی اداری از هر قبیل

<sup>۳۸</sup> - نک: قانون رسیدگی به تخلف اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و آئین‌نامه اجرایی آن مصوب

۱۳۷۲/۸/۲

<sup>۳۹</sup> - نک: تبصره ۱ ماده ۱۳ و تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹

<sup>۴۰</sup> - این مراجع دقیقاً در ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت هم آمده‌اند. قانونگذار در تدوین قانون جدید هیچ تغییری در نظارت دیوان بر مراجع دادگاههای اختصاصی اداری نداده است.

باشد نه دادگاه دیگر و لذا محدود کردن نظارت دیوان بر چند دادگاه اداری اختصاصی که در ماده ۱۳ آمده است، دور از هدف اصلی قانون اساسی است.<sup>۴۱</sup> شایسته بود قانونگذار در تدوین و تصویب قانون جدید که چندان زمانی از تصویب آن نمی‌گذرد به این موضوع مهم توجه می‌نمود.

### گفتار سوم: کارکرد عدالت اداری

فرد برای احقاق حق خود از دستگاه اداری دو راه اصلی در پیش رو دارد یکی از این راهها در حقوق عام وجود ندارد و آن طرح دعوی علیه سؤ استفاده از اختیارات است دیگری در واقع همان چیزی است که بین افراد خصوصی اتفاق می‌افتد و آن طرح دعوای مسئولیت است.

#### الف: طرح دعوی علیه سؤ استفاده از قدرت

هدف اعمال و تصمیمات اداری تأمین منافع عمومی است که تخلف از آن در اصطلاح سؤ استفاده از قدرت نامیده می‌شود. سوء استفاده از قدرت آن است که مأموری تصمیمی بگیرد و یا عملی انجام بدهد که کاملاً صحیح و جزو صلاحیتش است ولی از انجام دادن آن عمل هدفی را تعقیب می‌کند که به کلی مغایر با هدف اصلی و اساسی قانون است.

صلاحیتی که در حقوق عمومی به افراد اعطا می‌شود بمنظور تأمین منافع عمومی است بنابراین باید آن را در نهایت بی‌طرفی، صداقت و امانت به کار گرفت. کوچکترین انحراف از هدفهای قانونی سؤ استفاده از قدرت و مسئولیت ایجاد می‌کند.

<sup>۴۱</sup> - طباطبایی مومتمنی، منوچهر، منبع پیش گفته، ص ۴۵۲

مهمترین مقاصدی که مخالف هدفهای قانونی محسوب می‌شود و موجب سوء استفاده از قدرت است به قرار ذیل است:

- ۱- اغراض شخصی
  - ۲- اغراض سیاسی و مذهبی
  - ۳- تأمین منفعت شخصی خود یا شخص ثالث
  - ۴- اجرای صلاحیت قانونی معینی بجای صلاحیت قانونی دیگر<sup>۴۲</sup>
- از لحاظ حقوقی ضمانت اجرای طرح دعوی علیه سؤ استفاده از قدرت بطلان عمل یا تصمیمات مقامات اداری است بدین معنی که آثار بطلان تصمیم و عمل اداری آن است که فرض می‌شود آن تصمیم و عمل هرگز وجود پیدا نکرده است و اگر احیاناً آن تصمیم نتایجی به بار آورده باید آن را از میان برد.
- در این میان متضرر از عمل یا تصمیمات مقامات اداری (که از قدرت خود سؤ استفاده نموده‌اند) می‌تواند در دیوان عدالت اداری طرح دعوی نماید. این طرح دعوی می‌تواند علیه واحدهای دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی<sup>۴۳</sup> و نهادهای انقلابی و مأموران آنها باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

<sup>۴۲</sup> - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیش گفته، ص ۴۱۴

<sup>۴۳</sup> - قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۱ مؤسسات و نهادهای ذیل را عمومی غیردولتی قلمداد کرده است:

- شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد.

- بنیاد مستضعفان و جانبازان - هلال احمر - کمیته امداد امام - بنیاد شهید انقلاب اسلامی - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - کمیته ملی المپیک ایران - بنیاد ۱۵ خرداد - سازمان تبلیغات اسلامی -

سازمان تأمین اجتماعی - فدراسیون‌های ورزشی آماتور جمهوری اسلامی ایران

### ب: طرح دعوی مسئولیت

همانطوری که افراد ممکن است بر اثر اعمالی که انجام می‌دهند مسئول اعمال خود شناخته شوند دولت نیز ممکن است بخاطر اعمال و تصمیماتش مسئول شناخته شود.

مسئولیت دولت می‌تواند از اعمال قوه مجریه، مقننه یا قضائیه ناشی شود همچنین این مسئولیت یا ناشی از قراردادهاست یا خارج از قرارداد. آنچه که در این مبحث مد نظر ماست مسئولیت غیرقراردادی دولت است. از جنبه‌ای دیگر مسئولیت دولت به مسئولیت مبتنی بر تقصیر و مسئولیت بدون تقصیر تقسیم‌بندی می‌شود.

در این بحث قصد ورود به ماهیت نظریات مسئولیت دولت و تشریح مبانی آن نیست بلکه نقش این نوع از طرح دعوا در تأمین عدالت اداری مد نظر می‌باشد. مطابق ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مسئولیت مدنی دولت وقتی تحقق دارد که خسارت وارده مستند و مربوط به عمل کارمند نبوده بلکه مربوط به نقص وسائل اداره باشد.

در واقع طرح دعوی مسئولیت بمنظور تأمین جبران خسارت‌های مادی و معنوی می‌باشد تا از طریق جبران آثار فعل زيانبار عدالت اداری در رابطه نابرابر بین افراد و دولت تأمین شود.

تشخیص و احراز مسئولیت دولت و یا واحدها و مقامات دولتی که موجب ایراد خسارت به افراد شده‌اند در صلاحیت دیوان عدالت اداری است<sup>۴۴</sup> با این وجود قانونگذار با نوعی رویکرد بی‌اعتمادی نسبت به دیوان عدالت اداری تعیین میزان خسارت وارده را بر عهده دادگاه عمومی قرار داده است. هیچ دلیل منطقی برای توجیه این رویکرد وجود ندارد و معلوم نیست چرا دیوان عدالت اداری که صلاحیت

تشخیص و احراز اصل مسئولیت را دارد نبایستی بتواند میزان خسارت وارده را تعیین کند.

با این وجود، علیرغم تحدید صلاحیت دیوان در باب طرح دعوی مسئولیت و محدود نمودن این نوع از صلاحیت به تشخیص و احراز اصل مسئولیت دولت یا کارکنان آن، افرادی که در رابطه خود با دولت از اعمال یک جانبه مقامات یا واحدهای دولتی متضرر شده‌اند، می‌توانند با طرح دعوی مسئولیت در دیوان عدالت اداری پس از تصدیق دیوان، برای تعیین میزان خسارت، دعوی خود را در دادگاه عمومی پیگیری نمایند تا آثار فعل یا ترک فعل زیانبار مقامات دولتی یا واحدهای آن را مرتفع سازند.

