

Investigating the violation of individuals' rights; An independent and neglected direction in the judicial supervision of the General Assembly of the Court of Administrative Justice

Seyedeh Negar Mousavi¹, Ali Mashhadi²

1. Graduated from Master of Public Law, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran (Corresponding Aauthor), snm1389@yahoo.com
2. Associate Professor, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran, Ph.D. in Public Law mashadiali@yahoo.com

Date Received 2022/02/05
Date of correction 2022/04/25
Date of Release 2022/05/15

Abstract

Government decisions can be reviewed and annulled in cases where they have a formal or substantive objection. Despite the lack of a single model for judicial oversight, the dynamism of legal systems in the face of current issues has led to the identification of other causes. Principles such as proportionality, non-discrimination, rationality, today are independent aspects of the judiciary that were not recognized in the first formulation.

The following is Article 12 of the Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice, which enumerates the aspects of dealing with objections to government approvals, but considering Article 173 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, which considers the establishment of the Court to be the realization of people's rights It was not restricted to the aspects authorized in Article 12, and we will finally see that the judges, despite believing in the invalidity of the decrees, violated the rights of individuals; Face a deadlock of not finding the established direction.

Article 12 mentions 'violation of the rights of individuals'. A phrase that has received less attention. In this article, by proposing the theory of 'violation of the rights of individuals' under the title of 'administrative human rights', we have tried to present this direction as an independent direction for annulment of resolutions that have in any way led to violation or deprivation of citizens' rights. To the 'rights of the nation' enshrined in the constitution. The research method is analytical.

Keywords: violation of individuals' rights, aspects of annulment of resolutions, General Assembly of the Court of Administrative Justice, judicial supervision, citizens' rights

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۳۲

مقاله علمی پژوهشی

واکاوی تضییع حقوق اشخاص؛ جهتی مستقل و مغفول مانده در نظارت قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری

سیده نگار موسوی^۱؛ علی مشهدی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۲۵

چکیده

تصمیمات دولتی در مواردی که دارای ایراد شکلی یا ماهوی باشند، می‌توانند در معرض رسیدگی و ابطال قرار گیرند. علی‌رغم نبود الگویی واحد در جهات نظارت قضایی، پویایی نظام‌های حقوقی در مواجهه با مسائل روز، به شناسایی موجبات دیگری منجر شده است. اصولی چون تناسب، منع تبعیض، عقلانی بودن، امروزه جهاتی مستقل در رسیدگی قضایی هستند که در اولین صورت‌بندی به رسمیت شناخته نمی‌شدند.

ذیل ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری جهات رسیدگی به اعتراضات نسبت به مصوبات دولت را برشمرده، لیکن با در نظر داشتن اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که علت تأسیس دیوان را احقاق حقوق مردم در برابر دولت دانسته است، شایسته نیست مقید به جهات مصرح در ماده ۱۲ بود و در نهایت شاهد آن باشیم که قضات علی‌رغم اعتقاد به بطلان مصوبات به جهت نقض حقوق اشخاص، با بن‌بست نیافتن جهت مصرح مواجه شوند.

ذیل ماده ۱۲ به ذکر «تضییع حقوق اشخاص» می‌پردازد. عبارتی که کمتر به آن پرداخته شده است. در این نوشتار با طرح نظریه «تضییع حقوق اشخاص» ذیل عنوان «حقوق بشر اداری» تلاش کردیم این جهت را به‌عنوان جهتی مستقل برای ابطال مصوباتی که به هر نحو منجر به نقض یا سلب حقی از حقوق شهروندان شده است ارائه دهیم و توجه قضات را به «حقوق ملت» مصرح در قانون اساسی جلب کنیم. روش پژوهش تحقیقی-تحلیلی است.

کلمات کلیدی: تضییع حقوق اشخاص، جهات ابطال مصوبات، هیات عمومی دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی، حقوق شهروندان.

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران؛ (نویسنده مسئول)؛

snm1389@yahoo.com

۲. دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران. mashadiali@yahoo.com

مقدمه

در تفسیر قانون و عمل به آن در مقام اجرا، حتی در کشورهایی با نظام حقوق نوشته نمی‌توان صرفاً به متن قانون پایبند ماند چراکه مقتضای پویایی هر نظام حقوقی تأمین هدف اصلی حقوق یعنی تنظیم قدرت و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان است. حقوق علم روز است و با گذر زمان و طرح مسائل جدید قابلیت تغییر و اصلاح دارد. این واقعیت در اصلاح برخی قوانین و تصویب قوانین جدید دیگر به‌خوبی قابل مشاهده است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، وجود مکتب اثبات‌گرایی حاکم از یک طرف و دادرسانی که طرز فکرشان متأثر از مقولات سنتی حقوقی و فقهی بوده و در نتیجه در بیشتر موارد قانون محور عمل کرده‌اند از طرف دیگر، بار مسئولیت و پاسخگویی در ایجاد تعادل میان مقتضیات جدید اداری و صیانت از حقوق شهروندان را بر عهده رویه قضایی گذاشته است. رویه‌ای که دیوان عدالت اداری با توجه به کارویژه خود در رسیدگی اختصاصی به دعاوی مردم علیه دولت و سابقه‌ی خوشنامی که برخی قضات شجاع آن در خلق و بیان و کشف حقوق بنیادینی چون استناد به اصل برابری و منع تبعیض و اصل تناسب به‌وجود آورده‌اند، گواه این مدعی است که این نهاد قضایی از عهده نقش خود به‌طور نسبی برآمده است.

اهمیت این بحث در خصوص لزوم باز بودن دست قضات در نظارت قضایی، از آنجا ناشی می‌شود که در دیوان عدالت اداری برخلاف دادگاه‌های عمومی که مدعی و مدعی علیه از جایگاه نسبتاً برابری برخوردارند، طرفین دعوا، شهروندان و دولت هستند که به‌هیچ‌وجه از قدرت و امکانات یکسانی برخوردار نیستند و لذا شهروندان نیاز به حمایت قانون دارند تا بتوانند در مقابل دولت از خود دفاع کنند. در این راستا تفسیر به نفع حقوق و آزادی‌ها را یکی از طرق حمایت از اشخاص در دیوان عدالت اداری می‌توان برشمرد.

در این پژوهش به این سؤال می‌پردازیم که آیا می‌توان تزییع حقوق اشخاص را در کنار جهات ابطالی چون مغایرت با قانون و خروج از صلاحیت، جهت مستقلی برای ابطال مصوبات دولت دانست؟

ضرورت طرح این پژوهش، با این هدف بوده است تا برای آن قسم از حقوق اشخاص که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به‌طور مشخص ذکر نشده است لیکن موافق با روح قانون و ضامن حفظ حقوق بنیادین است، راه حلی اندیشه شود تا این موارد نیز تحت نظارت و بازبینی دیوان قرار گیرد. با دقت در مواد قانون دیوان عدالت

اداری «تضییع حقوق اشخاص» را جهتی به غایت مناسب یافتیم تا در صورت نقض حقوق و یا سلب آزادی‌های شهروندان، قضات دیوان بتوانند با استناد به آن، همچون سایر جهات مصرح در قانون دیوان از جمله مغایرت با قانون یا شرع، عدم صلاحیت یا تجاوز از آن و سوء استفاده از صلاحیت- به بطلان عمل اداری روی آورند.

«تضییع حقوق اشخاص» فارغ از این عنوان یا هر عنوان دیگر، صرفاً جهت پاسخگویی به دل‌مشغولی حقوقدانان در خصوص حقوق و آزادی‌های مردم بوده و هست تا در کنار جهات ابطال مصرح در قانون دیوان عدالت اداری بتواند از اجرای مصوباتی که به هر صورت حقوق اشخاص را نادیده می‌گیرند جلوگیری کند.

با این توصیف، در این مقاله، در بند اول و دوم، به نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولتی به‌عنوان هدف وجودی دیوان و نقش غیرقابل انکار رویه قضایی پرداخته شده است. همچنین در بند سوم با تحقیق در نظرات و دکترین ذیل جهات ابطال مصوبات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری و بیان نظرات موافقین و مخالفین، جهت «تضییع حقوق اشخاص» هم‌سو و هم‌گام با قانون اساسی و دکترین، به‌عنوان جهت مستقل، اما مغفول مانده به رسمیت شناخته شده است.

در باب اهمیت و جایگاه و مفهوم «تضییع حقوق اشخاص»، برخی اساتید حقوق به بیان مطلب پرداخته‌اند که در این نوشتار به آن‌ها اشاره خواهیم داشت و تا جایی که نگارنده اطلاع دارد در مقاله یا کتابی به تبیین این جهت همچون جهات دیگر ابطال مصوبات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری پرداخته نشده است.

۱. کارویژه نظارت قضایی دیوان عدالت اداری

پس از گذار از مرحله حکومت‌های تمامیت‌خواه و خودکامه و ورود به دوران حکومت‌های دموکراتیک و مردم‌سالار، به‌تدریج دغدغه حمایت از حقوق مردم بیشتر و بیشتر مورد توجه قرار گرفت و دولت‌ها تلاش کردند از همه امکانات خود به‌منظور حفظ و تضمین حقوق شهروندان استفاده کنند. از دیرباز تا کنون، نظریه‌های گوناگونی از قبیل نهضت حقوق اساسی (دستورگرایی)، تفکیک قوا، حاکمیت قانون، حکمرانی خوب و ... مطرح شده است که در نهایت همه یک هدف واحد که آن مهار و کنترل قدرت عمومی است را دنبال می‌کنند. نظارت قضایی بر اعمال دولت مشغله‌ی همیشگی اندیشمندان حقوق عمومی بوده و از میان انواع نظارت‌هایی که بر اعمال دولت اعمال می‌شود، جایگاه ویژه خود را دارد

به طوری که در حقوق ایران نیز در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی پیش‌بینی شده و دارای ضمانت اجرای ابطال تصمیمات و مصوبات دولتی است. انجام هر عمل و تصمیم اداری به استناد علل و موجبات معین قانونی برای تأمین هدف قانونی معین با تشریفات قانونی خاص صورت می‌گیرد. چنانچه عمل یا تصمیم اداری دارای این ویژگی‌ها نباشد نقض قانون محسوب می‌شود و قابل ابطال خواهد بود (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۱: ۲۸).

۲. نقش‌آفرینی قضات در ایجاد رویه قضایی در حوزه حقوق اداری

حقوق اداری در بستر حکومت قانون از دو طریق گسترش یافته است تا با ایجاد ظرفیت‌های جدید، امکان توسعه و تعمیق نظارت قضایی در جهت حمایت هرچه موثرتر از شهروندان فراهم شود. طریق اول، استخراج «اصول کلی حقوق اداری» توسط قضات از ارزش‌های اساسی قانون‌مداری، مردم‌سالاری و حقوق بشر و اعلام آن‌ها به عنوان معیارهای نظارت بر دولت است؛ تجربه‌ای که در کشور فرانسه دیده می‌شود. اما روش دوم که پذیرش و رواج بیشتری دارد، تصویب «قانون عام اداری» با عناوین مختلف بوده است. این قوانین اصول کلی حقوق اداری و آیین‌های عام تصمیم‌گیری اداری را در قالب یک کد واحد، مدون می‌کنند. با مدون‌سازی اصول و آیین‌های مشترک اداری، قضاتی که مأمور نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات دولت هستند، از دایره تنگ معیار «قانونی بودن» صرف، در مفهوم مضیق آن، بیرون می‌آیند و با به‌کارگیری مجموعه گسترده‌ای از معیارها، ضوابط، آیین‌ها و اصول شکلی و ماهوی، می‌توانند به‌صورتی موثرتر، عمیق‌تر و انعطاف‌پذیرتر بر عملکرد دولت نظارت کنند (هداوند، ۱۳۸۷: ۷۸).

در کشور ما و با توجه به عدم تدوین قانون عام اداری، بخش قابل توجهی از حقوق اداری از طریق آرای قضات دیوان و آرای وحدت رویه موجود در این خصوص در حال شکل‌گیری و گسترش است. نظارت قضایی در مرحله اجرا و توسط قضات توانمند و آشنا به مباحث اصلی و پایه‌ای حقوق، شکل و قالب جدیدی برای ظهور پیدا می‌کند به‌گونه‌ای که قضات با بهره‌گیری از متن قانون بهترین کسانی هستند که می‌توانند کاستی‌های متن را در حدود صلاحیت خود جبران کنند. ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به شرح و تفسیر دادرسان در مقام تمییز حق در عرض تفسیر مجلس شورای اسلامی از قوانین عادی اشاره می‌کند. اینجاست که لزوم بازنگری در علل نظارت قضایی در نظام

حقوقی ما از یک سو و از سوی دیگر نقش پراهمیت قضات به‌عنوان مجریان نظارت قضایی مشخص می‌شود.

این مساله ایجاب می‌کند که دادرسان و قضات دیوان عدالت اداري با مفاهيم، موضوعات و نظريات حقوق عمومي در شاخه‌های مختلف آن آشنا بوده و در رسیدگی‌های خود با توجه به دانسته‌های خویش در این حوزه‌ها اقدام به صدور حکم کنند. آرایي که از قضات یا دادرسانی که با این مسائل و موضوعات آشنایی نداشته‌اند صادر می‌شود تبعاً رنگ و بویی از آموزه‌های حقوق عمومي نخواهد داشت. گشوده شدن این راه در گرو آن است که دادرسان دیوان با اندیشه‌ها و نظريات این حوزه از حقوق آگاهی داشته و در برداشتها و تجزیه و تحلیل‌های خویش از آنها مدد جویند.

هر یک از جوانبی که منجر به ابطال مصوبه‌ای در دیوان شده است باید پشتوانه‌ی قانونی داشته باشد و از آنجا که نظام حقوقی ما نظامی نوشته و متن محور است، قضات نیز در آرای خود باید متکی به متن و قانون واحد باشند و مستند و مستدل به ارائه نظر خود پردازند. قضات دیوان عدالت اداري نیز از این قاعده مستثنا نیستند.

۳. چارچوب نظری تضييع حقوق اشخاص در جهات ابطال مصوبات

در نظام حقوقی ایران، مغایرت با قوانین یا شرع یا خروج از حدود اختیارات، موجبات نظارت قضایی دیوان عدالت اداري بر اعمال اداري را تشکیل می‌دهند؛ حال آنکه در نظام حقوقی کامن‌لا، غیرقانونی بودن، غیرمنطقی بودن و نادرستی آیینی موجبات نظارت قضایی دادگاه‌ها بر اعمال اداري به شمار می‌آیند (نجابت خواه، ۱۳۹۴: ۱۲).

اما رویه دیوان نشان داده است که ظرفیت بالایی برای پذیرش سایر جهات به‌عنوان موجبات نظارت قضایی را دارد؛ همانگونه که شاهد شناسایی عدم تناسب و غیر عقلانی بودن و عدم تبعیض در رویه دیوان بوده‌ایم. به عبارتی شاید دیوان به موازات رشد علم حقوق در طول زمان و نیازهای جدیدی که در این مسیر پیدا می‌کند ناگزیر به پذیرش این جهات به علت طرح مسائل و پرونده‌های جدید بوده است؛ هرچند که این موارد را نه به‌طور مستقل بلکه در ذیل مواردی چون قانونی بودن و خروج از صلاحیت پذیرفته است. لازم به توجه است جهاتی از قبیل تناسب و عقلانی بودن و انصاف و مستند بودن مدارک و... که در شماری از آرای دیوان به رسمیت شناخته شده‌اند همگی جزو اصول بنیادین و اصول کلی حقوقی در علم حقوق هستند.

مطابق تجربه دیوان و رویکردی که برخی قضات به درستی در آرای خود در ابطال مصوبات آن را شکل داده‌اند و در نهایت منجر به ارائه و تبیین جهاتی شده‌اند که در تفسیر سنتی از جهات ابطال وجود نداشته است، امکان پذیرش تضييع حقوق اشخاص به عنوان جهتی برای نظارت قضایی که ضامن حقوق اشخاص در قبال دولت است، چندان بعید نمی‌نماید.

چه بسا رویکرد نخست به تضييع حقوق اشخاص، از آنجا که در قالب خودداری از انجام وظایف در ماده ۱۲ مورد اشاره قرار گرفته، این باشد که اگر خودداری از انجام وظایف به تضييع حقوق اشخاص بیانجامد موضوع صلاحیت هیات عمومی دیوان قرار می‌گیرد؛ همانطور که برخی صاحب‌نظران، با جمع ماده ۱۲ با اصل ۱۷۳ اذعان داشته‌اند که منظور قانون‌گذار از ذکر تضييع حقوق اشخاص در ذیل بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، پیش‌شرطی برای تحقق هر کدام از جهات فوق در این ماده است و همه جهات فوق زمانی قابلیت استناد دارند که حق شخص یا اشخاصی تضييع شده باشد. همچنانکه با توجه ماده ۱۱ قانون دیوان مقرر شده: «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضييع شده، صادر می‌نماید». در نتیجه هر یک از جهات ماده ۱۲ اگر به تضييع حقوق اشخاص بیانجامد می‌تواند موضوع صلاحیت هیات عمومی دیوان باشد.

در نقد رویکرد مطرح شده، باید به دو نکته توجه داشت؛ نکته اول این که ماده ۱۱، بعد از ماده ۱۰ که به صلاحیت شعب دیوان پرداخته است آمده است و در ماده ۱۱ نیز عبارت «شعبه رسیدگی‌کننده» ذکر شده است، پس اراده قانونگذار بر توجه شعب دیوان به تضييع حقوق اشخاص بوده است به این صورت که اگر بر شعبه رسیدگی‌کننده محرز شود که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت در ماده ۱۰، موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه مکلف است یا حکم به نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضييع شده صادر کند، لذا این ماده موضوعاً از صلاحیت هیات عمومی دیوان خارج است. نکته دوم این که با توجه به فحوای ماده ۱۱، تضييع حقوق اشخاص تنها یکی از فروض محتمل در رسیدگی شعب دیوان است نه اینکه لزوماً تضييع حق اشخاص در همه موارد رسیدگی در شعب و شکایات از تصمیمات واحدهای دولتی ماده ۱۰، متصور باشد. چراکه قانون‌گذار مقرر داشته «در صورتی که موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده.... صادر نماید» و به نظر می‌رسد با بیان عبارت

«در صورتی که» در مقام بیان شرایطی است که اگر تصمیم مورد شکایت منجر به تضییع حقی از حقوق اشخاص شده باشد، تکلیف شعبه رسیدگی کننده را در خصوص تصمیم یا اقدام مورد شکایت مشخص کند. با توجه به مطالب فوق، علاوه بر این که حکم ماده ۱۱ مربوط به صلاحیت شعب دیوان بوده و از موضوع صلاحیت هیات عمومی خارج است، در تصمیم شرط تضییع حقوق اشخاص به همه موارد رسیدگی در شعب نیز، تردید وجود دارد. در ارتباط با هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز با عنایت به جمله اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، هر کس می تواند ابطال این قبیل مقررات را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید. از این روی، برخی از حقوقدانان بر این نظرند که هر کس، بالفعل یا بالقوه، می تواند از اجرای این مقررات متضرر شود و در نتیجه، رسیدگی دیوان در این مورد مستلزم تضییع بالفعل حقوق معترض نیست (شمس، ۱۳۸۷: ۵۲۴).

به بیان دیگر، امکان رسیدگی به دعوا به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی از «هر کس» و بدون توجه به این که حقی از او تضییع شده است یا نه، پذیرفته است. لذا با نظر دکتر شمس که طرح پرونده در هیات عمومی مستلزم تضییع بالفعل حقوق معترض نیست، هم عقیده می باشم. نتیجه چنین برداشتی از اصل ۱۷۰ قانون اساسی منطقاً امکان ابطال مصوباتی است که منجر به تضییع حقوق اشخاص، حتی بالقوه می شود.

با این اوصاف، آیا پذیرفتنی است که در بدو امر، تضییع مستقیم حقی از مدعی را لازمه طرح شکایت ندانست و به درخواست مدعی در دیوان ترتیب اثر نداد لیکن در نهایت امر و به هنگام صدور رأی و در فرض محرز شدن تضییع حق شخص، بیان داشت که جهت قانونی برای ابطال وجود ندارد و دعوا را رد کرد!

طبق دیدگاه فوق حتی ابطال مصوباتی که بالقوه منجر به تضییع حقوق اشخاص شده اند منطقی می نماید، اما قدر متیقن آن، ابطال مصوباتی است که بالفعل و مبرهن است منجر به تضییع حقوق اشخاص شده اند و این برداشت مطابق با متن و روح قانون اساسی است.

به نظر نگارنده، می توان تضییع حقوق اشخاص را به تنهایی و مستقلاً به منزله جهتی برای رسیدگی در هیات عمومی دیوان مورد توجه قرار داد چرا که این فرض متصور است که در پرونده ای دلایلی برای ابطال تصمیمات موجود باشد که قاضی نتواند آن را در قالب های سنتی جهات ابطال بگنجانند اما از طرف دیگر تضییع حق فرد برای او محرز شود. در این شرایط است که قاضی می تواند با استناد به تضییع حق شخص، مصوبه را ابطال کند. گرچه لازم به ذکر است در این راستا قاضی هیات عمومی مجاز نخواهد بود که از چهارچوب قانون فراتر رود و چنانچه تضییع حقی از شخص به موجب قانون صورت گرفته باشد،

نمی‌تواند به صرف تضییع حق صورت گرفته نسبت به ابطال تصمیم یا اقدام مربوطه که مطابق قانون اتخاذ شده است، رأی دهد.

انتظار می‌رود دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد دادرسی اداری در کشور در راستای انجام رسالت خویش و با نگاه حداکثری در پذیرش دعاوی مردم ضمن به رسمیت شناختن این جهت به عنوان جهتی برای نظارت قضایی، قرائت نوینی از موجبات نظارت قضایی بر پایه اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ارائه دهد.

درخصوص پذیرش این جهت در عرض جهات دیگر در دیوان عدالت اداری، براساس قانون جدید و قدیم دیوان دو جهت کلی برای شکایت در دیوان عدالت اداری وجود دارد که یکی از آن‌ها مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و دیگری تضییع یا عدم احقاق حقوق اشخاص است (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۳: ۱۸۱-۲۰۴).

دکتر مولایی هم تخلف در اجرای قوانین و مقررات و هم خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود را جزو جهات ابطال دانسته است؛ در توضیح هر یک از این جهات نیز به آرای دیوان عدالت اداری پرداخته است که علت ابطال در آن‌ها هر یک از این دو مورد بوده است. (مولا بیگی، ۱۳۹۴: ۸۷)

دکتر مشهدی در قانون دیوان در نظم کنونی حقوقی خود، ذیل ماده ۱۲ آن اعلام داشته است: برخلاف ماده ۱ در بند ۱ ماده ۱۲ جهات ابطال می‌تواند شامل موارد هشتگانه:

- ✓ مغایرت با شرع
- ✓ مغایرت با قانون
- ✓ عدم صلاحیت
- ✓ تجاوز از صلاحیت
- ✓ سوءاستفاده از صلاحیت
- ✓ تخلف در اجرای قانون
- ✓ خودداری از انجام وظیفه
- ✓ تضییع حقوق اشخاص شود (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۰۷).

دکتر هداوند نیز معتقد است: شرایط صحت عمل اداری، نقطه مقابل جهات ابطال است که دادگاه و به‌طور مشخص دیوان عدالت اداری می‌تواند به استناد آن‌ها عمل اداری را ابطال کند (جهات ابطال). شرایط صحت عمل اداری عبارتند از: داشتن صلاحیت (جهت ابطال: عدم صلاحیت)

تصمیم و اقدام در حدود صلاحیت (جهت ابطال: خروج از صلاحیت)
قانونی بودن (جهت ابطال: مخالفت و مغایرت با قانون)
داشتن جهت قانونی (جهت ابطال: سوءاستفاده از اختیار)
عدم تضییع حقوق اشخاص (جهت ابطال: تضییع حقوق اشخاص)
عدم مخالفت با شرع (جهت ابطال: مخالفت با شرع)
که همه موارد را جزو «جهت بازنگری قضایی» می‌داند (هداوند، ۱۳۹۶: ۱۱۶).
بر همین اساس و همگام با چنین دیدگاه‌هایی با در نظر داشتن قابلیت گستردگی بحث
از حقوق اشخاص و تضییع آن، با کنکاش در نظرات حقوقدانان به بیان تفاسیر مختلف از
مفهوم تضییع حقوق اشخاص و تعیین مصادیق آن می‌پردازیم.

۳-۱. تبیین مفهوم و مصادیق تضییع حقوق اشخاص

شاید بتوان یکی از این جهات مغفول مانده در رویه دیوان را با هدف حمایت از حقوق
شهروندان «تضییع حقوق اشخاص» دانست و جهت ابطال آرای بسیاری که در قالب جهات
اصلی و اولیه قرار نمی‌گیرند را در این جهت گنجانند. علت انتخاب این عنوان در میان سایر
عناوین از جمله «نقض قانون»، «تخلّف در اجرای قانون»، «نقض اصول کلی حقوقی یا
اصول بنیادین» و ... علاوه بر پیروی از دیدگاه برخی از اساتید برجسته در این حوزه، وجود
عین این عبارت در متن ماده ۱۲ قانون دیوان است که از طرفی پاسخگوی قانون محور
بودن و ساختار حقوق نوشته نظام جمهوری اسلامی ایران است و از طرف دیگر جهت
«تضییع حقوق اشخاص» همسو با احقاق حقوق مردم که هدف تشکیل دیوان در اصل ۱۷۳
بیان شده است، می‌باشد.

منظور از آن نیز، تضییع حقوق اشخاص اعم از مادی و معنوی به معنای، سلب و
تحدید و تضییق آن دسته از حقوقی است که به موجب قانون اساسی (فصل سوم ذیل عنوان
حقوق ملت) و قوانین عادی مورد شناسایی قرار گرفته است. تضییع حقوق اشخاص از سوی
اداره، می‌تواند به صورت فعل یا ترک فعل باشد که به هر دو مورد آن در ذیل بند ۱ ماده
۱۲ اشاره شده است (مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۰۸).

به بیان دیگر، برخلاف سایر جهات مذکور در ماده ۱۲ که در دکتترین کاملاً مبسوط به
شرح و تبیین آن پرداخته شده و رویه قضایی نیز همسو با آن شکل گرفته است، بند آخر
این ماده در ابتدا با سکوت یا غفلت حقوقدانان و رویه قضایی مواجه بود و یا همانطور که
بیان شد به عنوان شرطی ضروری برای تحقق سایر شروط در نظر گرفته می‌شد؛ تا اینکه

خوشبختانه در مقالات اخیر مورد توجه واقع شد و اساتید حقوق به تدقیق این بند پرداختند.

در ادامه به ذکر چند تفسیر از این جهت می‌پردازیم.

- تصمیم غیر عقلانی

اگر تصمیم‌گیری عقلانی توسط مرجع اداری را فرض قانون‌گذار و امری بدانیم، همچنان که «علی‌القاعده» هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با مستدل و مستند بودن آراء مراجع اختصاصی اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۱۹ (۶۸/۱۲/۲۴) خود ابتدای آرای هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی را امری علی‌القاعده دانسته و صدور رأی بدون رعایت این قاعده را مخالف مقررات و موازین قانونی دانسته است، در این صورت، مقام اداری اساساً مکلف به اتخاذ تصمیم عقلانی خواهد بود و اتخاذ هرگونه تصمیم غیرعقلانی می‌تواند در ذیل خودداری مقام اداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، قرار گیرد. در نتیجه چنین تصمیمی قابل نظارت و ابطال توسط مرجع قضایی خواهد بود (نجابت خواه، ۱۳۹۴: ۳۴).

- ترک فعل

قید عبارت «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» در ذیل بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان به عنوان یکی از جهات نظارت بر مقررات دولتی می‌تواند افاده آن را نماید که چنانچه قانون‌گذار مرجع تصویب‌کننده مقررات اداری را موظف نموده باشد که به‌طور معقولی به وضع مقرره بپردازد، در این صورت اگر مرجع مزبور چنین امری را رعایت ننموده باشد می‌تواند از موجبات نظارت قضایی بر مقرر دولتی به شمار آید (نجابت خواه، ۱۳۹۴: ۴۴).

- حقوق و آزادی‌های بنیادین

اصل ۱۷۳ قانون اساسی احقاق حقوق مردم را غایت نهایی تأسیس دیوان عدالت اداری دانسته و در قانون دیوان عدالت اداری نیز یکی از جهات بازنگری قضایی «تضییع حقوق» عنوان شده و بر این اساس، وظیفه اصلی دیوان عدالت اداری، حمایت قضایی از حقوق و آزادی‌های شهروندان در مقابل اعمال و رفتاری است که موجبات تضییع حقوق مردم را فراهم آورده است. به همین جهت دادرسی اداری، مقوم و حامی یکی از مهم‌ترین اهداف حقوق اساسی یعنی «تضمین حق‌ها و آزادی‌های ملت» است. حمایت از حق‌های بنیادین، عنصر ضروری و غیرقابل اجتناب یک حکومت دموکراتیک مدرن است؛ بنابراین، اگر مقام دادرسی اداری را دارای ساختاری دموکراتیک تلقی نماییم، ضروری است که در محدوده آن،

حق‌های بنيادین از حمايت کافي و درخور برخوردار باشند. بر اين اساس ظرفيت نهادي مقام قضايي ديوان، آن را به بهترين نهاد براي حمايت از حق‌های بنيادین شهروندان تبديل کرده است، از حق‌های شهروندان حمايت می‌کند و هر نوع محدوديت وارد بر آنها را نمی‌پذیرد مگر آن‌که چنین محدوديت‌هایی واقعاً ضروري و متناسب باشند. مباني نظارت قضايي بر اعمال اداري، در اصول متعدد قانون اساسي جمهوری اسلامي ايران و به‌خصوص قانون ديوان عدالت اداري مورد شناسايي قرار گرفته است به‌عنوان مثال، می‌توان به شناسايي حقوق و آزادي‌ها در اصول متعدد قانون اساسي (فصل سوم: حقوق ملت) و به‌طور مشخص در اصل ۱۷۳ تحت عنوان «احقاق حقوق مردم (آن‌ها)» و ... اشاره نمود. (استوار سنگري و شاکري، ۱۳۹۶: ۱۰۱).

مطالعه رويه هيأت عمومي ديوان از ابتدای تشکيل تا پايان سال ۸۸ نشان می‌دهد که ديوان از زمان تشکيل، صلاحيت تطبيق مقررات با قانون اساسي را براي خود قائل بوده، ولي با توجه به نوپا بودن نهاد ديوان و عدم صراحت در اين زمينه، طی سال‌ها همواره سعی کرده تا از اين صلاحيت خود «دست به‌عصا» استفاده کند. بنا بر اين ديوان تا به‌صراحت و به دفعات به حقوق بنيادین مندرج در قانون اساسي استناد نکند، هيچگاه نوبت به اصول حقوقی نمی‌رسد. ناگفته نماند که علی‌رغم خلأ شديد رويه هيأت عمومي ديوان در زمينه استناد و حمايت از حقوق و آزادي‌ها، شبوه استفاده تدريجي ديوان از حقوق بنيادین، ديوان را در جايگهي قرار داده که سلب اين صلاحيت از آن بسيار بعید می‌نماید، چه اينکه سلب اين صلاحيت از مجموعه ديوان به معنای نفی فلسفه وضع آن و نابودي رويه‌ای است که در نتيجه شجاعت و درايت قضات بی‌طرف دستگاه قضايي حاصل شده است (آگاه، ۱۳۸۹: ۱۰۳-۱۰۵).

اصولي چون اصل قانونی بودن و اصل صلاحيت را قانون ديوان عدالت اداري به‌صراحت در ماده ۱۲ بيان کرده است و عدم رعايت اين اصول را از جهات ابطال مصوبات دانسته است؛ لذا قضات ديوان به‌درستي در آرای خود به آن استناد کرده و رويه ديوان شاهد آرای بسياری در اين خصوص است. اين درحالی است که برخی از قضات در مواجهه با ساير اصول حقوق اداري که دارای ارزش و اهميت يکسانی با اصول فوق هستند تنها به اين علت که اين موارد در قانون ديوان به عنوان جهت بازنگري در مصوبات و مقررات نيامده است، دچار غفلت شده و در استناد به اين اصول احتياط کرده‌اند. استناد به اصولي چون اصل تناسب، اصل برابري و منع تبعيض، عدم توجه به عوامل غيرمرتبط و توجه به عوامل مرتبط در تصميم، اصل عطف به‌ماسبق نشدن قوانين و تصميمات اداري، اصل سرعت در پاسخگویی، اصل مستند و مستدل بودن تصميم، اصل تداوم خدمات عمومي و اداري، اصل

احترام به حقوق بنیادین، اصل حق تجدیدنظر خواهی از تصمیم مقام اداری در مرجع صالح و ... که عدم توجه به اهمیت هر یک از آنها در کوتاهمدت و دراز مدت اثرات زیان‌باری را در ارتباط با حقوق مردم به وجود خواهد آورد.

دیوان عدالت اداری در تجربه چندین ساله خود توانسته است با الهام از اصول قانون اساسی به عنوان متنی بنیادین و توجه ویژه به فصل مربوط به «حقوق ملت» برخی اصول را مورد شناسایی قرار دهد که از جمله مهم‌ترین و برجسته‌ترین آنها می‌توان به اصل قانونی بودن، اصل برابری و منع تبعیض، اصل تناسب، اصل لاضرر و نظایر آن اشاره نمود که این امر خود گواه و امیدی برای قابلیت دیوان نسبت به طرح سایر اصول مصرح و غیرمصرح در قانون اساسی است؛ اگرچه در رای‌های هیات عمومی شاهد استناد قضات به جلوگیری از تضییع حق اشخاص^۱ بوده‌ایم که به همین جهت حکم به ابطال صادر شده است.

با طرح «تضییع حقوق اشخاص» درصدد هستیم توجه قضات و قانون‌گذار را به این جهت مغفول، اما اساسی و هم‌سو با اصول حقوق عمومی جلب کنیم و امید داریم این نوشتار گامی هر چند کوچک در راستای پیاده‌سازی حقوق بشر اداری^۲ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی باشد.

نتیجه‌گیری

صلاحیت هیات عمومی دیوان نسبت به تصمیمات دولت به صراحت در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بیان شده است. لیکن بسنده کردن صرف به متن قانون فارغ از مفهوم وسیع نظارت قضایی و هدف والای آن اجحافی نابخشودنی است. قضاتی با دیدگاه همه‌جانبه و مسلط به ساختار نظام حقوقی لازم می‌باید تا در تفسیر و اجرای قانون با شناخت کافی و اصولی، آنچه از سوی قانون‌گذار از قلم افتاده است را تکمیل کنند تا نظام حقوقی کشور در عین اتکا به قانون بتواند ضمن حفظ پویایی خود، به ناکارآمدی ناشی از توجه صرف به متن قانون و عدم توجه به اصول کلی حقوقی محکوم نشود.

۱. رأی شماره ۱/۲۴۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری

۲. «تضییع حقوق اشخاص امروزه ذیل عنوان حقوق بشر اداری (Administrative Human Rights(AHR) تحلیل می‌گردد». برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به: علی مشهدی، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، چاپ اول، (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵)، ص ۲۰۸

با تعمق در نظرات حقوقدانان و با در نظر داشتن اهداف فوق، به نظر بتوان «تضییع حقوق اشخاص» که در بند یک ماده ۱۲ نیز به آن تصریح شده است و تعدادی از متخصصین این حوزه به تبیین آن پرداخته‌اند را به عنوان جهتی برای ابطال مصوبات و مقررات دانست به نحوی که فتح بابی برای رعایت حقوق بشر اداری در هیات عمومی دیوان عدالت اداری شود. گرچه برخی اساتید مستنداً معتقدند که دو جهت آخر این ماده هیچ ارتباطی با جهات رسیدگی در هیات عمومی ندارد و در حقیقت جهات رسیدگی در شعب هستند و ذکر این دو بند در ماده‌ی مرتبط با هیات عمومی صرفاً اشتباه قانون‌گذار بوده است. اما در وهله اول نادیده انگاشتن و اشتباه دانستن این دو جهت در چنین ماده اصلی و کلیدی که بسیار مورد توجه قانون‌گذار و محل بحث فراوانی در زمان تصویب بوده است، در فرض حکمت قانون‌گذار و با توجه به نظام رومی ژرمنی ما به نظر بعید می‌نماید. در وهله دوم چه بسا تلاش برای توجیه و افزودن این جهات به سایر جهات ابطال، سنجیده‌تر و نزدیک‌تر به حفظ حقوق مردمی باشد که هدف تشکیل نهاد دیوان در قانون اساسی ذکر شده‌اند.

به نظر نگارنده و ضمن بازنگری در متن قوانین و کنکاش در نظرات حقوقدانان حقوق عمومی، جهت «تضییع حقوق اشخاص» جهت مناسبی برای تمسک قضات به عدم رعایت اصول حقوق اداری و آزادی‌های بنیادین است چراکه علاوه بر بیان این عبارت در ماده ۱۲ قانون دیوان که خود پاسخگوی ساختار نوشته و متن محور نظام حقوقی ما است، در واقع عدم رعایت هر یک از این اصول که حاوی حقوق بنیادین هستند به نوعی تضییع حقوق اشخاص را در پی خواهد داشت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع:

کتاب

- آگاه، وحید (۱۳۸۹)، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی (در رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۸-۱۳۶۱)، تهران: انتشارات جنگل.
- امامی، محمد؛ استوار سنگری کورش (۱۳۹۳)، حقوق اداری (شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲)، جلد اول، تهران: میزان، چاپ هجدهم.
- راسخ، محمد (۱۳۹۷)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ پنجم.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۷)، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران: دراک، چاپ هفدهم.
- طباطبایی، مومنی منوچهر (۱۳۹۱)، حقوق اداری تطبیقی (حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ)، تهران: سمت، چاپ پنجم.
- مشهدی، علی (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات خرسندی.
- مولا بیگی، غلامرضا (۱۳۹۴)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چاپ چهارم.
- ویژه، محمد رضا (۱۳۹۳)، کلیات حقوق اساسی، تهران: سمت.
- هداوند، مهدی؛ مشهدی علی (۱۳۹۵)، اصول حقوق اداری (در پرتو آرا دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی، چاپ چهارم.
- هداوند، مهدی؛ نجابت خواه مرتضی؛ آقای طوق مسلم؛ شمس عرفان؛ همتی مجتبی؛ یزدانی هرمز؛ جم فرهاد؛ مشهدی علی (۱۳۹۵)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، چاپ سوم.
- هداوند، مهدی (۱۳۹۳)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چاپ چهارم.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: میزان، چاپ بیست و یکم.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقالات

- استوار سنگری، کورش و شاکری، حمید (۱۳۹۶)، «صیانت از آزادی‌ها در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره ۱.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶)، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره ۱.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۸)، «نظارت قضایی بر عدم وضع مقررات در ایران در پرتو حقوق اداری تطبیقی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۷)، «تاملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲.
- رستمی ولی و جوکار فضل الله (۱۳۹۱)، «آمبودزمان؛ نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷، سال چهاردهم.
- میرداماد نجف آبادی سیدعلی (۱۳۹۰)، «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، معرفت حقوقی، سال اول، شماره ۱.
- نجابت‌خواه مرتضی (۱۳۹۴)، «امکان شناسایی غیرمنطقی بودن اعمال اداری به عنوان موجبات نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۲.
- هداوند مهدی (۱۳۹۶)، «درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری»، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۴.
- هداوند، مهدی (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی»، حقوق اساسی، شماره ۹، سال هفتم.
- ویژه محمدرضا (۱۳۹۱)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷.
- ویژه، محمدرضا و کتابی رودی احمد (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی)»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۵.

رتال جامع علوم انسانی