

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **رهیافت**

سال هفدهم، شماره ۶۲، بهار ۱۴۰۲

صفحه ۴۷ تا ۶۶

سازوکارهای تفسیر قوانین عادی توسط دیوان عدالت اداری پس از انقلاب اسلامی و نسبت آن با اصل عدالت خواهی

مژگان کیوانی فرا / گروه حقوق واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی؛ تهران، ایران
m_madaeni66@yahoo.com

علی بابائی مهر / گروه حقوق واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی؛ تهران، ایران، گروه حقوق واحد تهران چالوس،
دانشگاه آزاد اسلامی؛ تهران، ایران (نویسنده مسئول) gatbabayee@yahoo.com

حسین فروغی نیا / گروه حقوق واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی؛ تهران، ایران، حقوق بین الملل، موسسه
آموزش عالی فروردین قائمشهر، مازندران، ایران hforoghiniya57@yahoo.com

چکیده

از جمله مهم‌ترین وظایف دیوان عدالت اداری پس از انقلاب اسلامی، تفسیر قوانین عادی در حوزه حقوق اداری است که در فرآیندها و سازوکارهای این نهاد تبلور پیدا می‌کند و در امتداد تحقق عدالت اداری که آرمان اصلی این نهاد است، قرار می‌گیرد؛ آرمانی که قضاوت را با امر اجتماعی و سیاسی پیوند می‌دهد. در تحقیق حاضر، از یک سو ضرورت تشکیل دیوان عدالت اداری و صلاحیت این نهاد بررسی شده و از سوی دیگر، در حوزه‌ی اجرایی تفسیر قوانین عادی، با توجه به اصول حاکم، چگونگی این اجرایی شدن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در نگاه نخست به نظر می‌رسد که دیوان عدالت اداری هنوز به اصول کلی نظارت قضایی، یعنی قانونی بودن و خروج از صلاحیت، محدود است و کمتر به اصول مدرن در ارتباط با اتخاذ تصمیمات اداری توجه می‌کند. با این وجود، سازوکارهای تفسیر قوانین عادی در حوزه‌ی حقوق اداری بر کارآمدی دیوان عدالت اداری دلالت دارند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد، دیوان عدالت اداری، با توجه به فلسفه وجودی آن در قانون اساسی و نیز بر اساس تجارب عیدیه خود در عمل، توانسته است به طور مستمر به تفسیر قوانین عادی دست زده و اصول حاکم بر این تفسیر را بر اساس اصل عدالت خواهی ارائه دهد. روش تحقیق در مقاله حاضر، گردآوری داده‌ها بر اساس روش کتابخانه‌ای و تحلیل این داده‌هاست.

کلیدواژه: دیوان عدالت اداری، قوانین عادی، تفسیر، حقوق اداری، انقلاب اسلامی.

تاریخ تأیید ۱۴۰۱/۱۲/۰۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۱۷

مقدمه

می‌توان هدف اصلی از تشکیل دیوان عدالت اداری پس از انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ را نظارت بر فعالیت‌های حاکمیت و مهار قدرت در راستای صیانت و پشتیبانی از حقوق آحاد شهروندان دانست که عملاً به این نهاد قضایی مهم، قدرت نفوذ در عرصه‌ی اجتماع و سیاست می‌دهد. در واقع با تحقق مهم‌ترین اصل که همان حاکمیت قانون است و به منظور پاسخگو ساختن مسئولان و مقامات کشوری در قبال مردم، هدف مزبور را می‌توان عملاً قابل اجرا نمود. دو اصل نامبرده، یعنی حاکمیت قانون و پاسخگو کردن مسئولان، تنها به یک شیوه قابل تحقق هستند و آن، تشکیل دولتی می‌باشد که مهم‌ترین ویژگی آن، قانون‌محوری است. با این همه، صرف تشکیل چنین دولتی کافی نیست؛ چون باید ثبات و نیز استمرار آن را شاهد بود تا به درستی ادعا کرد که دولت مزبور در عمل و در بلندمدت دو ویژگی نامبرده را حفظ کرده است. قطعاً برای تحقق این مهم، ضروری است که شهروندان به دادگاه‌ها و دادرهای صالح دسترسی داشته باشند (مرادی، حسینی صدرآبادی، ۱۳۹۶: ۲۴۱).

برای تبیین هر چه بهتر نکته کلیدی فوق، می‌توان به افکار آیزایا برلین^۱ در باب نسبت بین قدرت و اقتدار دولت‌ها با آزادی‌های بنیادین اشاره کرد. برلین اعتقاد دارد که وظایف دولت‌ها در تمام جوامع، دو چیز بیشتر نیست: (۱) برقراری نظم و امنیت؛ (۲) تامین آسایش و رفاه. روشن است که بین هر دو اصل، رابطه‌ی متقابلی وجود دارد؛ چون تا زمانی که نظم و امنیت برقرار نشده باشد، خبری از آسایش و رفاه نیست و ضمناً آسایش و رفاه نسبی، در استمرار نظم و امنیت تاثیرگذارند. مع الوصف، زمانی دولت‌ها می‌توانند به چنین هدفی دست پیدا کنند که از اقتدار کافی در این زمینه برخوردار باشند. با این وجود، خطری که در همان حال در مقابل دولت‌ها و جوامع وجود دارد این است که دولت‌ها بیش از حد قدرت گرفته و کمتر پاسخگوی رفتار و اعمالشان باشند. اینجاست که آزادی‌های بنیادین فردی و اجتماعی به خطر می‌افتند (برلین، ۱۳۸۶). فساد قدرت سیاسی، عدم مهار آن توسط مراجع قانونی و ذیصلاح، همراه شدن آن با منافع شخصی و گروهی (به جای منافع اجتماعی و ملی) و جاه‌طلبی مقامات برای رسیدن به قدرت و حفظ آن به شیوه‌های غیرقانونی را باید از جمله انحرافات دانست که حاکمیت مردم را تهدید می‌کنند و سوء

¹ Isaia Berlin

استفاده از اقتدار دولت محسوب می‌شوند. بنابراین مهار قدرت را باید اصلی بدیهی دانست، چون در غیر این صورت آزادی‌های مدنی و حقوق بنیادین شهروندان مورد حمایت واقع نشده و مردم قربانی خواهند شد. به همین منظور، راه کارهای مختلفی در جوامع ارائه شده است. در نظام حقوقی ایران و بر طبق قوانین جمهوری اسلامی ایران که ریشه در آرمان‌ها، ارزش‌ها و شعارهای انقلاب اسلامی دارد، دیوان عدالت اداری از جمله نهادهای قضایی مهم محسوب می‌شود که در راستای حمایت و صیانت از حقوق شهروندان در حوزه‌ی صلاحیتی خود یا همان ساختار اداری، ایجاد شده و وظایف خود را در راستای تحقق همین اهداف انجام می‌دهد. پس بررسی کارکرد این نهاد از منظر عدالت اجرایی (باغبان، ۱۳۹۷) و نیز صیانت از آزادی‌ها (استوارسنگری و شاکری، ۱۳۹۶)، امری ضروری به نظر می‌رسد.

پیش از آغاز بحث، ضروری است تا در وهله‌ی نخست به ضرورت تفسیر قوانین پردازیم و سپس بدانیم قوانین عادی چیستند و از چه ویژگی‌هایی برخوردارند.

۱. ضرورت تفسیر قوانین

قانونگذار در هنگام تنظیم و تدوین قوانین مشخص می‌کند که با استفاده از کدام کلمات و عبارات روشن، مقصود خود را بیان نماید تا از این طریق مفاد قوانین مزبور بر تمامی مصادیق و مواردی که مورد توجه بوده منطبق گردد. با وجود این، سکوت قانون در قبال مسائل پیش‌بینی‌ناپذیر و عدم احاطه‌ی قانونگذار و سایر حقوقدانان بر تمام مسائل اجتماعی، مجریان و شارحان قانون را ناچار می‌کند که به تفسیر قانون دست بزنند (گلدوزیان، ۱۳۷۷: ۹۵). با این که قانونگذاران از دوران قدیم تا به امروز این ادعا را داشته‌اند که قانون وضع شده توسط آنها به تنهایی قادر است تمامی روابط اجتماعی را اداره کرده و نظم حقوقی آرمانی را بر پا کند، اما تاریخ نشان داده است که چنین چیزی را نمی‌توان درست دانست. قانونگذاران هرچقدر عمیق و آینده‌نگر باشند، باز هم نمی‌توانند تمام مسائلی که مردمان در زندگی خود با آنها روبرو هستند را پیش‌بینی نمایند. اگر فرض درست باشد که قانونگذاران بر تمام پیچیدگی‌های اجتماعی احاطه دارند، باز هم این دلیل نیست که قانون به مانند یک زنجیر عمل کرده و توده‌ها و آحاد مردم را با آن حبس کرد. توسعه‌ی جوامع همراه با اقتضائات روز ایجاب می‌کند که همواره مسائلی به وجود بیایند که در زمان تکوین قانون مطرح نبوده‌اند. بنابراین وضع مقررات نوین را نمی‌توان راه حل مناسبی برای بر طرف کردن مشکلات دانست (کاتوزیان ۱۳۷۶: ۲۰۴).

ضرورت تفسیر حقوقی، به معنای اهمیت تفسیر حقوقی کارآمد است؛ چون ضرورت تفسیر عملاً به کارآمدی تفسیر منتهی می‌شود که شکل مطلوب و ایدئال تفاسیر حقوقی است. تفسیر حقوقی کارآمد یعنی شناخت کافی نسبت به نص صریح قانون از یک سو و تلاش برای فهم اراده و نیت قانونگذار از سوی دیگر. علاوه بر این، در تفسیر حقوقی کارآمد تلاش می‌شود تا از طریق به کارگیری روش‌های مناسب که مزین به منطق و تعقل بوده و هدفی جز روشنی ندارند، تعارضات و ابهامات موجود در متون حقوقی و رویه‌های قضایی را به حداقل رسانده و بدین وسیله بر اختلافات پیش‌آمده غلبه گردیده و احکامی صادر شوند که قانونمندی و عدالت‌محوری را انعکاس دهند. ضمناً تفسیر حقوقی نباید نسبت به واقعیات اجتماعی و سیر تغییر و تحولاتی که در جوامع روی می‌دهد بی‌تفاوت باشد (Marmor, 2005).

۲. چستی قوانین عادی

تضاد منافع، وجود امیال نامحدود و محدودیت منابع باعث شده‌اند تا زندگی اجتماعی بشر به عرصه‌ی اختلافات و منازعات دائم تبدیل شود و از این رو ضرورت وجود قانون از دوران باستان تا روزگار کنونی احساس شود. قانون، ضامن نظم اجتماعی و عامل بقا و ثبات زندگی اجتماعی است و بدون آن حتی نمی‌توان حداقلی از رفاه و سعادت را برای آحاد مردمان متصور شد. با این وجود، قانون با دو مسئله‌ی همیشگی دست به گریبان است که اجتناب‌ناپذیر بودن تفسیر را نشان می‌دهند:

(۱) محدود بودن اندیشه‌ی قانونگذار؛

(۲) سیر همیشگی تغییر و تحولات اجتماعی که به مسائل، مشکلات و معضلاتی منجر می‌شوند که قانون، به علت ابهام یا اجمال با سکوت نصوص و متون، پاسخی برای آنها ندارد یا حداقل این پاسخ، آشکار نیست.

این دو مورد، ما را به سمت تمایز بین دو قسم از قانون هدایت می‌کنند که هر دو موضوع تفسیر حقوقی هستند: قانون اساسی و قانون (قوانین) عادی. قانون اساسی را باید مهم‌ترین قانون هر کشوری به شمار آورد که نقش کلیدی آن، تعیین دامنه‌ی دیگر قوانین در دو حوزه‌ی تصویب و اجراست. این قانون که دال بر آزادی و حاکمیت مردمان است، مکتوب و مدون بوده و اساساً هیچ کشوری را نمی‌توان پیدا کرد که صاحب آن نباشد (پورحسین، ۱۳۸۷: ۵۶). در واقع قانون اساسی ترسیم‌کننده‌ی ساختارهای اصلی و شالوده‌های عمده بوده و قوانین عادی مشخص‌کننده، تعیین‌گر و اصلاح‌گر جزئیات مربوط

به ساختارها و شالوده‌های نامبرده می‌باشند. تعریف قوانین عادی مستلزم علم به اهمیت قانون است. از نقطه نظر فرم، قانون یعنی مجموعه مقرراتی که قوای مقننه طی تشریفات ویژه‌ای وضع کرده و به منصفی اجرا می‌گذارد. علاوه بر این، قانون بخشی از اراده‌ی حاکم است با دو ویژگی عمومیت و استمرار. بنابراین تمام مصوبات مقنن در یک نظام حقوقی را باید تحت لوای قانون بازشناخت، اعم از این که معطوف به عموم مردمان بوده یا بر موضوعات خاص و جزئی تری دلالت نمایند. به عبارت دیگر، اگر قانون اساسی مشتمل بر کلیه قواعد و احکام کلی در ارتباط با ساختارهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، مذهبی و حقوقی و نیز آزادی‌های فردی و اجتماعی است، سایر قوانین که قانون اساسی هر کشوری آنها را وضع می‌کند قوانین عادی نامیده می‌شوند و البته نسبت به قانون اساسی که مرجع اصلی آنهاست، از درجه‌ی فرعی تری برخوردارند. بنابراین هیچ قانون عادی‌ای را نمی‌توان بر خلاف قانون اساسی وضع کرد و به مرحله‌ی اجرا درآورد.

در نهایت باید اضافه کرد که در نظام قضایی ایران، قوانین عادی «به قوانینی که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسند گفته می‌شود، اما استقرار و اجرای آن منوط به تأیید شورای نگهبان از نظر مخالفت با قانون اساسی و احکام شرعی و همچنین امضای ریاست جمهوری است» (سید موسوی و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۶).

۳. تاریخچه دیوان عدالت اداری و اهداف کلی آن

در سال ۱۳۰۹، به منظور رسیدگی به دعاوی پیش آمده بین اشخاص و دولت، مرجع محاکمات عالی به وجود آمد که باید آن را نخستین اقدام تاریخی مهم برای حل و فصل مسائل اداری در ایران به شمار آورد. سه دهه بعد، یعنی در سال ۱۳۳۹، قانون شورای دولتی که متأثر از حقوق رومی - ژرمنی و به خصوص قوانین کشور فرانسه بود، به تصویب رسید اما هرگز اجرا نشد. البته در طی همین سال و حتی قبل از آن، قانون مسئولیت مدنی به عنوان یگانه مرجع تعیین وظایف دولت در حوزه‌ی حقوق اداری، به کار خود ادامه داد. نباید فراموش کرد که قوانین مرتبط با عدالت اداری در ایران قبل از انقلاب، مانند سایر قوانین (قانون مدنی، قانون تجارت، دادرسی قضایی و غیره)، تحت تأثیر نظام قضایی فرانسه بودند (حمیدی و آلکجباف، ۱۴۰۰: ۱۰۶-۱۰۵).

پس از پیروزی انقلاب، دیوان عدالت اداری در تاریخ ۴ بهمن ۱۳۶۰ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد (حمیدی و آلکجباف، ۱۴۰۰: ۱۰۹) و دو خصلت جدید به خود گرفت: (۱) مطابقت با شرع اسلام؛ (۲) مطابقت با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

این دیوان، به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در راستای رسیدگی به دادخواهی‌ها، اعتراضات و شکایاتی که شهروندان نسبت به نهاد اداره (واحدها، ماموران و مقامات اداری و نیز آیین‌نامه‌های دولتی) دارند و به منظور رفع تبعیض و احقاق حقوق آنها، بنا شده است. دیوان عدالت اداری تحت نظر قوه قضاییه بوده و رئیس آن نیز توسط رئیس همین قوه تعیین و منصوب می‌گردد.

دیوان عدالت اداری را باید در چارچوب نظام قضایی حاکم بر ایران بعد از انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار داد. یکی از دغدغه‌های بزرگ انقلابیون که ریشه‌های آن را باید در انقلاب مشروطه (۱۲۸۴-۱۲۸۵) جستجو کرد، حاکمیت قانون است که به معنی تفوق قانون و اقتدار قانونی بر نظام سیاسی و نهادهای وابسته به آن می‌باشد. نباید فراموش کرد که در حوزه حقوق اداری که دیوان عدالت اداری مستقیماً با آن ارتباط برقرار می‌سازد، دولت‌ها می‌توانند هنگام ارائه‌ی خدمات عمومی، به عمد یا غیر عمد برای شهروندان مشکل ایجاد کنند. مشکلات مزبور، به ایجاد تخلفات اداری منجر شده و در نتیجه تبعیض و بی‌عدالتی را به دنبال خواهد داشت. این امر به ویژه در جهان مدرن که دیوان‌سالاری از جمله ویژگی‌های بارز آن است، نمود بیشتری پیدا می‌کند. نظام سیاسی حاکم بر ایران نیز، علی‌رغم صبغه‌ی مذهبی و ایدئولوژیک آن، در چارچوب دیوان‌سالاری مدرن معنا پیدا کرده و از آن جدا نیست. در کل باید گفت که خواست «ایجاد نظام اداری صحیح و محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی» (صمیمی و عباسی، ۱۳۹۶: ۱۸۸)، منشأ تشکیل دیوان عدالت اداری پس از انقلاب بوده است.

۳.۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری در تفسیر قوانین عادی

صلاحیت^۱ یک مفهوم کارکردی با قدرت انطباق نسبی است که بر علم، دانش، تخصص و تجارب نظری و عملی در حوزه‌ی مربوطه دلالت دارد. «صلاحیت کارکردی دیوان عدالت اداری بدان معناست که به صورت عینی کارکردهای مراجع اداری را مشخص می‌کند و صلاحیت تبعی دارد از آن جهت که به تبع قانون برای مراجع اداری در نظر گرفته می‌شود و دارای صلاحیت نسبی است، زیرا به مراجع گوناگون اداری تکلیف ویژه‌ای را اختصاص می‌دهد» (ویژه، ۱۳۹۳: ۹۳).

¹ Jurisdiction

مولفان عمدتاً در حقوق اداری ایران، صلاحیت را یا در قالب تکالیف یا در چارچوب اختیارات تعریف کرده‌اند (سنجایی، ۱۳۴۲: ۲۰۷؛ طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵: ۳۰). در عین حال، در متون و اسناد و نیز کتب اداری، صلاحیت به عنوان مجموعه‌ای از شرح وظایف علاوه بر حدود اختیارات مسئولان و مقامات و همچنین نهادهای اداری در نظر گرفته شده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱، ج ۲: ۳۰). هداوند و مشهدی نیز صلاحیت را قسمی تقسیم کار و تبیین وظیفه دانسته‌اند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۸: ۱۱۱). در ضمن، این نظر هم وجود دارد که صلاحیت به معنی اختیار نبوده و در واقع عبارت است از تکالیف و حقوقی که مراجعی که در مقام قضاوت می‌باشند در جریان رسیدگی به دعاوی و بررسی پرونده‌های خاص، به موجب حکم قانون دارا هستند (استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۳۵۵).

در تعریف صلاحیت، دو نکته را نباید فراموش کرد:

۱) تفاوت بین صلاحیت و اهلیت. جایگاه اهلیت در حقوق خصوصی است؛ یعنی در حقوق خصوصی، اصل بر اهلیت داشتن است و نداشتن آن در حقوق خصوصی را باید امری استثنایی دانست. در حالی که در حقوق عمومی ما با صلاحیت مواجه هستیم و منشا آن (نهادهای، مقامات و حتی منشأ شکل‌گیری و حذف)، قانون می‌باشد.

۲) صلاحیت ابتدایی و همچنین صلاحیتی که قانونگذار اعلام می‌کند داری بُعد اختیاری نیست، بلکه واجد بُعد تکلیفی است (استوارسنگری، ۱۳۹۳: ۳۵۷-۳۵۶). اعمال صلاحیت و اختیارات توسط مقام اداری باید در محدوده‌ی تعیین‌شده توسط قانون انجام شود. در ضمن، زمانی می‌توان از «خروج از صلاحیت» سخن گفت که با حالات زیر مواجه باشیم:

آ) اگر مقامات عمومی به اتخاذ تصمیماتی مبادرت ورزند که از حیطه اختیارات قانونی آنها خارج باشد.

ب) استکفای مقامات عمومی از انجام وظایف قانونی‌ای که بر عهده‌ی آنان است.

پ) تصمیم‌گیری مقامات عمومی بدون خروج از محدوده‌ی صلاحیتی که واجد آن هستند اما بدون توجه به اصول و مبانی کلی (عدالت، انصاف، تناسب، غیره) که می‌تواند نهایتاً به نقض آزادی‌های مدنی و حقوق شهروندی منجر شود. «در این صورت نیز خروج از صلاحیت اتفاق افتاده است و عدم رعایت این اصول موجب تضییع حقوق و آزادی‌های مردم و اتخاذ تصمیم‌های غیرمنصفانه خواهد شد» (زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۴-۲۳).

بنابراین می‌توان دیوان عدالت اداری را عالی‌ترین مرجع قضایی دانست که صلاحیت آن در رسیدگی به دعاوی علیه دولت و نیز اعتراضات نسبت به آرا و احکام مراجع شبه‌قضایی است. به عبارتی، دیوان عدالت اداری با دیوان عالی کشور هم‌ردیف است، اگر چه دیوان عالی کشور دارای صلاحیت عام و دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت خاص است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۱۵۵).

از جمله صلاحیت‌هایی که برای هیات عمومی دیوان عدالت اداری تعریف شده است، رسیدگی به اعتراضات مطروحه در قبال مصوبات، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و مقررات دولتی می‌باشد. در همین راستا، «بر اساس رویه‌ی سابق هیات عمومی، مصوبات دولتی که متضمن حکم جزئی و شخصی بوده‌اند در شعب دیوان و مصوبات کلی در هیات عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند» (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۴۴۱). علاوه بر این، یکی دیگر از ابعاد مربوط به فعالیت‌های ناظر بر کنترل قضایی بر تصمیمات قضایی را باید در نظارت این نهاد بر تفاسیر قانونی به اصطلاح عام‌الشمول مقامات و ماموران اداری دانست. در واقع مقامات و ماموران اداری، به منظور انجام وظایف و اختیارات قانونی که بر عهده‌ی آنان است، صرفاً به تفاسیر موردی قوانین در قالب فعالیت‌های اداری اکتفا نمی‌کنند؛ بلکه در راستای وضع مقررات، تفاسیر دیگری را نیز در قالب فعالیت‌های اداری عام‌الشمول انجام می‌دهند. تفاسیر مذکور، مانند فعالیت‌ها و اعمال اداری، قاعداً مشمول بازنگری قضایی هستند (رفیعی، تنگستانی، ۱۳۹۸: ۱۰۸).

۱.۴. هیات عمومی دیوان عدالت اداری و نقش آن در توسعه‌ی تفسیر

حقوق اداری

دیوان عدالت اداری، همچون دیوان عالی اداری، به منظور رسیدگی به شکایات و دادخواهی‌های مردم نسبت به تصمیمات و اعمال نهادهای دولتی و عمومی شکل گرفته است و در نتیجه رویه‌ی قضایی مشتمل بر اصول بنیادین حقوق اداری در حوزه‌ی حقوق اداری، معطوف به آن است. اهمیت رویه‌ی قضایی هیات عمومی دیوان در استفاده از اصول حقوق اداری از عدم تدوین مقررات جامع و کامل در حوزه‌ی حقوق اداری ناشی می‌شود که خود، بهره‌مندی از «اصول کلی حقوق اداری به عنوان انگاره‌های دائمی به خودی خود و بی‌نیاز از استدلال» (آگاه، ۱۳۸۹: ۲۳) را فراهم می‌سازد. برای دادگاه‌های اداری، این امر در نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری خلاصه خواهد شد. به عبارت دیگر،

فلسفه وجودی اتکای قضات دادگاه‌ها به اصول و مبانی را باید همان استخراج احکام قضایا و نیز حل نواقض قواعد حقوقی دانست (Craig, 2003: 14).

از طرف دیگر، با این که هیات عمومی که واجد صلاحیت قضایی است غالباً به مبانی کلی و اصول سنتی بسنده کرده و به اصول مدرن حقوق اداری کمتر استناد نموده است (طوری که عدم استناد دیوان عدالت اداری به این مبانی و اصول را می‌توان از جمله نقاط ضعف آن قلمداد کرد)، با این حال به کمک دکترین‌های حقوقی و با استفاده از تخصص و تجارب صاحب‌نظران حوزه‌ی حقوق اداری و همچنین رویکرد جدید دیوان عدالت اداری در جذب قضات و ارائه‌ی آموزش‌های حقوقی به آنها، تاثیر تدریجی استناد به مبانی و اصول جدید حقوق اداری در آرا و احکام صادره از شعب و نیز هیات عمومی دیوان عدالت اداری، امری مشهود و اثبات شده است؛ به نحوی که در بعضی از موارد، دیوان به صدور احکامی دست زده است که بی‌سابقه بوده‌اند.

۱,۴,۱. فرآیند تفسیر اصول حقوق اداری و کارکردهای هیات عمومی

دیوان عدالت اداری

از منظر حقوق اساسی، شورای نگهبان در قبال وظایف صدور رای وحدت رویه و ایجاد رویه توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری، بر این اعتقاد است که هر دوی این وظایف با اصل ۱۷۳ قانون اساسی در تعارض به سر می‌برند؛ زیرا ایجاد رای وحدت رویه فقط در صلاحیت دیوان عالی کشور می‌باشد و پیش‌بینی اختیارات نامبرده برای دیوان عدالت اداری را باید با قانون اساسی در منافات دانست. در هر صورت، ماده‌ی دوازدهم قانون اخیر توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد (تاری وردی، فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۶). البته باید اضافه کرد که دیوان عدالت اداری در آرای مبتنی بر وحدت رویه، به مبانی و اصول حقوق اداری در معنای سنتی آن عمل کرده است. از سوی دیگر، استناد دیوان به دلیل حاکمیت فضای حقوق خصوصی بر آن، به اصول کلی نظارت قضایی، یعنی قانونی بودن و نیز خروج از حوزه‌ی صلاحیت، محدود می‌باشد و در عوض اصول مدرن حقوق اداری در آرای صادره کمتر جایی در آن دارند. این در حالی است که استناد به مبانی و مفاهیم حقوق عمومی در آرا و احکام دیوان و نیز شناسایی آنها به همین طریق، راهی مهم و ضروری برای بهبود کیفی استدلالاتی است که به آرا و احکام وحدت رویه‌ی دیوان و نیز تحقق هدف نامبرده معطوف هستند. پس توجه به نقش مهم هیات عمومی

دیوان عدالت اداری و نیز ارزیابی کارکردهای این هیات می‌تواند عملکرد قضایی آن را در ارتقای اصول حقوق اداری روشن‌تر کند.

۱,۴,۲. تفسیر اصول حقوق اداری با تکیه بر آرای وحدت رویه‌ی دیوان عدالت اداری

گفته شد که از جمله کارکردهای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، صدور رای وحدت رویه می‌باشد که دستاوردهای آن عبارتند از:

- (۱) تعیین مقاصد و اهداف قانون در موارد بروز اختلافات؛
- (۲) ممانعت از تشتت آرای شعبه‌ها؛
- (۳) ممانعت از برداشت‌های سوء از جانب ماموران و نهادهای دولتی از قانون «که منجر به خودرایی و سوء استفاده مقامات عمومی از اختیارات و صلاحیت‌های خود که طبیعتاً در تعارض با قانون» می‌شود (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۴).
- (۴) با در نظر گرفتن موقعیت‌های نابرابر شهروندان در برابر واحدها و ماموران حاکمیت، موارد ذکرشده از تضييع حقوق شهروندی جلوگیری کرده و تضمین اصل برابری افراد در پیشگاه قانون را رقم زده است.

در این بین، اصول و مبانی حقوق اداری دارای کاربرد حداکثری در دیوان عدالت اداری خواهند داشت؛ به قسمی که رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری، به ویژه رویه‌ی قضایی هیات عمومی دیوان، نقش انکارناپذیری در راستای بهبود و ارتقای اصول، بنیان‌ها و مفاهیم حقوق عمومی و اداری ایفا خواهد کرد. بنابراین «استفاده از اصول و مفاهیم حقوق اداری در آرای وحدت رویه و رفع نارسایی و تحکیم آنها از این طریق، بهترین راه برای ارتقای کیفیت استدلال آرای وحدت رویه و ایجاد رویه خواهد بود و آرای وحدت رویه‌ی قضایی که از اصول بنیادین حقوق اداری بهره‌گیری نموده‌اند، یقیناً در پذیرش معنوی محاکم و اقناع آنان موثر خواهد بود» (تاری وردی، فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۶).

۱,۴,۳. تفسیر اصول حقوق اداری با تکیه بر آرای ایجاد رویه دیوان عدالت اداری

در سومین بند از ماده‌ی ۱۲ دیوان عدالت اداری آمده است که در مواردی که در قبال موضوعی واحد، آرا و احکام مشابه و عدیده‌ای از جانب شعب دیوان صادر شود، اگر هیات عمومی آرای صادره را درست تشخیص بدهد، پس آنها را برای ایجاد رویه تصویب خواهد کرد. متعاقب ماده‌ی ۹۰، صدور رای ایجاد رویه بر اساس مبانی قانونی شناخته‌شده

از جانب قانونگذار در باب صدور رای وحدت رویه، واجد هماهنگی نمی‌باشد؛ بلکه باید آن را تاسیس و ابداعی جدید در نظر گرفت که برای بار اول در سال ۱۳۵۸ در قانون دیوان عدالت اداری و در باب فرض صدور حداقل پنج رای مشابه از سوی شعب متعدد دیوان، پیش‌بینی شده است. در باب آرای مشابه آرای ایجاد رویه، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت.

بر اساس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در دادنامه‌ی شماره‌ی ۶۴۰ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ در ارتباط با احکام صادره از شعب ۱۳، ۱۴، ۱۶، ۲۴ و ۲۵ دیوان عدالت اداری در خصوص تبدیل وضعیت استخدام آزمایشی به رسمی پس از اتمام دو سال، به آن اشاره شده است، چنین می‌خوانیم: «مستنبط از تلفیق احکام مقرر در ماده‌ی ۱۸، ۱۹ و ۲۰ لایحه قانونی استخدام کشوری این است که افرادی که در دوره‌ی آزمایشی لیاقت و کاردانی و علاقه به کار از خود نشان دهند در پایان دوره‌ی آزمایشی با رعایت تشریفات در عداد مستخدمین رسمی منظور می‌شوند و در صورتی که صالح برای ابقا در خدمت مورد نظر تشخیص داده نشوند حکم برکناری آنان صادر می‌شود و در نتیجه وضعیت استخدامی مشمولین مواد فوق‌الذکر از دو حالت مذکور خارج نیست. بنابراین تبدیل یا تغییر وضعیت استخدامی اشخاص از موقعیت آزمایشی به پیمانی خلاف احکام صریح مقنن در این باب است». بنابراین هیات عمومی دیوان، با علم به این که در شعب متفاوت در خصوص موضوعی واحد آرای مشابه صادر شده است، به ایجاد رویه اقدام کرده است و احکامی که قضات شعب متفاوت و منطبق با اصول حقوق اداری از جمله اصل انتظار مشروع، اصل حاکمیت قانون، اصل انصاف و اصل لاضرر در ارتباط با این پرونده از آن پیروی کرده‌اند و مورد تایید قانونگذار و محاکم نیز می‌باشند، از طریق ایجاد رویه تأیید می‌شوند (تاری وردی و فلاح‌زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۷).

نکته دیگر این است که صدور رای ایجاد رویه از سوی دیوان عدالت اداری، با اصول حقوقی منافات دارد؛ چون برخلاف رای وحدت رویه که سرچشمه‌ی آن در کلیت قانونی و استنباط متفاوت محاکم از احکام قانونگذار خلاصه می‌شود، در رای ایجاد رویه حکم قانونگذار مشخص است و قضات دیوان عدالت اداری نیز بدون ارائه‌ی تفسیر از حکم قانونگذار، به صدور آرای مشابه دست می‌زنند. در واقع اینطور به نظر می‌رسد که این بخش از کارکرد هیات عمومی دیوان عدالت اداری از حداقل کارایی در توسعه و تحکیم حقوق اداری برخوردار می‌باشد؛ چون صدور رای وحدت رویه در فرضیاتی که بر طبق

آنها قضات از متن واحد قانونی برداشتی یکسان ارائه می دهند، به دلایل زیر ضروری به نظر نمی رسد:

(۱) هدف از ایجاد وحدت رویه، تبیین قصد و نیت اصلی مقنن در صورت وجود استنباط متفاوت قضات از قانون واحد است تا بدین طریق از تشتت آراء ممانعت به عمل آورد.

(۲) قانونگذار حکم قانونی را صراحتاً اعلام می کند و محاکم ملزم به تبعیت از آن هستند. پس در این صورت نیازی به صدور رای ایجاد رویه نیست، چون این صدور صرفاً به معنای تاکید بر حکم مقنن است.

(۳) اگر هیات عمومی آرای مشابه شعب را در قالب رای تأیید کند، بنابراین ایجاد رویه محقق شده است که بر اساس آن، آرای صادره با اصول حقوق اداری در انطباق هستند و علاوه بر این، صلاحیت هیات عمومی دیوان در صدور رای ایجاد رویه، امری تخییری محسوب می شود.

(۴) پس اگر آرای مشابهی از شعب صادر گردید که برخلاف اصول حقوقی و نظام حقوقی است، هیات عمومی دیوان در امر صدور رای ایجاد رویه، وظیفه و تکلیفی بر عهده ندارد.

۱.۵. آرای ابطالی دیوان عدالت اداری

با این که در حقوق اداری مدرن، راهکارها و ابزارهای متعددی برای تحقق فعالیت های اختیاری اداری در نظر گرفته شده است تا بدین طریق حاکمیت قانون و حقوق شهروندان به طور حداکثری تضمین شود، با وجود این «ابطال آیین نامه های غیر قانونی و غیر شرعی که متعاقباً با شکایت افراد در دیوان عدالت اداری مطرح می گردد، از حقوق تضییع شده ای حکایت دارد که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی توسط دیوان احقاق می گردد» (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۹۷).

برای نیل به این هدف و نیز حمایت از مردم در برابر حاکمیت، وظیفه ی ابطال مصوبات اجرایی همراه با صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه، بر عهده ی دیوان عدالت اداری می باشد. ابطال مصوبات اجرایی و تصمیمات اداری توسط هیات عمومی دیوان به طرق زیر صورت می گیرد: (۱) الهام از اصول قانون اساسی؛ (۲) استناد به حقوق عمومی و اداری از جمله اصل قانونی بودن و نیز اصل مستند و مستدل بودن تصمیم اداری؛ (۳) احترام به حقوق بنیادین.

بعضی از اصول نامبرده در رویه دیوان عدالت اداری دیده می‌شوند؛ ولی این امر بدین معنا نیست که نظام اداری و نیز نهاد نظارت قضایی بر تصمیمات اداری، همه‌ی اصول حقوق اداری مدرن را مورد حمایت خود قرار داده است. توجیه تصمیمات، ارائه‌ی دلیل برای تصمیمات، حق دسترسی به اطلاعات، حق استماع نظرات و آرای گروه‌های ذینفع در زمینه‌ی مقررات اجرایی، تناسب و درستی تصمیمات اداری و نیز ایجاد موازنه بین نتایج تصمیمات و حقوق شهروندان، اصولی به شمار می‌آیند که در حقوق اداری مدرن مورد توجه ویژه قرار گرفته‌اند. اگر تشخیص داده شود که هر کدام از این اصول با قانون در مغایرت هستند، هیات عمومی مصوبات مذکور را باطل خواهد کرد. این نظارت، علاوه بر نظارت قانونی عادی و نیز انطباق با اصول و مبانی حقوقی، نظارت اساسی را نیز شامل می‌شود؛ زیرا در صورت فرض این که دیوان، حق نظارت اساسی بر مصوبات دولت را واجد نیست و این نظارت بر عهده‌ی شورای نگهبان است، آیین‌نامه‌های دولتی در عمل بدون نظارت قانون اساسی باقی خواهند ماند و ممکن است تضییع حقوق شهروندان و بی‌اعتنایی نسبت به اصول قانون اساسی را فراهم کنند (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۱۹).

۱,۶. تفسیر و توسعه‌ی اصول حقوق اداری توسط دیوان عدالت اداری

سازوکارهای مبتنی بر توسعه و تفسیر اصول حقوق اداری از طریق دیوان عدالت اداری را می‌توان تحت سه مقوله، مورد بررسی قرار داد: ۱) استناد به مبانی و اصول مندرج در قانون اساسی؛ ۲) ایفای نقش اصول در تفسیر قواعد حقوقی؛ ۳) رویه‌سازی قضایی با استناد به اصول حاکم بر تفسیر.

۱,۶,۱. استناد به اصول مندرج در قانون اساسی

توجه به مبانی، اصول و منابع تصمیماتی که توسط مراجع قضایی در نظام حقوقی کشور گرفته می‌شود و نیز توجه به قواعد صدور رای (از جمله اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی)، به اثبات اعتبار استناد قضات محاکم و دادگاه‌های عمومی و نیز قضات دیوان عدالت اداری و هیات عمومی دیوان به اصول کلی قانون اساسی منجر می‌شود. در نتیجه «در بحث استناد به قانون اساسی دلیل محکم و متقنی در مقام مخالف وجود ندارد و علاوه بر این، «قضات دیوان عدالت اداری، در کنار معیارهای علمی همچون تفسیر قانون اساسی در آراء، به راهکار نوینی چون استناد مستقیم به اصول قانون اساسی دست یازیده‌اند؛ چه این که استناد به قانون اساسی به صورت خودکار، نظارت دیوان بر سازگاری مقررات اجرایی با قانون اساسی در آراء را در پی خواهد داشت (جلالی و سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۲۳).

با علم به این که اصول حاکم بر تفسیر قوانین به طور کلی در قالب اصول و مبانی مندرج در قانون اساسی نیز تقریر شده است، بنابراین تمسک جستن به قانون اساسی توسط دیوان عدالت اداری و قواعد برتر به وجود آورنده‌ی آن، پیامدهایی را به دنبال خواهد داشت که شناسایی اصول مزبور در روند دادرسی اداری، از جمله‌ی آنها خواهد بود. این امر که به خصوص در فقدان مجموعه قوانین مدون حقوق اداری و نیز با عنایت به خلاء قانون، دارای اهمیت خاصی است (هداوند، ۱۳۸۶: ۸۲ و ۷۹)، زمینه را برای اجرای حقوق اساسی فراهم می‌کند؛ چون حقوق اساسی در این فرآیند قادرند به شیوه‌ی موثری از آزادی‌های عمومی و حقوق مدنی شهروندان دفاع کنند و این فرآیند را به موضوع یک دعوای حقوقی کیفری یا اداری در دادگاه بدل کنند.

اصول قانون اساسی، در مقام وسیله‌ی تکمیل‌کننده‌ی حقوقی، می‌تواند قضات دیوان را در زمان خلاء قانون عادی مورد استناد قرار گرفته، کمک کند. به همین دلیل می‌توان گفت که اصول و مبانی مزبور واجد ارزش تکمیلی هستند؛ یعنی در صورت فقدان قانون عادی می‌توان آنها را اعمال کرد (هداوند، مشهدی، ۱۳۹۱: ۳۲). به عنوان مثال، دیوان عدالت اداری یکی از بندهای آیین‌نامه‌ی زندان‌ها در باب سلول انفرادی را با استناد به اصل ۳۸ قانون اساسی لغو کرد؛ یعنی اصلی که بر اساس آن، «هرگونه شکنجه برای گرفتن اقرار و یا کسب اطلاع ممنون است؛ اجبار شخص به شهادت، اقرار یا سوگند مجاز نیست و چنین شهادت و اقرار و سوگندی فاقد ارزش و اعتبار است و متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود». می‌توان چنین اظهار کرد که در خلاء قانون عادی موجد، لغو بندنامه مزبور را باید بهترین نوع عملکرد دیوان دانست؛ چون در غیر این صورت، مصوبه‌ای که به تضييع حقوق شهروندی معطوف است با فقدان قانون عادی در جهت اعلام غیرقانونی بودن مصوبه، بدون ابطال در نظر گرفته شده و در نتیجه تداوم آن مساوی بود با تضييع حق شهروندان منجر می‌شد (بند ۴ ماده ۱۶۹ آیین‌نامه‌ی اجرایی سازمان زندان‌ها مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶). از طرف دیگر، در بعضی از موارد، استناد به اصول قانون اساسی در جهت تکمیل قانون عادی به چشم می‌خورد. در این زمینه، اصول کلی قانون اساسی به قضات دیوان عدالت اداری کمک می‌کنند تا در زمینه‌ی تفسیر قوانین عادی مبهم، به درستی عمل نمایند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۳۱).

۱,۶,۲. دیوان عدالت اداری و ایفای نقش اصول در تفسیر قواعد حقوقی

قضات دیوان عدالت اداری که مسئولیت انطباق قوانین بر دعاوی و اختلافات عام را بر عهده دارند، به منظور ارزیابی اعتبار دستوری مصوبات، در ذهن خود و یا در حکم مستدل خود، قانون را به صورت ذهنی یا در احکام مستدل خود، تفسیر کرده و ضمن استنباط احکام، حدود اعتبار، نفوذ و تاثیر هر یک از قواعد حقوقی را مشخص و معین می‌سازند. بنابراین می‌توان گفت که «کار قاضی کاربست قانون است که با استنتاج از سلسله مراتب هنجارها انجام می‌پذیرد» (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۱۶).

قضات دیوان گاهی با تفسیر اصول و مبانی حاکم بر حقوق عمومی و به خصوص حقوق اداری، در راستای رفع ابهام از این قوانین و بیان مقصود و نیت قانونگذار حرکت می‌کنند که البته این امر، به معنای این نیست که نظریه‌ی تفسیری صراحتاً ارائه شده است؛ بلکه به این معناست که اصول نامبرده، در عمل و در فرآیند انطباق و صدور رای، تفسیر شوند. این عملکرد، نهایتاً پیامد رفع ابهام در باب موارد مطروحه را به دنبال خواهد داشت. برای مثال، هیئت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۳۳۵ (۱۳۸۰/۱۰/۲۳)، در عین استناد به اصول ۱۳۸ و ۱۲۷ قانون اساسی به عنوان مستند رای ابطالی خود، با تعیین و مشخص کردن حدود آنها در انتهای رای صادره، از دو اصل مزبور نیز رفع ابهام کرد. «در واقع دیوان عدالت اداری با افزایش تعداد هنجارهای مرجح و نیز تفسیر گسترده‌ی آنها می‌کوشد تا محدوده‌ی حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان را به ویژه در رابطه‌ی نابرابر میان طرفین دعاوی اداری، افزایش دهد و با تفسیر پویای هنجارهای مربوط به قوانین بالادستی، گامی در حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین بردارد» (جلالی و سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۲۷).

۱,۶,۳. رویه‌سازی قضایی

رویه‌های قضایی نقش مهمی در ارائه‌ی اصول و مبانی حقوق اداری در راستای خنثی کردن تعلیقات عملی حقوق و پر کردن فضای خالی بین احکام پیش‌بینی شده در قانون، ایفا می‌کنند. در واقع چنین به نظر می‌رسد که اصول و مبانی کلی حقوقی، هنجارهای بنیادینی می‌باشند که توسط قضات در جریان رویه‌های قضایی ابداع شده‌اند. به عبارت بهتر، اصول کلی حقوقی توسط دادگاه‌ها به رسمیت شناخته شده و قضات، بدین وسیله، خلأهای قانونی را پر می‌کنند. بعضی از حقوقدانان معتقدند که اصول کلی حقوق اداری نیز جزئی از همان اصولی می‌باشند که دادگاه‌های اداری آنها را به وجود آورده‌اند. این اصول، از یک طرف منبعث از تکلیفی می‌باشد که قضات برای حل دعاوی بر عهده دارند؛ چون می‌توان از این طریق خلاء قوانین را پر کرد و قضات دادگاه‌ها را از تعلیق و بلا تکلیفی عدم

وجود قانون یا مقررات قابل استناد نجات داد. از طرف دیگر، استناد به اصول حقوقی را باید نشأت گرفته از فقدان یا کمبود منابعی دانست که قضات در فرآیندهای دادرسی اداری با آنها روبرو می‌شوند. با وجود نباید فراموش کرد که اصول حقوقی با تمامی منابع حقوقی و از جمله رویه‌های قضایی، مناسبات متقابلی برقرار می‌سازند. این اصول را باید راهنمای قضات در تفسیر قانون در موارد ابهام، اجمال و نقایص قانونی و بعضاً نقد رویه‌های قضایی به شمار آورد. در عوض، رویه‌ی قضایی در ابداع و احراز اصول و مبانی پنهان حقوقی، نقش مهمی بر عهده دارد. تصمیمات قضات هم زمانی به رویه‌ی قضایی بدل می‌شوند که بر مبنای اصول و مبانی حقوقی اتخاذ شده باشند. در واقع علاوه بر این که آن دسته از آرای‌هایی که صدور آنها از دادگاه‌های معارض انجام شده و سپس در هیات عمومی دیوان کشور مطرح می‌گردند، زمانی به عنوان وحدت رویه به رسمیت شناخته می‌شوند که از اصول حقوقی دور و منفک نباشند (عباسی و همکاران، ۲۰۱۹: ۸۰).

علاوه بر موارد فوق، بد نیست به اصل اقتدار تقنینی (که مستلزم پابندی به قوانین مصوب پارلمان و دفاع از احکام آنها از سوی دادگاههاست) و نیز اصل پابندی به رویه‌های قبلی که به ثبات و استمرار وضع موجود می‌افزایند، اشاره کرد. این اصول، محافظه‌کارانه هستند و کارکرد آنها این است که از ایجاد تغییرات و اصلاحات احتمالی قضات در قبال نظم حقوق اداری، ممانعت به عمل می‌آورند. پس باید چنین اظهار داشت که قضات محاکم اداری، با استناد به یک اصل حقوقی، به همان اصل ضمانت اجرای حقوقی در جریان رویه‌ی قضایی می‌دهند؛ امری که بعضاً می‌تواند مبنای حکم سایر قضات در دعاوی بعدی تلقی گردد. علاوه بر این، قضات می‌توانند فرآیند نامبرده را به عنوان یک اصل حقوقی به رسمیت شناخته شده و آن را در نظام حقوقی وارد سازند. بدین طریق رویه‌سازی قضایی، در مقام سازوکاری که به صیانت از قوانین عادی منجر می‌شود، در فقدان دادگاه‌های نظارتی بر قوانین، به شناسایی، تشخیص و احراز اصول و مبانی عمومی و نیز اداری مبادرت می‌ورزد. چنین مبانی و اصولی در عملکرد دیوان، در ضمن صدور رای، ماهیتی قضایی و رویه‌ای به خود می‌گیرند و سرانجام از ایده به هنجار تبدیل می‌شوند و به عبارت دیگر، از حالت بالقوه به حالت بالفعل در می‌آیند.

پرداختن دیوان عدالت اداری به مبانی و اصول حاکم بر حقوق اداری در ضمن رویه‌های قضایی، نه فقط به شناسایی این مبانی و اصول منجر می‌شود، بلکه مضمون قوانین مافوق را با فشار بر آیین‌نامه‌سازی، غنی می‌کند. با توجه به این که از یک طرف در ایران

حقوق اداری به عنوان شعبه‌ای جوان از حقوق چندان رشد نکرده است و از طرف دیگر با توجه به ویژگی‌ها و خصایص کلی نظام حقوق اساسی و خصوصاً سازوکارهای مبتنی بر صیانت و حمایت از قانون اساسی توسط شورای نگهبان، بنابراین دیوان عدالت اداری به عنوان یگانه مرجع قضایی رویه‌ساز در حوزه حقوق عمومی و اداری قادر است نقش مهمی در پرورش و ارتقای حقوق عمومی و بالاخص حقوق اداری ایفا کند. بدین نحو، رویه‌ی قضایی ایجادشده توسط دیوان عدالت اداری نقایض ناشی از عدم انعطاف قوانین عادی نسبت به مسائل و معضلات اجتماعی جدید را جبران می‌نماید؛ یعنی نقایصی که شاید مبانی و اصول کلی نظام حقوقی را شامل شده و در قانون مافوق و بالادستی نیز به آنها پرداخته نشده باشد (معمدزاد، ۱۳۷۸: ۹۹). علاوه بر این، دیوان قوانین عادی را با اموری که برای قانونگذار قابل پیش‌بینی نبوده است نیز سازگار می‌کند. در این زمینه، دیوان عدالت اداری با رویه‌ی قضایی متحول و پویایی که در شرایط عدم حضور قانون عام اداری و عدم اشاره به قانون اساسی به اصول و مبانی نوین راهگشا است، اصول حقوقی جدیدی به خصوص در حوزه‌ی حقوق اداری را موجب خواهد شد (فاطمی، ۱۳۹۱: ۱۰۰-۹۸).

نکته‌ی قابل ذکر دیگر این است که رویه‌ی قضایی قادر به ایفای نقش اساسی در رفع سکوت قانون می‌باشد. در واقع اگر راه حل اتخاذشده از طرف قضاتی که رای صادر کرده‌اند به روشی مشترک بین باقی قضات تبدیل شود و یا در قالب رای وحدت رویه معرفی شود، پس تحت عنوان رویه‌ی قضایی، مکمل قانون و موجد قاعده‌ی حقوقی خواهد شد (فاطمی، ۱۳۹۱: ۳۷). در این زمینه، نظام حقوقی ایران در زمینه‌ی دادرسی در حوزه‌ی مقررات دولتی، با خلاء قانون و به عبارت بهتر، با خلاء قانون اساسی مواجه است. اما با تفحص در آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان مشاهده کرد که این دیوان، در موارد مختلف، برای خود در رسیدگی به ادعای خلاف قوانین عادی بودن، صلاحیت تعریف کرده بر اساس تشخیص خود، به ابطال یا ابقای مصوبات موضوع دعوا مبادرت ورزیده است.

نتیجه‌گیری

پس از انقلاب اسلامی، دیوان عدالت اداری در طی تجارب خود توانسته با تمسک به اصول متعددی که در سایر قوانین وجود دارد و نیز با توجه به مختصات نظام حقوق اداری ایران، به جمع‌آوری هنجارهای اساسی از طریق توسعه‌ی رویه‌ی قضایی پرداخته و بالاخص در فقدان نظام هنجاری و نبود نظارت بر قوانین بالادستی، در راستای شناسایی این اصول

در جریان دادرسی اداری، گامهای مهمی بردارد و در نتیجه، به امر تفسیر قوانین عادی در حوزه‌ی نامبرده کمک شایانی نماید؛ امری که خود بر نفوذ این نهاد قضایی مهم در عرصه اجتماعی و سیاسی نیز دلالت دارد. قضات دیوان عدالت اداری نیز در فرآیند تبلور اصول و مبانی کلی مندرج در قوانین، نقش خلاقانه‌ای بازی می‌کنند. آنها اصول خام سایر قوانین را در آرای صادره متبلور ساخته و آنها را بسط می‌دهند و نیز اصول پنهانی‌ای کشف می‌کنند. حتی در دیگر موارد، ملهم از اصول قوانین دیگر و ارائه‌ی استدلال‌ات خلاقانه و نیز با تفسیر هنجارهای قوانین دیگر، به ابداع اصولی دست می‌زنند که با توجه به مختصات نظام اداری ایران پس از انقلاب اسلامی ظهور کرده‌اند و سازوکارهای موجود در این زمینه، گواهی بر آن هستند. در حقوق اداری ایران، دیوان عدالت اداری در طی سالهای گذشته توانسته است این نقش را به خوبی ایفا کند. برای مثال، بر اساس اصل استقرار و تثبیت نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه‌های دولتی، تعاونی و خصوصی که دیوان عدالت اداری همیشه از آنها در مقابل تصمیمات مقامات و مسئولان اداری دفاع کرده است، در آرای ۱۷۸، ۱۷۹، ۱۸۰ مورخ ۱۳۸۲/۵/۵ برخی مصوبات هیات وزیران را باطل ساخته است. بدین نحو، قضات دیوان عدالت اداری حق ایجاد هنجارهای جدید در ارتباط با قوانین دیگر را در پرتو تفسیر برای خودشان، شناسایی کرده‌اند.

بنابراین پربیراه نیست اگر گفته شود که دیوان عدالت اداری، با توجه به جایگاهی که در نظام قضایی ایران پس از انقلاب اسلامی کسب کرده است و نیز با توجه به سازوکارها و فرآیندهای خود از جمله در حوزه‌ی تفسیر قوانین عادی، در راستای تحقق عدالت اداری که بخشی از عدالت قضایی، اجتماعی و سیاسی و برابری همگان در برابر قانون محسوب می‌شود، گام‌های مهمی برداشته است؛ یعنی گام‌هایی که از منظر کلی‌تر، بر همان آرمان‌هایی دلالت دارند که اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان اهداف ملی یاد کرده است.

منابع و مأخذ:

- استوار سنگری، کورش (۱۳۹۳)، **صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)**، تهران: مجد.
- استوارسنگری، کورش و شاکری، حمید (۱۳۹۶)، «صیانت از آزادی‌ها در آرای دیوان عدالت اداری»، **جستارهای حقوق عمومی**، تابستان ۱۳۹۶، شماره ۱، صص ۹۰-۱۲۳.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)، **حقوق اداری**، تهران: میزان.
- آگاه، وحید (۱۳۸۹)، **حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل.
- بایایی مهر، علی؛ فروغی‌نیا، حسین و کیوانی‌فر، مژگان (۱۴۰۰)، «تفسیر قضایی قانون اساسی در پرتو اصول حاکم بر حقوق اداری با تأکید بر رویه دیوان عدالت اداری»، **نشریه حقوق اداری**، پاییز ۱۴۰۰، شماره ۲۸، صص ۳۵-۵۲.
- باغبان، روح‌الله (۱۳۹۷)، «تحلیلی بر قانون اجرای احکام مدنی و قانون دیوان عدالت اداری از منظر عدالت اجرایی»، **نشریه آراء**، بهار ۱۳۹۷، شماره ۸، صص ۱-۹.
- برلین، آیزابا (۱۳۸۶)، **آزادی و خیانت به آزادی**، ترجمه: عزت‌الله فولادوند، تهران: ماهی.
- پورحسین، عطاالله (۱۳۸۷)، «انواع کنترل قوانین عادی با قانون اساسی در نظام‌های حقوقی معاصر»، **نشریه دادرسی**، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۷، شماره ۶۷.
- تاری وردی، صادق، فلاح‌زاده، علی محمد، (۱۳۹۹)، «نقش رویه قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری در توسعه اصول حقوق اداری از منظر حقوق بشر»، **فصلنامه حقوق پزشکی**، ویژه‌نامه حقوق بشر و شهروندی، جلد ۱۴، صص ۵۱۳-۴۹۹.
- توازی‌زاده، عباس (۱۳۹۳)، «تأملی در رأی شماره ۳۰۸ مورخ ۹۴/۳/۱۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم و مرجع تفسیر»، **فصلنامه رأی**، دوره‌ی سوم، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۴، صص ۳۹-۵۶.
- جلالی، محمد، سعیدی روشن، حمیده (۱۳۹۵)، «نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی»، **مجله حقوقی دادگستری**، سال هشتم، شماره ۹۴.
- حمیدی، علی و آلکجیاف، حسین (۱۴۰۰)، «بررسی تطبیقی شیوه‌های صدور و اجرای آراء دیوان عدالت اداری ایران پس از انقلاب اسلامی و شورای دولتی فرانسه»، **رهیافت انقلاب اسلامی**، سال پانزدهم، شماره ۵۴، بهار ۱۴۰۰، صص ۱۰۳-۱۲۰.
- سیدموسوی، میرسجاد؛ خولیا، پشپو و مولوی، مهران (۱۳۹۵)، «تخلقات اداری و قوانین مربوط به آن»، **نشریه مطالعات علوم سیاسی**، حقوق و فقه، زمستان ۱۳۹۵، شماره ۴، صص ۳۴-۴۸.
- صمیمی، محمدمهدی و عباسی، عبادالله (۱۳۹۶)، «آشنایی با تاریخچه دیوان عدالت اداری در ایران»، **نشریه مطالعات اداری**، تهران: مجد.
- زاهدی، علوم انسانی و اسلامی، پانیز ۱۳۹۶، شماره ۹، صص ۱۸۷-۱۹۹.
- راسخ، محمد (۱۳۸۵)، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، **مجله مجلس و پژوهش**، سال سیزدهم، شماره ۵۱.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸)، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران: انتشارات دراک.
- رفیعی، محمدرضا، (۱۳۹۸)، **قالب‌های طرح دعوا و صدور حکم در شعب دیوان عدالت اداری**، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- رفیعی، محمدرضا، تنگستانی، محمد قاسم (۱۳۹۹)، «ارزیابی نظارت قضایی هیات عمومی و هیات‌های تخصصی دیوان عدالت اداری بر تفاسیر اداری، بر مبنای رأی شورون»، **فصلنامه حقوق اداری**، سال هفتم، شماره ۲۳.
- زارعی، محمد حسین، محسن زاده، آرزینا (۱۳۹۳)، **حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)**، تهران: مجد.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، بیژن، سهرابلو، علی، شهسواری، احسان، (۱۳۹۷)، «رویه قضایی در حقوق عمومی معاصر»، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، شماره ۳.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، **مقدمه علم حقوق**، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- گلدوزیان، ایرج (۱۳۷۷)، **بایسته‌های حقوق جزای عمومی**، ج ۱، تهران: میزان.
- مرادی، حسین، حسینی صدراآبادی، ایرج (۱۳۹۶)، «نقش دیوان عدالت اداری در تحول و توسعه حقوق بشر و شهروندی»، **چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران**.
- موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۷)، «مؤلفه‌ها و اصول حقوقی حاکم بر نظام اداری صحیح»، **اندیشه‌های حقوق عمومی**، پیاپی ۱۳، شماره ۲.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، **حقوق اداری**، تهران: میزان.
- موسی‌زاده، ابراهیم و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۳)، «رویکرد مشاگرایی در تفسیر قانون اساسی و آثار آن در رویه شورای نگهبان»، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال سوم، شماره ۸.
- موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰)، **دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران**، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- مولاییگی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، **حدود صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)**، تهران: مجد.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، **تأملی بر صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری**، (مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری)، تهران: مجد.

هداوند، مهدی، مشهدی، علی (۱۳۹۵)، **اصول حقوق اداری** (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی.

- Craig, P. (2003), **EU Law, Text, Cases and Materials**, Oxford: Oxford University Press.

- Dicey, A. V. (1982), **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, Indianapolis Liberty.

- Dicey, A. V. (2013), **The Law of the Constitution**, Oxford: Oxford University Press.

- Dworkin, R. M. (ed.) (1977), **The Philosophy of Law**, Oxford: Oxford University Press.

- Marmor, Andrei (2005), **Interpretation and Legal Theory**, Oxford: Oregon.

:/