


مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت


سال هجدهم، شماره ۶۸، پاییز ۱۴۰۳
صفحه ۴۷ تا ۷۰

سازوکار نظارت بر قدرت در حکومت اسلامی: مطالعه موردی دیوان عدالت اداری


دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

سید کمال هاشمی 

دانشیار گروه هیات و معارف اسلامی، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

احمد رضا بهنیاافر  *

استادیار گروه حقوق بین الملل، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران

علی پورقصاب امیری 

چکیده

بشر، به ماهیت مدنی بالطبع بودن، از آغازین روزهای تمدنی‌اش به دنبال شیوه‌ای برای سازماندهی حیات اجتماعی بوده است، و از همین رو، دولت‌سازی را دنبال کرده است. اما دولت همان قدر که می‌تواند تأمین‌کننده خیر عمومی باشد، بعضاً می‌تواند آفات و معایبی هم داشته باشد، به هم منظور باید ابزارهایی برای نظارت و مهار آن تمهید گردد. در همین راستا پرسش اصلی این مقاله نقش دیوان عدالت اداری در نظارت بر قدرت در حکومت اسلامی چیست و چگونه این نظارت می‌تواند به تضمین عدالت اداری و کنترل قدرت منجر شود؟ فرضیه تحقیق این است دیوان عدالت اداری با استناد به اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بر مبنای نظارت بر تصمیمات و اقدامات نهادهای دولتی، ابزاری مؤثر برای تضمین عدالت اداری و جلوگیری از تمرکز و سوءاستفاده از قدرت در حکومت اسلامی است. یافته‌های پژوهش نشان داده که از آنجایی که اصل در حکومت اسلامی عدالت و حقوق شهروندان است، بنابراین ابزارهای استقرار عدالت نیز در ساختار حقوقی قانون اساسی تعبیه شده که دیوان عدالت اداری از این جمله است تا شهروندان بتوانند به واسطه آن در امور اداری کشور استیفای حق کنند. رویکرد تحقیق حقوق عمومی و روش جمع‌آوری داده‌ها کتابخانه‌ای و اسنادی بوده است.

کلیدواژه: نظارت، دیوان عدالت اداری، قدرت موسس، حقوق شهروندان، حکومت اسلامی.

* نویسنده مسئول: behniafar@yahoo.com

تاریخ تایید: ۱۴۰۳/۰۵/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۲۲



The Islamic Revolution Approach Quarterly

Vol. 18, No.68, Fall 2024, P 3-18

rahyaftjournal.ir

Mechanism of Oversight on Power in Islamic Governance: A Case Study of the Administrative Justice Court

Seyed Kamal Hashemi 

PhD Student in Public Law, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran

Ahmad Reza Behniafar *

Associate Professor in the Department of Theology and Islamic Studies, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran

Ali Poorghasab Amiri 

Assistant Professor in the Department of International Law, Damghan Branch, Islamic Azad University, Damghan, Iran

Abstract

Humans, being civil by nature, have been looking for a way to organize social life since the beginning of their civilization, and therefore, have pursued state-building. But as much as the state can provide public good, it can also have some disadvantages and disadvantages, and for this purpose, tools must be provided to monitor and control it. In this regard, the main question of this article is what is the role of the Administrative Court of Justice in monitoring power in the Islamic government and how can this monitoring lead to ensuring administrative justice and controlling power? The research hypothesis is that the Administrative Court of Justice, based on principles 170 and 173 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and on the basis of monitoring the decisions and actions of government

* Corresponding Author: behniafar@yahoo.com

How to Cite: Hashemi, S. K., Behniafar, A. R., Poorghasab Amiri, A. (2024). Mechanism of Oversight on Power in Islamic Governance: A Case Study of the Administrative Justice Court, *The Islamic Revolution Approach Quarterly*, 18(68), 3-18.

Received: 10/04/2024

Accepted: 13/06/2024

institutions, is an effective tool for ensuring administrative justice and preventing the concentration and abuse of power in the Islamic government. The research findings have shown that since the principle in the Islamic government is justice and the rights of citizens, therefore, the tools for establishing justice are also embedded in the legal structure of the constitution, including the Administrative Court of Justice, so that citizens can exercise their rights in the administrative affairs of the country through it. The public law research approach and data collection method have been library and documentary.

Introduction

In Islamic governance, the concept of power oversight is crucial for maintaining the balance between authority and citizen rights. This study centers on the Administrative Justice Tribunal of Iran, an essential body responsible for overseeing governmental decisions and ensuring they adhere to Islamic principles and constitutional mandates.

Main Body

The tribunal's role in Islamic governance is multifaceted, focusing on safeguarding public interests and preventing misuse of power. The research delves into various cases where the tribunal has intervened to rectify government actions that breached legal and ethical standards. This oversight is instrumental in fostering a climate of accountability and transparency within the government.

Key aspects of the tribunal's functions include:

- **Legal Oversight:** Examining how the tribunal reviews administrative decisions to ensure they comply with both Sharia law and the Iranian Constitution.
- **Ethical Oversight:** The tribunal also plays a critical role in upholding the ethical standards expected of public officials, emphasizing the Islamic governance principle of 'Adl (justice).
- **Public Trust and Legitimacy:** By effectively addressing grievances against administrative injustices, the tribunal enhances public trust and the legitimacy of the governance system.

Furthermore, the study incorporates a comparative analysis with similar institutions in other Islamic countries, providing a broader perspective on the effectiveness of such oversight mechanisms. This

comparison highlights the unique aspects of the Iranian model and its impact on governance and public administration.

Conclusion

The findings from this study underline the significant impact of the Administrative Justice Tribunal in enforcing accountability and legal conformity in governmental actions. It underscores the necessity of robust oversight mechanisms in Islamic governance, which not only ensure adherence to legal standards but also promote a just and ethical administration.

This comprehensive analysis of the Administrative Justice Tribunal illustrates its critical role in the broader context of Islamic governance, offering insights into the dynamics of power and accountability in a religiously-informed legal framework. The study's implications are valuable for policymakers, scholars, and practitioners involved in governance and administrative justice in Islamic contexts.

Keywords: Oversight, Administrative Justice Court, Foundational Power, Citizens' Rights, Islamic Governance.

مقدمه

یکی از عمده ترین مشکلات بشری در طول تاریخ، نیازمندی‌های متعددی است که داشت ولی توانایی لازم برای برآورده کردن آنها را نداشت. انسان برخلاف دیگر حیوانات نیازهایی دارد که جز با کار جمعی و زیست گروهی بر طرف نمی شود. به همین منظور انسان آموخت که برای رفع نیازهای متعددش نظام تقسیم کار را ایجاد کند که خود متوقف بر و مستلزم تشکیل جامعه بود. در همین راستا و در ادامه آن یکی از دیگر معضلاتی که برای انسان ایجاد شد همانا چگونگی تمشیت و مدیریت حیات جمعی بوده است.

برای این منظور آدمی آموخت تا دست به تاسیس نهادهای مدنی بزند که شاخص آنها، و در رأس‌شان، دولت قرار داشت. دولت نهاد متولی نظم عمومی و مدیریت منابع عمومی است. تنها با ایجاد دولت بود که امکان مدیریت حیات جمعی فراهم می شد. از همین رو، تاسیس و تشکیل دولت یک ضرورت گریز ناپذیر بود. به تعبیر امام علی (ع)، «أَنَّهُ لَأَبْدُ لِلنَّاسِ مِنْ أَمِيرٍ بَرٍّ أَوْ فَاجِرٍ (مردم به ضرورت، باید حاکمی داشته باشند، نیکوکار باشد و یا بدکار)».

اما هر چقدر که تشکیل دولت، از برای محاسنی که داشت، ضروری بود به همان اندازه نیز مضار و معایبی داشت که برای حقوق افراد آزار دهنده بود. عجم اوغلو و رایبسون این تضاد را با «استعاره گیلگمش» تبیین می کنند. این استعاره که برگرفته از حکایات اسطوره‌ای بین النهرین است ماهیت دولت را با افسانه گیلگمش مقایسه می کند. پادشاه اسطوره‌ای بین النهرین که وقتی قدرت بی حد و حصر پیدا کرد، بر جامعه غلبه کرد و حقوق افراد را زیر پا گذاشت. از این استعاره، چنین سوالی استخراج می شود که چگونه می توان دولتی تاسیس کرد که از حد و حدود خودش فراتر نرود، یا به عبارت بهتر، شهروندان برای دفاع از حقوق‌شان در برابر دولت چه ابزارهایی دارند.

پیرو سوال فوق نظریات مختلفی طرح می شود. برای مثال، برخی از فلاسفه سیاسی غرب بحث حق شورش و مقاومت را مطرح می کنند. ولی این گونه تئوریهایی می تواند کلیت حیات مدنی را به مخاطره اندازد و موجب هرج و مرج گردد. در مقابل، سازوکارهایی نیز وجود دارند که می توانند به واسطه مکانیزمهای حقوقی قدرت جامعه برای احقاق حق خودش در برابر دولت را افزایش دهند. در همین راستا، پرسش اصلی این مقاله معطوف به سازوکار نظارت بر قدرت در حکومت اسلامی شده است و در همین زمینه دیوان عدالت اداری به عنوان نمونه‌ای از برای مطالعه موردی انتخاب شده است.

چارچوب نظری: نظارت بر قدرت

توماس هابز معتقد بود که انسان‌ها در پیش از وضعیت مدنی در یکوضع طبیعی هستند که در آن نه حقی وجود دارد و نه قانونی و بنابراین عدالت هم معنایی ندارد «دروضع طبیعی هیچ چیزی عادلانه نیست، در این وضع هیچ چیزی نمی‌تواند نا عادلانه باشد مفهوم حق و ناحق و عدالت و بی عدالتی در آن وضع معنایی ندارد وقتی قدرت عمومی در کار نباشد، قانونی هم وجود ندارد، وقتی قانونی وجود نداشته باشد، عدالت متصور نیست (هابز، ۱۳۸۰: ۱۶۰)». چرا که انسانها در این شرایط گرگ یکدیگرند و الزامی برای رعایت حقوق یکدیگر ندارند، فلذا مجبور می‌شوند تا وضع مدنی را ایجاد کنند.

از همین رو، هابز قدرت سیاسی را که به واسطه قرارداد اجتماعی تاسیس می‌شود، «لویاتان» نامیده بود: «اشخاص حق خود را طی قرارداد اجتماعی به شخص یا اشخاصی واگذار کنند تا وی یا ایشان بتوانند تمامی قوا و امکانات همگان را چنانکه خود مقتضی می‌بیند برای حفظ آرامش و امنیت و حراست عمومی به کار برد. این به معنای ایجاد همان لویاتان و یا، به بیانی محترمانه، خداوند میرایی است که آدمیان در سایه اقتدار خداوند جاویدان صلح و آرامش و امنیت خویش را مدیون او هستند (هابز، ۱۳۸۰: ۱۹۲)». اما این نظم مدنی تاسیس شده دارای دو رکن بنیادین است. «قدرت مؤسس یا قدرت تاسیس شده» و «قدرت مؤسس یا قدرت تاسیس کننده» (لاگین، ۱۳۹۱: ۱۵۳)، اینها دو وجه اساسی هر دولتی هستند. یکی مبنای قدرت است و دیگری دریافت کننده آن. از همین رو، باید بین این دو تعادلی وجود داشته باشد چرا که دارای حق‌ها و تکلیف‌هایی متقابل اند. اگر تعادل بین این دو بر هم بخورد، لویاتانی بیمار یا کج و معوج زاده و بالیده می‌شود که نمی‌تواند به آن چه باید و شاید عمل کند.

عجم اوغلو و جیمز رابینسون در کتاب تحسین شده دالان باریک آزادی با این نقد رادیکال بر هابز که لویاتان نه دارای صرفاً یک چهره، بلکه همچون ژانوس، ذاتاً صاحب دوچهره است، تلاش می‌کنند نظریه او را بر تاریخ تحولات دولت سازی تطبیق بدهند. از نظر آنان لویاتان یک چهره به بیرون دارد که امنیت و صلح را برقرار می‌کند و اما چهره‌ای هم به درون دارد که اگر مهار نشود، خوفناک و ترس آور است. بنابراین آنها سه نوع لویاتان را از یکدیگر متمایز می‌کنند: لویاتان غایب، به معنای دولت بی‌ظرفیتی که نیست تا جامعه را از

¹ constituted power

² constituent power

جنگ همه علیه همه برهاند و آن را مدیریت کند؛ لویاتان مستبد، یعنی دولتی که بر جامعه مسلط می‌گردد، و خودسرانگی و سرکوبگری پیشه می‌کند. نویسندگان کتاب این گونه دولت‌ها را تحت عنوان «مسئله گیلگمش» توضیح می‌دهند؛ و لویاتان در بند^۲ که قدرتمند است تا قانون را اعمال کند؛ ظرفیت دارد تا خدمات عمومی بدهد؛ مستقل است تا تحت سیطره گروه خاصی نباشد، و مقید است به این که مردم بر آن نظارت داشته باشند و خودسر و خونخوار نشود (عجم اوغلو و راینسون، ۱۳۹۸: ۵۷).

بنابراین مسله دولت سازی صرفاً محدود و منحصر به این نیست که لویاتانی خلق شود و حقوق افراد طی قراردادی اجتماعی به آن واگذار گردد تا بتواند از آن محافظت کند. بلکه مسئله مهم‌تر کیفیت و کمیت این لویاتان است که چگونه می‌تواند جامعه را در تعادلی بین حق و تکلیف مدیریت کند. این تعادل همان است که حضرت علی (ع) نیز در خطبه ۲۱۶ نهج البلاغه بدان اشاره دارند: «أَمَّا بَعْدُ، فَقَدْ جَعَلَ اللَّهُ سُبْحَانَهُ لِي عَلَيْكُمْ حَقًّا بَوْلَايَهُ أَمْرُكُمْ، وَ لَكُمْ عَلَيَّ مِنَ الْحَقِّ مِثْلُ الَّذِي لِي عَلَيْكُمْ». یعنی آن که جامعه حقوقی دارد که حکومت باید رعایت کند، پس تکلیف حکومت است؛ متقابلاً حکومت نیز حقوقی دارد که جامعه باید رعایت کند که تکلیف جامعه است. آنجا که این حقوق و تکالیف متقابل می‌تواند شکل نظام‌مند خود را بیابد و تدوین شود، نظم قانونی و حقوقی کشور است که در میثاق ملی مادر، یعنی قانون اساسی، و در طول آن، در قوانین موضوعه، متبلور می‌گردند.

به تبع تحولات اروپا، در انقلاب مشروطیت در ایران، فعالان مدنی و اندیشمندان سیاسی، اعم از روشنفکران و روحانیون، به دنبال آن بودند تا با برپایی این نظم قانونی کشور ایران را در زمره کشورهای مشروطه قرار بدهند؛ از همین رو، «قانون‌گذاران مجلس اول تصویری از اهمیت و ضرورت تدوین مجموعه‌های قانونی داشتند و رایزنی‌های برخی از نخستین تحصیل کرده‌های حقوق جدید نیز موجب شد تا نخستین نمایندگان مردم در نظام قانون‌گذاری التفاتی ویژه به جایگاه و اهمیت نظام حقوقی کشور پیدا کنند. با تدوین نخستین مجموعه‌های قانونی و نیز به‌ویژه با تأسیس نهاد دادگستری، که کهن‌ترین و نخستین خواست مشروطه‌خواهان ایرانی بود، شالوده حکومت قانون در ایران فراهم آمد و ایران در «عداد دولت‌های مشروطه» درآمد (طباطبایی، ۱۳۹۹: ۶۴).» با تدوین و تصویب مجموعه قوانین حقوقی و همچنین تکوین نهاد دادگستری بود که ایران توانست شکل مدرن خود را بیابد و

¹ despotic Leviathan

² Shackled Leviathan

حدود حقوق و تکالیف متقابل بخش خصوصی (افراد در برابر افراد)، و بخش عمومی (افراد در برابر دولت) مشخص گردد.

اگرچه بنیاد حقوق عمومی بر اساس چگونگی تاسیس نظم سیاسی است و غالباً درباب ابزارهای شکلی به این نظم سخن می گوید، برای مثال شکل نهادی قدرت و سازوکارهای تغییر آن همچون انتخابات، ولی نکته مهمی که در این میان همیشه مطرح بوده بحث «مهار قدرت» بوده است. یعنی آن که افراد چگونه می توانند از حق خودشان در برابر هیولای دولت محافظت کنند.

برخی از متفکران سیاسی، وقتی به این معضله اندیشیده‌اند اصولاً به این سمت رفته‌اند که اگر جامعه در چنین شرایطی قرار گرفت که حقوقش توسط هیولای دولت رعایت نشد، کلیت نظم مدنی را واژگون کند. جان لاک از چنین اختیاری با نام «حق شورش» یاد می کند. لاک برای مشروعیت بخشیدن به حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت، از وضع طبیعی آغاز می کند که در آن قانون طبیعت و قانون عقل حاکم است. مردم برای اجتناب از وضع جنگ، با رضایت خودشان و در میان خودشان، یک قرارداد اجتماعی منعقد می کنند. با این قرارداد اجتماعی، نوعی نقل و انتقال متقابل حقوق و تکالیف میان مردم و حکومت بر حسب امانت داری صورت می گیرد. مردم مکلف به اطاعت از حکومت هستند، تحت شرایط خاصی مکلف به انقلاب و شورش علیه حکومت هم هستند. اطاعت و شورش یا انقلاب دو تکلیف عمده مردم در برابر حکومت است. در نظر لاک همان مبانی که مرجعیت دولت را مشروعیت می بخشد، بنیای توجیه شورش را هم فراهم می آورد (حسینی، فولادی و رنجبر، ۱۴۰۱: ۷۰).

اما مشکل حق شورش جان لاک در این است که اولاً درباره زمانی است که کل حقوق جامعه رعایت نمی گردد و مورد تخطی واقع شده است. در ثانی، کلیت نظم مدنی را نشانه می گیرد و می خواهد آن را سرنگون کند. در حالی که گاهی ما با شرایطی روبرو هستیم که کلیت نظم مدنی به سامان است و حقوق جامعه بیش و کم رعایت می گردد، ولی به طور موردی حقی از یکی از افراد جامعه پایمال شده است. در این شرایط آن فرد برای استیفای حق خود در برابر دولت چه باید بکند.

هربرت هارت سه عنصر اصلی را در مفهوم حق مشخص می کند که بر این اساس مفهوم حق - متعلق آن هر چه باشد - باید خبر از این سه چیز بدهد: وجود یک نظام حقوقی؛ وجود

¹ The Right of Rebellion

ضمانت اجرایی؛ وجود اختیار برای صاحب حق که اگر بخواهد از آن ضمانت اجرایی استفاده کند و در مقام اجبار طرف به انجام تعهد برآید (موحد، ۱۳۸۴:۵۱).

مونتسکیو نیز در کتاب *روح‌القوانین* تأکید می‌کند که آزادی سیاسی تنها در شرایطی ممکن است که قدرت در دست یک فرد یا گروه متمرکز نباشد و قوای مقننه، مجریه، و قضاییه باید جدا از یکدیگر عمل کنند و قدرت هر یک به وسیله دیگری کنترل شود (Montesquieu, 1748:151). او این اصل را با مثال از حکومت انگلستان که به اعتقاد او نمونه‌ای از تفکیک قوا بود، شرح می‌دهد و تأکید دارد که این تفکیک، تضمینی برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت است.

تحلیلگران مدرن نظرات مونتسکیو را توسعه داده‌اند. برای مثال، *راولز* مفهوم تفکیک قوا را به عنوان مبنایی برای نظریه عدالت به کار گرفته و استدلال می‌کند که استقلال قوا تضمینی برای عادلانه بودن فرایند تصمیم‌گیری در حکومت است (Rawls, 1971: 74). همچنین *دلماز-مارتی* در بررسی تفکیک قوا در نظام‌های معاصر، نظریه مونتسکیو را به عنوان پایه‌ای برای نظام‌های حقوقی مدرن مورد استناد قرار داده و آن را ابزاری برای تضمین حقوق شهروندان در برابر قدرت اجرایی می‌داند (Delmas-Marty, 2004:22). در رابطه با نظارت بر قدرت، مونتسکیو بر اهمیت کنترل متقابل تأکید می‌کند و می‌گوید: «قدرت تنها با قدرت محدود می‌شود» (Montesquieu, 1748:153). این دیدگاه به این معنا است که برای جلوگیری از استبداد، نهادهای حکومتی باید قدرت کافی برای کنترل یکدیگر داشته باشند. در این راستا، دیوان عدالت اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌تواند بر اساس این نظریه، نهادی برای کنترل قدرت اجرایی و نظارت بر انطباق تصمیمات و اقدامات آن با قانون باشد. بر اساس تحلیل مونتسکیو، وجود نهادهای نظارتی مستقل مانند دیوان عدالت اداری، نه تنها تضمین‌کننده حاکمیت قانون است بلکه از انحصار قدرت جلوگیری کرده و عدالت را در روابط میان دولت و شهروندان محقق می‌سازد.

از این رو، در کنار تاسیس نظام حقوقی باید ضمانت اجرایی و اختیار برای صاحب حق هم وجود داشته باشد. برای این منظور، در تاسیس نظم مدنی ابزارهایی لحاظ شده تا افراد بتوانند از حقوق خودشان دفاع کنند. برای مثال، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اصل ۹۰ قانون اساسی به عنوان یکی از این ابزارها تمهید شده است: «هر کسی شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند، مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی بدهد. در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها

بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.» برای اجرایی شدن این اصل کمیسیونی با همین نام - نود - در مجلس شورای اسلامی تشکیل شده که آحاد مردم می توانند شکایات خودشان از قوای سه گانه را به این کمیسیون تسلیم کنند. کمیسیون بعد از دریافت شکایات حسب مورد می تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیات رئیسه کمیسیون به سازمانی که از آن شکایت شده اعزام کند. بازرس یا بازرسان موظفند کلیه موازین شرعی را رعایت کنند و گزارش مأموریت خود را به انضمام نظریات کتبی فرد یا افراد متخصص در مواردی که نظر متخصص لازم است، با امضاء نمایندگان بازرس ظرف مدتی که هیات رئیسه کمیسیون معین می نماید تسلیم کمیسیون کنند تا به شکایت رسیدگی شود.

یا در همین راستا و برای اجرایی شده اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که تصریح دارد «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می کند.» سازمان بازرسی کل کشور تشکیل شده است که از مهم ترین سازمان‌های ناظر در حکومت اسلامی است.

یکی دیگر از این ابزارهای قانونی که به طور موردی افراد می توانند برای استیفای حقوق خودشان در برابر دولت به آن متوسل شوند، دیوان عدالت اداری است که ذیل اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تاسیس و برقرار شده است. پیرو پرسش اصلی این مقاله در ادامه بر این موضوع تمرکز خواهد شد که چگونه این دیوان می تواند همچون ابزاری برای نظارت بر قدرت به معنای استیفای حقوق افراد عمل کند.

دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی

بی تردید یکی از ارکان هر دولتی بعد از تقنین و اجرا، قضاوت است که از نظر نهادی در قوه قضاییه متجلی می شود؛ قوه ای که غایت و فلسفه وجودی آن برپایی و استقرار عدالت است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز نه تنها از این قاعده مستثنی نیست، بلکه از آنجایی که این دولت هم میراث دار سنت قدمایی فقه شیعه است و هم با بهره گیری از مبانی مترقی تجدد تاسیس شده است، از همین رو، معیارهای عدالت در نظام قضایی اش مضاعف و دو چندان است (خاکزاد، لاجوردی و قاسمی عهد، ۱۴۰۲: ۱۵۹). در همین راستا، یکی از حوزه‌هایی که استقرار عدالت در آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دنبال شده است، عدالت در امور اداری است.

از نظر تاریخچه، ایده «دیوان عدالت اداری» ظاهراً از حقوق فرانسه و متناظر با نهادی با عنوان «شورای دولتی فرانسه» وارد حقوق ایران شده است و جالب اینجا است که اولین قانون مربوط به آن نیز با همین عنوان تصویب شده است. اشتراک در اهداف و صلاحیت این دو محکمه قضایی نشان از تبار یکسان دارد چرا که هر دو به صورت توافقی و در رأس همه مراجع اختصاصی اداری، به دعاوی اداری مردم علیه دولت، رسیدگی می کنند. دیوان عدالت اداری ایران همانند شورای دولتی فرانسه در برخی دعاوی به عنوان محکمه بدوی و در برخی دیگر به عنوان دادگاه تجدیدنظر عمل می کند (حمیدی و آل کجباف، ۱۴۰۰: ۱۰۳). پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، در هفتم اردیبهشت ۱۳۳۹ قانونی تحت عنوان قانون راجع به شورای دولتی، مشتمل بر ۳۲ ماده و ۳ تبصره به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین وقت رسید که هیچگاه به مرحله اجراء نیاورد. با پیروزی انقلاب، با رویکرد ایجاد نظام اداری صحیح و محور گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی، نهادی نوین در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی پایه گذاری شد که با تصویب نخستین قانون آن، مشتمل بر بیست و پنج ماده و نه تبصره توسط مجلس شورای اسلامی در چهارم بهمن ماه ۱۳۶۰، از مهرماه سال بعد، این نهاد فعالیت خود را آغاز نمود (صمیمی و عباسی، ۱۳۹۶).

یکی از عمده اهداف انقلاب اسلامی، ایجاد عدالت و احقاق حقوق مردم در جامعه بود. به همین منظور، دیوان عدالت اداری به منظور ایجاد عدالت در روابط بین مردم و حکومت تاسیس گردید که بی شک در بحث تامین عدالت اداری تحول بزرگی حادث شد. برای این دیوان وظایف مختلفی قائل شده‌اند؛ برخی از اهل تحقیق بر این باورند که از جمله مهم ترین 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 می کند و در امتداد تحقق عدالت اداری که آرمان اصلی این نهاد است، قرار می گیرد؛ آرمانی که قضاوت را با امر اجتماعی و سیاسی پیوند می دهد (کیوانی فر، بابایی مهر و فروغی نیا، ۱۴۰۲: ۴۷).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۵۸ دو اصل مهم درباره دیوان عدالت اداری مشاهده می گردد. اولین اصل که اصل ۱۷۳ قانون اساسی می باشد در طی آن مقرر شده بود که «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر شورای عالی قضائی تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند». اما در دومین اصل مرتبط به دیوان عدالت اداری یعنی اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز بیان شده است که «قضات دادگاهها مکلف اند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه

های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» برخی ایجاد شبهه کرده‌اند که دیوان عدالت اداری «فی نفسه واجد ماهیت قضائی» (مدنی و کیفری) نیست، بلکه این نهاد ناظر بر اختلافاتی است که از «ماهیت اداری» برخوردار است. ولی با توجه به جایگاه آن و فلسفه وجودی‌اش و نقشی که دارد و آیین دادرسی حاکم بر آن به نظر می‌رسد که این شبهه وارد نباشد.

اولین قانون دیوان عدالت اداری در چهارم بهمن ماه سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در مقدمه قانون صدرالاشاره پس از استناد به اصل ۱۷۳ از قانون اساسی بیان گردیده بود که دیوان عدالت اداری که از این پس در این قانون دیوان نامیده می‌شود بر طبق مقررات این قانون تشکیل و حدود اختیارات و نحوه عمل آن تعیین می‌گردد. این قانون ۲۵ ماده و ۹ تبصره داشت از جمله موارد مهم ذکر شده در آن می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

بر اساس ماده یک رئیس دیوان عدالت اداری که ریاست شعبه اول را نیز بر عهده داشت توسط شورای عالی قضائی انتخاب می‌گردید و در غیاب ایشان قائم مقام وی رئیس شعبه دوم می‌بود (ماده یک)؛ اعضای دیوان اعم از روسا، اعضای علی‌البدل و مشاوران با حکم شورای عالی قضائی به مدت دو سال با قابلیت انتخاب مجدد منصوب می‌شدند (ماده دو)؛ و با نظر این شورا در سمتهای اشاره شده امکان استفاده از قضات شرع وجود داشت (تبصره دو از ماده سه)؛ بودجه دیوان جزء بودجه دادگستری در نظر گرفته شده بود (ماده چهار)؛ تعیین میزان حقوق مسئولین قضائی دیوان بر عهده شورا بود (ماده پنج).

یکی از بحث‌هایی که سریعاً درباب دادگاه‌ها طرح می‌شود، حدود صلاحیت قضائی آنها است. صلاحیت عبارت است از اختیاری که به دادگاه‌ها واگذار شده تا مطابق آن به دعاوی رسیدگی کرده و آنها را حل و فصل نمایند. درخصوص صلاحیت دادگاه، چنین بیان شده است که «منظور از صلاحیت دادگاه، یعنی شایستگی دادگاه‌ها برای رسیدگی به انواع دعاوی» (واحدی، ۱۳۷۹: ۱۲۴). صلاحیت به طور کلی در دو نوع است ذاتی و محلی. صلاحیت ذاتی یا مطلقه صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به دعاوی و اختلافات می‌باشد.

جهت تمیز و تشخیص صلاحیت ذاتی، سه شاخص و ضابطه معرفی شده که به واسطه این سه ضابطه، می‌توان صلاحیت ذاتی یک مرجع را از سایر مراجع تمیز داد: صنف دادگاه‌ها و مراجع که ناظر بر مقام موقعیتی است که دادگاه‌ها در طبقه‌بندی اساسی خود دارند مانند صنف مرجع قضائی و صنف مرجع اداری که دو صنف متفاوت را تشکیل می‌دهند؛ نوع

مرجع و دادگاه که در هر صنفی آنها را به جهت نوع به مراجع عمومی و مراجع اختصاصی تقسیم می‌کند نظیر دادگاه عمومی و دادگاه انقلاب؛ درجه مرجع که در هر صنف و هر نوع از مراجع با سلسله مراتب قضایی درجه‌بندی شده و به مراجع تالی (بدوی یا درجه اول) و مراجع عالی (تجدید نظر یا درجه دوم) تقسیم و توزیع می‌شوند مانند دادگاه عمومی حقوقی و دادگاه تجدید نظر استان (نهرینی، ۱۳۹۰: ۴۸). در همین راستا باید حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز معین و مشخص باشد. موارد دارای صلاحیت دیوان در ماده یازده مطرح شده‌اند که از این جمله است:

رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها؛ شکایت از تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مورد اشاره در امور راجع به وظایف آنها؛ شکایت از آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود؛ رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری هیأت‌های بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی؛ رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور اشاره شده از حیث تضییع حقوق استخدامی.

به موجب ماده هفده ابلاغ اوراق، احکام و تصمیمات دیوان به وسیله مأمورین ابلاغ و اجرای دادگستری و با ضوابط آئین دادرسی مدنی صورت می‌گرفت و تجدیدنظرخواهی نسبت به آراء دیوان منحصر به موارد بند الف ماده یازده، یعنی تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی بود و در سایر موارد احکام دیوان قطعی محسوب می‌گردید. اعتراض به آراء اشاره شده ظرف مهلت ده روز از تاریخ ابلاغ حکم دیوان امکان پذیر بود و امر پرونده متضمن درخواست تجدید نظر در هیأتی مرکب از رئیس کل یا قائم مقام دیوان و شش نفر از رؤسای شعب دیوان که هر سه ماه یک بار به قید قرعه برای این منظور انتخاب می‌شوند مطرح می‌گردد که رأی اکثریت این هیأت قطعی تلقی می‌گردید. در موقع

انتخاب هیات تجدید نظر دو نفر از روسای شعب به قید قرعه نیز به عنوان علی البدل انتخاب می شوند تا در صورت غیبت یا معذور بودن اعضای هیات رسیدگی به جای آنان در رسیدگی و صدور رای شرکت نمایند (ماده ۱۹).

یکی از مشکلات دیوان عدالت اداری آرای متناقضی است که شعب مختلف صادر می کنند. مثلاً شخص «الف» از شهرداری بابت رأی ماده صد شکایت می کند و دیوان شهرداری را محکوم می کند، ولی در مورد مشابه وقتی شخص «ب» به دیوان مراجعه می کند، نمی تواند در برابر شهرداری پیروز شود. بنابراین باید برای این مشکل تهمیدی اندیشیده شود تا وحدت رویه بر احکام حاکم شود. از همین رو، اگر در موارد مشابه آراء متناقضی از یک یا چند شعبه دیوان صادر گردد رئیس دیوان تکلیف دارد، به محض اطلاع موضوع را در هیات عمومی دیوان مطرح نماید، که در این گونه موارد، برای تشکیل هیأت عمومی دیوان حضور لااقل سه چهارم رؤسای شعب لازم است. در این خصوص پس از اظهار نظر، رأی اکثریت هیأت عمومی برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع تلقی می گردد (ماده ۲۰).

از نظر آیین دادرسی، آیین دادرسی مستقلی در آن مقطع برای دیوان عدالت اداری وجود نداشت، لذا برخی از نکات مربوط به چگونگی رسیدگی در این قانون فوق بیان شده بود و در سایر موارد به آیین نامه آیین دادرسی دیوان مراجعه می گردید که بر اساس آن قانون باید به وسیله هیئت عمومی دیوان، تنظیم و پس از تصویب شورای عالی قضایی اجرایی شد (ماده ۲۳).

ملاک در صدور رأی در شعب دیوان، نظر اکثریت است. آراء صادره توسط شعب دیوان قطعی است. شعب دیوان می توانند در صورتی که لازم تشخیص بدهند، از نظرات کارشناسان موضوع ماده ۹ قانون دیوان استفاده نمایند. به موجب این ماده، «تعدادی کارشناس از رشته های مورد نیاز دیوان که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند، به عنوان مشاور دیوان تعیین می شوند. در صورت نیاز به مشاوره و کارشناسی، به درخواست شعبه، پرونده به مشاور یا مشاوران ارجاع می شود. شعبه پس از ملاحظه نظر مزبور مبادرت به صدور رأی می نماید. اصولاً دیوان عدالت اداری متمرکز است و سازمان های وابسته به خود یا اقماری ندارد.

نظارت بر قدرت در حکومت اسلامی: ابزار دیوان عدالت اداری

فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری ایجاد ابزاری قانونی برای شهروندان بوده تا احکام، دستورات، اقدامات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دستگاه‌های مختلف دولتی را به زیر ذره‌بین نظارت یک نهاد قضایی بکشانند و بدین وسیله استیفای حق کنند. یعنی آن که در وهله نخست فرض بر این بوده که در دعاوی ناشی از امورات اداری کشور، از آنجایی که همیشه یک طرف دعوا دولت است، و این امورات اساساً در اختیار نهادها و سازمانهای دولتی است، پس فرض این که دولت بخواهد طرح دعوا کند، مقبول و مسموع نخواهد بود. از همین رو، پیش فرض قضیه آن بوده که خواهان این گونه دعاوی همیشه اشخاص و افراد غیردولتی هستند. به همین دلیل، باید توجه داشت که اصولاً در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری (تا پیش از این) فقط و صرفاً شهروندان (اشخاص حقیقی یا حقوقی بخش خصوصی) می‌توانستند «خواهان» دعوا باشند، چرا که طبق رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۸/۷/۱۰، «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه «مردم»، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج است و این لفظ به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان [قانون مصوب ۱۳۶۰] منظور از آن اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند. علیهذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.»

بنابراین خواهان مردم هستند و خواننده «دولت»، حال این سوال شکل می‌گیرد که مدلول دولت برای دیوان عدالت اداری چیست؟ آیا دولت در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری به مفهوم کل حاکمیت است یا به مفهوم قوه مجریه. از سوی دیگر منظور از دولت در این آراء چیست. آیا هر سازمان و یا واحد و یا شرکت به صرف این که عنوان دولتی داشته باشد و یا این که نهاد و سرمایه آن متعلق به دولت باشد به منزله دولت است. دیوان عدالت اداری بر اساس تفسیر خود از مفهوم دولت رسیدگی به شکایات علیه چه

دستگاه‌هایی را در صلاحیت خود می‌داند؟ و در مقابل رسیدگی دعاوی چه دستگاه‌هایی را با این استدلال که چون آنها دولت هستند در صلاحیت خود ندانسته است و این تفاسیر چه تاثیری در صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی و حقوق مردم و دستگاه‌های دولتی دارد (استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۳۳). با بررسی آرای دیوان مشخص شده که بعضاً دیوان کل دولت را یکسان گرفته و هر دستگاه یا شرکت دولتی را به منزله دولت گرفته است؛ و بعضاً از این نگاه عدول کرده و پذیرفته که هر واحد دولتی می‌تواند در جایگاه‌های حقوقی متعددی قرار بگیرد.

دامنه مواردی که شهروندان می‌توانند بابت آن از سازمانهای دولتی، نهادهای عمومی و وزارتخانه‌ها به دیوان عدالت اداری شکایت کنند، چنان گسترده و وسیع است که تقریباً تمام اقدامات و دستورات اداری را در بر می‌گیرد و گاهی چنین مسئله پیش پا افتاده و کوچکی را شامل می‌شود که بعضاً در نگاه نخست ممکن است کمی هم خنده‌دار بنماید. مثال مشهور آن شکایت یکی از شهروندان از شرکت متروی شهرداری تهران است: «اینجانب برای اخذ بلیط یک سفره درون شهری مترو به یکی از باجه‌های فروش مراجعه کردم که مسئول باجه اظهار نمودند برای استفاده از مترو باید حداقل بلیط دو سفره تهیه کنید و طبق بخشنامه دیگر بلیط یک سفره فروخته نمی‌شود.»

استدلال حقوقی و قانونی این شهروندان علیه شرکت مترو تهران به این صورت طرح شده است: «طبق ماده ۱۵ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۲۳ اسفند ۱۳۷۶ فروش اجباری کالا به همراه کالای دیگر غیر قانونی است» بنابراین «ملزم نمودن مسافر برای خرید بلیط دو سفره برخلاف تبصره (ج) از بند ۶ از اصل دوم و بند ۶ و ۹ و ۱۲ از اصل سوم و اصل ۲۲ و بند ۵ از اصل ۴۳ قانون اساسی می‌باشد.» با این استدلال‌ات حقوقی و مستندات قانونی، این شهروند تقاضای ابطال هرگونه بخشنامه و مصوبه و مقررات جهت فروش اجباری بلیط مترو به مسافران را از دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است.

رئیس امور حقوقی و قراردادهای شرکت بهره‌برداری راه آهن شهری تهران و حومه که این شکایت را دریافت داشته است در پاسخ به شکایت فوق طی لایحه‌ای اقدام به طرح دفاعیه کرده است و کوشیده تا با مستندات قانونی نشان بدهد این کار برخلاف قوانین اساسی و موضوعه نیست؛ لذا این گونه مرقوم کرده است: «براساس بند ۷ مصوبه

مورخ ۱۸/۳/۱۳۷۹ هیأت وزیران، تعیین نرخ بلیط مترو با توافق شهرداری تهران و شورای اسلامی شهر تهران صورت می‌پذیرد. همچنین مطابق بند ۲۷ از ماده ۷۱ قانون شوراها، تصویب نرخ کرایه وسایل حمل و نقل عمومی درون شهری از جمله وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد. از طرفی اصل هفتم قانون اساسی نیز شوراها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور دانسته است.^۱

حال دیوان عدالت اداری از یک طرف با شکایت شهروندی روبرو است که یک تصمیم اداری را در تضاد با حقوق قانونی خود (ولو در حد فروش یک بلیط اضافه) یافته است، و در مقابل با یک نهاد عمومی روبرو است که این شکایت را وارد ندانسته و جداً معتقد است که حقوق شهروند را پایمال نکرده است. دیوان عدالت اداری با بررسی شکایت و دفاعیه وارد بررسی موضوع شده و نظر خود را اعلام می‌کند. این پرونده یک نمونه کلاسیک و قابل توجه از کارکرد دیوان عدالت اداری در مقام ایزاری برای استیفای حقوق شهروندان است که چگونه می‌تواند در ریزترین مسائل ورود کند و آن را با سنجه قانون و عدالت بررسی نماید.

اگرچه در قانون اولیه دیوان عدالت اداری صرفاً اشخاص می‌توانستند از نهادهای عمومی و سازمانهای دولتی و وزارتخانه‌ها شکایت کنند و در جایگاه خواهان قرار بگیرند اما در تبصره دو از ماده ۱۶ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اخیرالتصویب (سال ۱۴۰۲)، غیر از اشخاص حقیقی، با تقویت وجه مدنی، به سمنها - «سازمانهای مردم نهاد» - نیز اجازه داده شده است که نقش نهادی و اجتماعی ویژه‌ای ایفا کنند و همچون یک مدعی العموم بخش مدنی برای استیفای حق جامعه بکوشند: «سازمانهای مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آنها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل امر به معروف و نهی از منکر و موضوعات محیط زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند در خصوص موضوعات تخصصی مرتبط با فعالیت خود، نسبت به غیر-قانونی بودن تصمیمات و اقدامات یا خودداری از انجام وظیفه مقامات و مراجع موضوع ماده (۱۰) این قانون که

¹ Non-governmental organizations

متضمن تضييع حقوق عمومي است در ديوان طرح شكايه كند و حق تجديد نظرخواهي دارند.»

اين تحول جديد از جهتي هم مي تواند جايگاه سازمانهاي مردم نهاد (سمنها) را در ساختار حقوقي ايران تقويت كند و هم اين كه موجبات تعميق آنها در جامعه مدني گردد. چرا كه آنها به نمايندگي از بخش هايي از جامعه مي توانند با توجه به امكاناتي كه دارند بسيار حرفه اي تر و پيگيرتر وارد اين موضوعات بشوند و در راستاي نظارت بر عملکرد دولت و استيفاي حقوق افراد و گروه ها عمل كنند. اين نكته را مي تواند «نتيجه جاني» يك قانون فرعي دانست. يعني قانوني كه براي موضوعي مشخص در حقوق اداري وضع شده است ولي تبعات جاني دارد و موجبات تعميق دموكراسي و تثبيت جامعه مدني را فراهم مي كند.

اما با اين كه ديوان عدالت اداري در نهايت مي كوشد تا با رعايت قوانين اساسي و موضوعه به استيفاي حقوق شهروندان بپردازد، ولي چون در نهايت راي صادره را بايد يك بخش از دولت اجرا كند، و دولت نيز به ماهيت لوياتاني اش قدر قدرت است و احتمال دارد كه از اجرا سر باز بزند، لذا مسئله اجراي حكم در دعاوي مطروحه در ديوان عدالت اداري - به نسبت ديگر مراجع قضايي - حائز اهميتي دو چندان است. چرا كه اجراي حكم غايت و هدف نهايي يك دادرسي عادلانه محسوب مي شود و دستيابي به اين امر نيازمند بررسي و شناخت جامع و كامل از موضوع و مفاهيم و اصول حاكم بر آن است. بر اين اساس، ديوان عدالت اداري در اجراي صحيح احكام خود با چالش هاي گوناگوني مواجه است. دولت به عنوان محكوم عليه احكام ديوان، چالشي مهم در اجراي مطلوب احكام مرجع مزبور به شمار مي آيد. از آنجا كه مهم ترين مراحل دادرسي در كلييه مراجع قضايي، مرحله اجراي حكم است و اساساً هدف خواهان، شاكي و به طور كلي هر ذينفع از طرح دعوا و همچنين اهتمام دستگاه قضا به دعوا و رعايت اصول و تشريفات قانوني مرتبط، اجراي راي صادره است، لذا احقاق حق و اعمال عدالت يا فصل خصومت منوط به اجراي راي است (حسن نژاد، ۱۴۰۲: ۳۰۳).

¹ by product

به طور کلی قوانین مربوط به اجرای احکام دیوان عدالت اداری به صورت پراکنده در مواد ۱۰۷ الی ۱۱۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اشاره گردیده است. برای این منظور ضمانت اجراهای قدرتمندی نیز در نظر گرفته شده است. از جمله حتی انفصال موقت یا دائم از خدمات دولتی، کما این که در ماده ۱۰۹ قانون پیش گفته آمده است که «هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور مسئولان ذی ربط از اجرای آن استنکاف نمایند، به تقاضای ذی نفع یا رئیس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستنکف به انفصال موقت از خدمات دولتی به مدت سه ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می شود.» ولی با این حال در اجرای این احکام مشکل بزرگی که رخ می نماید این است که، مخاطب اجرای احکام دیوان عدالت اداری، دولت می باشد و چون دولت برخلاف اشخاص حقیقی از اقتدار خاصی (براساس منافع عمومی) برخوردار است، زمینه برای امکان عدم اجرا، اجرای نادرست یا اجرای ناقص احکام صادره از سوی دیوان عدالت اداری فراهم می شود. علاوه بر این، دغدغه بررسی اجرای احکام دیوان عدالت اداری وجود چالش ها و مشکلات عدیده پیش روی این نهاد، از جمله استنکاف مقامات دولتی از اجرای صحیح احکام صادره و فقدان ضمانت اجرای کافی در این خصوص است که بدون تردید، به حق دادخواهی شهروندان آسیب جدی وارد می آورد و باید راهکارهایی برای رفع آن ها یافته شود (حسن نژاد، ۱۴۰۲: ۳۰۳).

البته یک نکته مهم دیگری نیز وجود دارد که بعضاً ابطال یک مصوبه اداری می تواند تبعات متعددی داشته باشد. چرا که اگرچه بطلان مقررات یکی از ضمانت اجراهای مهمی است که در حقوق اداری کشورهای مختلف و از جمله ایران، برای تضمین حاکمیت قانون در نظر گرفته شده است؛ ولی با این حال، این مسئله که پس از ابطال یک عمل اداری آثار آن عمل از چه زمانی ملغی و رفع خواهد شد، یکی از مباحث مهم حقوق دادرسی اداری است (آقایی، ۱۳۹۷: ۳۳۹). فرضاً یک معافیت مالیات توسط دیوان عدالت اداری لغو گردد، حالا بررسی تبعات آن خود می تواند موضوعی برای اقدامات اداری متعاقب آن باشد. از همین رو، مقررات اداری باید به گونه ای تنظیم شود که کمترین تنش را با دیگر قوانین داشته باشد. همچنین در همین راستا بحث از «احیای حقوق تضییع شده

اشخاص» ناشی از اثر قهقرایی ابطال یک مقررات اداری طرح شده است که خود می تواند یکی از وجوهای عدالت اداری باشد.

در نهایت این نکته حائز اهمیت است که اگرچه دیوان عدالت اداری در واقع دادگاهی برای استیفای حقوق شهروندان است ولی یک نتیجه جانبی دیگر نیز دارد و آن از جهاتی تبدیل شدنش به ابزاری برای نظارت بر قدرت است. چرا که همه کارمندان و مدیران و وزرا در تمام نهادهای عمومی و سازمانهای دولتی و وزارتخانه‌ها همیشه حضور دیوان را بر فراز احکام و دستورات و آیین نامه‌ها و بخش نامه‌ها احساس می کنند و می کوشند تا در امورات اداری به گونه‌ای عمل کنند که به قولی گذارشان به دیوان نیفتد. از سویی دیگر، احکام صادره از دیوان موجبات هدایت امورات اداری کشور به سمت رعایت هر چه بیشتر حقوق شهروندان می شود، و در طی زمان و بر مبنای تاثیر و تاثری که شکایتهای موردی و احکام صادره دیوان بر سنتهای اداری بخشهای مختلف دولت می گذارد، رویه‌های اداری صیقل خورده و به رعایت هر چه بیشتر حقوق شهروندان معطوف می گردد.

انطباق تئویک

چارچوب نظری تحقیق، با بهره‌گیری از نظریات مونتسکیو، هابز، و لاک، به‌خوبی موضوع «نظارت بر قدرت در حکومت اسلامی: مطالعه موردی دیوان عدالت اداری» را توضیح می‌دهد. مونتسکیو معتقد است که تفکیک قوا و نظارت متقابل میان آنها برای جلوگیری از استبداد و تحقق عدالت ضروری است (Montesquieu, 1748:151). این نظریه در ساختار دیوان عدالت اداری تبلور یافته است، جایی که این نهاد به‌عنوان بخشی از قوه قضاییه، قدرت اجرایی را کنترل کرده و با رسیدگی به شکایات شهروندان و ابطال مصوبات مغایر قانون، از تمرکز قدرت جلوگیری می‌کند. هابز، با نظریه قرارداد اجتماعی، بر لزوم وجود یک قدرت متمرکز و قوی برای جلوگیری از هرج و مرج تأکید می‌کند اما در عین حال، اذعان دارد که این قدرت نباید بدون نظارت باقی بماند، زیرا می‌تواند منجر به سوءاستفاده شود (Hobbes, 1651:210). دیوان عدالت اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران، سازوکاری است که در عین پذیرش قدرت دولت به‌عنوان ضرورتی برای حفظ نظم، این قدرت را محدود کرده و از استبداد اجرایی جلوگیری می‌کند.

لاک، در مقابل، با تأکید بر حقوق طبیعی انسان و حاکمیت قانون، بر این باور است که نهادهای نظارتی باید حقوق فردی را تضمین کرده و از تجاوز دولت به این حقوق جلوگیری کنند (Locke, 1690:135). دیوان عدالت اداری با رسیدگی به شکایات و تظلمات شهروندان، ابطال مصوبات مخالف قانون، و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی، به طور مستقیم این وظیفه را ایفا می‌کند. این روند تضمینی برای حاکمیت قانون و حقوق شهروندی در حکومت اسلامی محسوب می‌شود (Delmas-Marty, 2004:22).

ترکیب این نظریات در ساختار دیوان عدالت اداری، نشان‌دهنده یک مدل عملی از نظارت بر قدرت است که هم عدالت اجتماعی را تقویت می‌کند و هم از تمرکزگرایی جلوگیری می‌نماید. در چارچوب تفکیک قوا و نظریات هابز درباره نظم و لاک درباره حقوق فردی، دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی مستقل و مؤثر، کارکردی دوگانه در حفاظت از حقوق شهروندان و توازن قدرت در حکومت اسلامی ایفا کند. این نهاد، با ترکیب اصول مدرن و دینی، نقش مهمی در تقویت مشروعیت حکومت و جلوگیری از خودکامگی دارد (Rawls, 1971:74).

جمع بندی و نتیجه گیری

در حکومت اسلامی، نظارت بر قدرت یکی از اصول بنیادینی است که برای جلوگیری از تمرکز قدرت و تضمین عدالت اجتماعی طراحی شده است. دیوان عدالت اداری، به عنوان نهادی قضایی در نظام جمهوری اسلامی ایران، نقش کلیدی در این سازوکار ایفا می‌کند. این نهاد با رسیدگی به شکایات شهروندان علیه تصمیمات و اقدامات نهادهای دولتی و با ابطال مصوبات مغایر با قانون، نه تنها از حقوق شهروندان حمایت می‌کند، بلکه ساختارهای اداری را به سمت شفافیت و انطباق با قوانین هدایت می‌نماید. دیوان عدالت اداری، با ایفای نقش در سه سطح اصلی نظارت، یعنی نظارت بر انطباق مقررات اداری با قانون، رسیدگی به دعاوی و تظلمات شهروندان، و کنترل نحوه اجرای احکام خود توسط دولت، سازوکاری کارآمد برای پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت ارائه می‌دهد. این عملکرد، در راستای ایجاد تعادل میان قوا و جلوگیری از خودکامگی اجرایی، دیوان را به ابزاری مهم برای تحقق عدالت اداری تبدیل کرده است. بررسی عملکرد دیوان نشان می‌دهد که این نهاد توانسته است از اصول تفکیک قوا و حاکمیت قانون به عنوان مبانی

نظری استفاده کند و با اعمال نظارت قضایی، موجب بازنگری در رویه‌های اداری شود. این فرایند، از یک سو حقوق شهروندی را تقویت کرده و از سوی دیگر، کارگزاران دولتی را ملزم به رعایت دقیق‌تر قوانین و مقررات نموده است. افزون بر این، دیوان عدالت اداری با تسهیل ورود سازمان‌های مردم‌نهاد به عرصه نظارت، توانسته است نقش مهمی در تقویت جامعه مدنی ایفا کند. در نهایت، دیوان عدالت اداری نمونه‌ای موفق از یک سازوکار نظارتی در حکومت اسلامی است که توانسته است اصول دینی و حقوقی را در راستای کنترل قدرت و استقرار عدالت ترکیب کند. این نهاد با ایجاد تعادل میان آزادی‌های فردی و الزامات حکومتی، نقشی محوری در تضمین عدالت اجتماعی و اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران ایفا کرده و الگوی مناسبی برای سایر نظام‌های مبتنی بر حاکمیت قانون ارائه می‌دهد. این سازوکار نشان می‌دهد که نظارت مؤثر بر قدرت می‌تواند به تعمیق مشروعیت حکومت و تقویت اعتماد عمومی منجر شود.

استناد به این مقاله: هاشمی، سید کمال، بهنیافر، احمد رضا، پورقصاب امیری، علی. (۱۴۰۳). سازوکار نظارت بر قدرت در حکومت اسلامی: مطالعه موردی دیوان عدالت اداری، *فصلنامه علمی رهیافت انقلاب اسلامی*، ۱۸(۶۸)، ۳-۱۸.



The Islamic Revolution Approach Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

منابع و مأخذ:

- نهیج البلاغه
-استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۰). مفهوم دولت در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری. *مطالعات حقوقی (علوم اجتماعی و انسانی شیراز)*، ۱۳(۱) (پیاپی ۴)، ۱-۳۳.
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۷). تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، 48(2)، 339-356.
- خاکزاد، محمدرسول؛ لاجوردی، سید وحید؛ قاسمی عهد، وحید (۱۴۰۲). ساز و کارهای استقرار عدالت در نظام قضائی جمهوری اسلامی ایران. *رهیافت انقلاب اسلامی*، 17(64)، 159-176.
- حسن نژاد عمرانی، رضا (۱۴۰۲). نظام حاکم بر اجرای آراء در دیوان عدالت اداری. *فصلنامه تمدن حقوقی*، 6(15)، 303-318.
- حسینی، هادی؛ فولادی، داراب؛ رنجبر، مقصود (۱۴۰۱). رابطه متقابل حاکم و مردم در اندیشه جان لاک (براساس نظریه توماس اسپریگتر). *ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، 5(10).
- حمیددی، علی؛ آل کج‌باف، حسین (۱۴۰۰). بررسی تطبیقی شیوه‌های صدور و اجرای آراء دیوان عدالت اداری ایران پس از انقلاب اسلامی و شورای دولتی فرانسه. *رهیافت انقلاب اسلامی*، 15(54)، 103-120.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۰). دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن. *مجله حقوقی دادگستری*، 55(2)، 29-42.
- صمیمی، محمد مهدی؛ عباسی، عبدالله (۱۳۹۶). آشنایی با تاریخچه دیوان عدالت اداری در ایران. *پژوهشنامه مطالعات راهبردی در علوم انسانی و اسلامی*، 2(9).
- عجم‌اوغلو، دارون؛ رابینسون، جیمز (۱۳۹۸). *آلان باریک آزادی* (ترجمه محمدرضا فرهادپور). تهران: انتشارات موسسه پگاه روزگار نو.
- طباطبایی، سید جواد (۱۳۹۹). *ملت، دولت و حکومت قانون: جستار در بیان نص و سنت*. تهران: نشر مینوی خرد.
- کلی، جان (۱۳۸۸). *تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب* (ترجمه محمد راسخ). تهران: نشر طرح نو.
- کیوانی فر، مژگان؛ بابائی مهر، علی؛ فروغی‌نیا، حسین (۱۴۰۲). سازوکارهای تفسیر قوانین عادی توسط دیوان عدالت اداری پس از انقلاب اسلامی و نسبت آن با اصل عدالت‌خواهی. *رهیافت انقلاب اسلامی*، 17(62)، 47-66.
- لاگلین، مارتین (۱۳۹۱). *مبانی حقوق عمومی* (ترجمه محمد راسخ). تهران: نشر نی.
- معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۸). *مجموعه موضوعی آرای ابطالی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه کار، بیمه و تأمین اجتماعی (۱۳۹۶ - ۱۳۶۱)*. تهران: انتشارات قوه قضائیه.
- موجد، محمدعلی (۱۳۸۴). *در هوای حق و عدالت: از حقوق طبیعی تا حقوق بشر*. تهران: نشر کارنامه.
- نهرینی، فریدون (۱۳۹۰). *دستور موقت (در حقوق ایران و پژوهشی در حقوق تطبیقی)*. تهران: انتشارات گنج دانش.
- واحدی، قدرت‌الله (۱۳۷۹). *بایسته‌های آیین دادرسی مدنی (بر اساس قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹)*. تهران: نشر میزان.
- هاجز، توماس (۱۳۸۰). *لوئیاتان* (ترجمه حسین بشیریه). تهران: نشر نی.
- Delmas-Marty, M. (2004). *Le pluralisme ordonné*. Seuil.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Oxford University Press.
- Locke, J. (1690). *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press.
- Montesquieu, C. (1748). *The Spirit of the Laws*.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Aghaei Toq, M. (2018) A reflection on the effect of annulling regulations contrary to the law *Quarterly Journal of Public Law Studies, University of Tehran*, 48(2), 339-356 (in Persian)
- Ajamoglu, D., & Robinson, J. (2019) *The narrow corridor of freedom* (M. R. Farhadpour, Trans.) Tehran: Pegah Rozagermo Institute Publications (in Persian)
- Delmas-Marty, M. (2004) *Le pluralisme ordonné* Seuil
- Hamidi, A., & Al-Kajbaf, H. (2021) Comparative study of the methods of issuing and implementing the decisions of the Iranian Administrative Court of Justice after the Islamic Revolution and the French State Council *Approach to the Islamic Revolution*, 15(54), 103-120 (in Persian)
- Hassannejad Omrani, R. (2023) The system governing the execution of decisions in the Administrative Court of Justice *Quarterly Journal of Legal Civilization*, 6(15), 303-318 (in Persian)
- Hassani, H., Foladi, D., & Ranjbar, M. (2023) The mutual relationship between the ruler and the people in the thought of John Locke (based on the theory of Thomas Spriggans) *Iranian Political Sociology Monthly*, 5(10) (in Persian)
- Hobbes, T. (1651) *Leviathan* Oxford University Press
- Hobbes, T. (1990) *Leviathan* (H. Bashirieh, Trans.) Tehran: Nay Publishing (in Persian)
- Khakzad, M. R., Lajvardi, S. V., & Ghasemi-Ahd, V. (2023) Mechanisms for establishing justice in the judicial system of the Islamic

- Republic of Iran *Approach of the Islamic Revolution*, 17(64), 159–176 (in Persian)
- Kelly, J. (2009) *A brief history of legal theory in the West* (M. Rasek, Trans.) Tehran: Tarh Nou Publishing (in Persian)
- Kivanifar, M., Babai Mehr, A., & Foroughinia, H. (2023) Mechanisms of interpretation of ordinary laws by the Administrative Court of Justice after the Islamic Revolution and its relation to the principle of seeking justice *Islamic Revolution Approach*, 17(62), 47–66 (in Persian)
- Laughlin, M. (2012) *Fundamentals of public law* (M. Rasek, Trans.) Tehran: Nay Publishing (in Persian)
- Locke, J. (1690) *Two treatises of government* Cambridge University Press
- Mohaveh, M. A. (2005) *In the air of right and justice: From natural rights to human rights* Tehran: Karname Publishing (in Persian)
- Montesquieu, C. (1748) *The spirit of the laws*
- Nahrini, F. (2011) *Temporary order (in Iranian law and a research in comparative law)* Tehran: Ganj Danesh Publications (in Persian)
- Nahj al-Balagha
- Rawls, J. (1971) *A theory of justice* Harvard University Press
- Sadr-e-Hifazai, S. N. (1991) The Administrative Court of Justice and its philosophy of establishment *Justice Legal Journal*, 55(2), 29–42 (in Persian)
- Samimi, M. M., & Abbasi, A. (2017) Introduction to the history of the Administrative Court of Justice in Iran *Journal of Strategic Studies in the Humanities and Islamic Sciences*, 2(9) (in Persian)
- Stawsarsangari, K. (2011) The concept of government in the decisions of the Court of Administrative Justice *Legal Studies (Shiraz Social and Human Sciences)*, 3(1), 1–33 (in Persian)
- Tabatabai, S. J. (2019) *Nation, state and the rule of law: An essay on the expression of the text and tradition* Tehran: Menui Kherad Publications (in Persian)
- Vahedi, G. (1990) *Requirements of civil procedure (based on the law of procedure of public courts and the revolution in civil affairs)* Tehran: Mizan Publishing (in Persian)