

# تأملی بر شاخص‌های اداره خوب در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

**مظاهر خواجه‌وند\***

**مجتبی لطفی خاچک\*\***

**داود سلطانیان\*\*\***

## چکیده

صیانت از حقوق شهروندان، یکی از وظایف کلیدی و مهم دولت‌هاست. در این راستا، حضور فعال شهروندان در عرصه‌های عمومی برای ترسیم حدود کلی منافع و حقوق جمعی آن‌ها و نیز پاسخ‌گوسازی نهاد قدرت لازم است. به علاوه باید مراجع نظارتی و کنترل‌کننده موجود باشند تا عملکرد متصدیان عمومی ارزیابی شود. در چنین وضعیتی، مفهوم اداره خوب اهمیت پیدا می‌کند. نظریه اداره خوب، نظریه‌ای تلفیقی است که دربردارنده اصول و شاخص‌هایی برای بررسی اقدامات و تصمیم‌های اداری و نیز افزایش کارآمدی آن‌هاست. مقاله حاضر به بررسی شاخص‌های اداره خوب در رویه قضایی دیوان عدالت اداری پرداخته است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که حقوق اداری ایران به مفهوم دقیق کلمه به ابعاد مختلف اداره خوب نپرداخته است. در بسیاری از موارد نیز که به صورت نوعی بر اداره خوب دلالت دارد، ضمانت اجرایی کافی تدوین نشده که از جمله نارسایی‌های موجود در خصوص اداره خوب در حقوق اداری ایران است. با این حال، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی نظارت قضایی در آرای خود به بسیاری از مؤلفه‌های اداره خوب توجه داشته و توانسته است نارسایی‌های موجود در حقوق اداری ایران را در عمل تا اندازه زیادی برطرف کند. روش تحقیق در این مقاله، توصیفی - تحلیلی است و با استفاده از روش کتاب‌خانه‌ای، موضوع را بررسی کرده است.

**کلیدواژه‌ها:** نظام اداری، خدمات عمومی، اداره خوب، سرعت در پاسخ‌گویی، قانونی بودن.

\*. عضو هیات علمی گروه حقوق، واحد نوشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، نوشهر، ایران m.khajvand@gmail.com

\*\* . دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران (نویسنده مسئول)

mojtabalotfikhachak@gmail.com

\*\*\*. دکتری حقوق خصوصی و مدرس واحد تنکابن، دانشگاه آزاد اسلامی، تنکابن، ایران.

d.soltanian@gmail.com

## مقدمه

گسترش تعامل میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان در جوامع مدرن امروزی سبب دخالت بیش از اندازه دولت در امور جامعه، محدودسازی حوزه حقوق خصوصی و گسترش حوزه حقوق عمومی و افزایش عملکرد دولتهاست. این فراخی عملکرد به حمایت هر چه بیش‌تر از حقوق شهروندان در برابر اداره و مقام‌های اداری و به صورت کلی، قدرت عمومی نیاز دارد.<sup>۱</sup> بر این اساس، ظهور و بروز اندیشه‌های حمایتی از اشخاص سبب ایجاد نظریه‌هایی نوین مانند «اداره خوب» شده است.

هدف حقوق اداری، کنترل مقام‌های حکومتی دستگاه‌های اداری و کارگزاران عمومی در اجرای قوانین و اختیاراتی است که قانون به آن‌ها واگذار کرده است.<sup>۲</sup> بنا بر این، از منظر حقوق بشر، برای جلوگیری از سوء استفاده مقام‌های اداری از اختیارات واگذار شده به آن‌ها، اداره، مکلف به رعایت شرط‌هایی است. نظام حقوقی اتحادیه اروپا به عنوان یکی از نظام‌های حقوقی پیشرو، نخستین بار در منشور حقوق بنیادین خود، این نظریه را پیش‌بینی و برخی ابعاد آن را تبیین کرد.<sup>۳</sup> مفهوم گسترده‌تر آن است که اقدامات اداری نه فقط از نظر رویه‌ای باید کارآمد و مؤثر باشند، بلکه از جنبه ماهوی نیز باید صحیح باشند. اداره خوب را می‌توان به طور کلی، به معنای مشروعیت دولت درک کرد.<sup>۴</sup>

اداره خوب، یکی از مفاهیم مدرن حقوق اداری است که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به عنوان یکی از حق‌های اساسی شهروندان مطرح شده است. سپس این موضوع در قانون اروپایی رفتار خوب اداری و برخی مصوبات کمیته وزیران شورای اروپا به تفصیل تبیین گردیده است.<sup>۵</sup> یکی از معضلات موجود در نظام حقوقی ایران که سبب پررنگ شدن نقش رویه قضایی می‌شود، آن است که در این نظام، وضوح قانون که یکی از اوصاف اصلی

---

۱. نک: خسروی، حسن و محمدجواد حسینی، «سرآغازی بر حقوق بشر اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، ۱۳۹۹، شماره ۵.

۲. نک: هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (جلد ۱)، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶.

۳. نک: روزی‌طلب، محمدمحسن، «اصول نظریه اداره خوب در شکل‌گیری، اجرا و لغو اعمال یک‌جانبه اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، ۱۳۹۴.

۴. نک: رحمانی، زهره، «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی «رفتار خوب اداری» و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۳.

۵. نک: عطریان، فرامرز، حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب (مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا)، تهران: میزان، ۱۳۹۵.

آن به عنوان پیش شرط تحقق حاکمیت قانون محسوب می‌شود، رعایت نشده است و اداره‌ها و محاکم را در تعیین تکلیف امور دچار سردرگمی می‌کند.<sup>۱</sup>

در زمان پراکندگی قوانین، نقش قاعده‌گذاری قضایی از طریق رویه قضایی اهمیت بسیار بیش‌تری می‌یابد. در این خصوص، دیوان عدالت اداری با رویه قضایی پویا و متحول که در نبود قانون عام اداری و اشاره نکردن قانون اساسی به اصول جدید، راه‌گشا خواهد بود، می‌تواند به ارائه اصول و حقوق جدید منجر شود. در همین راستا، با نگاهی منتقدانه به رویه قضایی دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که قضات دیوان در عمل، چندان که بایسته و شایسته است، از حقوق عمومی و اصول آن استفاده نکرده‌اند.<sup>۲</sup>

پرسش اساسی این مقاله آن است که شاخص‌ها و معیارهای اداره خوب در نظام حقوق اداری ایران به ویژه در رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چه جایگاهی دارد و اصول حاکم بر خدمات نظام اداری در پرتو نظریه اداره خوب چگونه قابل ارزیابی است؟ برای بررسی و پاسخ‌گویی به این سؤال، اداره خوب در رویه قضایی دیوان تبیین شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برخی اصول اداره خوب مانند اصل تناسب را پذیرفته است. دیگر اصول اداره خوب نیز به طور غیر مستقیم از آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل استخراج است.

## گفتار اول – مفهوم‌شناسی نظریه اداره خوب

نظریه «اداره خوب»، از جمله رویکردهای نوینی است که در دوره معاصر بر بسیاری از نهادها و مفاهیم موجود در حقوق اداری اثر گذاشته و موجب تحول این مفاهیم و نهادها در بسیاری از ابعاد و زمینه‌ها شده است. تکیه اصلی این دکترین بر بررسی آیین‌های اداری و چگونگی به‌کارگیری اختیارات قانونی در فرآیند تصمیم‌گیری مقام‌های اداری است و امروزه در پیوند دادن فرآیندهای گوناگون اداری نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند. در جریان اعمال این نظریه، آیین‌های اداری، ترسیم‌کننده مسیری هستند که در آن و در نخستین مرحله، مقام‌های اداری تصمیم‌های لازم و ضروری را می‌گیرند. در مراحل دیگر نیز مقام‌های اداری، آن تصمیم‌ها را اجرا و در نهایت، هنگام روی دادن اختلاف بر اثر این تصمیم‌ها، آن را حل و فصل می‌کنند.

۱. نک: حسنونند، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم و چهارم، ۱۳۹۹، شماره ۱۱۲.

۲. آقای طوق، مسلم و سجاد مردانی، «استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، ۱۴۰۰، شماره ۶، ص ۱۸۱.

در این میان، نقش اصلی نظریه اداره خوب، تضمین مستدل بودن تصمیم‌های اداری با تکیه بر ارائه دلایل و مستندات کافی از سوی مقام‌های اداری مسئول است.<sup>۱</sup> این امر موجب می‌شود شهروندان به طور غیر مستقیم، از حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌های اداری بهره‌مند شوند که به طور مستقیم بر حقوق و آزادی‌هایشان اثر می‌گذارد تا منافع آن‌ها در نتیجه اجرای این تصمیم‌های اداری تضییع نشود. نظریه اداره خوب علاوه بر تضمین اعمال اصل حاکمیت قانون در تصمیم‌گیری‌های اداری و اجرای آن‌ها به کیفیت اجرای این تصمیم‌ها نیز توجه نشان می‌دهد. به طور کلی، اداره مطلوب، مستلزم احترام دولت به حقوق بشر، اصول دموکراسی و حاکمیت قانون است.<sup>۲</sup>

بر اساس عموماًت حاکم بر این نظریه، اعمال اداری باید هم قانونی و هم صحیح باشند و ادله مناسب و کافی از آن‌ها پشتیبانی کند تا از این طریق بتوان اعمال صحیح اختیارات گزینشی را تضمین کرد.<sup>۳</sup> دکترین اداره خوب، رویکردی نسبتاً جدید در حقوق اداری مدرن به شمار می‌رود و از نظر ساختاری در مقابل مفهوم اداره بد قرار دارد. مفهوم اداره خوب را ابتدا می‌توان با ویژگی‌هایی چون بی‌طرفی در امور، سرعت در انجام امور، شفافیت و قانون‌مداری تعریف کرد.<sup>۴</sup>

بر اساس نظریه اداره خوب، هر اداره‌ای در نظام اداری باید در عملکرد خود شفافیت داشته و در قبال اقدام‌های صورت‌گرفته، مسئول و پاسخ‌گو باشد. هدف اصلی اداره خوب، توجه به حقوق شهروندان بر پایه رعایت قوانین، نفی تبعیض و تناسب در خدمات‌رسانی عمومی است.<sup>۵</sup> به این ترتیب، ظهور نظریه اداره خوب، نتیجه تحولی مهم در اصول حاکم بر حقوق اداری و کارکردهای اداره است.

## گفتار دوم – منابع حقوقی اداره خوب در نظام حقوقی ایران

اداره خوب،<sup>۶</sup> یکی از مفاهیم نوپدید است و بر بسیاری از مفاهیم و نهادهای حقوق اداری معاصر اثر گذاشته است که به «آیین‌های اداری» و چگونگی به کارگیری «صلاحیت‌های

1-Mendes, Joana, Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour, 2009

۲. نک: جمشیدی، علی‌رضا و آریین پتفت، «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری»، مجله اخلاق زیستی، ۱۳۹۵، شماره ۲۱.

3-Abraham, Ann, "Good Administration: Why we need it more than ever", The Political Quarterly, Vol. 80, 2009, No.1

4-Vala Kristjansdottir, Margaret, "Good Administration as a fundamental Right", Icelandic Review and of Politics, Administration, Vol. 9, 2013

۵. نک: محمودی، جواد، تحولات حقوق اداری اتحادیه اروپا، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۳.

6-Right to good administration.

اختیاری» در فرآیند تصمیم‌گیری مقام‌های اداری مربوط می‌شود. به طور خلاصه، بر اساس ایده «اداره خوب»، تصمیم‌گیری اداری باید مستدل باشد و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است با ارائه دلایل و مستندات کافی، تصمیم خود را توجیه کند. شهروندان نیز حق مشارکت در جریان تصمیم‌گیری‌هایی اداری را دارند که بر حقوق، آزادی‌ها و منافع آن‌ها اثر می‌گذارد.<sup>۱</sup> در این مبحث تلاش شده است منابع حقوقی اداره خوب در نظام حقوقی ایران بررسی شود. در همین راستا، ابتدا اداره خوب در قانون اساسی و سپس اداره خوب در قوانین عادی بررسی می‌شود.

در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران، مفهوم اداره خوب به کار نرفته است، اما به صورت ضمنی و صریح به برخی مؤلفه‌های اداره خوب اشاره شده است. برای مثال، در جمهوری اسلامی ایران، اصل برابری و بی‌طرفی در قانون اساسی و قوانین مختلف اداری شناسایی شده است. بند ۹ اصل سوم قانون اساسی به منع تبعیض و نابرابری اشاره کرده و دولت را از تبعیض ناروا بازداشته است. البته با استنباط از مفهوم مخالف این بند به نظر می‌رسد تبعیض روا یا مثبت، اشکال حقوقی داشته باشد.

در سطح قوانین عادی نیز قانون مدیریت خدمات کشوری با اشاره به اصل «سرعت در انجام وظایف اداری»، در مواد ۳۶ و ۳۸ به اصل سرعت در پاسخ‌گویی اشاره کرده است. طبق ماده ۳۶، «دستگاه‌های اجرایی موظفند فرآیندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها مانند سرعت به مورد اجرا گذارند». مطابق قسمتی از ماده ۳۸، «به منظور تسریع و سهولت در ارائه خدمات به مردم، واحدهای خدمت‌رسانی الکترونیکی از طریق بخش دولتی و غیر دولتی در مراکز شهرستان‌ها ایجاد می‌گردد».

در منشور حقوق شهروندی نیز به مسئله اداره خوب توجه شده است. «حقوق شهروندی» از مفاهیمی است که در سال‌های اخیر، کاربرد آن در جامعه ایران به صورت چشم‌گیری رو به افزایش نهاده است.<sup>۲</sup> رابطه دولت و مردمان در چارچوب حقوق شهروندی، بیش از آن که بر پایه آمریت دولت و اقتدار آن استوار باشد، بر رابطه دوسویه و همکاری بنا نهاده شده است. امروزه حقوق شهروندی، بهترین زمینه مشارکت شهروندان را فراهم می‌سازد.<sup>۳</sup>

۱. نک: هداوند، مهدی و مشهدی علی، اصول حقوق اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

۲. نک: سلطانی، سید ناصر، «حقوق اجتماعی یا حقوق شهروندی؟ نمونه‌ای از آشفتگی مفاهیم در نظام حقوقی ایران»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱.

۳. افزلی، رسول، «حقوق شهروندی در ایران»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۸۹، شماره‌های ۲۷۹-۲۸۰، ص ۲۶۷.

حقوق شهروندی در نظام اداری، ترسیم فضایی کلی از آنچه مراجعان نظام اداری باید از آن بهره‌مند باشند، به شمار می‌رود. در نظام بین‌المللی شاید بتوان مفاهیمی چون استاندارد خدمات‌رسانی عمومی، چارچوب خدمات‌رسانی و نظام خدمات‌رسانی دولتی باکیفیت را معادل حقوق شهروندی در نظام اداری در نظر گرفت.<sup>۱</sup>

در منشور حقوق شهروندی، «حق بر اداره خوب» با عنوان «حق اداره شایسته و حسن تدبیر» آمده که به عنصر «کارآمدی» به عنوان یکی از مؤلفه‌های این نظریه در ماده ۱۹ آن اشاره شده است. البته «منفعت عمومی» که با عنوان «مصلحت عمومی» در پیش‌نویس منشور، اقدامات و تصمیم‌های اداری به آن وابسته شده بود، در متن اصلی حذف شده است.

## گفتار سوم - مؤلفه‌های اداره خوب در خدمات‌رسانی عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

از منظر نظریه اداره خوب، خدمات‌رسانی اداری موضوع حقوق اداری باید دارای ویژگی‌ها و شاخص‌هایی باشد که به آن خواهیم پرداخت.

### بند اول - اصل سرعت در پاسخ‌گویی

این اصل، تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌کند که پاسخ‌گویی در مدت زمان معقول از لوازم آن است. بر این اساس، مقام عمومی باید قلمروی زمانی مورد نظر قانون‌گذار را در رسیدگی‌های اداری رعایت کند. افزون بر آن، هر گونه تقصیر در این زمینه به نفع اشخاص تفسیر می‌شود و اداره در این مورد، مسئول است.<sup>۲</sup> طولانی بودن روند کارها سبب می‌شود که شهروندان برای زودتر رسیدن به نتیجه، به فساد تن دهند.<sup>۳</sup> برای نمونه، قانون‌گذار طبق ماده ۸۵ قانون شهرداری، به شهردار اختیار داده است که بر اساس تشخیص خود به تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دالان‌های عمومی و خصوصی و ساختمان‌هایی دست بزند که مٌخِل سلامت عمومی هستند. در این فرض، مقام عمومی باید با در نظر گرفتن موضوعات در معرض خطر، در مدت زمانی معقول به تخریب یا اصلاح دست بزند تا سلامت عمومی به خطر نیفتد.<sup>۴</sup>

۱. سلیمانی، مسعود و همکاران، «حقوق شهروندی در نظام اداری: تحلیلی بر چالش‌های اجرا»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هفتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۰، ص ۱۶۷.

۲. نک: هداوند و مشهدی، پیشین.

۳. نک: جدی، حسین، «ریشه‌های فساد اداری و شیوه‌های مبارزه با آن»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال بیست و پنجم، ۱۳۸۹، شماره‌های ۵ و ۶.

۴. نک: هداوند، مهدی و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۶.

دادنامه شماره ۱۶۰ مورخ ۱۳۸۰/۵/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام تعارض میان آرای صادرشده از شعب دیوان اصدار یافته است، ضمن توجه به این اصل چنین بیان می‌کند: «علاوه بر این که مدت ممنوعیت شهرداری از صدور پروانه احداث ساختمان در اراضی غرب مسیل کن پایان یافته است، اساساً با عنایت به بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و همچنین تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۶۷ که متضمن تأیید اصل تسلیط و اعمال حقوق مالکانه است، پس تأخیر در تهیه و تصویب نقشه تفصیلی نمی‌تواند موجب محرومیت اشخاص در اعمال حقوق مالکانه در مدتی طولانی یا نامحدود و رافع مسئولیت شهرداری در صدور پروانه احداث بنا باشد.» بنا بر این، آرای صادرشده مبنی بر وارد بودن شکایت، صحیح دانسته شده‌اند. بر این اساس، اقدامات شهرداری‌ها در تصویب و تهیه نقشه طرح تفصیلی شهر موجب سلب حقوق مکتسب شهروندان نیست. البته اقدامات شهرداری‌ها در تهیه و تصویب طرح تفصیلی باید در مهلت معقول و مناسب صورت گیرد.

دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۶۹ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۳، قسمتی از بخش‌نامه شماره ۷/۲۹۲/۱۱۹ مورخ ۱۳۸۱/۴/۱ نیروی انتظامی را ابطال کرد. شرح قضیه به این صورت است که شورای عالی امنیت ملی، مصوبه‌ای را دایر بر لزوم رسیدگی به اتهام قاچاقچیان انسان ظرف مدت شش ماه از تاریخ توقیف وسیله نقلیه مورد استفاده متهمان صادر کرد. سپس فرمانده نیروی انتظامی، بخش‌نامه‌ای صادر کرد مبنی بر این که پس از انقضای مدت شش ماهه یادشده نیز امکان رسیدگی به جرم مالک یا مالکان خودروهای مورد استفاده قاچاقچیان انسان وجود دارد.

مطابق برداشت دیوان عدالت اداری، چنین بخش‌نامه‌ای با هدف مورد نظر شورای عالی امنیت ملی در رسیدگی به اتهام‌های یادشده ظرف حداقل مدت زمانی مغایرت دارد یا به عبارت دیگر، خلاف اصل سرعت در پاسخ‌گویی است. به عقیده نگارنده، چنین استدلالی با وجود حسن نیت صادرکنندگان آن، در این جا مجرایبی ندارد؛ زیرا مفاد بخش‌نامه نیروی انتظامی با لزوم سرعت بخشیدن به روند رسیدگی‌ها مغایرتی ندارد. افزون بر آن، اصل قانونی بودن جرم و لزوم تحقق عدالت ایجاب می‌کند به اتهام افراد تا زمانی که از آن جرم‌زایی نشده است، رسیدگی شود.

همچنین بر اساس دادنامه شماره ۱۳۳۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ابطال ماده ۳۲ آیین دادرسی کار، مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۷ صادر شد، هیئت عمومی به صورت غیر مستقیم به اصل سرعت در فرآیند رسیدگی مراجع شبه قضایی اشاره کرده است. با این توضیح که ماده ۳۱ آیین دادرسی کار بیان داشته است: «دادخواست

باید حاوی شرایط ذیل باشد...» و برای آن ضمانت اجرا در نظر گرفته است. در ماده ۳۲ نیز چنین آمده است: «چنان‌چه دادخواست فاقد شرایط مندرج در ماده ۳۱ باشد، ثبت نشده و به جریان نمی‌افتد و هیچ اثری نخواهد داشت».

یکی از دلایل شاکی برای ابطال ماده معترض‌عنه، مغایرت آن با اصل سرعت در رسیدگی است. بر این اساس، چنان‌چه دادخواست به هر علتی ثبت شده است، ولی هیئت تشخیص یا حل اختلاف متوجه نقص آن شود، در این صورت، برابر نص ماده ۳۲ آیین دادرسی کار، حکم به بی‌اثر بودن دادخواست داده می‌شود. این در حالی است که با توجه به اصل سرعت، موارد نقص باید به آگاهی خواهان برسد تا آن را برطرف کنند. در نهایت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی صادرشده با وحدت ملاک از بند ۲ ماده ۵۳ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، حکم مقرر در ماده ۳۲ آیین دادرسی کار را خلاف اصل غیر تشریفاتی بودن دادرسی در مراجع شبه قضایی دانسته و مستند به مواد ۱۲ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ماده ۳۲ را ابطال کرده است.

## بند دوم - اصل شفاف‌سازی

شفاف‌سازی به این معناست که ابعاد تصمیم اداری، مقام‌های تصمیم‌گیرنده، توجیه‌های تصمیم‌گیری، محل تأمین اعتبارات به منظور اجرای تصمیم، دامنه مشمولان تصمیم و دیگر عناصر مرتبط با آن، به دور از ابهام و در معرض قضاوت همگانی قوام یابند.

دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۳۷ مورخ ۱۳۸۲/۴/۸، مصوبه مورخ ۱۳۸۱/۴/۳۰ شورای عالی هواپیمایی کشور را ابطال کرد؛ چون ماده ۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر کرده بود قیمت کالاها و خدمات دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نباید بیش از ۱۰ درصد نسبت به سال قبل افزایش یابد. بنا بر این، مصوبه مورد اعتراض که قیمت کف بلیت یک ساعت صندلی پرواز را ۱۸۰۰۰۰ ریال تعیین کرده و حداکثر آن را تابع شرایط عرضه و تقاضا قرار داده، خلاف قانون است. دیوان عدالت اداری به صراحت به اصل شفاف‌سازی اشاره نکرده، اما مفاد و آثار اصل یادشده در این رأی هویداست. مصوبه شورای عالی هواپیمایی کشور به صورتی تنظیم شده است که حداکثر قیمت بلیت هواپیما را در حاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد و از این نظر، مغایر اصل شفاف‌سازی است.

التزام نداشتن به اصل شفاف‌سازی به عنوان مبنای رسیدگی قضایی و صدور حکم ابطال، در دادنامه شماره ۵۹۵۰ مورخ ۸۳/۱۲/۹ تجلی یافته است. بر این اساس، تبصره ماده ۲۱ قانون حمایت از آزادگان بعد از ورود به کشور، مصوب ۱۳۶۸ مقرر داشته است که «مدرک تحصیلی آزادگان از نظر استخدامی، معادل یک مقطع تحصیلی بالاتر تلقی می‌شود.»



نظر به تفاوت و تعدد مدارک تحصیلی و تفاوت آثار مالی گوناگون مترتب بر هر یک از مقاطع تحصیلی با مقاطع تحصیلی بالاتر، افزایش حقوق اصلی و دست‌مزد ثابت کارکنان جانباز و آزاده، شاغل در وزارت نفت به میزان ثابت ۱۵ درصد به شرح بخش‌نامه شماره ۱۳۹۰/ت هم/۱۸-۳۱۲ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱۹ اداره تدوین و هماهنگی مقررات اداری و استخدامی شرکت ملی نفت ایران به دلیل انطباق نداشتن با نظر و حکم قانون‌گذار در تعیین حقوق ماهانه مستخدمان مشمول با در نظر گرفتن مدرک تحصیلی آنان مغایرت دارد. به همین دلیل، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بخش‌نامه صادرشده از وزارت نفت را ابطال کرده است. البته تحلیل به کار رفته در این دادنامه هیئت عمومی را در راستای اصل برابری نیز می‌توان تفسیر کرد. بخش‌نامه معترض‌عنه بدون توجه به نوع مدرک تحصیلی دارندگان آن، برای همه اشخاص، ۱۵ درصد افزایش حقوق را در نظر گرفته است که با اصل برابری و نیز شفاف‌سازی مغایر است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از جدیدترین آرای خود نیز به اصل شفاف‌سازی توجه داشته است. بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۱۱۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵ که در مقام ابطال ماده ۲۲ تعرفه عوارض و بهای خدمات، سال ۱۳۹۹ و به همین ترتیب، مواد مربوط در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ شورای اسلامی شهر همدان صادر شده، هیئت عمومی این دیوان استدلال کرده است: «مطابق با ماده ۲ قانون عمران و نوسازی شهری، در شهر تهران، از تاریخ اول فروردین ۱۳۴۸ و در سایر شهرها، از تاریخی که وزارت کشور و مستحقات واقع در محدوده قانونی شهر، عوارض خاص تعیین و اعلام کند، بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها، سالانه به مآخذ یک درصد بهای آن‌ها را که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد، برقرار می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند بر اساس مقررات این قانون، عوارض مذکور را وصول کرده و منحصراً به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند. مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح در این قانون، در حکم تصویب غیر قانونی در اموال دولت خواهد بود.

هم‌چنین به موجب تبصره یک ماده مزبور، ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض مذکور و ترتیب تعیین نسبی از قیمت ملک که در شرایط خاص اقتصادی، مآخذ دریافت عوارض قرار می‌گیرد، به موجب آیین‌نامه هر شهر با توجه به مقتضیات که از طرف وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین و اجرا خواهد شد. بنا بر این، اقدامات طرف شکایت تحت عنوان عوارض سابقه‌دار کردن املاک و اراضی از موارد عوارض مضاعف بوده و مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر است و از تاریخ تصویب ابطال می‌شود».

در دادنامه مورد نظر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبه شهرداری همدان را به این دلیل باطل کرد که خارج از اصل شفاف‌سازی و در چارچوب تفسیر موسّع از متن مواد یادشده، برای دریافت عوارض مضاعف اقدام کرده بود.

## بند سوم - اصل عقلایی بودن تصمیم‌گیری‌های اداره و مقام‌های اداری

در فرآیند تصمیم‌گیری اداری، آن تصمیمی، منصفانه و معقول است که به همه عوامل و موضوعات مرتبط با یک تصمیم توجه کند و از کارسازی عناصر نامرتب با تصمیم پرهیز شود.<sup>۱</sup> پرسش اصلی آن است که به راستی، معیار و مرجع تشخیص عناصر مرتبط و نامرتب کدام است؟ در واقع، پاسخ به این پرسش، محل اختلاف سلیقه‌ها و منازعات علمی است. در خصوص معیارهای تشخیص عناصر مرتبط نیز گفته شده که عوامل مرتبط، توجه به معیارهای معقول، منصفانه و متناسب بودن تصمیم‌گیری اداری است.<sup>۲</sup>

نقطه عزیمت اعمال اصل غیر عقلایی بودن به برخی قضایای مطرح‌شده در محاکم انگلستان بازمی‌گردد.<sup>۳</sup> ماهیت مبهم و انتزاعی این معیار در مقایسه با معیارهای پیش‌گفته، احتیاط در به‌کارگیری آن را ضرورت می‌بخشد. در قضیه شرکت ویدناسباری،<sup>۴</sup> لرد گرین اعلام کرد: «اگر تصمیم مقام اداری آن چنان بود که هیچ مقامی اداری عاقل و متعارفی هرگز چنین تصمیمی را اتخاذ نمی‌کرد، دادگاه‌ها می‌توانند به آن رسیدگی کنند».<sup>۵</sup> این معیار صراحتاً مبنای استدلال قضات و دادرسان دیوان قرار نگرفته است، اما برخی آرای دیوان عدالت اداری، قابلیت تفسیر در پرتوی مفهوم عام اصل غیر عقلایی بودن را دارند.<sup>۶</sup> گاهی ترتیب اثر دادن به عناصر نامرتب، ملاک حکم «نامعقول بودن تصمیم» قرار می‌گیرد. در دادنامه شماره ۴۵۸ مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۱۸۹.

2-Baſten, John, Administrative Law, "A Prespective from The Bench", Paper of NSW Young Lawyers, Continuing Legal Education, March 2008

۲. رحمت‌اللهی، حسین و امید شیرزاد، «بررسی اصل عقلایی بودن مقررات دولتی در نظام حقوقی انگلستان و ایران»، مجله حقوق خصوصی، دوره دوازدهم، ۱۳۹۴، شماره ۲، ص ۳۳۱.

4-Associated Provincial picture House Ltd V Wednusbury Coporation .

۵. نک: آقای طوق، مسلم، «بررسی کاربردی روش تحلیل اقتصادی در مهندسی قانون اساسی (مطالعه موردی تفکیک قوا)»، پایان‌نامه دکتری دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.

۶. زارعی، محمدحسین و خدیجه شجاعیان، «اصل غیر عقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، ۱۳۹۳، شماره ۴۵، ص ۱۰۹.

این موضوع توجه شده است. شاکی، واردکننده مبلمان و مصنوعات چوبی است و مستند به ماده ۱۰ قانون امور گمرک، ارزش کالاهای وارداتی، مبنای محاسبه حقوق گمرکی، سود بازرگان و ۳ درصد ارزش مالیات شناخته می‌شود. بر همین اساس، بخش‌نامه‌های صادرشده از سوی مدیرکل دفتر تعیین ارزش گمرک ایران که به این شاخص، بی‌اعتنا بوده و عناصر یا معیارهای نامرتبط را ملاک ارزیابی قرار داده است، باید ابطال شوند. طرف شکایت با این استناد در مقام دفاع از خود برآمده که برای جلوگیری از فاکتورسازی و کم‌اظهاری، بر اساس بند ۳ ماده ۱۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرک عمل کرده است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اعلام کرد که طرف شکایت بدون رعایت ترتیبات مقرر در ماده ۱۱ قانون امور گمرکی و در حالی که شاخص‌های بند ۱ و ۲ پیش روی آن بوده، به بند ۳ توسل جسته است. بخش‌نامه‌های مورد اعتراض مستند به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شوند. به نظر می‌رسد که دلیل اصلی دیوان عدالت اداری در ابطال این بخش‌نامه‌ها، چشم‌پوشی طرف شکایت از کارسازی معیارها و عناصر مرتبط و ترتیب اثر بخشیدن به یک معیار یا مرحله نامرتبط بود.

هم‌چنین بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۱۱۳۷ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ابطال بند ۱۹ دعوت‌نامه شرکت در مناقصه عمومی یک مرحله‌ای دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی گلستان صادر شده، آن را به دلیل اشتباه صورت‌گرفته ابطال کرده است. اشتباه موضوعی در مواردی پیش می‌آید که مقام عمومی، حکم قانونی را بر موضوعی بار می‌کند که اصولاً در دایره شمول آن قرار نمی‌گیرد. از آن جا که دادگاه‌ها در نظارت قضایی باید در مورد مطابقت با قانون و نه صحت حکم نظر بدهند، معمولاً ارزیابی مقام عمومی از مدارک یا واقعیت‌ها را دوباره بررسی نمی‌کنند؛ چون تصمیم‌گیرنده اولیه در جایگاه بهتری برای ارزیابی صحیح واقعیت‌های پرونده است.<sup>۱</sup>

در دادنامه مورد نظر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چنین استدلال کرده است: «با توجه به این که تخلفات موضوع قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، مصوب ۱۳۳۷ در این قانون جرم‌انگاری شده و از آن جا که صلاحیت‌های قانونی هیئت امنای دانشگاه‌ها نمی‌تواند متضمن تعطیل و توقیف نصوص کیفری باشد، این قانون از شمول ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه خارج بوده و در خصوص دانشگاه‌ها، مفاد قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت بر آن‌ها حاکم است. هم‌چنین بر اساس تبصره ۱ بند ۸ قانون مزبور، صرفاً پدر و مادر و برادر و خواهر و زن و شوهر و اولاد بلافصل و عروس و داماد اشخاص مندرج در

۱. شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۹۲، ص

این قانون نمی‌توانند با وزارت‌خانه‌ها و یا بانک‌ها و یا شهرداری‌ها و سازمان‌هایی که این اشخاص در آن سمت وزارت یا معاونت و مدیریت دارند، وارد معامله و داوری شوند و بند ۱۹ مصوبه معترض‌ عنه که دایره محدودیت در تبصره ۱ بند ۸ قانون مارالذکر را به معاونین و مدیران دستگاه‌ها و به بستگان سببی و نسبی درجه یک و دو کارکنان دانشگاه علوم پزشکی نیز تسری داده، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع مصوب است و ابطال می‌شود».

### بند چهارم - اصل منع تبعیض

«عینیت و بی‌طرفی در اعمال صلاحیت اختیاری بر این اساس مبتنی است که همه «عوامل» مربوط به یک مورد خاص و دادن ارزش بایسته به هر یک از آن‌ها بررسی شود. به هیچ عاملی نباید به صورت ناشایست توجه صورت گیرد یا کنار گذاشته شود و از هر گونه نگرش نامناسب که با تصمیم مربوط ارتباطی ندارد، باید خودداری گردد. اصطلاح «عوامل مربوط»، دربرگیرنده واقعیت‌ها، نگرش‌ها و مبنای حقوقی است که مقام اداری باید در موارد خاص به آن‌ها توجه کند. مقام اداری باید بکوشد با عواملی که در یک مورد خاص، مربوط به نظر می‌رسند، مثلاً با اسناد مربوط، اطلاعات طرف‌های مربوط یا اشخاص ثالث و نظریه‌های کارشناسی آشنا شود. هدف این اصل، جلوگیری از تبعیض نامنصفانه است.

در این خصوص، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۲۰۸۲ تا ۲۰۸۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ که در مقام ابطال بند ۹ قسمت ۹ صفحه ۱۳ دفترچه راهنمای ثبت نام آزمون استخدامی وزارت بهداشت در سال ۱۳۹۶ صادر شده، بر این امر تصریح کرده است: «مطابق با بند ۹ اصل سوم قانون اساسی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، از جمله وظایفی است که دولت برای تحقق آن باید همه امکانات خود را به کار برد و متأثر از این اصل، ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، اصل کلی در استخدام و ورود به خدمت دولتی را با رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها مقرر کرده است و اگرچه دانشگاه‌ها به موجب ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از شمول مقررات عام اداری و استخدامی مستثنا شده‌اند، اما این امر، نافی رعایت قواعد کلی و اصول اساسی در اتخاذ تصمیمات هیئت امناء نبوده و به جهت ایجاد تبعیض ناروا و عدم رعایت اصل برابری فرصت‌ها در استخدام دولتی ابطال می‌شود».

هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۲۶۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ با موضوع ابطال قسمتی از مجوزهای استخدامی به شماره ۲۲۰/۹۱/۴۰۹۹۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور، با این استدلال که اختصاص صد در صد سهمیه استخدامی برای تأمین

نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی به داوطلبان بومی و دادن اولویت انتخاب به بومی شهرستان تهران، تبعیض ناروا و مغایر اصل برابری فرصت‌ها و در نتیجه، مغایر با ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری است، به ابطال مصوبه حکم داده است.

### بند پنجم - لزوم رعایت تناسب

این اصل به ویژه در جایی به کار می‌رود که عملی اداری که در اجرای یک صلاحیت اختیاری انجام شده است، بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع یک فرد، اثر نامطلوب بگذارد. در این صورت، تضمین موازنه‌ای منطقی میان منافع مورد بحث - نفع عمومی از یک سو و منافع خصوصی افراد از سوی دیگر - لازم است. این اصل بر این نکته تأکید دارد که وقتی صلاحیت اختیاری به یک مقام اداری واگذار می‌شود، تکلیف و مسئولیت‌های زیاده‌خواهانه را نباید بر عهده فرد قرار دهد. اگر مأموران اداری که باید وظایف قانونی خود را با اعمال صلاحیت اختیاری انجام دهند، هنگام انجام این وظیفه، به معیارهایی توجه نکنند که دادگاه آن را برای اعمال و راهنمایی صلاحیت اختیاری، نامتناسب شمرده است، از نظر قانونی، صلاحیت اختیاری خود را اعمال نکرده‌اند. بنا بر این، اگر مأموران اداری در اعمال صلاحیت اختیاری خود از ابزارها و روش‌های متناسب استفاده نکنند، دادگاه‌ها باید نظارت قضایی را اعمال کنند.<sup>۱</sup>

در نهایت، این اصل از مقام‌های اداری می‌خواهد از هر اقدامی، در هر موردی خودداری کنند که ممکن است به تبعیض و آسیب دیدن افراد بیانجامد. بیش‌تر نظام‌های حقوق اداری اروپایی، اصل تناسب منطقی میان هدف مورد نظر و ابزارهای دست‌یابی به آن را به رسمیت می‌شناسند. در برخی کشورها، این موضوع به عنوان «اصل تناسب» شناخته می‌شود. در کشورهای دیگر، مفهوم تناسب به این شکل رسمیت نیافته است، اگرچه مفاد آن به رسمیت شناخته می‌شود. عصاره اصل تناسب آن است که مقام تصمیم‌گیرنده یا قاضی باید میزان فواید و زیان‌های یک تصمیم را اندازه‌گیری کند. اگر کفه ترازو به طرف فواید سنگینی کند، آن وقت می‌توان مدعی شد که تصمیم منطقی گرفته شده است.<sup>۲</sup> برای تبیین مفهوم اصل تناسب باید گفت که این اصل سه زیرشاخه دارد:

**یک - اصل کفایت:**<sup>۳</sup> تصمیم گرفته‌شده و ابزارهای به کار رفته باید با هدف قانون‌گذار هم‌خوانی داشته باشد. به قول یکی از نویسندگان، از پتک برای شکستن گردو یا از تفنگ برای کشتن پشه استفاده نشود.<sup>۴</sup>

1-Treves, G.E. "Administrative Discretion and Judicial Control", The Modern Law Review, Vol. 10, Jul 1947, No. 3

2-LEMASURIER, Jeanne, "JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE: Expropriation «BILAN\_COUT\_AVANTAGES» ET NECESSITE PUBLIQUE", La Revue administrative, Vol. 32, No.191, 1979

3-Adequacy.

۴. نک: هداوند و مشهدی، پیشین.

**دو - اصل ضرورت:**<sup>۱</sup> مقام تصمیم‌گیرنده باید از میان گزینه‌های پیش رو، تصمیمی بگیرد که کم‌ترین هزینه و زیان را متوجه حقوق فرد کند. به عبارت دیگر، زیان‌های ناشی از تصمیم نباید از حدّ ضرورت تجاوز کند.

**سه - اصل تعادل:** میزان سود و ضرر آثار تصمیم‌گیری مقام عمومی باید از نظر آثار شخصی و اجتماعی ارزیابی شود تا متعادل باشد.

اصل تناسب لزوماً و همواره قادر به جلوگیری از نقض حقوق بشر به دست قانون‌گذاران نیست، بلکه در بسیاری از موارد، ممکن است کفه حقوق بشر به بهانه کارآمدی یا اقتضای مصالح ملی، سبک و کم‌مقدار شمرده شود. چنین وضعیتی، در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در کشورهای امریکای لاتین شایع شده بود. از این رو، توصیه می‌شود که در وهله نخست، اطمینان حاصل شود که بر اثر تصمیم‌گیری مقام عمومی، حقوق افراد سلب یا محدود نشده باشد. در وهله دوم، اگر بنا به اقتضای امر عمومی، لزوم محدودیت‌سازی حقوق افراد احساس شود، باید اطمینان حاصل کرد که حقوق افراد، متناسب با ضرورت و اقتضای عمومی تحدید شده است. این اقدام، یکی از زمینه‌های حمایت مؤثر از حقوق بشر است.<sup>۲</sup> به طور کلی، اصل تناسب به دنبال ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم‌گیری و اهدافی است که مقام عمومی بر اساس آن تصمیم می‌گیرد.<sup>۳</sup>

اصل تناسب در دادنامه شماره ۵۰۴ و ۵۰۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به روشنی مدار توجه قرار گرفته است. برای احتساب میزان سنوات تعهد به خدمت در مناطق محروم از سوی دانش‌آموختگان پزشکی، دو قانون وجود داشت. قانون خدمت پزشکان و پیراپزشکان و قانون اختصاص سهمیه به بانوان در دوره تخصصی دستیاری، مصوب ۱۳۷۲. به موجب قانون نخست، مدت تعهد به خدمت در مناطق محروم، معادل سنوات تحصیل (۴ سال) است و به موجب قانون دیگر، این مدت به صلاح‌دید وزارت بهداشت تا مدت ۱۲ سال است. وزارت بهداشت، درمان و علوم پزشکی به استناد قانون دوم، مدتی طولانی را به عنوان خدمت تعهدشده مقرر کرد. دیوان عدالت اداری در رسیدگی خود با استناد به اصل تناسب، مدت زمان مقرر مندرج در مصوبه وزارت بهداشت، درمان و علوم پزشکی را نامتناسب دانست و ابطال کرد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۰۱۷۰ مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۴ که در مقام ابطال نامه‌هایی که رییس امور حقوقی و مجلس سازمان امور اداری و استخدامی و نیز اداره کل آموزش و پرورش خراسان جنوبی صادر کرده بودند، با تلقی صحیح از اصل

1-Necessity.

2-Feldman, David, Civil liberties and human rights in England and Wales, Clarendon: Clarendon Press, 1993 .

۳. نک: هداوند و مشهدی، پیشین.

تناسب بیان کرد: «معلمان دارای معلولیت‌های شدید و خیلی شدید به موجب اصل تناسب به میزان ساعات کاری موضوع ماده ۲۸ قانون حمایت از حقوق معلولان برخوردارند و نامه‌های معترضانه از این حیث که کاهش ساعت کار هفتگی معلولان شاغل در مشاغل آموزشی را میسر ندانسته است، به علت مغایرت با قانون ابطال می‌شود».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۲۱۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ که در مقام اعمال ماده ۹۱ قانون دیوان نسبت به رأی شماره ۱۵۰۷ - ۱۵۵۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ صادر شده، به اصل تناسب توجه داشته و تصویب‌نامه هیئت وزیران را به دلیل نامتناسب بودن افزایش ضریب جدول حقوق و افزایش حقوق بازنشستگی و وظیفه اشخاص با نرخ تورم ابطال کرده است.

### بند ششم - اصل حاکمیت قانون

اصل قانونی بودن، دو وجه دارد. نخست، «وجه ایجابی» که بر اساس آن، همه اعمال اداری باید مطابق قانون باشد و دیگری، «وجه سلبی» که مقام‌های اداری نباید خارج از چارچوب قانون اقدام کنند.<sup>۱</sup> ممنوعیت تقیید، تضییق و تخصیص دایره شمول قانون، یکی از مصداق‌ها و مشتقات اصل قانونی بودن است که دیوان عدالت اداری در آرای متعددی به این معنا اشاره کرده است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۵۳ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ در مقام دفاع از این اصل بیان می‌کند: «نظر به اعتبار نتایج گذرانده واحدهای درسی در هر یک از دانشکده‌های معتبر کشور و ضرورت پذیرش کلیه واحدهای درسی که با موفقیت در امتحانات مربوطه طی شده است، وضع قاعده آمره به شرح تبصره ۱۱ ماده ۵۵ آیین‌نامه آموزشی دانشگاه پیام نور مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۰ که مقرر داشته است: «پذیرفته‌شده جدید حداکثر تا پایان اولین نیم‌سال تحصیلی بعد از پذیرش، موظف به ارائه ریزنمرات تأییدشده واحدهایی است که تقاضای کتبی خود را برای تطبیق آن‌ها ارائه کرده است، فرصت مذکور تمدید نمی‌شود»، مغایر اعتبار واحدهای درسی گذرانده‌شده و خارج از حدود اختیارات دانشگاه پیام نور در وضع مقررات دولتی است».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۶۱۵ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۳، موضوع پرونده کلاسه ۷۴۶/۸۸، اقدام سازمان بازرگانی استان گیلان را در مکلف ساختن اتحادیه‌های صنفی به پرداخت مبالغی هنگام صدور، تمدید و تعویض پروانه‌های کسب، غیر قانونی تشخیص داد. این دادنامه، یکی از نمونه‌های استناد دیوان عدالت اداری به اصل ممنوعیت مقام اداری در مقیدسازی خودسرانه حکم قانون‌گذار است.

۱. همان.

در قالب اصل قانونی بودن می‌توان به اصل ممنوعیت تفسیر، تعمیم و توسیع دایره شمول قانون نیز اشاره کرد. ممنوعیت تفسیر خودسرانه و توسیع دایره شمول قانون یا تشدید آن را می‌توان در برخی دادنامه‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مشاهده کرد. برای نمونه، در دادنامه شماره ۲۷۱-۲۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۷/۴، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری چنین اظهار نظر کرده است: «هر چند به موجب ماده ۳۵ قانون تخلفات رانندگی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ و از تاریخ تصویب این قانون، حکم مقرر در ماده ۱۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ در اخذ صرفاً جریمه نقدی برای تخلفات رانندگی لغو شده است، لیکن نظر به این که در زمان حاکمیت قانون اخیرالذکر، هیئت وزیران و پلیس راهور نیروی انتظامی به موجب تصویب‌نامه شماره ۴۰۰۹۶/ت/۲۰۲۶۰۰ و دستورالعمل مورخ ۱۳۸۸/۲/۳۰، در تخلفات رانندگی علاوه بر جریمه نقدی، مجازات توقیف خودرو را نیز پیش‌بینی کرده‌اند، بنا بر این، مصوبات مورد شکایت، مغایر حکم قانون‌گذار و خارج از حدود اختیارات مراجع وضع تشخیص داده می‌شود».



## نتیجه‌گیری

همراه با تحولات سریع زندگی اجتماعی و تکامل تدریجی مفاهیم و کارکردهای حقوق اداری، اصول بسیاری شکل گرفته و تمام ساختارهای این رشته را دگرگون ساخته است. این اصول می‌توانند راه‌حلهایی مطلوب و مناسب ارائه کنند تا از یک سو، در توازن قدرت عمومی و مقتضیات اداری راه‌گشا باشد و از دیگر سو، آزادی‌های افراد را تضمین کند. چنین اصولی، ایدئال‌های اداره خوب محسوب می‌شوند که از آن جمله می‌توان به شفاف‌سازی، بی‌طرفی و پاسخ‌گویی اشاره کرد.

مقام اداری نه فقط در چارچوب قوانین و مقررات، بلکه باید به شیوه‌ای منصفانه و عادلانه عمل کند. بنا بر این، مقام‌های عمومی در اعمال صلاحیت‌های اختیاری خود باید از یک دسته اصول حقوق اداری پیروی کنند. در اجرای این اصول، اقتضات اداره خوب و کارآمد، همچنین منافع اشخاص ثالث و منافع عمومی باید به صورت مناسب در نظر گرفته شود. این اصول برای حمایت از حقوق، آزادی‌ها و منافع اشخاص در برابر تصمیم‌ها و اعمال اداری برای اجرای صلاحیت‌های اختیاری به کار می‌روند.

یکی از اصول اداره خوب، برابری در برابر قانون است. هدف این اصل، جلوگیری از تبعیض نامنصفانه است، با این تضمین که با اشخاصی که در وضعیت‌های عملی یا قانونی یکسان قرار دارند، در اعمال اختیار صلاح‌دیدگی باید بی‌طرفانه برخورد شود. اصل تناسب به ویژه در جایی به کار می‌رود که عملی اداری که در اجرای یک صلاحیت اختیاری انجام شده است، بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع یک فرد تأثیر نامطلوب بگذارد. در این صورت، تضمین موازنه‌ای منطقی میان منافع مورد بحث مانند نفع عمومی از یک سو و منافع خصوصی افراد از سوی دیگر ضرورت می‌یابد.

این اصل بر این نکته تأکید دارد که وقتی صلاحیت اختیاری به یک مقام اداری واگذار می‌شود، نباید تکلیف و مسئولیت‌های زیاده‌خواهانه را بر عهده فرد قرار دهد. اگر مأموران اداری که باید وظایف قانونی خود را با اعمال صلاحیت اختیاری انجام دهند، در زمان انجام وظیفه، به معیارهایی توجه نکنند که دادگاه (قانون) آن را برای اعمال و راهنمایی صلاحیت اختیاری نامتناسب شمرده است، از نظر قانونی، صلاحیت اختیاری خود را اعمال نکرده‌اند. بنا بر این، اگر مأموران اداری در اعمال صلاحیت اختیاری خود از ابزارها و روش‌های متناسب استفاده نکنند، دادگاه‌ها باید نظارت قضایی خود را اعمال کنند. در نهایت، این اصل از مقام‌های اداری می‌خواهد از هر اقدامی در هر موردی بپرهیزند که ممکن است منجر به

تبعیض و آسیب دیدن افراد شود.

بیش‌تر نظام‌های حقوق اداری اروپایی، اصل تناسب منطقی میان هدف مورد نظر و ابزارهای دستیابی به آن را به رسمیت می‌شناسند که این موضوع به عنوان «اصل تناسب» شناخته می‌شود. در نظام حقوقی ایران، به صراحت به بسیاری از مؤلفه‌های اداره خوب پرداخته نشده است، اما تبیین رویکرد دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد این نهاد در پرونده‌های مختلف تلاش کرده است در راستای تحقق اداره خوب گام بردارد.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. شیرزاد، امید، **دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۹۲.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، ۱۳۸۴.
۳. عطریان، فرامرز، **حقوق اداری تطبیقی**، اداره خوب (مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا)، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۴. محمودی، جواد، **تحولات حقوق اداری اتحادیه اروپا**، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۵. هداوند، مهدی و دیگران، **آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۶. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی (جلد ۱)**، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۷. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری (جلد ۲)**، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. هداوند، مهدی و مشهدی علی، **اصول حقوق اداری**، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

#### ب) مقاله

۱. افضل‌ی، رسول، «**حقوق شهروندی در ایران**»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۸۹، شماره‌های ۲۷۹-۲۸۰.
۲. آقای طوق، مسلم و سجاد مردانی، «**استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری**»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال سوم، ۱۴۰۰، شماره ۶.
۳. جدی، حسین، «**ریشه‌های فساد اداری و شیوه‌های مبارزه با آن**»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال بیست و پنجم، ۱۳۸۹، شماره‌های ۵ و ۶.
۴. جمشیدی، علی‌رضا و آریین پتفت، «**حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری**»، مجله اخلاق زیستی، ۱۳۹۵، شماره ۲۱.
۵. حسنونند، محمد و مینا اکبری، «**گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی**»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم و چهارم، ۱۳۹۹، شماره ۱۱۲.

۶. خسروی، حسن و محمدجواد حسینی، «سرآغازی بر حقوق بشر اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، ۱۳۹۹، شماره ۵.
۷. رحمانی، زهره، «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری» و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۳.
۸. رحمت‌اللهی، حسین و امید شیرزاد، «بررسی اصل عقلایی بودن مقررات دولتی در نظام حقوقی انگلستان و ایران»، مجله حقوق خصوصی، دوره دوازدهم، ۱۳۹۴، شماره ۲.
۹. زارعی، محمدحسین و خدیجه شجاعیان، «اصل غیر عقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، ۱۳۹۳، شماره ۴۵.
۱۰. زارعی، محمدحسین، «مروری بر قانون حقوق بشر ۱۹۹۸ انگلستان»، سال‌نامه ایرانی حقوق بین‌الملل و تطبیقی، سال چهارم، ۱۳۸۷، شماره سوم.
۱۱. سلطانی، سید ناصر، «حقوق اجتماعی یا حقوق شهروندی؟ نمونه‌ای از آشفتگی مفاهیم در نظام حقوقی ایران»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱.
۱۲. سلیمانی، مسعود و همکاران، «حقوق شهروندی در نظام اداری: تحلیلی بر چالش‌های اجرا»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال هفتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۰.
۱۳. محمودی، جعفر، «تعیین وزن و رابطه بین شاخص حکمرانی خوب در ایران»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی، سال شانزدهم، ۱۳۹۲، شماره ۴.
۱۴. هداوند، مهدی و داوود کاظمی، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، راهبرد، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۶۷.

### ج) پایان‌نامه

۱. آقای طوق، مسلم، «بررسی کاربردی روش تحلیل اقتصادی در مهندسی قانون اساسی (مطالعه موردی تفکیک قوا)»، پایان‌نامه دکتری دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.
۲. خانی گیاشی، رضا، «قانون مدیریت خدمات کشوری در پرتو حکمرانی مطلوب»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۹.
۳. روزی‌طلب، محمدمحسن، «اصول نظریه اداره خوب در شکل‌گیری، اجرا و لغو

اعمال یک‌جانبه اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، ۱۳۹۴.

#### د) آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری

۱. رأی وحدت رویه شماره ۱۳۳۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲. رأی وحدت رویه شماره ۱۰۱۷۰ مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۱۱۳۷ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. رأی وحدت رویه شماره ۱۱۴۶ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۵. رأی وحدت رویه شماره ۱۲۱۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۶. رأی وحدت رویه شماره ۱۲۶۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۷. رأی وحدت رویه شماره ۱۳۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۰۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۸. رأی وحدت رویه شماره ۱۵۵۱-۱۵۰۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۹. رأی وحدت رویه شماره ۱۶۰ مورخ ۱۳۸۰/۰۵/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۰. رأی وحدت رویه شماره ۲۵۳ مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۱. رأی وحدت رویه شماره ۲۷۱-۲۷۲ مورخ ۱۳۹۰/۰۷/۰۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۲. رأی وحدت رویه شماره ۵۰۴-۵۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۰۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۱۳. رأی وحدت رویه شماره ۶۱۵ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

## 2-Latin Source

### A) Book

- 1-Cane, Peter, An Introduction to Administrative Law, Clarendon: Oxford Press, Third Edition, 1999
- 2-Feldman, David, Civil liberties and human rights in England and Wales, Clarendon: Clarendon Press, 1993
- 3-Mendes, Joana, Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour, 2009

## B) Article

- 1-Abraham, Ann, "Good Administration: Why we need it more than ever", The Political Quarterly, Vol. 80, 2009, No.1
- 2-Basten, John, Administrative Law, "A Perspective from The Bench", Paper of NSW Young Lawyers, Continuing Legal Education, March 2008
- 3-LEMASURIER, Jeanne, "JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE: Expropriation AVANTAGES» ET NECESSITE PUBLIQUE", La Revue administrative,-COUT-«BILAN Vol. 32, No.191, 1979
- 4-Treves, G.E. "Administrative Discretion and Judicial Control", The Modern Law Review, Vol. 10, Jul 1947, No. 3
- 5-Vala Kristjansdottir, Margaret, "Good Administration as a fundamental Right", Icelandic Review and of Politics, Administration, Vol. 9, 2013

# Reflections on the indicators of good governance in the jurisprudence of the Court of Administrative Justice

**Mazaher Khajvand \***

**Mojtaba Lotfi Khachak\*\***

**Davood Soltanian\*\*\***

## **Abstract:**

Protecting the rights of citizens is one of the key and important responsibilities of governments. In this regard, the active presence of citizens in the public arena is necessary to draw the general boundaries of their collective interests and rights, as well as to hold the institution of power accountable. In addition, regulatory and controlling authorities should be available to evaluate the performance of public officials. In such a situation, the concept of good governance becomes important. Good governance theory is an integrated theory that contains principles and indicators for reviewing administrative actions and decisions as well as increasing their efficiency. The present article examines the principles governing the services of the administrative system in the light of the theory of good governance. The research method in this article is descriptive-analytical and the mentioned subject has been studied using the library method. The results of this study indicate that in the administrative law of Iran, in the strict sense of the word, the various dimensions of good governance are not addressed. In many cases, which in a way indicates good governance, insufficient executive guarantees have been developed, and this is one of the shortcomings of good governance in Iranian administrative law. However, in its rulings, the Court of Administrative Justice has paid attention to many components of good administration and has been able to largely address the shortcomings in Iran's administrative law in practice.

**Keywords:** administrative system, public services, good governance, speed of response, legality.

---

\*. Faculty member of Law Department, Nowshahr Branch, Islamic Azad University, Nowshahr, Iran. m.khajvand@gmail.com

\*\* . PhD Student in Private Law, Sari Branch, Islamic Azad University, Sari, Iran (Corresponding Author). mojtabalotfikhachak@gmail.com

\*\*\*. Phd of Private Law and Lecturer of Tonekabon Branch, Islamic Azad University, Tonekabon, Iran. d.soltanian@gmail.com