

رویه قضایی دیوان عدالت اداری در تحقق مقررات حقوق سیاسی

فاطمه محمدی^۱، صفورا ابراهیمی^۲

^۱ دکتری فقه و حقوق و هیئت علمی موسسه آموزش عالی شرق گلستان
^۲ کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علی آباد کتول

چکیده

قضات در طول سالیان متمادی در دادرسی اداری جهت رفع کاستی‌های قانون موضوعه به مقررات حقوق سیاسی استناد کرده اند. در قرائت حقوق سیاسی این مقررات حقوقی به عنوان هنجارهای الزام آوری شمرده می‌شوند که رعایت آن‌ها در هنگام اتخاذ تصمیم برای کلیه مقامات اداری، به‌ویژه در حوزه اعمال صلاحیت اختیاری، ضروری است. این مقررات از یک سو به حاکمیت ماهوی و کارآمدی قانون کمک می‌کنند و از سوی دیگر، از حقوق شهروندان در برابر اعمال دولتی حمایت می‌کنند. مفهوم مقررات حقوق از مفاهیم مشابهی چون قاعده حقوقی، خط‌مشی، روح قانون، ارزش و مانند آن، معتقدند که مقررات حقوقی در کنار ماهیت ارزش‌شناختی خود، قادر به تأثیر و تأثر در نظم هنجاری حقوق هستند و این در حالی است که این نظریه با انتقادات جدی اثبات‌گرایان عمدتاً تحت آموزه انسجام و اقتدار نظم هنجاری حقوق، مواجه شده است. در این مقاله دریافته شد که مقررات حقوق سیاسی به طور انتزاعی با دو مشخصه حاصل از نمایندگی ارزش‌های مختص اداره خوب و مورد شناسایی قرار گرفتن در دادرسی اداری، از سایر اقسام مقررات حقوقی متمایز می‌گردند؛ اما این تمایز مطلق نبوده و مقررات حقوقی ذاتاً با ماهیت گفتمانی خود قابلیت بازتعریفی در هر یک از حوزه‌های خاص حقوق را دارند. مقررات حقوقی از قاعده حقوقی متمایز بوده و در ساختار شکلی خود تابع قانون تبعیت است که قواعد حقوقی ذاتاً بدان پایبند هستند؛ اما ساختار ماهوی مقررات حقوقی در حوزه قانون تعادل عمل می‌نماید که با خصایص منحصر بفردی همچون بهینه‌سازی و تعدیل حکمی، از منصفه تعمیمی قواعد حقوقی خارج می‌شود. در این تحقیق به طور گسترده ای مصادیق متعددی از مقررات حقوق سیاسی میان آرای قضایی دیوان عدالت اداری و نیز دادرسی‌های اداری کشورهای آلمان، انگلستان، ایالات متحده، فرانسه و اتحادیه اروپا دریافته شد که بعضی از آن‌ها عبارتند از: مقررات قانونیت، مقررات منع اشتباه، مقررات انصاف، مقررات انتظارات مشروع، مقررات تناسب، مقررات شفافیت، مقررات منع سوءاستفاده از قدرت، مقررات منع تقیّد و غیره.

واژه‌های کلیدی: حقوق سیاسی، مقررات، دیوان عدالت اداری، مقررات حقوق سیاسی، رویه قضایی.

۱- مقدمه

تحولات حقوق در عرصه نوین حکمرانی [مطلوب یا پست مدرن] موجب شده است که قضات در طول سالیان متمادی در دادرسی‌ها جهت رفع کاستی‌های قانون موضوعه به مقررات حقوقی استناد کنند. در قرائت حقوق سیاسی و آنچه که در بستر دادرسی‌های اداری حادث می‌شود، این مقررات حقوقی بعضاً با نام مستعار مقررات حقوق سیاسی به عنوان هنجارهای الزام آوری شمرده می‌شوند که رعایت آن‌ها در هنگام اتخاذ تصمیم برای کلیه مقامات اداری، به‌ویژه در حوزه اعمال صلاحیت اختیاری، ضروری است. حضور پررنگ مقررات حقوقی در نظام‌های حقوقی موجب شد تا آموزه مقررات حقوقی و مبانی نظری آن برای نخستین بار از سوی دورکین مطرح شود.^۱

در نظام حقوقی ایران علاوه بر نهادهای قضایی که برای برقراری نظم و مقررات در کشور انجام وظیفه می‌کنند. دیوان عدالت اداری در جهت برقراری نظم و عدالت در ادارات و سازمان‌ها به شکایات و اعتراضات مردم از سازمان‌ها و ادارات می‌پردازد. دیوان عدالت اداری یکی از ارکان اصلی قوه قضاییه بر اساس وظیفه دارد تا به انحاء مختلف از طریق نظارت بر مقررات مصوب نهادهای ذی صلاح و اقدامات اجرایی دولت که منجر به نقض حقوق می‌شوند. تضمین رعایت تعهدات بین‌المللی را تقویت کند. بنابراین می‌بایست به‌عنوان عضو ناظر بر اجرای چگونگی قواعد حقوق بشر در کشور نظارت نماید. به طور کلی برخی از آرای دیوان که توسط قضات دیوان صادر شده‌اند را حقوق مندرج در نسل اول حقوق بشر در کشور نظارت نماید. به توجه به این‌که دیوان تنها اختیار بررسی تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی متعارض با قوانین را دارد و نه رسیدگی به شکایات مبنی در تعارض یک قانون مصوب مجلس با میثاق حقوق مدنی و سیاسی را، لذا مواردی که قانون مخالف با تعهدات بین‌المللی دولت باشد دیوان با محدودیت صلاحیتی مواجه می‌شود می‌تواند بر اثر بخشی نقش دیوان در ضمانت تعهدات بین‌المللی این نهاد تأثیرگذار باشد. هدف ما در این مقاله بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری در تحقق مقررات حقوق سیاسی است.

مبانی نظری**حقوق سیاسی:**

یکی از نسل‌های اعلامیه جهانی حقوق بشر است که دارای قواعد و مقرراتی در زمینه اجرای عدالت است. حقوق سیاسی گونه‌ای از حقوق هستند که آزادی انسان را در برابر نقض غیر موجه توسط دولت‌ها و شرکت‌های سهامی خاص حفاظت کرده و توانایی فرد را برای مشارکت در زندگی سیاسی حکومت، بدون تبعیض یا سرکوب سیاسی تضمین می‌کنند. حقوق سیاسی از عدالت طبیعی در حقوق، مانند حقوق متهم، از جمله حق دادرسی منصفانه، تشریفات لازم، حق فرجام‌خواهی، حقوق مشارکت در جامعه و سیاست نظیر آزادی انجمن، حق تجمع، حق دادخواست، حق دفاع از خود، و حق رای .

دیوان عدالت اداری:

نهادهای است که به اعتراضات و شکایات مردم از نهادهای دولتی می‌پردازد. به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، دادخواهی‌ها و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، زیر نظر قوه قضائیه تأسیس شد. رئیس دیوان عدالت اداری از سوی رئیس قوه قضائیه به این سمت منصوب می‌گردد .

^۱ زرنگ، محمد، سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه و آمریکا، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۸۴

پیشنه تحقیق

در هر تحقیق علمی مطالعه و بررسی تحقیقات و پژوهش‌هایی که در ارتباط با موضوع انجام شده، لازم و ضروری است. چراکه بدون دستیابی به نتایج پژوهشی دیگران توسعه و تکامل آن‌ها، امکان رسیدن به پاسخ مناسب و تجزیه و تحلیل بهتر میسر نیست. اما بنده در طی بررسی‌ها به این نتیجه رسیده‌ام که، هیچ‌گونه اثر فارسی یا لاتین که به موضوع حاضر به‌طور مستقل بپردازد اشاره‌ای نشده است. اما آثاری که به موضوع حاضر نزدیک هستند در ادامه بیان می‌شود.

مرادی (۱۳۹۹)، مقاله‌ای با عنوان بررسی حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی به چاپ رساندند. در این مقاله نویسنده بیان کرده است که سلسله‌مراتب قواعد حقوقی و لزوم نظارت بر رعایت سلسله‌مراتب قواعد حقوقی دو عنصر اصلی حاکمیت قانون است. در این نظارت‌ها نظارت قضایی از جمله نظارت‌های مهم و اساسی است که باید در هر سازمانی انجام شود.

همتی (۱۳۹۶)، مقاله‌ای با عنوان تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری، با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر به چاپ رساندند. در این مقاله نویسنده بیان کرده است دادرسی اداری یکی از حوزه‌های مهم و جدید دادرسی است. استانداردهای دادرسی منصفانه را به دودسته تقسیم می‌کنند: استانداردهای عام و فراگیر دادرسی منصفانه و استانداردهای خاص دادرسی منصفانه که ناظر بر مراحل سه‌گانه دادرسی/دعاوی اداری (طرح دعوی، رسیدگی به دعوا و اتخاذ تصمیم راجع به دعوی) است. در این نوشتار، قانون دیوان عدالت اداری به‌عنوان عمل تقنینی از منظر اصول و ضوابط خاص دادرسی منصفانه که حاکم بر مراحل سه‌گانه دادرسی اداری است بررسی و تحلیل آسیب شناسانه قرار می‌گیرد تا مشخص شود در فرایند قانون‌گذاری که بر مبنای ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی صورت می‌گیرد، تا چه حد این استانداردها تأمین شده است. در این ایر به رویه قضایی دیوان عدالت اداری اشاره ای نکرده است در حالی که محقق در اثر حاضر به صورت مستقل و مفصل به رعایت حقوق مدنی و سیاسی و رویه قضایی دیوان عدالت اداری می‌پردازد.

امامی و همکاران (۱۳۹۲)، مقاله‌ای با عنوان نظارت درونی سلسله‌مراتبی در دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران به چاپ رساندند. در این مقاله به بررسی نظارت درونی سلسله‌مراتب بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران پرداخته شده است. نویسندگان بیان کرده‌اند که جهت جلوگیری از فساد اداری و کنترل کیفیت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله می‌بایست از درون سازمان‌ها سلسله‌مراتب و کنترل‌هایی وجود داشته باشد. سلسله‌مراتب علاوه بر این که عملیات کارمند دولت را از جهت تطبیق با قوانین و مقررات کنترل می‌کند به ارزیابی و ارتقا عملکرد مدیران و کارمندان نیز کمک می‌کند. در این ایر به رویه قضایی دیوان عدالت اداری اشاره ای نکرده است در حالی که محقق در اثر حاضر به صورت مستقل و مفصل به رعایت حقوق مدنی و سیاسی و رویه قضایی دیوان عدالت اداری می‌پردازد.

روش انجام تحقیق

نوع روش تحقیق:

در هر تحقیقی پژوهشگر با گردآوری اطلاعات و آمار مورد نیاز، ساماندهی و در نهایت تجزیه و تحلیل آن‌ها به سؤال‌ها، اهداف و فرضیه‌های تحقیق پاسخ می‌دهد و فرضیه‌های مطرح شده را تأیید و یا رد می‌کند، در نتیجه فرآیند جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها و همچنین تجزیه و تحلیل آن‌ها از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است چراکه نظریه‌ها در قالب آمار و ارقام علمی، تجلی می‌یابند و حاصل آن به صورت کمی جلوه‌گر شده و مدل نظری پژوهش قابل سنجش و محاسبه می‌گردد. می‌توان به خوبی پذیرفت که هیچ علمی فاقد روش نیست و دست‌آوردهای هر پژوهش علمی به همان نسبت حائز ارزش اند که با روش‌های درستی اخذ شده باشند. تحقیق و روش علمی اگر یک چیز نباشند کاملاً نزدیک و وابسته به یکدیگر هستند. تحقیق حاضر از لحاظ هدف، کاربردی می‌باشد و از نظر ماهیت و روش انجام این تحقیق به صورت توصیفی-تحلیلی است و با استناد به منابع موجود در کتابخانه به گردآوری داده‌ها و اطلاعات پرداخته شده است.

روش تجزیه و تحلیل اطلاعات :

در این روش که برای تنظیم و سازماندهی پژوهش می‌باشد، با هدف تشریح و توصیف یک قضیه انجام می‌گیرد. در این روش داده‌های تحقیق بر اساس سرفصل‌های اصلی طبقه‌بندی می‌شود و بر اساس آن به توصیف موضوع می‌پردازد. به این ترتیب در این تحقیق، تجزیه و تحلیل داده‌ها به دلیل اینکه بصورت آماری نیست و بر مبنای کیفی است، به روش تشریحی و توصیفی می‌باشد.

مبحث اول: حقوق سیاسی

حقوق سیاسی از نسل‌های حقوق بشر است. قواعد مطروحه در این نسل از جمله حقوقی بودند که برای نخستین بار در نظام حقوق موضوعه به شکل و صورت حقوقی مورد شناسایی قرار گرفته و از جایگاه حقوقی برخوردار شدند. این حقوق برگرفته از نخستین شعار انقلاب فرانسه در سال ۱۷۸۹ تحت عنوان آزادی «Liberty» بودند. حقوقی مانند: حق حیات و زندگی، حق آزادی بیان، عقیده و مذهب، حق ازدواج، حق ممنوعیت از شکنجه، حق ممنوعیت از بردگی، حق آزادی و امنیت شخصی و... از جمله حقوق این نسل می‌باشند که قبل از جنگ جهانی دوم به آن‌ها پرداخته می‌شد و میثاق ۱۹۶۶ حقوق مدنی و سیاسی این حقوق را مدون و لازم‌الاجرا کرد. این نسل از حقوق بشر کشورهای عضو را ملزم می‌دارد که در نظام حقوقی داخلی خود تعهداتی را در حمایت از افراد رعایت نمایند. این حقوق از جمله حقوقی هستند که می‌بایست در همه زمان‌ها و مکان‌ها رعایت شوند. اما امروزه در برخی ادارات و سازمان‌ها در استخدام افراد و نحوه کار افراد تبعیض‌ها و شکنجه‌های فراوانی وجود دارد که برای مقابله با این اقدامات باید نهادهای ملی و بین‌المللی اقدامات موثری را انجام دهند. در نظام حقوقی ایران از آن جایی که نظام سازمانی و ادارات تبعیض بین زنان و مردان، یا آزادی بیان یا حتی برخورد نامناسب ادارات و... موجب تضییع حقوق مندرج در میثاق سیاسی شده که برای رفع این مشکلات می‌بایست نهادی وجود داشته باشد.

مبحث دوم: مقررات حقوق سیاسی

مقررات حقوق سیاسی، هنجاری حقوقی است که با قاعده حقوقی درهم تنیده می‌باشد؛ اما وجودیت متمایزی دارد: برخلاف قاعده حقوقی، مقررات حقوق سیاسی ناظر به وضعیت حقوقی آرمانی بوده و در پی نیل به غایت‌های اداره خوب است که بدان مشخصه ارزش‌شناختی می‌دهد. در ماهیت مقررات حقوق سیاسی، شکست حکمی راه ندارد و عملکرد حکمی تعادلی دارد. مقررات حقوق سیاسی اعتبار وجودی خود را از به رسمیت‌شناخته شدن در دادرسی اداری گرفته و مبتنی بر پیوندی ناگسستنی با عینیت حقوق، پل ارتباطی منصفه نظری حقوق سیاسی و عملی آن قرار می‌گیرد.^۲

مقررات حقوق سیاسی، موجب تضمین و حمایت از حق می‌شود، اما از حیث مفهومی با آن یکسان نیست. حق، یک دستور و حکم تکلیف‌محور نیست، بلکه الزام ناشی از حق به دلیل هنجار حقوقی متضمن آن است که رعایت شمول کلی احکام منتج از آن حق را تکلیف می‌کند. همچنین، مقررات حقوق سیاسی مفهومی متمایز از مقررات موضوعه عملی حقوق سیاسی، فقه اسلامی و دیگر علوم است. مقررات موضوعه، همچون مقررات عملیه فقه شیعه، می‌توانند بستری برای مقررات حقوق سیاسی باشند؛ اما تا زمانی که مصادیق آن در دادرسی‌های اداری رسمیت نیابد، مقررات حقوق سیاسی تلقی نمی‌شوند.^۳

مبحث سوم: ویژگی‌های کلی مقررات حقوقی

مقررات حقوقی، ویژگی‌های متعددی دارند که بسیاری از آن‌ها معیارهای متمایز کننده مقررات حقوقی از مفاهیم مشابه و نزدیک به آن است. برگرفته از دستاوردهای تحلیلی پژوهش حاضر، می‌توان مهم‌ترین خصایص مقررات حقوقی را که طبیعتاً در مقررات حقوق سیاسی هم وجود دارند را به قرار ذیل برشمرد:

الف) جامعیت؛ ب) کلیت؛ ج) انتزاعی بودن؛ د) نامدون بودن؛ ه) نسبت عملکرد؛ و) بهینه‌سازی؛ ز) پایایی.^۴

مبحث چهارم: ویژگی‌های خاص مقررات حقوق سیاسی

مقررات حقوق سیاسی همان مقررات حقوقی است که ماهیت اداری دارد. در واقع دسته‌بندی مقررات حقوقی به مقررات حقوق کیفری، مدنی، اداری، اساسی و امثالهم، تنها یک تقسیم‌بندی انتزاعی است که بر اساس ماهیت مفهومی خاص هر دسته از مقررات و پدیداری آن‌ها در دادرسی‌های مختص به خود است. مدافعان مکتب فکری دوآلیسم، که قائل به تفکیک حقوق خصوصی و حقوق عمومی هستند، مقررات حقوق سیاسی را مبنای قواعد حقوق سیاسی می‌دانند که آن قواعد، نشأت‌گرفته از مقررات کلی حقوق عمومی هستند. به عنوان نمونه، لبرتون در این تقسیم‌بندی به ماهیت مفهومی خاص مقررات حقوق سیاسی اشاره می‌کند و مقررات حقوق سیاسی را ماهیتاً مقررات مربوط به اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان و نیز مقررات تضمین‌کننده آزادی و برابری تعریف می‌کند. در اندیشه دوآلیستی نظام‌های حقوقی رومی‌ژرمنی، رد پای مقررات حقوق سیاسی را می‌توان در مقررات کلی حقوق عمومی (مثل مقررات عدم صلاحیت) و یا مقررات مشترک حقوق عمومی و خصوصی (مانند مقررات حاکمیت قانون) یافت که با مقررات کلی مختص به قلمروی حقوق خصوصی، متمایزند (مانند مقررات اهلیت).^۵ مطابق یک نظر در این اندیشه، مقررات حقوق سیاسی، باید‌های غیرمدونی هستند^۶ که در جهت کمک به تفسیر قانون و در

^۲ مالوری، فیلیپ، اندیشه‌های حقوقی، ترجمه مرتضی کلانتریان، تهران، نشر آگاه، چ اول، ۱۳۸۳

^۳ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق سیاسی تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی، تهران، سمت، ۱۳۸۷

^۴ صالحی‌زاده، عبدالهادی، «در آمدی بر تحلیل گفتمان فوکو: روش تحقیق کیفی»، مجله معرفت فرهنگی-اجتماعی، سال دوم، شماره سوم، ۱۳۹۰، صص ۱۱۴-۱۲۰

^۵ واعظی، مجتبی، دادگستری اساسی: مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا با نگاهی به حقوق ایران، تهران، جاودانه، ۱۳۹۰

^۶ هداوند، مهدی، نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶، صص ۵۰۹.

راستای دفاع از حقوق شهروندان توسط قضات، در رویه قضایی مورد شناسایی قرار می‌گیرند؛ این مقررات علاوه بر پرکردن خلاء قانونی، معیار مناسبی برای ارزیابی اعمال دولتی محسوب می‌شوند.^۷

مبحث پنجم: ظهور مقررات حقوق سیاسی و اهم مصادیق آن در رویه های قضایی

بدون شک یکی از مهم‌ترین و اصلی‌ترین مباحث حقوق سیاسی امروز را مصادیق مقررات حقوق سیاسی تشکیل می‌دهد که در دادرسی‌های اداری قابل دریافت هستند. بدیهی است که پیش از پرداختن به مصادیق این اصول، هستی شناسی آن و به عبارتی دریافت امکان تمیز این مقررات از دیگر اقسام مقررات حقوقی و متعاقباً شیوه به رسمیت شناختن آن‌ها در دادرسی اداری، امری اساسی در این بخش از پژوهش تلقی می‌شود.^۸ در واقع، گام نخست این بخش را مسئله ظهور مقررات حقوق سیاسی تشکیل می‌دهد که مشتمل بر دو امر اساسی است: اول اینکه آیا اساساً یک مقررات حقوقی با ماهیت متعین «مقررات حقوق سیاسی» امکان ظهور دارد؟ و دوم اینکه چه سازوکاری برای رسمیت یافتن یک مقررات حقوق سیاسی وجود دارد؟ لذا لازم است تا در ابتدا مدافعه نظری بر بحث بنیادینی در ارتباط با هستی‌شناسی مفهوم «مقررات حقوق سیاسی» از رهگذر تعمق بر دسته‌بندی‌های موجود از مقررات حقوقی برای دریافت یک نمونه الگو و قابل دفاع، به عمل آید. بدین صورت که امکان‌سنجی تقسیم‌بندی و اطلاق بعضی از مصادیق مقررات حقوقی تحت دسته «مقررات حقوق سیاسی» می‌تواند دال بر امکان تمایز مصادیق مقررات حقوقی از یکدیگر و ارائه فهرست مشخص و متمایزی از مقررات حقوق سیاسی باشد؛ اما چنانچه این تقسیم‌بندی، قابل دفاع یافت نشود، می‌توان نتیجه گرفت که تمیز مصادیق مقررات حقوقی از یکدیگر تنها یک وجه اعتباری به همراه دارد و در ماهیت امر، چیزی تحت عنوان «مقررات حقوق سیاسی» وجود ندارد و نوعاً قرائت حقوق سیاسی از یک مقررات حقوقی است که می‌تواند هر یک از مصادیق دیگر مقررات حقوقی را نیز در بر گیرد.^۹

مبحث ششم: معیارهای سنجش و پیش بینی یک قانون به عنوان مقررات حقوق سیاسی

از آنجا که باید مقررات حقوق سیاسی در نظم هنجاری دارای اعتبار باشند، قضات قادر نیستند به نحو سلیقه‌ای و یا حسب مورد با اتکای صرف بر علم خود اقدام به ارائه یک مقررات نموده و در دادرسی اداری مستند یا مستدل رای خود قرار دهند؛ بلکه باید این‌گونه اصول، ریشه در احکام تعریفی قوانین موضوعه به خصوص قانون اساسی یا قوانین بنیادین (مانند قانون مدیریت خدمات کشوری) داشته باشند. از طرفی نادیده گرفتن اصولی که در رویه قضایی به رسمیت شناخته شده‌اند در موارد شمول حکمی، امکان‌پذیر نیست؛ چراکه این مقررات بصورت هنجار حقوقی حائز همان ضمانت اجرای قواعد حقوقی مقرر در قوانین مزبور هستند.^{۱۰}

مقررات حقوق سیاسی سنتی در پرتو پنداشت نوین قضایی

گروهی از مقررات حقوق سیاسی وجود دارند که از دیرباز در سنت حقوقی مرسوم بوده و به نوعی پیش‌تازان مصادیق مقررات در قلمرو حقوق می‌باشند. این مقررات قویاً در جهت حمایت از قانونیت و ضمانت اجرای قوانین پیش‌بینی شده اند که ریشه در

^۷ ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران، نشر جنگل، ۱۳۹۰

^۸ زین الدین، ابن ابی جمهور، محمد بن، الأقطاب الفقهیة علی مذهب الإمامیة، قم، کتابخانه عمومی آیت الله نجفی، ۱۴۱۰

^۹ زارعی، محمدحسین و مرکز مالمیری، احمد، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴۲، ۱۳۸۴، صص ۱۵۱-۱۹۷

^{۱۰} مقصودی، حسین فضلی «مقررات ماهوی مورد استناد دیوان عدالت اداری»، پژوهشنامه معاونت حقوق و بررسی‌های فقهی، مرکز تحقیقات استراتژیک، ش اول، ۱۳۸۵، صص ۱۱۰-۱۲۴

احکام مبنایی حقوق به خصوص قواعد حقوقی قانون اساسی دارند. مهم‌ترین مصداق این مقررات را مقررات حاکمیت قانون تشکیل می‌دهد که کلیه مقررات و قواعد حقوقی دیگر را تحت لوای دستوری خود قرار می‌دهد. در این قسمت مهم‌ترین مقررات حقوقی سنتی که در دادرسی‌های اداری مرسوم هستند برشمارده شده و تبیین می‌شوند. پیش از هر چیز لازم به ذکر است که این مقررات اگر چه در زمره مقررات سنتی حقوق قرار می‌گیرند اما، با توجه به مشخصه بهینه‌سازی و بازتعریفی مفهومی که در ذات تمامی مقررات حقوقی وجود دارد، این مقررات به مرور زمان دچار تحولات مفهومی شده و مفهوم نوینی از آن‌ها در نظام‌های مدرن حقوق امروز تعریف شده است.^{۱۱} در واقع این دسته از مقررات گرچه از پیش‌کسوتان مقررات حقوقی در نظام‌های حقوقی می‌باشند، اما گفتمان‌های ماهوی و گزاره‌های وصفی آنان مطابق با پدیده‌ها و مسائل روز حقوق به خصوص آموزه اداره مطلوب بازتعریف شده و در گذار از عرصه سنتی به مدرن حقوق (نوسازی و توسعه حقوق) نیز دچار تحولات تجدیدگرایی مفهومی شده اند.^{۱۲}

مقررات انتظارات مشروع در گستره آموزه وضعیت‌های چهارگانه کامن‌لا و نیز رویه ژرمنی آثار برقرار و توقف امتیاز

در قلمرو حقوق عمومی ممکن است اشخاص از برخی انتظارات مشروع و قانونی دایر بر اقدام مقام دولتی به شیوه ای به خصوص برخوردار باشند. این انتظارات می‌تواند ناشی از اعلام سیاست خاصی از سوی مرجع مزبور یا اتخاذ رویه‌ای ثابت توسط آن باشد. در این موارد دادگاه معمولاً به استناد مقررات انتظار مشروع، از حقوق شهروند دفاع می‌نماید. مقامات دولتی در هر گونه اعمال صلاحیت اختیاری، باید انتظارات مشروع شهروندان را مد نظر قرار دهند. مقام اداری مکلف به تأمین انتظاراتی است که خود مسبب برقراری آن‌ها شده و این امر می‌تواند در نتیجه اعلامات، مقررات، رویه‌ها، رفتارها و حتی وعده‌هایی باشد که به شهروندان ارائه داده است به نحوی که مردم به آن اعتماد و اتکا کرده و بر مبنای آن، زندگی شخصی و تجاری خود را تنظیم نموده اند.^{۱۳}

مقررات حقوقی به رسمیت شناخته شده در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

مقررات کلی حقوق سیاسی، غالباً صبغه مقررات حقوق عمومی به خود می‌گیرند و از این حیث در اکثریت نظام‌های حقوقی با ادبیات مشابهی بیان می‌شوند. اگر چه مقررات کلی حقوق سیاسی به روشنی در متون فقهی اسلامی مقرر نشده و نیز به صراحت در نظام حقوقی ایران به رسمیت شناخته نشده اند، اما بر مبنای تجویز مقررات ۱۶۶ و ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی مبتنی بر استناد قضات به مقررات کلی حقوقی و نیز بر اساس استدلال‌هایی که در این پژوهش آمد، می‌توان آن‌ها را از بطن آرای قضات دیوان عدالت اداری استخراج کرد.^{۱۴} قضات دیوان عدالت اداری، مقررات حقوقی را از حقوق موضوعه کشف کرده و به رسمیت می‌شناسند و استناد آن‌ها به این مقررات صرفاً با اتکای بر قواعد حقوقی (قوانین موضوعه) مشخص امکان‌پذیر است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت قانون به معنای حاکمیت قواعد حقوق اسلامی

^{۱۱} شجاعیان، خدیجه و محمد حسین زارعی «مقررات غیرعقلایی بودن در حقوق سیاسی و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری» فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، ش ۴۵، ۱۳۹۳، صص ۱۰۵-۱۲۹

^{۱۲} طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق سیاسی تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی، تهران، سمت، ۱۳۸۷

^{۱۳} خادم العموم، علی «عدالت در انگلستان»، مجله حقوقی کانون وکلا، ۱۳۴۳، شماره ۹۱، ص ۲۵

^{۱۴} زرنگ، محمد، سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه و آمریکا، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، تهران، ۱۳۸۴

است که در قوانین موضوعه متجلی شده است. به عبارت روشن‌تر، اساساً در نظام حقوقی ایران، قواعد حقوقی جایگاه برتری نسبت به مقررات حقوقی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی دارند.^{۱۵}

مقررات برائت؛ اثباتی بودن ما فی الذمه و انتفای تردید مثبت مسئولیت

مطابق رویه دیوان، مقررات بر براءت افراد است مگر خلاف آن ثابت شود. به مقررات مزبور در مقررات ۳۷ قانون اساسی تصریح شده است. مقررات براءت ناظر بر کلیه مسئولیت‌های مدنی و کیفری اشخاص است که افراد مبری از هر گونه مسئولیت حقوقی می‌باشند، مگر به موجب قانون بر ذمه آن‌ها باشد. مثلاً در پرونده با موضوع کشف کالا در خودروی شاکی، قاضی بیان می‌دارد که صرف کشف کالای متعلق به دیگران در مینی‌بوس شاکی، مبین تعلق کالاها به او نبوده و نیازمند تحقیق و بررسی است، لذا دادنامه سازمان تعزیرات حکومتی نقض شده است. به‌طور مشابه، در پرونده با موضوع حضور شاکی در کنار راننده مجرم، نیز بنا به رأی دیوان، صرف حضور شاکی در معیت راننده نفتکش، دلیلی بر مباشرت یا معاونت وی در ارتکاب بزه عرضه سوخت خارج از شبکه نبوده و نیازمند تحقیق و بررسی است و یا در پرونده با موضوع مالکیت انبار حاوی کالای قاچاق، قاضی بیان می‌دارد که صرف مالکیت انبار، دلالت بر مباشرت در ورود کالای قاچاق ندارد و در این خصوص، انجام تحقیقات بیشتر ضرورت دارد.^{۱۶} مقررات براءت به صراحت در پرونده با موضوع عدم احراز تخلف شاکی توسط هیأت مرکزی گزینش، مستند رأی دیوان قرار گرفته است که مطابق نظر قاضی، «با بررسی... پرونده گزینشی شاکی، دلیل و مدرک محکمه‌پسندی که تخلف شاکی را از موازین شرعی و قانونی اثبات و احراز نماید... ملاحظه نگردید و با عنایت به مقررات براءت... حکم به نقض رأی معترض‌عنه ... صادر و اعلام می‌گردد»^{۱۷}.

مقررات لاضرر؛ منع اضرار به غیر و لزوم جبران خسارت

مطابق ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید». همچنین شمول کلی مقررات ۴۰ قانون اساسی به «منع اضرار به غیر» حکم می‌نماید و نیز مطابق آنچه پیش‌تر بیان شد، بند ۱۴ مقررات ۳ قانون اساسی، دولت را موظف می‌داند تا همه امکانات خود را برای تأمین حقوق همه‌جانبه افراد به کار بگیرد و پاسداری از آن مطابق حکم مقررات ۱۷۳ با دیوان عدالت اداری است. علاوه بر این، در فقه اسلامی، لاضرر به معنای نفی مشروعیت هر گونه ضرر و اضرار در اسلام از مقررات بنیادین پذیرفته شده است. لذا مقررات لاضرر از مقررات مقرر در قانون و شرع اسلام است که در رویه قضایی دیوان به رسمیت شناخته شده است. بر اساس این مقررات، مقام دولتی صرفاً باید بر اساس منافع عمومی عمل کرده و خدمتگزار باشد و نه این‌که موجب تضییع حقوق افراد شود، مگر مصلحت عمومی و منافع جمعی در کار باشد. لذا اساساً مقررات بر این است که اقدام مقام دولتی به شهروندان ضرر نرساند و موجب تضییع حقوق افراد نشود.^{۱۸}

^{۱۵} زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال مقررات انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، راهبرد شماره ۶۱، ۱۳۹۰، ص ۱۵۶

^{۱۶} هداوند، مهدی و داود کاظمی، «تأملی بر مقررات مدرن حقوق سیاسی در قانون مدیریت خدمات کشوری»، مجله راهبرد، ش ۶۷، س ۲۲، ۱۳۹۲، ص ۷۰

^{۱۷} بچستانی، نیلوفر شریف «اجرای موازین حقوق بشر مناسب‌ترین راه برای مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه حقوق عمومی، ش ۲، ۱۳۸۵، ص ۶۵

^{۱۸} نوابخش، مهرداد، فاروق کریمی، «واکاوی مفهوم قدرت در نظریات میشل فوکو»، فصلنامه مطالعات سیاسی، سال اول، پیش شماره ۲، ۱۳۸۸، صص ۴۹-۶۵

بحث و نتیجه گیری

مقررات حقوق سیاسی به طور کلی در دو قانون اصلی نظم هنجاری (قانون تبعیت و قانون تعادل) عمل می‌نماید که هر یک به واسطه ساختار مقررات حقوقی، حاکم می‌شود. ساختار مقررات حقوق سیاسی را دو صورت عَرَضی شکلی، و ذاتی ماهوی تشکیل می‌دهد. از یک سو، ساختار شکلی مقررات حقوق سیاسی را گزاره‌های حقوقی وصفی آن برقرار می‌سازد که همچون صورت ذاتی شکلی قاعده حقوقی از قانون تبعیت، پیروی می‌کنند. بر اساس قانون تبعیت، نظم هنجاری حقوقی، دارای سلسله مراتب دستوری، انسجام و یکپارچگی است؛ از این رو هر قاعده حقوقی تالی در احکام و دستورات خود تابع و پیرو قاعده حقوقی عالی در سلسله مراتب هنجاری است و لذا گزاره‌های وصفی مقررات حقوق سیاسی مادامی که با این نظم دستوری مغایرتی نداشته و تحت ضوابط و سلسله احکام آن قرار گیرند، معتبر شناخته می‌شوند. از سوی دیگر، صورت ذاتی مقررات حقوق سیاسی در قالب احکام قانون تعادل عمل می‌کند. پیامد هنجاری مقررات حقوق سیاسی، غیرمستقیم و با اتکا به ساختار عَرَضی خود است. ساختار ماهوی مقررات، مشتمل بر گفتمان مفهومی است که ابعاد متعددی همچون مؤلفه‌های نظری و عینی حقوقی و فراحقوقی در آن دخیل هستند. مقررات حقوق سیاسی بر پایه بار ارزشی مبتنی بر ساختار ماهوی خود، در تقابل و تعامل با یکدیگر، از قانون تعادل پیروی می‌کنند.

بر پایه حکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقررات ۱۶۶ و ۱۶۷، قضات دیوان می‌توانند در زمان سکوت یا نقص قانون، برای تعیین حکم هر دعوا به مقررات حقوقی استناد نمایند: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است» و «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر. حکم قضیه را صادر نماید...». اقتدار مقررات مرسوم در رویه قضایی منتج از قیاس میان وضعیت‌های تقریباً یکسان میان پرونده‌های مشابه است که تکرار حضور مقررات در استنادات قضایی را میسر ساخته و بدان حیثیت اعتباری می‌بخشد. این امر در نظام‌های حقوقی رویه‌ای می‌تواند مبنای مقررات اعتبار یک مقررات حقوق سیاسی باشد اما در نظام حقوق موضوعه، اتکای مقررات مزبور به قانون امری ضروری برای اعتبار آن در نظم هنجاری است. به همین دلیل است که اگرچه مقررات حقوقی در نظام حقوقی کشورمان در عرض قواعد حقوقی قرار دارند، اما منبع مستقلاً محسوب نمی‌شوند و همواره تبیین اعتبار قانونی آن از سوی قاضی الزامی است. لذا اعتبار قانونی یک مقررات حقوق سیاسی در نظام حقوقی کشورمان به معنای اتکای قطعی آن به حکم مشخصی از قانون اساسی یا قوانین عادی است.

با عنایت به نقش بسیار پررنگ مقررات حقوقی در نظام حقوق سیاسی کنونی کشورمان و انعکاس احکام آن‌ها در روح اسناد حقوقی اعم از سخت (همچون قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون سلامت اداری) و نرم (همچون منشور حقوق شهروندی مصوب ریاست جمهوری و نیز مصوبه شورای عالی اداری در هیمن خصوص) جای پیشنهاد دارد که در پژوهش‌های مجزا و گسترده‌ای به هر یک از مصادیق این مقررات پرداخته شده و بومی‌سازی و بازتعریف مقررات حقوقی مرسوم در نظام‌های حقوق سیاسی پیشرفته را در نظام حقوقی کشورمان امکان‌سنجی نماییم. به دلیل گستردگی موضوع، مجال توسعه همه مباحث به طور تفصیلی وجود نداشت؛ لذا پیشنهاد می‌شود هر یک از موضوعات وابسته این رساله، در پژوهش‌های آتی پژوهش‌گران ارزشمند کشورمان مورد تحقیق و تعمق بیشتری قرار گیرد تا نسبت به این پدیده بسیار مهم در حقوق سیاسی کشورمان دانش و آگاهی کامل از سوی قضات و سایر اقدار حقوقدانان به دست آید.

منابع

۱. ابدالی، مهرزاد، «تحلیل مفاهیم اعتبار حقوقی و هنجار حقوقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۳۸۹ شماره ۲ (پیاپی ۶۷)، ص ۲۸-۱.
۲. احمدی، بابک، ساختار و هرمنوتیک، تهران، نشر گام نو، ۱۳۸۰.
۳. استاینر، هیلل، «مفهوم عدالت»، ترجمه محمد راسخ، مجلس و پژوهش، سال دهم، ش ۱۳۸۲، ۳۸، صص ۱۷-۴۱.
۴. بجستانی، نیلوفر شریف «اجرای موازین حقوق بشر مناسب‌ترین راه برای مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه حقوق عمومی، ش ۲، ۱۳۸۵، ص ۶۵.
۵. بزرگی، وحید، «پسانوگرایی: دریدا، فوکو و لیوتار»، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۱۱ و ۱۱۲، ۱۳۷۵، ص ۷۹.
۶. بشیری، عباس، «حکمرانی خوب، فساد و رشد اقتصادی»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۱۳۹۰، ۴۸، ص ۷۳.
۷. بولانژه، ژان «مقررات کلی حقوق و حقوق موضوعه»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۱۳۷۶، ۳۶، ص ۸۷.
۸. پتفت، آرین و احمد مومنی راد «ابعاد اخلاقی قواعد حاکم بر حرفه مطبوعات در جمهوری اسلامی ایران»، مجله پژوهش‌های اخلاقی، سال چهارم، شماره ۱، ۱۳۹۲، صص ۱۴۷-۱۶۴.
۹. پتفت، آرین و محمدرضا ویژه «واکاوی مفهوم پسامدرن حاکمیت از دیدگاه حقوق عمومی با تأکید بر اندیشه‌های فوکو»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، دوره ۸، شماره ۵۲، ۱۳۹۵، صص ۹-۳۲.
۱۰. پتفت، آرین و محمدرضا ویژه، «مقررات رعایت تشریفات قانونی در بازرگاری قضایی ایالات متحده آمریکا»، فصلنامه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۸، شماره ۴، ۱۳۹۵، صص ۱-۳۰.
۱۱. تنگستانی، محمدقاسم (گردآورنده)، نحوه استناد موجه به مقررات حقوقی در رسیدگی قضایی، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۶.
۱۲. جعفری‌تبار، حسن، مبانی فلسفی تفسیر حقوقی، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۳.
۱۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۹.
۱۴. زارعی، محمد حسین «حاکمیت قانون و اندیشه سیاسی و حقوقی» نامه مفید، ش ۲۶، صص ۵۵-۵۸.
۱۵. زارعی، محمدحسین و مرکز مالگیری، احمد، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴۲، ۱۳۸۴، صص ۱۵۱-۱۹۷.
۱۶. زارعی، محمدحسین و مسیح بهنیا، «تأملی بر امکان اعمال مقررات انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری»، راهبرد شماره ۶۱، ۱۳۹۰، ص ۱۵۶.
۱۷. زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۳۸۳، ۴۰، ص ۱۵۶.
۱۸. کارگزاری، جواد و حسن نبی‌لو «اجرای صلاحیت‌های اختیاری توسط مقامات اداری» نشریه اطلاع رسانی حقوق، ش ۱۳، ۱۳۸۷، ص ۱۱.
۱۹. کاسز، سابینو، شکل‌گیری حقوق سیاسی: مطالعه تاریخی تطبیقی حقوق سیاسی انگلستان و فرانسه، ترجمه مجتبی واعظی، تهران، انتشارات شهرداد، ۱۳۹۲.
۲۰. کانت، امانوئل، فلسفه حقوق، ترجمه منوچهر صانعی دره‌بیدی، تهران، نقش و نگار، ۱۳۸۰.

۲۱. گرجی، علی اکبر، «چشم انداز کنونی حقوق اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ش ۱، ۱۳۸۲، ص ۲۵۷.
۲۲. مرکزالمیری، احمد، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، ویراست دوم، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۲۳. مشکینی، شیخ علی، اصطلاحات الاصول، قم، کتابخانه مدرسه فقهت، ج اول، ۱۳۷۴.
۲۴. مظفر، محمدرضا، مقررات الفقه، قم، کتابخانه مدرسه فقهت، جلد ۱.
۲۵. موسی‌زاده، رضا، حقوق سیاسی، چ دهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷.
۲۶. نقیبی منفرد، حسام، حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، موسسه مطالعات و پژوهش حقوقی، تهران، ۱۳۸۹.
۲۷. هداوند، مهدی، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی و تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، ش ۹، صص ۷-۵۶.
۲۸. هوشنگی، حسین و عزیزالله فضلی، «تبیین ماهیت گزاره‌های حقوقی در پرتو دیالکتیک واقعیت و اعتبار» پژوهش‌های اخلاقی، سال دوم، شماره ۷، ۱۳۹۱، صص ۱۳۶-۱۱۳.