

نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه

دهم: «عدالت اداری و استخدامی در قوانین و مقررات

جمهوری اسلامی ایران»

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۸۹

مهرماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	بخش اول - عدالت اداری
۲۴	بخش دوم - عدالت استخدامی
۳۶	جمع بندی و نتیجه گیری
۳۸	منابع و مأخذ



## دهم: «عدالت اداری و استخدامی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»

### چکیده

حقوق عمومی و اداری تحقق عدالت در روابط فرمانروایان و فرمانبران را می‌جوید و با سازوکارهای خاص خود می‌کوشد به این خواسته جامه عمل بپوشاند. در این راستا عدالت اداری را می‌توان به عدالت حاکم بر روابط فرمانروایان و فرمانبران در حوزه اداره عمومی از طریق انقیاد اداره به حقوق و با کمک تضمین‌های اداری و قضایی تعریف کرد. عدالت استخدامی نیز به‌مثابه یکی از مصادیق و شقوق نظام عدالت اداری از این قاعده مستثنا نیست. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در این زمینه ضمن تأثیرپذیری از آموزه‌های شریعت مقدس اسلام در خصوص نحوه سلوک و مشاوره حاکمان با مردم و لزوم رسیدگی به شکایات آنها از نهادهای عمومی، از یافته‌های نوین حقوق اداری و استخدامی بهره‌جسته است. در این مقاله با پرداختن به مفاهیم اساسی عدالت اداری و استخدامی به بررسی جایگاه نظام حقوقی خودمان در این ارتباط خواهیم پرداخت. بدون تردید در این زمینه نارسایی‌ها و کاستی‌هایی وجود خواهد داشت که می‌توان با پیش‌بینی نهادهای لازم از ظرفیت‌ها و باورهای دینی و قانونی استفاده برد.

### مقدمه

حقوق عمومی و اداری، حقوق حاکم بر فعالیت‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی و روابط آنها با مردم است. نقش این حقوق تنظیم عملکرد سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی است، تا در راستای منافع عمومی حرکت کرده و در صورت تخلف و تخطی مأموران و نهادهای عمومی از قوانین و مقررات مربوطه از طریق ضمانت اجراهای حقوقی با این تخلفات برخورد و حتی‌الامکان آثار سوء این اقدامات رفع گردد. از آنجا که مسائل مربوط به حقوق اداری از عملکرد نهادهای اداری عمومی در رابطه با کارکرد شایسته و قانونمند و در ارتباط با مردم برمی‌خیزند، لذا این مردم هستند که در درون این رابطه نقش مهمی دارند. چراکه قواعد حقوق اداری برای کارکرد هرچه بهتر ادارات دولتی شکل گرفته تا خیر و نفع عمومی به شکلی شایسته تأمین شده و از حقوق

شهروندان در مقابل نهادهای دولتی و عمومی صیانت به عمل آید.

عدالت اداری<sup>۱</sup> نیز در ارتباط مردم با ادارات عمومی و دولتی است که مطرح می‌شود. بدین نحو که مردم در برابر سازمان‌های دولتی و عمومی از حقوقی برخوردار هستند و تحقق این حقوق مهمترین هدف حقوق اداری و نظام عدالت اداری به‌شمار می‌آید. نظام عدالت اداری طیفی گسترده از مسائل و موضوعات را دربرمی‌گیرد که در کانون این نظام صیانت از حقوق مردم قرار دارد. عدالت استخدامی را نیز می‌توان یکی از شقوق عدالت اداری در معنای عام آن دانست که در آن از شرایط عادلانه ورود و انجام خدمت در ادارات و نهادهای عمومی و دولتی سخن به میان می‌آید و به حقوق شهروندان در ورود به خدمت عمومی و در طول انجام آن پرداخته می‌شود.

نظام عدالت اداری و حقوق عمومی در کشور ما با انقلاب شکوهمند اسلامی وارد مرحله‌ای تازه و البته پربار گردید. تصویب قوانین و مقررات گوناگون اداری و استخدامی و ایجاد نهادهای نظارت قضایی و اداری بر اعمال دولت از مظاهر این تحول به‌شمار می‌آیند. با این وجود در برخی زمینه‌ها هنوز نارسایی‌هایی وجود دارد که امید می‌رود با تحقیقات مستمر و ارائه راهکارهای نوین و منطبق با آموزه‌های اسلامی در ابعاد تقنینی و اجرایی این نقایص و کاستی‌ها رفع شده و راه نظام عدالت اداری و استخدامی کشور ما به‌سوی نظام احسن در این زمینه هموار گردد.

اصولاً در این نوشتار، پرسش محوری، چیستی مفاهیم و مبانی عدالت اداری و استخدامی و جایگاه نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص است و اینکه این نظام تا چه اندازه با معیارها و شاخص‌های عدالت اداری و استخدامی مطابق و هماهنگ می‌باشد و چگونه می‌توان ظرفیت‌های قانونی کشور را به‌منظور ارائه راهکارهایی در زمینه تحقق هرچه شایسته‌تر عدالت اداری و استخدامی گسترش داد و تقویت کرد؟ بدین منظور در ابتدای امر، پرداختن به مبانی و مفاهیم مربوط در این زمینه ضرورت دارد. اینکه اساساً عدالت اداری و استخدامی چیستند و مبانی و شاخص‌های آنها کدامند؟ درواقع با بحث از این مفاهیم و نهادها زمینه را برای ورود به مباحث اصلی این نوشتار در ارتباط با نظام حقوقی کشورمان فراهم خواهیم آورد.

۱. در رابطه با مفهوم و مبانی عدالت اداری در بخش مربوطه (بخش دوم) توضیحات کافی داده خواهد شد.



## بخش اول - عدالت اداری

قسط و عدالت را می‌توان از جمله مفاهیم اساسی و محوری در نظام اجتماعی اسلام دانست. در این خصوص هرچند می‌توان حسن عدل را از جمله قواعد بدیهی محسوب نمود لکن اهمیت مسئله تا آنجاست که آیات و روایات متعددی بر آن تأکید نموده‌اند. الگوی عدالت ریشه در آفرینش الهی دارد. «الذی اعطی کل شیء خلق ثم هدی» (طه/۵۰) «الذی خَلَقَ فَسَوَّآکَ فَعَدَّلَکَ» (انفطار/۷) براین اساس عدالت بر محور حق و براساس رعایت استحقاق‌هاست و تبعیض در عطا نسبت به دو فرد متساوی در استحقاق ظلم است (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ص ۲۳۲).

اما عدالت، به معنای خاص کلمه در لسان حقوقی، برابر داشتن اشخاص و اشیاست (کاتوزیان، ج ۱، ۱۳۸۰، ص ۶۲۳) و همین مفهوم برابری است که در کانون تمامی تعاریف موجود از عدالت جایگاه خود را حفظ می‌نماید (همان، ص ۶۲۱)<sup>۱</sup> تحقق این برابری در گستره روابط فرمانروایان و فرمانبران در قلمرو اداره عمومی را می‌توان هدف نظام عدالت اداری دانست. یعنی نظامی که در برگرفته مجموعه‌ای از نهادها و فرآیندهاست که هدف از تأسیس‌شان، تنظیم عادلانه روابط دستگاه اداری کشور با شهروندان است. در این بخش ابتدا مفهوم و مبانی عدالت اداری مورد مطالعه قرار گرفته و در ادامه با توجه به الگوها و فرآیندهای تحقق‌بخش عدالت اداری، قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران در زمینه عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌گیرند تا در ضمن این بررسی و کنکاش در حد امکان نقاط ضعف و قوت نظام عدالت اداری ایران روشن گردد.

### مبحث اول - مفهوم و مبانی عدالت اداری

#### گفتار اول - مفهوم عدالت اداری

عدالت اداری را در یک معنا باید مفهومی دانست که از تولد آن به نسبت سایر انواع عدالت یعنی عدالت مدنی و کیفری مدت چندانی نمی‌گذرد. اما محدود شدن حاکمیت به وسیله قواعد حقوقی، عمری تقریباً به اندازه اندیشه حقوق فطری و طبیعی دارد. زیرا در این نظام فکری، حاکمیت دولت محدود به قواعدی برتر و عالی است که تجاوز به این اصول و قواعد، دولت متجاوز را نامشروع می‌کند (احمدوند، ۱۳۹۰، ص ۵۲).

۱. برای مطالعه بیشتر در زمینه نظریه‌های عدالت نک: عدالت اداری در حقوق ایران، تألیف نگارنده، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۰.

اما عدالت اداری را می‌توان به «عدالت حاکم در روابط فرمانروایان و فرمانبران در حوزه اداره عمومی از طریق انقیاد اداره به حقوق و با کمک تضمین‌های اداری و قضایی» تعریف کرد (همان، ص ۵۴) و نظام عدالت اداری، را مجموعه‌ای از نهادها و فرآیندهایی دانست که هدف از ایجاد و وضع آنها تنظیم و تنسيق عادلانه روابط دستگاه اداری کشور با مردم است.

بنابراین عدالت اداری در دو بُعد مطرح می‌گردد. از یکسو عدالت اداری را باید در انقیاد اداره به حقوق و قانون جویا شد. اینکه اداره یا دولت باید محدود و مقید به قانون باشد سنگ بنای تحقق عدالت اداری به‌شمار می‌آید. چراکه اگر اداره خودسرانه و بدون تکیه به هیچ مستند قانونی یا حقوقی عمل نماید، سخن گفتن از عدالت فاقد محمل خواهد بود و ازسوی دیگر تا جامعه‌ای با تکیه بر نظام ضمانت اجرای حقوقی بازدارنده در چارچوب نهادهای قضایی و طی فرآیندهای قانونی، به دفاع از حقوق عمومی و عدالت اداری برخیزد، هیچگونه مبنا و منشأ نظری برپایه هر نوع تحلیلی، اقتدار دولت را به خودی خود محدود نخواهد کرد. مفاهیمی از قبیل «دولت قانونی»، «دولت حقوقی» (قانونمند)، «نظارت قضایی» و «رعایت تشریفات قانونی» جملگی ناظر بر همین واقعیت بوده و تلاش‌هایی در جهت انقیاد سازمان دولت به حقوق‌اند به‌طوری که با تضمین‌هایی قضایی و آمره این انقیاد حفظ، ساماندهی و تقویت شود.

### گفتار دوم - مبانی عدالت اداری

عدالت اداری دارای مبانی‌ای است که بدون پرداختن به این مبانی نمی‌توان به بحث پیرامون آن پرداخت. اما قبل از پرداختن به مبانی عدالت اداری در ادبیات حقوقی معاصر، در رابطه با مبانی عدالت اداری از دیدگاه اسلامی باید گفت، از آنجایی که اساساً محور آموزه‌های شریعت اسلام، مبحث عدالت است، (مطهری، ۱۳۷۷، ص ۳۴ و سجادی، ۱۳۸۰، ص ۱۳۰). حاکمان و مدیران جامعه باید با مردم براساس اصول عدالت رفتار نمایند. همچنان‌که در برخی روایات اسلامی تأثیر ظلم و بی‌عدالتی در زوال دولت‌ها و حکومت‌ها بدتر از کفر و الحاد دانسته شده است<sup>۱</sup> (اصول کافی) بر همین اساس می‌توان ادعا نمود سنگ بنای اداره جامعه از نظر اسلام عدالت است و شرایط در جامعه اسلامی باید به‌گونه‌ای باشد که داد مظلوم از ظالم ستانده شود و رعایا بتوانند بدون لکنت، ادای حقوق خود را از مسئولان اداری مطالبه کرده و آنها را به انجام وظایف‌شان متوجه نمایند. حضرت علی (ع) در دستورات و فرامین خویش به مسئولان و کارگزاران همواره به حقوق ارباب

۱. «الملك یبقی مع الكفر و لایبقی مع الظلم».



رجوع اولویت داده و کارگزاران را به رعایت این حقوق مکلف نموده‌اند.

ایشان به‌ویژه، به ارتباط مستقیم مسئولان اداری با مردم عنایت نشان داده و به مالک اشتر گوشزد می‌نمایند: روی پوشیدنت از مردم به درازا نکشد. زیرا روی پوشیدن والیان از رعیت خود، گونه‌ای نامهربانی به آنهاست و سبب می‌گردد که از امور ملک آگاهی اندکی داشته باشند (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳) الگویی اینچنین از رفتار مدیران با مردم در قلمرو اداره عمومی که بر محور عدالت می‌گردد، الگویی مطلوب است که باید هم در عرصه برنامه‌ریزی و مقرراتگذاری اداری به‌عنوان شاخص در نظر گرفته شود و هم در گستره اجرا و عمل.

اما از طرف دیگر عدالت اداری آنچنان که امروزه در ادبیات حقوقی جهان مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، دارای مبانی‌ای است که کم‌وبیش در سه عنوان کلی قابل بحث و طرح خواهد بود. این عناوین عبارتند از: حاکمیت قانون، مفهوم مشارکت و نظارت قضایی.

#### الف) حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یعنی حکومت قواعد حقوقی منصفانه، عادلانه، غیرشخصی، کلی و نوعی از پیش تعریف و منتشر شده بجای حکومت اراده و تمایلات شخصی افراد. براین اساس اصول و معیارهای کلی، نوعی و بدون ابهام، صلاحیت و حدود اختیارات کارگزاران عمومی را از پیش و به‌صورت ایجابی و نسبتاً پایدار تعیین می‌کنند و بدین ترتیب کارگزاران عمومی مکلف هستند کلیه اقدامات و تصمیمات خود را مستند و مدلل سازند به‌علاوه مقامات عمومی باید صلاحیت‌ها و اختیارات خود را با رعایت انصاف رویه‌ای و در جهت اهداف مقنن اعمال کنند (هداوند، ۱۳۸۷، ص ۱۰).

به‌تبع همین امر اصولاً حاکمیت قانون وقتی محقق می‌شود که افراد بتوانند آنجا که دستگاه اداری برخلاف قانون عمل می‌کند به مراجع مستقل و بی‌طرفی رجوع و احقاق حق نمایند و چنانچه زبانی به آنها وارد آمده باشد جبران آن را بخواهند. لذا ملازم حاکمیت قانون، وجود مراجع و دادگاه‌هایی است که بتوانند به دعاوی و شکایات مردم در زمینه‌های اداری رسیدگی کنند.

(طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶، ص ۹ - ۴۸ و نیز Hawake & Parpworth, 1998, P. 2).

بنابراین می‌توان حاکمیت قانون در حوزه اعمال کارکنان و کارگزاران دولتی را در یک معنا همان عمل در حیطه صلاحیت و مستند و مدلل بودن تصمیمات آنان دانست. نکته مهمی که در این باب باید به یاد داشت آن است که باید در صورت تخطی مأموران و مقامات دولتی و خروج از چارچوب صلاحیت، بتوان تصمیمات و اعمال خاطیان را با اتخاذ تدابیری حقوقی و قضایی در مراجعی خاص بنا به مورد اصلاح و یا ابطال نمود.

### ب) مفهوم مشارکت

مفهوم مشارکت را می‌توان یکی از مبانی و مقدمات مهم عدالت اداری به‌شمار آورد. امروزه با توجه به گسترش اندیشه‌های مردم‌سالارانه ضرورت توجه به آرا و نظرات عمومی به‌ویژه در قلمرو اداره امور عمومی غیرقابل انکار است و اصولاً مردم‌سالاری را حکومت جمعی دانسته‌اند که در آن بسیاری از اعضای اجتماع به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در گرفتن تصمیم‌هایی که به همه آنها مربوط می‌شود شرکت داشته یا می‌توانند شرکت داشته باشند (کوهن، ۱۳۷۳، ص ۲۷). مفهوم مشارکت را به‌طور خاص می‌توان در آیین تصمیم‌گیری اداری<sup>۱</sup> به‌عنوان یکی از فرآیندهای تحقق‌بخش عدالت اداری مشاهده نمود که سیمای خود را در آن به نحو بارزی آشکار می‌سازد. در رابطه با این مفهوم در بحث پیرامون آیین تصمیم‌گیری اداری توضیحات بیشتری داده خواهد شد.

### ج) نظارت قضایی<sup>۲</sup>

امروزه مباحث مربوط به نظارت قضایی<sup>۲</sup> بخش مهمی از گفتمان حقوق اداری و عمومی جدید را به‌خود اختصاص داده است. هرچند نظارت قضایی را می‌توان یکی از لوازم حاکمیت قانون و از نتایج آن محسوب نمود و در حقیقت نظارت قضایی بر اعمال دولت (در معنای عام) و حاکمیت قانون دو مفهوم در هم تنیده‌اند که تحقق یکی بدون دیگری امکانپذیر نمی‌باشد (گرچی، ۱۳۸۷، ص ۱۵۱)، اما طرح جداگانه آن، بدین سبب است که اصولاً نظارت قضایی اهمیتی فوق‌العاده به‌ویژه در گستره اداره امور عمومی دارد و در بسیاری از موارد به‌واسطه نظارت قضایی، امکان احقاق حقوق شهروندان در مقابل دستگاه پرهیمنه اداره فراهم آمده است.

نظارت قضایی به‌طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نمایند (زارعی، ۱۳۷۶، ص ۳۶) و به تطبیق و بازبینی عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازند (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۲۱). ضمانت اجرای این نظارت ابطال مقررات یا اعمال مخالف قوانین می‌باشد.

بنابراین برقراری عدالت اداری که مستلزم انقیاد اداره به رعایت قانون در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور در قلمرو روابط شهروندان و اداره می‌باشد، اقتضای آن را دارد، در مواردی که

1. Administrative Procedure

2. Judicial Review

۳. برای آشنایی با معانی متفاوت نظارت قضایی نک: نظارت قضایی، تحلیل مفهومی، تحولات اساسی، مهدی هداوند، نشریه حقوق

اساسی، شماره ۸، تابستان ۱۳۸۷.



تصمیمات و اعمال دولت مخالف قوانین است و تضییع حقوق شهروندان را در پی دارد، بتوان در یک مرجع قضایی، اعتبار این تصمیم یا عمل مغایر قانون را به چالش کشید. علاوه بر این در همین زمینه می‌توان خاطرنشان کرد که اصولاً در مفهوم نظارت قضایی، مفهوم پاسخگویی و مسئولیت<sup>۱</sup> نیز وجود دارد. مفهوم پاسخگویی که از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب<sup>۲</sup> به‌شمار می‌آید، بر مسئولیت مدیران کشور در برابر مردم تأکید می‌ورزد (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۵۶) و همین مفهوم در برقراری نظام عدالت اداری نقشی پایه‌ای ایفا می‌نماید.

### مبحث دوم - بررسی فرآیندهای تحقق بخش عدالت اداری

از آنچه در خصوص مفهوم و مبانی عدالت اداری بیان گردید مشخص شد که از یک طرف اداره باید در اعمال و تصمیمات خویش مقید به قانون باشد که این امر در آیین تصمیم‌گیری اداری و اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری به ظهور می‌رسد و از طرف دیگر بدون وجود ضمانت اجرای حقوقی بازدارنده، نمی‌توان از الزام اداره به رعایت قانون در تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور سخن گفت. بنابراین عدالت اداری را می‌توان در دو فرآیند عمده بررسی نمود: یکی «آیین تصمیم‌گیری اداری» و دیگری «دادرسی اداری» در ادامه ابتدا به بررسی این فرآیندها پرداخته و در مباحث آتی نظام عدالت اداری در کشور ایران را براساس این مفاهیم مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

#### گفتار اول - آیین تصمیم‌گیری اداری

«آیین تصمیم‌گیری اداری، آیینی است که از سوی قانونگذار تعیین می‌شود تا دستگاه‌های مختلف اداری در کشور، در تصمیم‌گیری‌های خود از آن تبعیت کنند. عدم پیروی از این آیین می‌تواند باعث شود تصمیمات مزبور در نهادهای قضایی ابطال شوند» (آقایی طوق و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۷۹). این آیین‌ها در واقع نحوه و چگونگی به‌کارگیری صلاحیت‌های مقامات و نهادهای اداری را ترسیم می‌نمایند. در این راستا تصمیمات اداری باید مستدل بوده و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف به ارائه دلایل و مستندات تصمیم خود می‌باشد (هداوند، جلد دوم، ۱۳۸۹، ص ۴۸۶).

آیین تصمیم‌گیری اداری در حقوق اداری جدید به‌عنوان بخشی مهم از نظام عدالت اداری به‌شمار می‌رود. بر همین اساس مفهوم «انصاف آیینی» در رابطه با مسئله چگونگی کنترل و نظارت بر آیین تصمیم‌گیری اداری مطرح می‌گردد «پیامد انصاف آیینی (که به آن عدالت شکلی یا انصاف

---

1. Accountability  
2. Good Governance

رویه‌ای هم می‌گویند) این است که مقامات عمومی به هنگام تصمیم‌گیری مکلف به رعایت آیین‌ها و قواعد شکلی مشخصی هستند، که در بردارنده مجموعه‌ای از حق‌های آیینی و شکلی شهروندان است، از جمله حق برخورداری از فرصت کافی برای آماده کردن پاسخ سؤالات و دفاع مناسب، حق دسترسی به پرونده، فرصت اظهارنظر شفاهی، داشتن فرصت برای فراخواندن و پرسیدن سؤال مستقیم از شهود طرف مقابل و طرف دعوی، حق معرفی وکیل و حق برخورداری از تصمیم بدون جانبداری و پیش‌داوری» (همان، ص ۴۸۰) این موارد را می‌توان از جمله اصول عدالت شکلی و انصاف رویه‌ای در آیین تصمیم‌گیری اداری قلمداد نمود.

مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری اداری نیز به‌عنوان پدیده‌ای نوظهور که در کشورهای پیشرفته مورد استفاده قرار می‌گیرد، در همین راستا مطرح می‌گردد. در این فرآیند قبل از آنکه مقامات و مسئولین اداری اقدام به اتخاذ تصمیمات نمایند، از طریق یک بستر قانونی امکانی فراهم می‌شود تا اداره بتواند از آرا و نظرات مردم پیرامون موضوعی که قرار است در مورد آن مقرره‌ای وضع و یا تصمیمی اتخاذ گردد، آگاهی یابد و در اتخاذ تصمیمات، خواسته‌ها و نظرات مردم را لحاظ کند. اهمیت این امر بدین لحاظ است که مردم می‌خواهند در فرآیند تصمیم‌گیری که بر آنها تأثیر می‌گذارد مشارکت داشته باشند. (Ponce, 2005, p. 554) همچنین این مقوله را می‌توان در راستای اعمال حق یا آزادی اظهارنظر، رعایت نیازها و آمال عمومی، ایجاد حسن تفاهم بین سازمان اداری و مراجعان آن و پیشرفت فکر دمکراسی قلمداد نمود. به همین جهت این اندیشه مخالف با پنهانکاری و دور نگهداشتن مردم از جریان‌ات عمومی و اداری است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۴۴۳-۵).

در مجموع با ورود اصول عدالت شکلی و انصاف رویه‌ای در آیین تصمیم‌گیری اداری آیین منصفانه تصمیم‌گیری شکل می‌گیرد و تمرکز خود را به دو مقوله منعطف می‌سازد، یکی اینکه تصمیم اداره پس از کسب آگاهی از نظرات شهروندان اتخاذ شود و دیگر اینکه در اتخاذ تصمیم اداری، پیش‌داوری‌ها دخالت نکنند (آقایی طوق، ۱۳۸۷، ص ۶۶).

امکان مشارکت عمومی را می‌توان به شیوه‌های مختلفی، بسته به حوزه و موضوع مورد نظر محقق نمود که مهمترین آنها عبارتند از: مشورت<sup>۱</sup> و تحقیق عمومی.<sup>۲</sup>

---

1. Consultation  
2. Public hearings



### الف) مشورت

مشورت نوعی نظرخواهی اداری است که قبل از تصمیم‌گیری‌های اداری از نمایندگان اشخاص یا گروه‌های ذینفع صورت می‌گیرد و هدف از آن استفاده از عقاید، افکار و پیشنهادهای افراد ذینفع جهت تکمیل و روشن کردن اطلاعات اداره و در مرحله بعد حفظ حقوق و منافع افراد، از طریق شرکت دادن افراد در تصمیم‌گیری‌هاست (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۶-۴۵۵).

### ب) تحقیق عمومی

تحقیق عمومی در واقع نوعی از مشورت است که در کشورهای آنگلو ساکسون به‌کار می‌رود و در آن اداره در مقام اتخاذ تصمیمات و وضع مقررات از نظرات افراد جامعه استفاده می‌کند. (Longley, 1999, P. 98-9) به عبارتی مقامات اداری قبل از گرفتن تصمیمات اداری از نظرات افرادی که این تصمیمات بر وضع آنها تأثیرگذار است اطلاع یافته و از این نظرات در فرآیند تصمیم‌گیری بهره می‌گیرند (Wade, 2004, P. 896-7) البته هرچند تحقیق عمومی یا تحقیق اداری یکی از رسوم اداری کشورهای آنگلو ساکسون است، اما امروزه در کشورهای دیگر نیز رواج یافته است.

تفاوت عمده «تحقیق عمومی» با «مشورت» آن است که در تحقیق عمومی، برخلاف مشورت، طرف شور اداره، نمایندگان منتخب اشخاص ذینفع و یا گروه‌های ذینفع نیست، بلکه طرف شور، همه اشخاص ذینفع هستند که می‌توانند در جلسه تحقیق حاضر گردیده و مستقیماً اظهار نظر نمایند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۴۵۸).

### گفتار دوم - دادرسی اداری

نظارت بر اعمال مقامات و نهادهای اداری در واقع ضامن اصل حاکمیت قانون در روابط اداره با مردم و حفظ سلامت نظام اداری براساس نظم عادلانه و پایدار می‌باشد. نظارت بر مقامات و سازمان‌های اداری با توجه به اقتدارات گسترده و وسعت روابط و مناسبات آنها با مردم از اهمیت بسزایی برخوردار است. چراکه با توجه به اقتدارات وسیعی که در اختیار مقامات و نهادهای مزبور قرار دارد زمینه انحراف و سوءاستفاده از قدرت را بیش از پیش از سوی مقامات و سازمان‌های اداری فراهم می‌سازد. به همین دلیل کنترل و نظارت بر اعمال این مقامات ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. دادرسی اداری را می‌توان مهمترین ابزار جهت تحقق این امر محسوب نمود.

دادرسی اداری در حقیقت فرآیندی است که به موجب آن یک شهروند می‌تواند از تصمیمات و اعمال اشخاص و نهادهای عمومی و دولتی که به تضییع حقوق وی انجامیده نزد یک مرجع اداری شکایت کرده و تقاضای رسیدگی داشته باشد و در نتیجه الزام دولت به رعایت قانون در تصمیمات

و اعمال خود را فراهم سازد. حقوق دادرسی اداری بخشی مهم از دولت قانونمند مدرن را تشکیل می‌دهد. (Kunnecke, 2007, P. 147) دولتی که در آن شهروندان با سلطه و اقتدار قواعد و قوانین روبرویند نه نهادها و اشخاص (احمدوند، ۱۳۸۹، ص ۸۸).

مقررات دادرسی اداری اگرچه در آغاز از آیین دادرسی مدنی اقتباس شده بود، اما امروزه با توجه به ویژگی خاص دعاوی اداری، آیین رسیدگی در محاکم اداری و نزد مقامات اداری دارای صلاحیت‌های شبه‌قضایی، در کشورهای دارای حقوق مدون، به آرامی به سمت یک استقلال نسبی حرکت کرده است. اما همین استقلال نسبی که در اکثر موارد منجر به عدم توجه کافی به حقوق شهروند در مقابل اداره گردیده، امروزه براساس «حق برخورداری از دادرسی منصفانه» محل انتقاد فراوان واقع شده است (یاوری، ۱۳۸۳، ص ۲۵۳).

درخصوص نظام دادرسی اداری اصولاً ما با دو نظام عمده روبرو هستیم. یکی نظام فرانسوی که در آن نظارت بر اعمال دولت از سوی نهادی که در درون خود قوه مجریه قرار دارد صورت می‌پذیرد. بدین ترتیب قوای مقننه و قضائیه صلاحیت اعمال نظارت بر اعمالی که از سوی ارگان‌های قوه مجریه صورت می‌پذیرد را ندارند (آقایی طوق، ۱۳۸۶، ص ۱۳۱) و دیگری نظام آنگلساکسون، که نظام واحدی درخصوص نظارت قضایی بر اعمال نهادهای عمومی وجود دارد و عملکرد دولت مانند اعمال عامه مردم محسوب می‌گردد و نهایتاً در دادگاه‌های عادی که بخشی از قوه قضائیه محسوب می‌گردند قابل بررسی می‌باشد. (Abraham, 1998, p. 298) البته در بطن این نظام، مراجع و دادگاه‌های متعدد و تخصصی به وجود آمده‌اند (انصاری، ۱۳۷۴، ص ۷۴) که در حد امکان کوشش بر آن است تا اعضای این مراجع از اشخاص متعهد و بی‌طرف تعیین گردند و در ضمن نظارت دادگاه‌های عادی بر آنها محفوظ بماند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۴۲۰).

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر پیش‌بینی مراجع اختصاصی اداری در بطن دستگاه‌های اجرایی و همچنین نهادی تحت عنوان «دیوان عدالت اداری» به‌عنوان مرجع اصلی رسیدگی نسبت به اعمال مقامات و نهادهای دولتی و تصمیمات و آرای صادره از سوی مراجع اختصاصی اداری سازوکار دیگری نیز جهت تحقق عدالت اداری و اصل حاکمیت قانون در اداره کشور در نظم قضایی حاکم تعبیه نموده است که دارای قلمرو محدودتری است. به‌موجب اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». در این سازوکار قضات دادگاه‌ها صرفاً در همان موارد



مطروحه نسبت به قانونی بودن تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی قضاوت می‌کنند. همچنین لازم به ذکر است که با توجه به صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به شکایات، اعمال و تصمیمات آن دسته از نهادها و مقاماتی عمومی که از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج می‌باشند، در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری می‌باشد.

بنابراین هرچند نظام دادرسی اداری در کشور ما با وجود مراجع اختصاصی اداری در بطن دستگاه‌های اجرایی و نهادی همچون دیوان عدالت اداری به الگوی فرانسوی نظارت قضایی نزدیک می‌شود. اما از سوی دیگر با وجود صلاحیت قضات دادگاه‌ها در عدم اجرای مقررات مخالف قوانین و مقررات اسلامی و صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به اعمال آن دسته از مقامات و نهادهای اداری که تحت شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار ندارند و وابستگی دیوان عدالت اداری به قوه قضائیه واجد برخی ویژگی‌های نظام آنگلساکسون نیز می‌باشد.

در خاتمه این قسمت باید در خاطر داشت که سازوکارهای تحقق بخش عدالت اداری که در حقیقت اجزای تشکیل‌دهنده این نهاد هستند را تنها نمی‌توان منحصر در این موارد دانست و بسیاری موارد بسته به دید حقوقی مربوطه می‌توانند از ابزارهای تحقق بخش عدالت اداری در جامعه ما باشند. مسائلی از قبیل مسئولیت مدنی دولت، قانون عام اداری (کد اداری)، نظام قانونگذاری عمومی و... از جمله این موارد هستند که پرداختن به آنها نیازمند بررسی مجزا است.<sup>۱</sup>

### مبحث سوم - بررسی نظام قانونی کشور جهت نیل به عدالت اداری

در این قسمت به مطالعه، ارزیابی و نقد قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران درخصوص مقوله عدالت اداری پرداخته می‌شود تا روشن گردد، تا چه میزان ظرفیت‌های قانونی کشور فراهم آورنده زمینه‌های لازم جهت تحقق عدالت اداری می‌باشند. در سال‌های اخیر نیز به‌ویژه با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۲/۱) از طرف مقام معظم رهبری، اصلاح ساختار اداری در جهت نیل هرچه افزون‌تر به عدالت اداری و عدالت‌محوری به یکی از اولویت‌های اصلی مدیران و مسئولان اداری کشور بدل گردیده است. بدون شک مطالعه در این حوزه مشخص می‌سازد که شهروندان از چه حقوقی در مقابل نهادها و سازمان‌های دولتی در این رابطه برخوردارند. در این نوشتار برای مطالعه در قوانین و مقررات کشور در ارتباط با عدالت اداری، به نقد و

۱. برای بررسی نسبتاً مبسوط این موضوعات در نظام عدالت اداری بنگرید به: عدالت اداری در حقوق ایران، تألیف نگارنده، تهران،

ارزیابی قوانین براساس فرآیندهای عدالت اداری پرداخته خواهد شد و در لابلای مطالب مطرح شده چالش‌ها و خلأهای قانونی، مورد اشاره واقع شده و پیشنهادهای راهکارهای لازم برای از میان بردن چالش‌ها و رفع خلأهای قانونی ارائه خواهد گردید. بدیهی است در این میان نقش مبانی اسلامی در میان دیگر عوامل از همه پررنگ‌تر است.

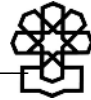
پیشتر گفتیم که عدالت اداری متشکل از دو فرآیند اصلی است: «آیین تصمیم‌گیری اداری» و دیگری «دادرسی اداری» حال به بررسی هرکدام از این مؤلفه‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

### گفتار اول - آیین تصمیم‌گیری اداری در نظام حقوقی ایران

#### الف) مبانی دینی آیین تصمیم‌گیری

در اینجا شایسته است با توجه به مبانی دینی نظام حقوقی حاکم بر کشور اشاره‌ای به مبانی اسلامی مشورت به‌عنوان یکی از آیین‌های تصمیم‌گیری داشته باشیم. اصولاً باید دانست که در شریعت مقدس اسلام مشورت برای دولتمردان گونه‌ای تکلیف است. آنان باید در تمامی سیاستگذاری‌ها راه مشورت بپویند و این حق مردم است که طرف مشورت قرار گیرند. دولت می‌باید تمام سیاستگذاری‌ها را با مردم در میان گذارد و نهادهای طرف مشورت و نیز کارشناسانی که در ابعاد مختلف کشورداری، طرف مشورت قرار می‌گیرند، باید مردمی و از متن جامعه و برگزیدگان مردم باشند (رشاد، ۱۳۸۰، صص ۵-۱۹۴).

از سوی دیگر در مقابل این تکلیف فرمانروایان، افراد جامعه اسلامی حق دارند که تقاضاهای خود را با شیوه‌های مناسب به مقام‌های حکومتی برسانند و در تصمیم‌گیری‌های کلان ملی مشارکت نمایند. زمامداران نیز همان‌گونه که اشاره گردید وظیفه دارند که با ایجاد راه‌های مطمئن از نیازمندی‌های مردم آگاه شده و در چارچوب ارزش‌های دینی و تأمین نیازمندی‌های مردم سیاستگذاری کنند. این کار افزون بر تحکیم روابط حکومت و مردم و کاهش فاصله میان آنها گمان هرگونه استبداد و زورگویی را از میان خواهد برد و اقتدار و تقویت جامعه اسلامی را در پی خواهد داشت (صالحی، ۱۳۸۳، ص ۴۸). در آموزه‌های اسلامی به تصمیم‌گیری برپایه مشورت در امور و پرهیز از تکروی و استبداد بسیار تأکید شده است و متون دینی اهمیت ویژه‌ای برای آن قائل شده‌اند. البته باید متذکر گردید که دامنه مشورت محدود به امور اجتماعی است و شامل احکام دینی نمی‌شود. آیات، روایات و سیره پیامبر گرامی اسلام و ائمه اطهار جملگی بر اهمیت این امر دلالت دارند و بیانگر اهمیت مشورت در امور مسلمانان است.



خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرماید: «و شاورهم فی الامر فاذا عزمت فتوکل علی الله» (آل عمران / ۱۵۹) و «و امرهم شوری بینهم» (شوری / ۳۸) پیامبر مکرم اسلام نیز در امور اجتماعی پیوسته با اطرافیان خود مشورت می‌کردند و همواره از استبداد رأی و تکروی نهی می‌فرمودند. پیامبر اکرم به امیرالمؤمنین می‌فرمایند: «یا علی، ما حارمنا استخاراً، و لانیم من استشار» «ای علی، هرگز سرگردان نخواهد ماند کسی که از خداوند درخواست رهنمود کند و هرگز پشیمان نمی‌شود آنکه کاری را با مشورت انجام دهد» (مجلسی، ج ۷۲، ۱۳۶۴، ص ۱۰۰).

امیر مؤمنان حضرت علی (ع) درباره شورا می‌فرمایند: «اضربوا بعضَ الرأیِ ببعضِ یَتَوَلَّدُ مِنْهُ الصَّوَابُ» «اندیشه‌ها را با یکدیگر بسنجید تا رأی صواب از آن آشکار گردد» (نهج البلاغه، حکمت ۱۷۳) یا «مَنْ لَزِمَ الْمَشَاوِرَةَ لَمْ یُعَدِّمْ عِنْدَ الصَّوَابِ مَادِحاً وَ عِنْدَ الْخَطَا عَازِراً» «کسی که مشاوره را پیشه کند و هر کاری را با مشورت انجام دهد، اگر درست درآید، کار او ستوده است و اگر نادرست درآید، جای نکوهش نیست و معذور خواهد بود». (عبدالواحد آمدی، ۱۳۶۵، ص ۴۴۲) امام صادق می‌فرماید: «اسْتَشَرَ الْعَاقِلُ مِنَ الرَّجُلِ الْوَرَعِ، فَانَّهُ لَا یَأْمُرُ إِلَّا بِخَیْرٍ وَ اِیَّاکَ وَ الْخِلَافَ، فَانْ خِلَافَ الْوَرَعِ الْعَاقِلُ مَفْسَدَةٌ فِی الدِّینِ وَ الدُّنْیَا» «با فرزندان پارسا مشاوره کن؛ زیرا جز به نیکی و صلاح دستور نمی‌دهند. زنهار تا با رأی آنان مخالفت نورزی که دین و دنیای خود را تباه ساخته‌ای!» (مجلسی، ج ۷۲، ۱۳۶۴، صص ۱۰۱ - ۱۰۲).

بنابراین با توجه به اهمیت خاصی که دین اسلام برای مشورت حاکمان و برنامه‌ریزان با مردم قائل شده به نظر می‌رسد آیین تصمیم‌گیری اداری در کشور ما دارای یک بنیان عمیق دینی و مذهبی است و به آن نباید به‌عنوان امری بیگانه و وارداتی نگریست. زمانی که مردم مورد مشورت قرار گیرند و از آرا و نظرات آنها در امر مقرراتگذاری بهره گرفته شود علاوه بر آنکه اجرای این مقررات به آسانی و با سهولت بیشتر و هزینه کمتری صورت می‌گیرد، افزایش اعتماد مردم به مسئولان و تقویت احترام متقابل را در پی خواهد داشت.

#### ب) نظام حقوقی آیین تصمیم‌گیری اداری در جمهوری اسلامی ایران

در ابتدا باید این نکته را خاطرنشان ساخت که منظور از آیین‌های تصمیم‌گیری اداری آن دسته قواعد و ضوابطی است که مقامات و نهادهای اداری متصدی اداره امور عمومی باید در تصمیم‌گیری‌های خود رعایت نمایند و در نتیجه با آن دسته از آیین‌هایی که مراجع اختصاصی اداری (یا شبه قضایی) در تصمیم‌گیری‌ها و صدور آرای خود باید لحاظ نمایند متفاوت می‌باشد. در رابطه با آیین‌های رسیدگی در این مراجع در قسمت دادرسی اداری صحبت خواهد شد.

اما در رابطه با آیین‌های تصمیم‌گیری اداری در کشور ما باید گفت که رویه منسجمی درخصوص فرآیند تصمیم‌گیری اداری درخصوص مراجع متصدی اداره امور عمومی وجود ندارد و نظام حقوقی ما فاقد شیوه‌ها و اصولی است که مقامات اداری در اتخاذ تصمیمات خود باید از آنها تبعیت نمایند. آنچه در این خصوص به نظر می‌رسد، فرآیند تصمیم‌گیری یک جریان یک‌طرفه یعنی از سوی اداره برای مردم است. به عبارت دیگر آیین و روندی که مقامات و دستگاه‌های اداری در تصمیم‌گیری‌های خود باید آنها را رعایت نمایند و عدم پیروی از آنها موجب ابطال این تصمیمات در مراجع صالحه می‌گردد، در نظام حقوقی ما تعیین نگردیده است و به تبع آن حق‌های آیینی و شکلی که بر همین اساس به مردم تعلق می‌یابد به رسمیت شناخته نشده است تا بدین وسیله قادر به درخواست ابطال تصمیماتی گردند که بدون رعایت ضوابط مربوط اتخاذ گردیده است.

مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری اداری نیز به عنوان یکی از آیین‌های مورد پذیرش در نظام‌های حقوقی مدرن همین وضعیت را دارد. به عبارتی در این خصوص هیچگونه بستر قانونی که از طریق آن این امکان فراهم گردد که مقامات و مسئولین اداری پیش از اقدام به اتخاذ تصمیمات بتوانند از آرا و نظرات مردم و افراد ذینفع پیرامون موضوعی که قرار است در مورد آن مقرره‌ای وضع و یا تصمیمی اتخاذ گردد، آگاهی یابد و در اتخاذ تصمیمات، خواسته‌ها و نظرات مردم و اشخاص ذینفع را لحاظ کند وجود ندارد. صرفاً در برخی موارد قانونگذار امکان مشارکت کارمندان دستگاه‌های اداری و یا برخی اشخاص و گروه‌های صاحب‌نظر (نه ذینفع) در اتخاذ تصمیمات را فراهم نموده است. در این خصوص می‌توان به ماده (۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره نمود که مقرر داشته، دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذیربط خود، سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند.

همچنین می‌توان به ایجاد کمیسیون مشورتی شورای عالی انقلاب فرهنگی که متشکل از نمایندگان سازمان‌های اداری مختلف اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشد، جهت بررسی و ارائه نظریات کارشناسی، ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای و طراحی شیوه‌ها و طریقه‌های اجرایی درخصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و اهداف این شورا اشاره نمود (آیین‌نامه اجرایی کمیسیون مشورتی مصوب ۱۳۷۱/۹/۲۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی) کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی وزارت دادگستری که متشکل از صاحب‌نظران قضایی می‌باشد، نیز در همین راستا می‌باشد (آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۳ شورای انقلاب).



ارائه نظریات مشورتی انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به دستگاه‌های اجرایی زیربط به جهت اجرای مؤثر مقررات مربوط به حقوق مصرف‌کنندگان که متشکل از برخی مقامات اداری و دولتی و برخی صاحب‌نظران می‌باشد (بند «۲» ماده (۱۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی) نیز از مصادیق استفاده از نظرات صاحب‌نظران و مقامات اداری در تصمیم‌گیری‌های خاص اداری است.

البته هرچند پیش‌بینی چنین سازوکارهایی می‌تواند منجر به اتخاذ تصمیماتی بهتر و مفیدتر گردد، لکن بدون تردید این امر نمی‌تواند در بردارنده نظرات اشخاص و گروه‌های ذینفع در یک تصمیم اداری و به تبع آن مزایایی که برای آن در نظر گرفته می‌شود باشد. در آیین مشورت یا تحقیق عمومی افرادی طرف شور و مشورت و نظرخواهی قرار خواهند گرفت که در تصمیمات مزبور ذینفع باشند. درحالی که اصولاً در موارد پیش‌بینی شده در قوانین ما طرف مشورت اداره اصولاً اشخاص صاحب‌نظر در زمینه مورد نظر یا سایر مقامات اداری می‌باشند که بدون شک نمی‌توانند تأمین‌کننده نظرات افراد و گروه‌های ذینفع باشند.

در این خصوص به نظر می‌رسد بتوان با استفاده از تجارب کشورهای مختلف درخصوص آیین تصمیم‌گیری اداری - چه به شکل مشورت و چه تحقیق عمومی - در کشور خودمان نیز با توجه به مبانی بومی و عقیدتی از این ترتیب بهره‌گیریم. این کار در مرحله نخست مستلزم آن است که با تدوین و تصویب قوانینی در این زمینه، آیین تصمیم‌گیری اداری به شکل قانونی و موضوعه درآید به نحوی که حالت عمومیت به خود گرفته و در مرحله بعد با تضمین‌های قانونی، از تخلف و تخطی از اصول و قواعد آن جلوگیری به عمل آید و در کنار و امتداد این مراحل باید با ترویج روحیه مشورت در سطح عمومی، این امکان از طریق نهادهای مدنی، سازمان‌ها و ادارات عمومی و دولتی برای مشورت فراهم شود تا رفته‌رفته آیین تحقیق و مشورت به صورت یک فرهنگ درآید.

### گفتار دوم - دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران

همانگونه که ذکر شد دادرسی اداری نیز از جمله ارکان عدالت اداری محسوب می‌گردد، که در این بخش به بررسی این مؤلفه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

به‌طور کلی مراجع رسیدگی به دعاوی اداری در کشور ما به دو بخش تقسیم می‌شوند. یک دسته از این مراجع، مراجع اختصاصی‌اند که در داخل برخی سازمان‌ها و نهادهای اداری برای حل اختلاف بین مردم و آن دستگاه‌ها و همچنین تخلفات کارکنان آنها ایجاد گردیده‌اند. اما علاوه بر این مراجع، یک مرجع عام نیز به نام دیوان عدالت اداری وجود دارد که به موجب اصل

یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم از سازمان‌ها و مقررات و مأموران دولتی را برعهده دارد. مراجع اختصاصی اداری در کشور ما متعددی که مهمترین آنها عبارتند از: کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما، مراجع حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مرجع انتظامی سردفتران و دفتریاران و... که مرجع تجدیدنظر از احکام برخی از آنها دیوان عدالت اداری قرار داده شده است. در این قسمت ابتدا به بررسی دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع عام رسیدگی به دعاوی اداری می‌پردازیم و سپس به نقش و جایگاه مراجع اختصاصی اداری خواهیم پرداخت.

### الف) دیوان عدالت اداری

مطابق شرع انور اسلام همواره باید برای حکومت‌شوندگان این امکان وجود داشته باشد که بتوانند از ظلم و اجحافی که از طرف مأموران حکومتی و نهادهای حاکم بر آنها رفته است شکایت نموده و به احقاق حقوق‌شان امیدوار باشند. با توجه به این نگاه و عقبه دینی، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی دیوان عدالت اداری به‌منظور پیگیری این اهداف متعالی در ساختار اداری و قضایی کشور ما به استناد اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تأسیس و بر مبنای قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ آغاز به کار کرد. قانون مزبور چندین نوبت مورد اصلاح واقع شد و در نهایت جای خود را به قانون جدید دیوان عدالت اداری که در نهایت در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. فعالیت این مرجع در چند دهه اخیر هرچند با تأملاتی همراه می‌باشد، لکن در مجموع نشان‌دهنده کارنامه‌ای نسبتاً قابل قبول در انجام وظایف محوله با توجه به معیارها و اصول شهروندمحوری بوده است (احمدوند، ۱۳۸۹، ۱۲۳ به بعد) نظر به جایگاه و اهمیت دیوان عدالت اداری لازم است که چالش‌های دادرسی اداری (که می‌تواند نقش یک مانع مهم را در تحقق عدالت اداری ایفا کند) با توجه به فعالیت این مرجع مورد بررسی قرار گیرد. نکته قابل توجه در این رابطه این است که رسیدگی دیوان در مواردی منطبق با معیارهای دادرسی منصفانه با توجه به معیارهای پذیرفته شده این نوع دادرسی، نمی‌باشد. در این خصوص می‌توان به مواردی که از عمده‌ترین موانع تحقق عدالت اداری محسوب می‌گردند اشاره نمود:

یکی از اصول اساسی دادرسی حق دسترسی به دادگاه است. به موجب اصل سی و چهارم قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند...». حق دسترسی به دادگاه به‌صورت عام و دادگستری اداری به نحو خاص را باید به‌مثابه ابزاری برای دستیابی



شهروند به دیگر حقوق خویش در نظر گرفت که از مقدمات ضروری اعمال حق دادخواهی است (راجی و مرکز مالگیری، ۱۳۸۷، ص ۵) درحالی که استقرار دیوان در تهران (ماده (۲) قانون دیوان عدالت اداری)، دسترسی به این مرجع را برای ساکنان دیگر شهرها با دشواری مواجه می‌کند، هرچند به نظر می‌رسد دیوان در پی ایجاد دفاتر استانی در استان‌های مختلف می‌باشد که بدون شک امر قابل تقدیری است، لکن بدون شک این امر نمی‌تواند اصل مزبور را به صورت تمام عیار محقق سازد. لذا ضروری است جهت تحقق این اصل شعب استانی دیوان ایجاد گردند.

از جمله اصول دیگر مربوط به دادرسی منصفانه اصل استماع علنی و برخورداری از مهلت دفاع است. در رسیدگی دیوان با توجه به ماده (۳۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که براساس آن احضار هریک از طرفین دعوی برای اخذ توضیح از اختیارات دیوان دانسته شده است، رسیدگی غیرعلنی است که این خود مغایر اصل علنی بودن رسیدگی‌ها به عنوان یکی از شاخص‌های دادرسی منصفانه می‌باشد. همچنین دیوان می‌تواند یکی از طرفین شکایت را برای رسیدگی و اخذ توضیح احضار نماید بدون اینکه ملزم به ابلاغ وقت به طرف مقابل باشد. درحالی که اطلاع از اظهارات و توضیحات یکی از طرفین دعوی به منظور دفاع و پاسخگویی نسبت به آن از حقوق مسلم طرف مقابل و اصول بدیهی دادرسی به شمار می‌رود و قضاوت و صدور رأی بر مبنای ادعاها و توضیحات یکی از طرفین بدون اعطای فرصت مناسب جهت پاسخگویی به طرف مقابل، به خصوص با توجه به غیرقابل تجدید نظر بودن آرای دیوان، می‌تواند مقرون به عدالت نباشد (صدرالحفاظی، ص ۵۶۹-۵۷۰).

حق بر تجدیدنظرخواهی نیز از دیگر اصول مربوط به دادرسی عادلانه می‌باشد «حق بر تجدیدنظرخواهی به معنای حق بر یک بررسی اصیل و بدون عجله به پرونده است که شامل مسائل ماهوی و شکلی پرونده می‌باشد» (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۲۵۲) متأسفانه در قانون اخیر دیوان حق بر تجدیدنظرخواهی تا حد زیادی محدود گردیده است. به موجب ماده (۷) قانون دیوان آرای صادره توسط شعب دیوان قطعی است و به موجب ماده (۱۶) و (۱۸) همین قانون صرفاً در موارد معدودی امکان تجدیدنظر از آرای دیوان پیش‌بینی گردیده است که به تشخیص قضات صادرکننده رأی، رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان نهاده شده است. این مسئله به خصوص در رابطه با آن دسته از آرای شعب دیوان که در مقام رسیدگی بدوی در خصوص اعتراضات و شکایات مردم نسبت به اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و مأموران آنها صادر می‌گردد و رسیدگی ماهوی می‌باشد، بیشتر نمایان می‌گردد.

از ایرادات عمده دیگری که در رابطه با صلاحیت دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد، دامنه شمول صلاحیت این مرجع به‌عنوان مرجع عام رسیدگی به شکایات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی می‌باشد. این امر در رابطه با نظامات و مقررات دولتی به نحو بارزتری مشخص می‌باشد. به‌خصوص در رابطه با برخی نهادها نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و تصمیمات و مصوبات اداری برخی نهادهای دیگر نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی اداری.

از ایرادات دیگر دادرسی در دیوان عدالت اداری عدم وجود آیین دادرسی مطابق قانون اخیرالتصویب می‌باشد. ماده (۴۸) قانون فعلی دیوان، قوه قضائیه را مکلف نموده آیین دادرسی دیوان را ظرف شش‌ماه تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. قانون مزبور تاکنون به تصویب نهایی نرسیده است و از این حیث محل انتقاد می‌باشد. قسمت اخیر ماده (۴۸) مقرر نموده «... تا زمان تصویب آیین دادرسی مزبور برطبق این قانون و قوانین سابق عمل خواهد شد» به‌نظر می‌رسد که منظور از قوانین سابق همان «آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب رئیس قوه قضائیه می‌باشد. درحالی که قوانین مربوط به دادرسی از آنجا که با پاره‌ای از حقوق اساسی شهروندان در ارتباط است باید در شکل قانون باشد.

اما با وجود تمامی این مطالب نباید این واقعیت را نادیده گرفت که دیوان در چند دهه‌ای که از فعالیت آن می‌گذرد در حراست و صیانت از حقوق شهروندی و تحقق عدالت اداری کارنامه‌ای قابل دفاع دارد.

اما بخش دیگری از نظم دادرسی اداری در کشور ما مراجع اختصاصی اداری می‌باشند، که در ذیل به بررسی این نظم در ارتباط با عدالت اداری می‌پردازیم.

#### ب) مراجع اداری اختصاصی

امروزه گستره فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی به اندازه‌ای توسعه‌یافته است که لزوم تخصص در جمیع شئون و فنون به‌عنوان یک نیاز و ضرورت احساس می‌گردد و دانش حقوق و علم قضاوت نیز از این جنبه بی‌بهره نمانده است؛ ازاین‌رو، لزوم تشکیل مراجع اختصاصی اداری به‌عنوان یک ضرورت اجتماعی احساس و مورد پذیرش واقع شده است. در این خصوص علی‌نظیر، اصل تخصص، لزوم توجه به مقتضیات اداری و اجرایی و منافع عمومی، ضرورت رسیدگی سریع، ارزانی هزینه رسیدگی و... را در تشکیل این مراجع مدنظر قرار داده‌اند. به‌گونه‌ای که حتی در کشورهای انگلستان و آمریکای شمالی که تمام دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی است،



ضرورت‌های اقتصادی و اجتماعی باعث شده است که برخلاف سنن و اصول حقوق آنگلو ساکسون، به بسیاری از دعاوی و اختلافات بین افراد و گروه‌های اقتصادی و نیز دعاوی افراد و مقامات دولتی، در دادگاه‌ها و کمیسیون‌های اداری رسیدگی شود. بنا به گزارش اولیویه فرانک که در سال ۱۹۵۵ به دستور لرد چانسلر انگلستان مأمور رسیدگی به وضع دادگاه‌ها و کمیسیون‌های اداری در آن کشور گردید، تعداد این قبیل دادگاه‌ها در انگلستان بسیار قابل ملاحظه است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۴۲۱).

از نمونه این دادگاه‌ها در نظام حقوقی و اداری کشور ما می‌توان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت از منابع و جنگل‌ها و منابع طبیعی، شورای کارگاه، کمیسیون‌های مالیاتی، کمیته‌های انضباطی دانشگاه‌ها و هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی و... اشاره کرد. مرجع تجدیدنظر از آرای برخی از این مراجع، دیوان عدالت اداری می‌باشد و برخی دیگر نیز دادگاه‌های عمومی می‌باشند. در این بخش به بررسی چالش‌هایی که در خصوص تحقق عدالت اداری و عناصر دادرسی عادلانه در این زمینه وجود دارد خواهیم پرداخت.

در یک تعریف جامع «مراجع اختصاصی اداری، مراجعی اداری با صلاحیت ترافیعی اختصاصی هستند که به موجب قوانینی خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی محاکم دادگستری و عموماً به‌عنوان واحدهای کم‌بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، ارضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانینی خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به‌وجود می‌آید و مطرح می‌گردد» (هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹، ص ۳۱).

مطابق اصول کلی حقوقی هر نوع رسیدگی و حل اختلاف تابع یکسری اصول و آیینی است که برحسب نوع دعوا و مراجع صالح متفاوتند. به نحوی که رسیدگی به دعاوی حقوقی و کیفری در مراجع قضایی کیفری و حقوقی مستلزم آیین دادرسی کیفری و مدنی است. به‌تبع همین قاعده رسیدگی به دعاوی اداری در مراجع اداری نیز مستلزم آیین دادرسی اداری می‌باشد. در نظام حقوقی ما نیز رسیدگی به دعاوی حقوقی و کیفری براساس دو نظام دادرسی جداگانه صورت

می‌پذیرد و آیین رسیدگی حاکم بر دعاوی اداری نیز با پیدایش مراجع اختصاصی اداری به‌موجب قوانین خاص متفاوت از قواعد مزبور می‌باشد. اما نکته اساسی که در این خصوص وجود دارد این است که قانون واحدی حاکم بر رسیدگی در تمام مراجع اختصاصی اداری نمی‌باشد و هریک از این مراجع از آیین رسیدگی جداگانه‌ای که به‌وسیله قوانین تأسیس آنها یا آیین‌نامه‌های اجرایی مشخص گردیده‌اند، تبعیت می‌نمایند. علاوه بر این تعدد و پراکندگی، اصولاً آیین‌های رسیدگی در این مراجع از نقص، عدم جامعیت و ابهام برخوردار می‌باشند. با توجه به این امر هرچند می‌توان یکسری اصول کلی که حاکم بر رسیدگی در این مراجع می‌باشد را از مجموعه قواعدی که حاکم بر رسیدگی در این مراجع می‌باشد استخراج نمود. لکن با توجه به تشتت و پراکندگی اصول دادرسی در این مراجع، بسیاری از اصولی را که از ضروریات آیین دادرسی عادلانه و ملزومات عدالت اداری محسوب می‌گردد را نمی‌توان به‌صورت کامل و جامع در این مراجع مشاهده نمود.

این اصول بدون قید حصر عبارتند از: علنی بودن رسیدگی (استماع علنی)، ارائه اطلاعات مهم مربوط به آیین رسیدگی، امکان دسترسی به اسناد و مدارکی که در اختیار مرجع می‌باشد، حق برخورداری از مهلت دفاع، بی‌طرفی مراجع، حق بر تجدیدنظرخواهی، اصل مستند و مستدل بودن آرای صادره و... اما درخصوص اینکه تا چه اندازه این اصول در مراجع اختصاصی اداری در کشور ما رعایت می‌شود باید گفت که وضعیت تمامی این مراجع در ارتباط با این اصول یکسان نمی‌باشد. به‌عبارت دیگر در برخی از این مراجع این اصول تا حد زیادی مورد رعایت واقع می‌شوند و در برخی دیگر از آنها از جایگاه مناسبی برخوردار نمی‌باشند. برای مثال در برخی از این مراجع اصل استماع علنی رعایت گردیده نظیر هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی (ماده ۲۴۶) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶)، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما (ماده ۱۶۲) قانون کار مصوب ۱۳۶۹)، هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی (ماده ۸) آیین‌نامه تشخیص مطالبات مصوب ۱۳۵۴) اما در برخی دیگر از این مراجع نظیر هیئت‌های رسیدگی انتظامی به تخلفات هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تحقیقاتی (ماده ۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات انتظامی مربوط به تخلفات هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۵/۵/۵)، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (جز در موارد خاص)، کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری‌ها، این اصل مورد بی‌توجهی قرار گرفته است.

اصل مستند و مستدل بودن آرای صادره نیز از جمله اصول مهم مربوط به دادرسی عادلانه می‌باشد. عدم توجه به این امر می‌تواند تمامی تمهیدات ضروری جهت یک دادرسی منصفانه را



بی‌اثر سازد. یافتن مبانی قانونی حکم یا تصمیم را «استناد» و روند انطباق فعل یا ترک فعل صورت گرفته با قوانین و مقررات مزبور و تحلیلی که مقام تصمیم‌گیرنده درخصوص علت اعمال قانون خاص بر موضوع معین می‌نماید را «استدلال» دانسته‌اند (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸، ص ۱۰۲ و هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۲۲۸) وضعیت این اصل نیز در این مراجع به نحو یکسان نمی‌باشد. به‌صورتی که در برخی از این مراجع رعایت این اصل پیش‌بینی شده است. نظیر الزام هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مستدل و مستند بودن آرای صادره (ماده (۲۱) آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری) همچنین می‌توان به شورای مالیاتی اشاره نمود که به‌موجب ماده (۲۵۶) قانون مالیات‌های مستقیم شعب شورای عالی مالیاتی باید مستنداً به جهات و اسباب و دلایل قانونی رأی مقتضی صادر نمایند. آرای هیئت‌های بدوی انتظامی نظام پزشکی نیز باید مستدل و موجه بوده و مستند به قانون و مقررات مربوط باشد. چنانچه تخلف انتسابی تخطی و نقص یکی از اصول علمی و موازین فنی بوده و در مقررات پزشکی فاقد عنوان صریح باشد، هیئت مکلف است مستند علمی و مأخذ و مرجع آن را در رأی خود ذکر نماید (ماده (۶۲) آیین‌نامه انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلین حرفه‌های پزشکی و وابسته سازمان نظام پزشکی).

اما در برخی دیگر از این مراجع همچون مراجع انتظامی کانون کارشناسان رسمی دادگستری، مرجع انتظامی سردفتران و دفتریاران، کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها اصل مزبور مورد بی‌توجهی واقع شده است و الزامی در قوانین مربوط به آنها در غایت آن وجود ندارد.

بدون شک الزام مقامات عمومی به بیان دلایل و ارائه مستندات خویش در تصمیم‌گیری‌ها از عوامل اصلی جهت تحقق عدالت اداری در روابط بین مقامات اداری و مردم تلقی می‌گردد. لازم به ذکر است که لزوم رعایت این اصل در برخی موارد به‌خصوص در ارتباط با آن دسته از مقاماتی که عهده‌دار تصمیمات شبه‌قضایی هستند اهمیت بسزایی پیدا می‌نماید. نظیر لزوم مستند و مستدل بودن گزارشات و یا درخواست تعلیق برخی کارمندان توسط بازرس یا هیئت بازرسی سازمان بازرسی کل کشور و همچنین لزوم مستند و مستدل بودن طرح موضوع توسط هیئت‌های بازرسی یا بازرسان در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دادرهای انتظامی و مراجع قضایی اما بجز موارد معدودی لزوم رعایت این اصل درخصوص مقامات و نهادهای متصدی اداره امور عمومی در تصمیم‌گیری‌ها خود پیش‌بینی نگردیده است.

البته در این خصوص رویه دیوان عدالت اداری در مقام نظارت قضایی بر تصمیمات و آرای مراجع اختصاصی اداری می‌تواند نقش تأییدکننده‌ای را ایفا نماید. همان‌گونه که در بسیاری از

کشورها اصول حقوق اداری در پرتو آرای مراجع قضایی اداری است که به وجود آمده‌اند. در این ارتباط نیز می‌توان با مراجعه به آرای دیوان عدالت اداری به استخراج اصولی همچون اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری، اقدام نمود. بدون شک دیوان نیز می‌تواند با مدنظر قرار دادن اصولی همچون اصل مزبور گام مهمی جهت تحقق عدالت اداری بردارد. در این خصوص می‌توان به آرای متعددی که از سوی دیوان صادر گردیده است اشاره نمود که در آنها به لزوم موجه، مستند و مدلل بودن تصمیمات تصریح و اشاره نموده است.

از جمله می‌توان به رأی شماره ۱۱۹-۶۸/۱۲/۲۴-کلاسه پرونده ۶۸/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد که بیان داشته «اصل ضرورت توجه به دلایل و مستندات دعوی و رعایت ارزش و اعتبار آنها در تصمیمات و آرای صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که مصرحات قانونی عدیده نیز در هریک از مواضع مربوط مؤید آن می‌باشد...».

همچنین در رأی وحدت رویه مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۴ هیئت عمومی دیوان در مورد مستدل و مستند بودن آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مقرر نموده «آرای صادره از هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری علی‌القاعده باید مبتنی بر دلایل متقن و معتبر و ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رأی بدون رعایت قاعده فوق‌الذکر که از اصول بدیهی داوری می‌باشد موافق مقررات و موازین قانونی نیست...». بنابراین دیوان صدور رأی مبتنی بر دلایل را جز اصول بدیهی داوری قلمداد نموده است و جالب اینکه رعایت این اصل را به دلیل تصریح آن در قوانین و مقررات مربوط لازم نمی‌داند بلکه آن را از بدیهیات داوری تلقی نموده است.

یکی از شعب دیوان نیز در دادنامه شماره ۲۳۹۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲ در خصوص تصمیم هیئت اجرایی مشاوران حقوقی و وکالت بر لزوم استدلال در تصمیم‌گیری‌ها تصریح می‌کند. «... نظر به اینکه ... دستگاه طرف شکایت هیچ‌گونه استدلالی در مورد عدم صلاحیت شاکی جهت اخذ پروانه ننموده و ادله‌ای اعلام و ارسال نکرده است، علیهذا حکم به ورود شکایت ... اعلام می‌گردد».

لزوم رعایت این اصول از این جهت ضروری است که امروزه مراجع اختصاصی اداری احکامی صادر می‌نمایند که در موارد متعدد و از بسیاری جهات نتایج و آثار بسزایی بر موقعیت و وضعیت افراد دارد. همین امر لزوم تبعیت این مراجع را از اصول دادرسی عادلانه مشخص می‌نماید. در این خصوص می‌توان وجود یک «آیین دادرسی اداری» را از ضروریات دانست. «آیین دادرسی اداری نه فقط از این جهت که با همترازان خودکیفری و مدنی هماهنگ باشد، بلکه از این



منظر نیز که همه دادرسی‌های اداری چه در مراجع شبه‌قضایی و چه در دیوان عدالت اداری را پوشش دهد» (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰، ص ۱۳). وجود یک آیین دادرسی اداری عام که در بردارنده بنیادی‌ترین اصول مربوط به دادرسی و تصمیم‌گیری در مراجع اختصاصی اداری باشد می‌تواند نقش مؤثری در تحقق عدالت اداری ایفا نماید.

اما مسئله اساسی دیگری که از تعدد، ابهام و عدم جامعیت آیین رسیدگی حاکم بر مراجع اختصاصی اداری ناشی می‌شود، مسئله نظارت بر آرا و تصمیمات این مراجع و محاکم اداری می‌باشد. همان‌گونه که پیشتر بیان گردید دیوان عدالت اداری مرجع نظارت بر آرای محاکم اداری از نظر شکلی می‌باشد. حال دیوان عدالت اداری چگونه می‌تواند آرا و تصمیمات مراجع اداری را از حیث شکلی نقص نماید درحالی که مراجع مزبور از آیین رسیدگی مشخص و جامعی تبعیت نمی‌کنند. به همین دلیل است که برخی از صاحب‌نظران از لزوم رسیدگی به همه شکایات در دیوان عدالت اداری در دو مرحله صحبت می‌کنند. چراکه جریان و آیین رسیدگی در مراجع اداری دقیق و مشخص نیست (همان، ص ۱۴).

متأسفانه در غالب موارد با مراجعه به قواعد حاکم بر رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری مشاهده می‌گردد که اصول دادرسی عادلانه مورد غفلت واقع گردیده‌اند و در موارد معدودی نیز که به آنها اشاره شده است، از ابهام و عدم تعین برخوردار می‌باشند به نحوی که نمی‌توان به‌عنوان مستمسکی جهت تضمین اصول یاد شده مورد استفاده واقع گردند. ازسوی دیگر با عدم وجود یک قانون عام دادرسی اداری درخصوص رسیدگی‌های اداری نظارت دیوان عدالت اداری بر آرا این مراجع نمی‌تواند از شایستگی لازم جهت تحقق عدالت اداری برخوردار باشد.

در خاتمه این بحث باید متذکر گردید که سازوکارهای تحقق بخش عدالت اداری که در حقیقت اجزای تشکیل‌دهنده این نهاد هستند را تنها نمی‌توان منحصر در این موارد دانست و بسیاری موارد بسته به دید حقوقی مربوطه می‌توانند از ابزارهای تحقق بخش عدالت اداری در جامعه ما باشند.

مسائلی از قبیل مسئولیت مدنی دولت، قانون عام اداری (کد اداری)، نظام قانونگذاری عمومی و... از جمله این موارد هستند که بحث پیرامون آنها نیازمند بررسی مجزاست.<sup>۱</sup>

۱. برای بررسی نسبتاً مبسوط این موضوعات در نظام عدالت اداری بنگرید به: عدالت اداری در حقوق ایران، تألیف نگارنده، تهران،

## بخش دوم - عدالت استخدامی

در این بخش نخست مفهوم و مبانی عدالت استخدامی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت و سپس الگوهای مختلف استخدام و عدالت استخدامی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه قوانین و مقررات استخدامی کشورمان تا آنجا که این قوانین زمینه‌ساز تحقق عدالت استخدامی هستند مورد مطالعه قرار گرفته و راهکارهایی برای تحقق هرچه شایسته‌تر عدالت استخدامی با عنایت به قوانین و مقررات مربوطه ارائه خواهد گردید.

### مبحث اول - مفهوم و مبانی عدالت استخدامی

استخدام و مسائل ملازم و یا موضوعات ناشی از آن فصلی برجسته را در نظام حقوق عمومی و اداری به خود اختصاص می‌دهند. به نحوی که در مطالعه قوانین و مقررات و رویه حقوقی یک کشور می‌توان چگونگی برخورد با مسئله استخدام را به‌عنوان یکی از شاخص‌های مهم در سنجش نظام حقوق عمومی و اداری آن کشور در نظر گرفت.

### گفتار اول - مفهوم عدالت استخدامی

برای تعریف عدالت استخدامی ابتدا ضرورت دارد که معنای روشنی از استخدام ارائه گردد. استخدام را به‌طور خلاصه می‌توان به پذیرش و ورود به خدمت شخص متقاضی به‌منظور فعالیت در خدمات عمومی و کشوری تعریف کرد. این فرآیند تابع تشریفات می‌باشد که فلسفه وجودی این تشریفات غالباً گزینش افراد اصلح و شایسته است. آنچه امروزه در رابطه با استخدام در جوامع مردم‌سالار کنونی تردیدی وجود ندارد حاکمیت قانون بر این فرآیند و به بیان دیگر قانونمندی و ابتدای استخدام بر قوانین و مقررات است. امروزه این اصل پذیرفته شده است که پیوند مستخدم و اداره ریشه در قرارداد الحاقی و شبه‌قرارداد ندارد، بلکه این پیوند برپایه قانون است که در حقوق اداری اصطلاحاً به آن اساسنامه قانونی استخدام می‌گویند (ابوالحمد، ۱۳۸۳، صص ۹-۶۸).

رویکرد قراردادی به استخدام در سال‌های دهه ۱۸۷۰ در انگلستان پذیرش عام داشت ولی امروزه نه تنها در انگلستان که در اکثر کشورهای جهان این رویکرد، از آن‌رو که طرفین را به شکل افرادی برابر در نظر می‌گیرد که درخصوص شرایط قرارداد توافق می‌نمایند که صد البته در عمل چنین نیست، توجه چندانی بر نمی‌انگیزد (Sargeant-lewis, 2010, P. 10) تحولات قرن اخیر منجر به ظهور مفهوم مدرن قانونی رابطه استخدامی گردید. (Countouris, 2007, p. 21) این تحول



از آن رو است که حاکمیت قانون در روابط بین مستخدم و دولت اصل قراردادی بودن استخدام را تحت الشعاع خود قرار داده است، به طوری که شرایط استخدام به طور یک جانبه به وسیله مقررات تعیین شده و سازمان استخدام کننده باید شرایط کلی حقوق مستخدم را رعایت کند. همچنین بین داوطلب استخدام و اداره، تعادل اراده نسبت به شرایط استخدام وجود ندارد. (امامی - استوار سنگری، ۱۳۸۸، ص ۲۲۱).

اما در تبیین «عدالت استخدامی» باید گفت، اصولاً اقتضای عدالت در فرآیند استخدام آن است که در شرایط مساوی به متقاضیان واجد شرایط، فرصتی برابر برای ورود به خدمات کشوری و عمومی داده شود و گستره این امر در طول دوره خدمت مستخدم نیز ادامه پیدا نماید. در همین راستا مواردی نظیر یکی بودن مقررات استخدامی درباره همه مستخدمان یا بیشترین آنان و یکسانی حقوق و تکالیفی که در قانون های گوناگون استخدامی برای شغل های نزدیک به هم وجود دارد، مطرح گردیده است.

بنابراین عدالت استخدامی را می توان عدالت حاکم بر فرآیند استخدام دانست که در قالب شرایط، حقوق و تکالیف مساوی و برابری فرصت ها برای همه واجدان شرایط تجلی می یابد. اما با این وجود یکی از مهمترین تجلیات عدالت استخدامی آستانه ورود به خدمت و شرایط حاکم بر آن است. آنچه در این میان حائز اهمیت است آن است که از بدو شرکت متقاضی در امتحان یا مسابقه استخدامی تا ورود به خدمت و نیز در طول مدت خدمت همواره قانون (با دارا بودن معیارهای ذاتی) حکومت داشته باشد. در واقع قانونمداری در این عرصه تضمینی در جهت تحقق عدالت استخدامی به شمار می رود. تا بدین وسیله در رابطه مستخدم یا متقاضی ورود به خدمات کشوری با اداره عدالت حاکم شده و از تضییع حقوق مستخدم یا متقاضی با تمسک به ابزارهای قانونی تا حد امکان جلوگیری به عمل آید و تضمیناتی در جهت مقابله با وضعیت های غیرقانونی و مغایر با قانون وجود داشته باشد.

### گفتار دوم - مبانی عدالت استخدامی

مبانی اصلی عدالت استخدامی را می توان در سه مقوله مورد بحث قرار داد، حاکمیت قانون، برابری فرصت ها و نظارت قضایی که در این قسمت به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

#### الف) حاکمیت قانون

حاکمیت قانون را می توان مهمترین مبنای عدالت استخدامی به شمار آورد. تحقق بایسته و شایسته عدالت استخدامی زمانی امکان پذیر می گردد که حقوق و تکالیف استخدامی از قبل در متون آمره و

الزام‌آوری قید شوند و در صورت تخطی از این قواعد با متخلفان و ناقضان برخورد صورت گیرد. از آنجا که حاکمیت قانون و قانونمداری یکی از ارکان عدالت اداری به معنای اعم می‌باشد لذا باید گفت رابطه اداره با مستخدم باید برپایه قانون و اساسنامه قانونی باشد تا بتوان از تحقق عدالت استخدامی سخن به میان آورد.

اساسنامه استخدامی مدون که در آن به تنظیم مسئله‌های استخدامی از قبیل چگونگی ورود به خدمت و پذیرش مستخدم به خدمات کشوری و عمومی، چگونگی ترفیع و ارتقای حقوق و مزایای مستخدمان، حقوق و تکالیف مستخدمان، آموزش مستخدمان، کیفرهای اداری مستخدمان و شکایت مستخدمان درباره تضییع حقوق احتمالی آنان و دیگر مسئله‌های مربوط به استخدام می‌پردازد، بزرگ‌ترین تضمین برای مستخدمان کشور محسوب می‌گردد. چون اگر مجموع تکالیف و حقوق مستخدمان به صورت نوشته تنظیم نشده باشد، مستخدم ممکن است هر لحظه دستخوش هوی و هوس رئیسان خود قرار گیرد. وجود یک اساسنامه استخدامی نوشته شده و رسمی، قدرت صلاحیدیدی<sup>۱</sup> رئیسان را کم می‌کند. این مسائل را می‌توان به گونه‌ای یکسان و با اختلاف جزئی در مؤسسه‌ها و سازمان‌های گوناگون کشوری و عمومی مشاهده نمود و لذا وجود یک قانون عام که همه مستخدمان کشور را در بر بگیرد عدالت استخدامی را گسترش می‌دهد.

در این رابطه می‌توان «قانون مدیریت خدمات کشوری» را به عنوان نمونه‌ای از یک اساسنامه عام استخدامی به‌شمار آورد که دربرگیرنده بسیاری از مسائل استخدامی در جهت بیان حقوق و تکالیف مستخدمان می‌باشد. هرچند قانون مزبور به مراتب بیشتر از قوانین عام استخدامی گذشته نظیر قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ و ۱۳۴۵ و اصلاحات بعدی آنها سعی در تحت شمول قرار دادن بخش عمده‌ای از مستخدمان عمومی و کشوری را داشته است لکن این قانون نیز نتوانسته در تمامی جنبه‌ها و مستخدمان عمومی و کشور را در بر بگیرد که در مباحث آتی به این مسئله خواهیم پرداخت.

### ب) برابری فرصت‌ها

برابری فرصت‌ها را نیز می‌توان به عنوان یکی از مبانی عدالت استخدامی محسوب نمود. برابری فرصت‌ها را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: «بهره‌مندی شهروندان از برابری در فرصت‌ها و موقعیت‌های موجود در جامعه به نحو رقابتی» برابری در فرآیندهای اداری به خصوص با توجه به عینیت یافتن آن در اجرا و تصمیم‌گیری، بغرنج‌تر از سایر حوزه‌هاست. این اصل در حقوق



استخدامی و به‌طور خاص در بدو ورود به خدمت افراد داوطلب از اهمیت بسزایی برخوردار است (معاونت مطالعات و تحقیقات سازمان ملی جوانان، ۱۳۸۷، ص ۳۴) براین اساس همه افراد جامعه باید از فرصت برابر برای دستیابی به مشاغل عمومی برخوردار باشند و قرار دادن موانعی از طریق اعمال ملاک‌های جنسیتی، قومی، نژادی، مذهبی، سیاسی و مانند آن خلاف این اصل است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸، ص ۱۹۵).

به همین جهت و به‌منظور استقرار نظام شایستگی<sup>۱</sup> برگزاری آزمون استخدامی برای ورود به خدمات کشوری یک حقیقت انکارناپذیر است به نحوی که بدون آن اساساً ادعای نظام شایستگی یک ادعای فاقد محمل بیش نخواهد بود. نظام شایستگی بر این فرض بنا نهاده شده است که شایستگی افراد قابل ارزیابی و سنجش است و استخدام افراد باید براساس نتایج حاصل از این ارزیابی و بدون تبعیض صورت گیرد. یکی از شیوه‌های دستیابی به چنین نظامی پیش‌بینی امتحان و مسابقه جهت ورود به خدمات عمومی و کشوری است (ناصحی فر، ۱۳۸۱، ص ۷). بنابراین یکی از مهمترین زمینه‌های تحقق بخش عدالت استخدامی برگزاری آزمون و مسابقه برای ورود به خدمت می‌باشد.

چراکه در این شیوه با افراد به‌صورت برابر رفتار می‌شود و همه واجدین شرایط منطقی و قانونی در رقابتی آزاد و فراگیر شرکت می‌نمایند. دلیل این امر آن می‌باشد که با برگزاری آزمون اصولاً توان و آمادگی علمی و فنی شرکت‌کنندگان محک زده شده و از این طریق افراد شایسته و توانمند از سایر افراد جدا می‌گردند. اما به‌نظر می‌رسد صرف آزمون در شناخت افراد شایسته به تنهایی کفایت نمی‌کند و علاوه بر این موضوع به شاخص‌های دیگری نیز نیاز است. از دیدگاه اسلامی در امر استخدام باید مسائل دیگری نیز از جمله تعهد و اخلاص و ایمان افراد نیز لحاظ شود. لازم به‌ذکر است که برابری فرصت‌ها صرفاً در بدو ورود به خدمت مطرح نمی‌باشد بلکه این برابری باید در طول خدمت به‌خصوص در ارتقا و ترفیع کارکنان و تصدی مناصب بالاتر مورد رعایت واقع گردد که با حاکم بودن قانون عام و یکسان بر مستخدمین عمومی و تعیین ضوابط و معیارهای مشخص جهت اعمال صلاحیت‌های اختیاری مقامات بالای اداری قابل تأمین می‌باشد.

در کشورهای مختلف، قوانین مربوط به فرصت برابر استخدامی،<sup>۲</sup> کلیه انواع تبعیض استخدامی یعنی تبعیض از جهت نژاد، رنگ، مذهب و ملیت را منع می‌نمایند (Castagnera – Cihon, 2011, p. 141).

---

1. Merit system

2. Equal employment opportunity

### ج) نظارت قضایی

نظارت قضایی را نیز می‌توان از جمله مبانی عدالت استخدامی به‌شمار آورد. به بیان دیگر به عدالت استخدامی می‌توان هم از زاویه حاکمیت قانون نگریست و هم از زاویه نظارت قضایی. برای آنکه عدالت استخدامی تحقق پیدا نماید لازم است مراجعی قضایی وجود داشته باشند که به شکایات و دعاوی مستخدمان در مورد رابطه استخدامی‌شان با اداره رسیدگی نمایند.

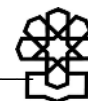
چراکه اگر حق دادخواهی را برای مستخدم در مورد دعاوی ناشی از رابطه استخدامی‌اش قائل نشویم این احتمال وجود دارد که حقوق مستخدم از طرف اداره مورد تضییع قرار گیرد. بدین لحاظ برای حمایت از حقوق مستخدمان و تحقق عدالت استخدامی ضرورت دارد که نظارت قضایی وجود داشته باشد.

### مبحث دوم - بررسی قوانین و مقررات کشور جهت نیل به عدالت استخدامی

در این قسمت به مطالعه در نظام قانونی کشور در امر استخدام پرداخته شده و تلاش می‌گردد تا نشان داده شود که تا چه اندازه نظام قانونی کشور زمینه‌ها را برای تحقق عدالت استخدامی هموار می‌سازد.

در ابتدای این بحث لازم است این نکته را متذکر گردید که اکنون با تدوین «سیاست‌های کلی نظام اداری» که در بردارنده مواردی جهت نیل به عدالت استخدامی است نظیر لزوم عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی (بند «۲»)، بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای (بند «۳»)، دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران (بند «۴»)، رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی (بند «۶»)، این موارد باید مورد توجه قوای حاکمه به‌خصوص قانونگذار در تنظیم مسئله‌های مربوط به استخدام باشد و رعایت سیاست‌های مربوطه در قوانین و اعمال قوای حاکمه توسط مراجع ذیصلاح مورد نظارت قرار بگیرند.

در رابطه با یک نظام استخدامی مطلوب و تحقق عدالت استخدامی، اصولی چون حقوق مساوی برای کار مساوی، اصل لیاقت و شایستگی، اصل حق دفاع از حقوق شغلی، اصل وجود امنیت شغلی، اصل حاکمیت قانون، اصل برابری فرصت‌های شغلی و استخدامی و ... حاکم است. (وطنی،



۱۳۵۲، صص ۸۲-۹۶). این اصول آنگاه که در قالب قوانین و مقررات مربوطه بیابند اساساً منشأ اثر هستند و اثری تعیین‌کننده در تحقق عدالت استخدامی دارند. بنابراین اولین مؤلفه و مبانی در رابطه با تحقق عدالت استخدامی حاکمیت قانون درخصوص رابطه مستخدم با دولت می‌باشد. در این خصوص اصولاً دو نوع نظام در کشورها معمول می‌باشد که یکی نظام یگانگی قوانین استخدامی و دیگری نظام دوگانگی قوانین استخدامی می‌باشد. نظام حقوقی و قانونی کشور ما درخصوص مسئله استخدام از نظام دوگانگی قوانین و مقررات پیروی می‌نماید. بدین معنا که قوانین حاکم بر استخدام در بخش عمومی و دولتی متفاوت از قوانین کار در بخش خصوصی است. اما این به آن معنا نیست که استخدام در بخش عمومی نیز از قانون واحدی تبعیت می‌نماید. به‌طور کلی استخدام عمومی یا دولتی در کشور ما را در دو بخش می‌توان مطالعه کرد. یکی قوانین و مقررات عام در امر گزینش و استخدام که در مورد تمامی نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی باید اجرا شود که در حال حاضر می‌توان این قانون عام یا همگانی را «قانون مدیریت خدمات کشوری» دانست و از طرف دیگر قوانین و مقررات خاص استخدامی آن دسته از مستخدمینی که از شمول قانون عمومی استخدام (قانون مدیریت خدمات کشوری) خارج شده‌اند. مانند «قانون استخدام قضات»، «قانون استخدام نیروهای مسلح»، «قانون استخدام وزارت اطلاعات» و ... .

حال به بررسی مؤلفه‌های عدالت استخدامی در نظام قانونی استخدام کشوری می‌پردازیم. قانون مدیریت خدمات کشوری در کشور ما به‌عنوان قانون عام در زمینه استخدام کشوری دربرگیرنده بسیاری از آموزه‌های جدید درخصوص مدیریت و حقوق اداری است و در مقوله اداره عمومی<sup>۱</sup> ضمن توجه و تأکید بر مبانی بومی و عقیدتی از اندیشه‌های نوین در ادبیات جهانی حقوق و مدیریت (مانند نظریه مدیریت نوین دولتی، حکمرانی مطلوب و...) نیز تأثیر پذیرفته است. این قانون که جانشین قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۴۵ گردیده، در فصول ششم و هفتم خود به‌ترتیب به مسئله ورود به خدمت و استخدام پرداخته است. اما درخصوص قانون مزبور با توجه به معیارهای عدالت استخدامی نکاتی وجود دارد که قابل تأمل می‌باشد.

از جمله مسائلی که درخصوص معیار حاکمیت قانون در قانون مزبور وجود دارد، ماده (۴۳) این قانون می‌باشد که اشعار می‌دارد: دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در صورتی که در قوانین و مقررات قبلی مورد عمل خود شرایطی علاوه‌بر شرایط ماده (۴۲) این قانون داشته باشند (شرایط عمومی استخدام)، آن را ملاک عمل قرار دهند.

در رابطه با ماده فوق‌الذکر چند مسئله قابل طرح می‌باشد. اولین مسئله اینکه چگونه می‌توان قواعد و شرایطی کلی و عمومی برای استخدام در یک قانون عام استخدامی وضع کرد و از طرف دیگر در همان قانون، اعمال قوانین و مقررات استخدامی قبلی مورد عمل دستگاه‌های اجرایی را باز هم به رسمیت شناخت و به دستگاه‌های اجرایی اجازه داد تا بتوانند این قوانین و مقررات را ملاک عمل خود قرار دهند؟ به عبارت دیگر با وجود یک قانون عام استخدامی که تمامی دستگاه‌های اجرایی و دولتی را دربرمی‌گیرد (قانون مدیریت خدمات کشوری) - بجز در مواردی که به موجب قانون خاص دارای قانون استخدامی خاص هستند - اعمال قوانین و مقررات استخدامی دیگر در دستگاه‌های اجرایی از لحاظ حقوقی فاقد وجه و مردود است.

نکته بعدی که در این خصوص وجود دارد آن است که این ماده اساساً با یکی از مبانی مهم عدالت استخدامی یعنی حاکمیت قانون و اصولی نظیر شفافیت<sup>۱</sup> و قابلیت پیش‌بینی<sup>۲</sup> در تعارض می‌باشد. همچنین این ماده به صرف ذکر قوانین بسنده نکرده و در کنار آن از مقررات نیز سخن به میان آورده است. توضیح آنکه یا دستگاه‌های اجرایی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری هستند و یا آنکه تابع قانون خاص استخدامی‌اند و بالطبع تابع قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند. بنا به مورد اول شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر دستگاه‌های اجرایی به معنای نسخ قوانین و مقررات و رویه‌های سابق در این زمینه می‌باشد. با تصویب قانون لاحق، قانون سابق نسخ می‌شود و مقرراتی که دائرمدار قوانین نسخ شده هستند از درجه اعتبار ساقط می‌گردند.

اصل برابری فرصت‌ها نیز یکی دیگر از مؤلفه‌های تحقق عدالت استخدامی محسوب می‌گردد. ضرورت رعایت اصل برابری فرصت‌ها را می‌توان در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله اصول نوزدهم، بیستم، بیست‌وهشتم و همچنین بند «۹» و «۱۴» اصل سوم قانون اساسی مشاهده نمود. به موجب این اصول همه مردم ایران از حقوق مساوی برخوردار بوده و به نحو یکسان در حمایت قانون قرار دارند و دولت موظف است برای همه افراد با توجه به نیازهای جامعه امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید. همچنین رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و تساوی عموم در برابر قانون از وظایف دولت محسوب گردیده است. در این رابطه شورای نگهبان در نظرات متعددی این اصول را در رابطه با مسائل استخدامی مدنظر قرار داده است که نشانگر جایگاه

---

1. Transparency  
2. Predictability



والای اصل مزبور در نظام حقوقی و استخدامی ما و ضرورت اعمال آن، نه تنها در بدو ورود بلکه در تمام مراحل استخدام می‌باشد. در این خصوص می‌توان به نظریه شماره ۲۰۷۶ مورخ ۱۳۶۳/۸/۲۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه خدمت یک‌ماهه پزشکان و وابستگان حرفه پزشکی و پیراپزشکی مصوب مورخ ۱۳۶۳/۸/۱۷ مجلس شورای اسلامی اشاره نمود که در بیان معافیت پزشکان و وابستگان حرفه پزشکی و پیراپزشکی از انجام خدمت به دلیل اینکه بند «د» تبصره «۳» صرفاً پزشکان ارتش را در بر گرفته است مشتمل بر تبعیض دانسته شده است.

همچنین نظریه شماره ۵۳۷۲ مورخ ۱۳۶۴/۱۱/۱۹ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی تربیت پزشک و وابستگان به حرفه پزشکی و پیراپزشکی برای مناطق روستایی و عشایری ... مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی نیز به این دلیل که توزیع گزینش به نحوی پیش‌بینی شده که دانشجویان صنف خاصی با بالا بودن نمرات نسبت به دیگران ارجح باشند مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

به‌موجب نظریه دیگری (نظریه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۲۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸) شورای نگهبان، طرح اولویت استخدام افراد بومی مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۴ مجلس شورای اسلامی را با توجه به اینکه مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای از حقوق مساوی برخوردارند و همه افراد ملت یکسان در حمایت قانون قرار دارند مغایر اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی شناخته شد. این مصوبه پیش‌بینی نموده بود کلیه دستگاه‌های اجرایی نیازهای استخدامی خود را برای شهرستان‌ها بجز مراکز استان‌ها از بین داوطلبان بومی حائز شرایط تأمین نمایند.

همچنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی از آرای خود به استناد حکم مزبور برخی از تصمیمات واحدهای دولتی را ابطال نموده است. نظیر دادنامه شماره ۲۱۰ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۱ که در آن «تصمیم شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران که در مورد داوطلبان استخدام در آن شرکت بین دانشگاه‌های دولتی روزانه و سایر دانشگاه‌ها از جمله دانشگاه آزاد اسلامی از لحاظ میزان معدل آنان تفاوت قائل شده» از مصادیق تبعیض ناروا شناخته شده است. در واقع استناد هیئت عمومی دیوان به بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت تبعیض را می‌توان روی دیگر رعایت اصل برابری در حقوق اداری دانست (نجابت‌خواه، ۱۳۹۰، ص ۲۲).

البته لازم به ذکر است که قید رعایت موازین اسلام در ذیل اصل بیستم در بیان حمایت یکسان از قانون در ارتباط با همه افراد ملت و عدم تصریح به مذهب در اصل نوزدهم در خصوص حقوق مساوی مردم ایران طبعاً به‌خاطر ملاحظات فقهی و شرعی است که در مواردی تفاوت‌هایی بین زن و

مرد و یا مسلمان و غیرمسلمان وجود دارد. بنابر همین امر احراز بعضی از مشاغل مانند قضاوت طبق قانون مربوط به انتخاب قضات مصوب ۱۳۶۱ خاص مردان است (ماده واحده قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴) که مبنای آن را می‌توان در پیروی از نظر مشهور فقها در این خصوص دانست. همچنین می‌توان به ممنوعیت هرگونه استخدام در دستگاه‌های حکومتی برای کسانی که به دین اسلام یا یکی از اقلیت‌های شناخته شده در قانون اساسی معتقد نباشند (بند «۱» ماده (۲) قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۲/۹) اشاره نمود که بدون شک این موارد با توجه به بنیادهای دینی و اسلامی نظام حقوقی ما پیش‌بینی گردیده است. در راستای همین اصل برابری فرصت‌هاست که قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده (۴۱) خود ورود به خدمت را منوط به «رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها» دانسته است.

ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با زمینه‌های تحقق بخش این فرآیند اشعار می‌دارد: «به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است».

با توجه به آنچه پیش از این درخصوص ضرورت برگزاری آزمون و مسابقه برای ورود به خدمات کشوری گفته شد به‌نظر می‌رسد عنایت قانونگذار ایرانی به این مسئله کاملاً شایسته و بجاست و مطابق قوانین جمهوری اسلامی ایران برای ورود به خدمات کشوری اصل بر برگزاری آزمون و مسابقه است. متقاضیان دارای شرایط مساوی باید بتوانند با برخورداری از یک فرصت برابر وارد خدمات کشوری شوند. عامل تعیین‌کننده نیز در این ورود به‌دست آوردن نصاب لازم در امتحان یا مسابقه ورودی است. استفاده از آزمون و مسابقه ضمن آنکه منطبق با اصول عدالت استخدامی است موجب می‌گردد که افراد شایسته‌تر مورد شناسایی قرار گرفته و جذب گردند.

در این خصوص باید شرایط و تشریفات آزمون‌ها و مسابقات ورودی به دقت مشخص شوند زیرا همان‌طور که توضیح داده شد برگزاری آزمون و مسابقه از مهمترین لوازم سنجش توانایی‌ها و ورود افراد شایسته برای انجام فعالیت‌های عمومی و دولتی است. اما با توجه به اسلامی بودن نظام صرف سنجش توانایی علمی و تخصص افراد کفایت نمی‌کند و باید معیارهای معنوی و اخلاقی مانند تقوا و ایمان و اخلاص نیز مورد لحاظ قرار گیرند تا نظام استخدامی ما هرچه بیشتر به الگوی مطلوب اسلامی نزدیک‌تر شود. به‌نظر می‌رسد با در نظر گرفتن شرایط اخلاقی و معنوی در مرحله گزینش و ارزیابی این شرایط با توجه به ضابطه‌ها و معیارهای مشخص و دقیق در طول دوره



خدمت، می‌توان به تحقق هرچه شایسته‌تر الگوی اسلامی عدالت استخدامی در نظام استخدامی کشور امیدوار بود.

مسئله دیگری که درخصوص قانون مدیریت خدمات کشوری مطرح می‌باشد این است که قانون مزبور علیرغم هدفی که به دنبال آن بوده است نتوانسته در بردارنده تمامی مسائل مربوط به استخدام عمومی باشد. به عبارت دیگر هنوز جهت تنظیم بسیاری از مسائل استخدامی مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری می‌بایست به قوانین دیگری مراجعه نمایند. ازسوی دیگر در بسیاری از موارد تکالیف قوانین سابق مشخص نگردیده است. از یکسو قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده (۱۲۷) مقرر نموده: «کلیه قوانین و مقررات عام و خاص بجز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد» اما ازسوی دیگر تشخیص موارد مغایر با قانون مزبور به‌سادگی امکانپذیر نیست و بسته به نظرات و اصول حاکم بر تفاسیری که مجریان در اجرای قانون به‌دست می‌دهند، متغیر می‌باشد. این امر خود موجب سردرگمی دست اندرکاران و متصدیان امر می‌شود. آثار سوء چنین پراکندگی و چندگانگی بر تحقق عدالت اداری را نمی‌توان انکار نمود. برای مثال درحالی که قانون مدیریت خدمات کشوری درواقع جایگزین قانون استخدام کشوری گردید، اولاً تمام دستگاه‌های مشمول قانون مزبور را در بر نگرفت و از طرف دیگر برخی از تعاریف و احکامی که در قانون استخدام کشوری مقرر گردیده بود، در قانون جدید پیش‌بینی نشد. به‌عبارتی قانون جدید مجریان را حداقل در رابطه با مستخدمین مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری بی‌نیاز از مراجعه به قانون استخدام کشوری نساخته است.

نکته دیگری که درخصوص قانون مدیریت خدمات کشوری مطرح می‌باشد این است که علیرغم اینکه یکسان بودن قوانین حاکم بر مسئله‌های استخدامی درخصوص تمامی و یا حداقل بیشترین مستخدمان عمومی اقتضای عدالت استخدامی است، قانون مزبور نتوانسته نسبت به این مسئله، آن‌گونه که شایسته تحقق عدالت استخدامی است، تأمین‌کننده مقصود مزبور باشد. برای مثال هرچند «قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت» گامی اساسی جهت یکسان و هماهنگ نمودن ضوابط پرداخت حقوق و مزایای مستخدمین عمومی محسوب می‌گردید، لکن با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و پیش‌بینی ضوابط و اصول حاکم بر حقوق و مزایای کارکنان، هنوز بخش عمده‌ای از مستخدمین عمومی تحت شمول قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت باقی ماندند و یا بخشی از مستخدمین عمومی علیرغم فقدان ضرورتی خاص از شمول قانون مزبور

مستثنا گردیدند. نظیر نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیئت علمی و قضات، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات.

البته این نادرست نیست که گفته شود شرط عدالت استخدامی تنها یکی بودن مقررات درباره همه مستخدمان یا بیشترین آنان نیست و اساس و پایه، یکسانی حقوق و تکلیف‌هایی است که در قانون‌های گوناگون استخدامی برای شغل‌های نزدیک هم پیش‌بینی شده است (ابوالحمد، ۱۳۸۳، ص ۸۲) اما نباید از نظر دور داشت که یکسان بودن مقررات سنگ بنای ایجاد فرصت‌ها و شرایط یکسان و بالمآل تحقق عدالت استخدامی است.

همچنین لازم به توضیح است که داشتن قانون جامع و فراگیر به معنای حکم یکسان و واحد نسبت به مؤسسات و واحدهای عمومی مختلف با ماهیت‌های متفاوت نیست. بلکه حکمی است که حدود و حقوق مربوط به تمام نهادها را با توجه به ماهیت هرکدام از آنها تعیین می‌کند. به بیان دیگر یکسان‌نگری به معنای نادیده انگاشتن تفاوت‌های حقوقی در ساختار و کارکرد نهادهای عمومی با یکدیگر نیست و گوناگونی سازمان‌های اداری باعث نمی‌شود که ما نتوانیم برای هر دسته از این واحدها قوانین خاصی وضع کنیم. به عبارت دیگر باید در حوزه‌های مشترک میان انواع سازمان‌های متصدی امور عمومی نظم واحدی حکومت کند و این منافاتی با اشاره به جنبه‌های اختصاصی هر نهاد ندارد (برای مثال تفاوت اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها یا نحوه جذب و نظارت بر اعمال آنها) اما با وجود چندگانگی در قوانین بین نهادهای عمومی (در حوزه‌های مشترک) بالتبع با برخورد تبعیض‌آمیز با مستخدمین مختلف مواجه خواهیم بود.

همچنین عدالت استخدامی اقتضای آن را دارد که استخدام در دستگاه‌های دولتی تابع ضوابط استخدامی دقیق و معین باشد و حکم قانونگذار درخصوص انحصار استخدام در سازمان‌های دولتی به دو شکل رسمی و پیمانی با شرایط معین شده به مورد اجرا گذاشته شود. درحالی که هنوز دیده می‌شود در دستگاه‌های دولتی از اشکال دیگر قراردادهای استخدامی نیز استفاده می‌شود که به لحاظ تفاوت در سطح پرداخت‌ها، حقوق و مزایا میان مستخدمین، این امر مغایر عدالت استخدامی می‌باشد و باید با قرار دادن ضمانت اجرا برای ماده (۴۵) از این پیش‌شرط اساسی تحقق عدالت استخدامی صیانت کرد. به علاوه برای تبیین درست جایگاه این ماده باید مشاغل حاکمیتی و تصدی به‌طور دقیق تعریف و مصادیق آن احصا شوند تا زمینه اجرای شایسته این ماده فراهم شود.

بنابراین پراکندگی در رویه استخدامی نهادها و سازمان‌های عمومی و دولتی می‌تواند یکی از موانع مهم تحقق عدالت استخدامی قلمداد شود. چراکه در میان افرادی با تخصص و تعهد لازم



گونگونی وضعیت استخدامی نامعقولی را ایجاد می‌کند که معمولاً به تضییع حقوق برخی دسته‌های استخدامی می‌انجامد. توضیح آنکه مستخدمان رسمی از حقوقی برخوردار می‌باشند که دیگر دسته‌های استخدامی با وجود مشابهت در کار و فعالیت با آنان از این حقوق و مزایا برخوردار نیستند و از این جهت تبعیضی ناروا میان این دو گروه وجود دارد. به نظر می‌رسد این مسئله یکی از دغدغه‌های اصلی سطوح مدیریتی کشور نیز می‌باشد.<sup>۱</sup>

علاوه بر قانون عام استخدامی، قوانین خاص استخدامی نیز وجود دارند که درخصوص استخدام در برخی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌هاست. اما نکته قابل تأمل اینجاست که در مورد قوانین استخدامی باید تا حد امکان از پراکندگی و تشتت اجتناب شود. توضیح آنکه قانون عام استخدامی باید در مورد استخدام در تمامی سازمان‌ها و نهادهای دولتی به مورد اجرا گذاشته شود و نیز در توجیه قوانین خاص استخدامی به عنصر ویژگی‌های شغل توجه شود. این ویژگی‌هاست که ضرورت وجود یک قانون خاص استخدامی را آشکار می‌سازد. هرچه حساسیت‌ها و شرایط یک شغل پیچیده‌تر شود، شرایط ورود افراد و احراز صلاحیت‌ها هم پیچیده‌تر می‌شود. این امر موجب می‌شود که عدالت استخدامی زمینه بهتری برای تحقق داشته باشد و از تشتت و پراکندگی در رویه استخدامی جلوگیری به عمل آید. برای مثال مقررات استخدامی ارتش و نیروهای مسلح قسمتی از قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران است که در تاریخ هفتم مهر ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و یا وزارت اطلاعات با قانون استخدامی وزارت اطلاعات مصوب ۲۵ تیر ۱۳۷۴ دارای یک قانون استخدامی می‌باشد که البته مطالعه این قوانین و بررسی مطابقت داشتن آنها با معیارهای عدالت استخدامی مجال دیگری می‌طلبد.

از جمله معیارهای دیگری که از عوامل تحقق بخش عدالت استخدامی می‌باشد نظارت قضایی بر مسائل استخدامی است. در کشور ما این وظیفه برعهده دیوان عدالت اداری است. به موجب بند «۳» ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵ رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات دولتی و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی از صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری محسوب گردیده است. در این خصوص باید

---

۱. چنانکه آقای لطف‌الله فروزنده (معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری) در اظهارنظری بیان کرده‌اند: «تاکنون شرایط عادلانه‌ای بین وضعیت استخدام‌ها به صورت شرکتی، قراردادی یا نیمه‌وقت وجود نداشت و اکنون می‌خواهیم این تفاوت‌ها را از بین ببریم» اظهار نظر به نقل از: [www. irna. ir](http://www.irna.ir) به تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۶.

گفت با توجه به دسترسی محدود افراد به دیوان عدالت اداری و طولانی بودن زمان دادرسی در دیوان مزبور نمی‌تواند تأمین‌کننده عدالت استخدامی به نحو احسن گردد. در پایان باید خاطرنشان ساخت که عدم وجود یک نهاد ناظر بر فرآیند استخدام در دستگاه‌های دولتی و عمومی نیز از خلأها و کاستی‌هایی است که در امر استخدام و برقراری یک نظام عدالت استخدامی در کشور ما احساس می‌شود. نهادی با رویکرد عدالت‌محور که حکم ناظر را بر فرآیند استخدام در دستگاه‌های دولتی ایفا کند، فعالیت این نهاد می‌تواند بُعدی نظارتی داشته و در موارد مشاهده تخلف یا خود رأسی اقدام و یا از طریق مراجع قضایی پیگیری نماید.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عدالت اداری را به‌طور خلاصه می‌توان به عدالت حاکم بر روابط فرمانروایان و فرمانبران در حوزه اداره عمومی از طریق انقیاد اداره به حقوق و با کمک تضمین‌های اداری و قضایی تعریف کرد. لذا مبانی عدالت اداری عبارتند از: حاکمیت قانون، مشارکت و نظارت قضایی، فرآیندهای عدالت اداری نیز عبارتند از: آیین تصمیم‌گیری اداری و دادرسی اداری.

در قوانین و مقررات کشور ما درخصوص آیین تصمیم‌گیری اداری - یعنی مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری - خلأ قانونی وجود دارد. با توجه به مبانی اسلامی اصولاً مشاوره و نظرخواهی از مردم وظیفه مسئولان دانسته شده است و جا دارد که با قانونگذاری این زمینه و ارائه راهکارهای مناسب این خلأ بزرگ پر شده و زمینه‌های لازم در این خصوص برای تحقق عدالت اداری در کشور ما فراهم شود.

در قلمرو دادرسی اداری اصولاً با توجه به وجود نهاد دیوان عدالت اداری (که به‌موجب اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از مقررات، نهادها و مأموران دولتی را برعهده دارد) و مراجع اختصاصی اداری، می‌توان ادعا کرد که در مورد این فرآیند مهم عدالت اداری در کشور ما خلأ قانونی وجود ندارد. اما این به آن معنا نیست که کاستی‌های موجود نادیده گرفته شوند. برای مثال آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در شکل آیین‌نامه است و نه قانون. درحالی که مسائلی از قبیل آیین دادرسی از آنجا که با بعضی از حقوق اساسی افراد جامعه و شهروندان ارتباط دارد در برخی کشورها از جمله فرانسه در شمار قوانین ارگانیک آورده شده است. بدین لحاظ شکل آیین‌نامه‌ای آیین دادرسی دیوان درخور انتقاد به نظر می‌رسد.



چالش دیگر آن است که در غیاب یک قانون عام دادرسی اداری که بر تمامی مراجع اختصاصی اداری حاکم باشد هر یک از این مراجع، شیوه و ترتیب رسیدگی خاص خود را با توجه به قوانین و مقررات مربوط به خود دارند و از این حیث می‌توان مدعی شد که این پراکندگی و تشتت مانعی جدی در تحقق عدالت اداری در گستره رسیدگی‌های اداری به‌شمار می‌آید. همچنین نبود یک قانون عام اداری (کد اداری) که در آن اصول کلی و شاخص‌های بنیادین کارکرد اداری آورده می‌شود یکی دیگر از خلأهای قانونی در زمینه نظام عدالت اداری در نظام قانونی کشور ما را رقم می‌زند.

از طرف دیگر عدالت استخدامی را می‌توان یکی از مصادیق و شقوق عدالت اداری در معنای عام دانست. به‌طور خلاصه عدالت استخدامی را می‌توان عدالت حاکم بر فرآیند استخدام دانست که در شکل شرایط مساوی و برابری فرصت‌ها برای همه واجدان شرایط تجلی می‌یابد. البته عدالت استخدامی را تنها نباید منحصر بر شرایط ورود افراد به خدمت کشوری دانست. بلکه گسترده آن بسی فراتر از این موارد است و در طول دوره خدمت مستخدم نیز مسائل و موضوعات عدالت استخدامی مقتضای رعایت عدالت را در مورد مستخدم دارند.

حاکمیت قانون و نظارت قضایی را می‌توان از جمله مبانی عدالت استخدامی به‌شمار آورد. محوریت قانون در فرآیند استخدام زمینه‌ساز آن می‌شود که متقاضیان ورود به خدمات کشوری در شرایطی برابر و با برخورداری از فرصتی مساوی به رقابت با یکدیگر پرداخته و با اعمال نظارت‌های لازم امکان هرگونه اعمال زدوبند و جانبداری و تبعیضات ناروا سلب شود.

با مطالعه در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران درخصوص مسائل استخدامی می‌توان دریافت که این نظام زمینه‌های لازم را درخصوص ایجاد نظام عدالت استخدامی فراهم آورده است. ناگفته نماند که در این عرصه نیز کاستی‌هایی وجود دارد که از جمله مهمترین آنها وجود اشکال مختلفی از استخدام در دستگاه‌های اجرایی است که مغایر نص صریح قوانین استخدامی می‌باشد. همچنین وجود قوانین خاص استخدامی را که همچون استثناهایی بر اصل قانون عام استخدامی (قانون مدیریت خدمات کشوری) می‌باشند و موارد آن می‌تواند به دلخواه و بدون توجه به الزامات فنی و سیاسی افزایش یابد از آسیب‌های نظام عدالت استخدامی به‌شمار آورد.

باید در نظر داشت که در اصلاح سازمان‌های دولتی و عمومی، مسئله استخدام، در درجه اول اهمیت قرار دارد، زیرا تنها با گزینش صحیح کارمندان، مدیریت آگاهانه و آموزش علمی و فنی یک‌یک آنهاست که می‌توان اصلاحات اداری را تحقق بخشید و یک تشکیلات خوب، مفید و کارا به وجود آورد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱، ص ۱۴۱). توجه به معیارهای استخدام و عدالت استخدامی

در شریعت مقدس اسلام و انتخاب شایسته‌ترین افراد برای ورود به خدمات کشوری باید از جمله اولویت‌های قانونگذاری استخدامی - که به منزله سنگ بنای نظام عدالت استخدامی است - باشد. البته تأثیرپذیری از آموزه‌های اسلامی در امر استخدام و گزینش نیروهای صالح، متعهد و متخصص در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران تا حدود زیادی ملموس می‌باشد و این به آن علت است که نظام کشور ما نظامی اسلامی است و متون دینی مهمترین منابع در عرصه قانونگذاری در کشور ما به‌شمار می‌روند. ولی به هر روی تا رسیدن به نظام مورد نظر اسلامی در این قلمرو هنوز کاستی‌ها و نارسایی‌هایی وجود دارد که امید می‌رود با کار کارشناسانه و ارائه راهکارهای مناسب راه‌ها بیش از پیش به سوی تحقق عدالت استخدامی هموار گردد.

### منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. نهج البلاغه.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری، تهران، انتشارات توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳.
۴. احمدوند، یاسر، عدالت اداری در حقوق ایران، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۵. آقای طوق، مسلم، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت؛ مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا» پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول، ۱۳۸۶.
۶. آقای طوق، مسلم، «بررسی تطبیقی نظام عدالت اداری در آفریقای جنوبی و ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، تابستان، ۱۳۸۷.
۷. آقای طوق، مسلم، مشهدی، علی، جم، فرهاد، هداوند، مهدی، نجابت‌خواه، مرتضی، شمس، عرفان، همتی، مجتبی، یزدانی، هرمز، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۰.
۹. راجی، سید محمدهادی و مرکز مالگیری، احمد، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۰. رستمی، ولی، آقای طوق، مسلم، لطفی، حسن، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۱۱. رشاد، علی‌اکبر (زیر نظر)، دانشنامه امام علی (ج ۵)، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰.



۱۲. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری (۱)، تهران، نشر میزان، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۵.
۱۳. رضایی‌زاده، محمدجواد، پرکاله، منصور، حق برخورداری جوانان از برابری در جامعه اسلامی، با تأکید بر برابری در فرصت‌های استخدامی، در مجموعه مقالات همایش بین‌المللی حقوق جوانان در جامعه اسلامی، تهران، انتشارات فقه، زمستان ۱۳۸۹.
۱۴. سجادی، سید عبدالقیوم، «جایگاه عدالت در اندیشه سیاسی محقق نراقی»، مجله علوم سیاسی، سال چهارم، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۰.
۱۵. سلطانی، سیدناصر، «حقوق اجتماعی یا حقوق شهروندی؟ نمونه‌ای از آشفتگی مفاهیم در نظام حقوقی ایران»، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۱، بهار، ۱۳۸۵.
۱۶. صالحی، محمدجواد، دمکراسی و اعتبار رای اکثریت در اسلام، تهران، مرکز پژوهش‌های صداوسیما، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۱۷. صدرالحفاظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
۱۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، چاپ هفتم، ۱۳۸۱.
۱۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۲۰. عمید زنجانی، عباسعلی، موسی‌زاده، ابراهیم، دانشنامه فقه سیاسی (ج ۲)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۲۱. مجلسی، محمد باقر بن محمد تقی، بحارالانوار (ج ۷۲)، تهران، دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۶۴ هجری شمسی (۱۴۰۶ ه.ق).
۲۲. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق (ج ۱)، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
۲۳. کوهن، کارل، دمکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی، چاپ اول، اسفند ۱۳۷۳.
۲۴. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۵.
۲۵. مطهری، مرتضی، عدل الهی، تهران، انتشارات صدرا، ۱۳۷۷.
۲۶. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲)، تهران، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۳.
۲۷. ناصحی‌فر، وحید، مروی بر مفاهیم شایسته‌سالاری، توسعه مدیریت، شماره ۳۹، ۱۳۸۱.
۲۸. نجابت‌خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰.
۲۹. وطنی، محمدحسن، درباره مقررات استخدامی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۵۳.
۳۰. هداوند، مهدی، ایده، پیشنهاد تدوین قانون عام حقوق اداری ایران، نشریه حقوق عمومی، شماره ۳، آذرماه ۱۳۸۶.
۳۱. هداوند، مهدی، نظارت قضایی، تحلیل مفهومی، تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۷.
۳۲. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی (ج ۲)، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۹.

۳۳. هداوند، مهدی، آقای طوق، مسلم، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۳۴. یاوری، اسدالله، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۳.
35. Derlin, Hans-Ulrich – Peters, B. Guy : *State at Work* (volume 1) (Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited , 2008).
36. Groves, Matthew: *Australian Administrative Law* (Cambridge: Cambridge university press, 2007).
37. Hawake, Neil- Parpworth, Neil: *Introduction to Administrative Law* (London: Cavendish publishing limited, 1998).
38. Kunnecke, Martina: *Tradition and Change in Administrative Law*, (Berlin, Heidelberg: Springer, 2007).
39. Dobbin, Frank : *Inventing Equal Opportunity*, (New jersey : Princeton university press, 2009).
40. Longley, Diana-James, Rhoda: *Administrative Justice* (London: Cavendish Publishing Limited, 1999).
41. Painter, Richard. W- Puttick , Keith : *Employment Rights : A Refrence Handbook* (London: Pluto Press, 1998).
42. Wade, H. W. R- Forsyth , C. F: *Administrative Law*, (London: Butterworths press, ninth edition, 2004).
43. Sargeant, Malcom- Lewis, Davis : *Employment law* (Fifth edition) (Edinburgh : Pearson Education Limited, 2010).
44. Ottavio Castagnera, James – Cihon, Patrick. J: *Employment and Labour Law* (seventh edition) (United states of America: Sout-western, 2011).
45. Countouris, Nicola : *Changing Law of the Employment relationship* (England: Ashgate Publishing Limited, 2007).



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه دهم: «عدالت اداری و استخدامی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: یاسر احمدوند، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی

ناظران علمی: علی بهادری، علی عبدالأحد

مدیر مطالعه: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

متقاضی: معاونت سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام حقوقی ایران
۲. عدالت اداری
۳. عدالت استخدامی
۴. استخدام عمومی
۵. مراجع اداری
۶. آیین تصمیم‌گیری اداری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۷/۵