

۱۳۸۹۳۸۵

عدالت اداری

دکتر خدیجه کریمی
استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز



سرشناسه: کریمی، خدیجه، ۱۳۵۷ -

عنوان و نام‌پدیدآور: عدالت اداری، خدیجه کریمی

مشخصات نشر: تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵.

مشخصات ظاهری: ۴۶۴ ص.

فروست: علوم اجتماعی؛ ۹۴۱

شابک: 978-964-511-740-3

وضعیت فهرست‌نویسی: فیفا

موضوع: عدالت سازمانی

موضوع: عدالت سازمانی — ایران

موضوع: حقوق اداری

رده‌بندی کنگره: ۴ع۳۶ک/۳/۶۹۷۱ KMH

رده‌بندی دی‌سی: ۶۵۸/۳۱۴

شماره کتابشناسی ملی: ۴۱۲۳۳۴۶

هرگونه تکثیر (اندر چاپ، برپا، فایل الکترونیکی و...) از این اثر بدون اخذ مجوز از (نشر میزان) قانون بوده و پیگرد قانونی دارد.
لطفاً در صورت مساعده، موارد به شماره تلفن‌های ذیل اطلاع دهید.

نشر میزان

عدالت اداری

دکتر خدیجه کریمی

چاپ اول: تابستان ۱۳۹۵

شماره: ۵۰۰ نسخه

قیمت: ۴۶۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۱۱-۷۴۰-۳

دفتر مرکزی: خ شهید بهشتی، بعد از چهارراه سهروردی، خ کاووسی‌فر، کوچه نکبسا، پلاک ۳۲، تلفن ۸۸۵۴۹۱۳۱
فروشگاه مرکزی: خ انقلاب، روبروی درب اصلی دانشگاه تهران، ابتدای خ فخرآزی، پلاک ۸۳، تلفن ۶۶۴۶۷۷۷۰
واحد پخش و فروش: خیابان سمیه، بین مفتح و فرصت، پلاک ۱۰۴، تلفن ۸۸۳۴۹۵۲۹-۳۱
پست الکترونیکی: mizannasher@yahoo.com وب سایت: www.mizan-law.ir

فهرست مطالب

مقدمه.....	۱۵
------------	----

فصل اول: عدالت اداری

بخش اول) معرفی و تعریف کلیدی.....	۲۱
گفتار اول) مفهوم عدالت.....	۲۱
مبحث اول) مفهوم عدالت از یونان تا ایران.....	۲۲
بند اول) عدالت از نگاه متفکران یونانی.....	۲۳
بند دوم) عدالت از دید اندیشمندان غربی.....	۲۵
بند سوم) عدالت در قانون اساسی ایران.....	۳۵
مبحث دوم) انواع عدالت.....	۳۸
بند اول) عدالت طبیعی.....	۳۹
بند دوم) عدالت کیفری (مکافاتی).....	۴۶
بند سوم) عدالت اجتماعی.....	۴۹
بند چهارم) عدالت اصلاحی یا معاوضی.....	۵۱
بند پنجم) عدالت توزیعی.....	۵۲
بند ششم) عدالت حقوقی.....	۵۴
بند هفتم) عدالت آئینی و ارتباط آن با حقوق آئینی.....	۵۵
گفتار دوم) مفهوم اداره و عمل اداری.....	۶۶
مبحث اول) تعریف اداره و ارتباط آن با عمل اداری.....	۶۷
مبحث دوم) حقوق اداری، بستر تحقق عدالت اداری.....	۷۱
بخش دوم) عدالت اداری، مفهوم، ضرورت، انواع.....	۸۲
گفتار اول) بنیادهای تحقق عدالت اداری.....	۸۷
گفتار دوم) مفهوم عدالت اداری و انواع عدالت اداری.....	۹۴

۹۷	مبحث اول) تعریف عدالت اداری
۹۸	مبحث دوم) انواع عدالت اداری
۹۸	بند اول) عدالت اداری ماهوی
۹۹	بند دوم) عدالت اداری آئینی
۱۰۳	مبحث سوم) اسباب نقض تعادل
۱۰۵	مبحث چهارم) حاکمیت قانون، بنیان اصلی عدالت اداری
۱۱۳	گفتار سوم) هدف از تحقق عدالت اداری
۱۱۴	مبحث اول) تضمین حقها و آزادیها
۱۱۴	مبحث دوم) دموکراسی
۱۱۴	مبحث سوم) حکمرانی خوب
۱۱۵	مبحث چهارم) با ثبات بودن و یکپارچگی سیستم اداری
۱۱۵	مبحث پنجم) پاسخگویی دستگاههای اداری
۱۱۸	مبحث ششم) شفافیت مداری
۱۱۹	مبحث هفتم) کارآمدی
۱۲۰	گفتار چهارم) ویژگیهای سیستم عدالت اداری مطلوب
۱۲۴	گفتار پنجم) جایگاه دولت در اجرای عدالت اداری

فصل دوم: ساز و کارها عدالت اداری ماهوی

۱۳۰	بخش اول) انواع سازوکارهای عدالت اداری ماهوی
۱۳۰	گفتار اول) اصول کلی حقوق اداری
۱۳۴	مبحث اول) ضرورت اصول کلی حقوق اداری
۱۳۶	مبحث دوم) انواع اصول کلی ماهوی حقوق اداری و تاثیر آن در تحقق عدالت اداری
۱۳۷	بند اول) اصل قانونی بودن
۱۳۸	بند دوم) اصل مستند و مستدل بودن تصمیمات
۱۴۰	بند سوم) اصل عدم صلاحیت و انواع صلاحيتها
۱۴۸	بند چهارم) اصل برابری در مقابل قانون
۱۵۰	بند پنجم) حق تجدیدنظر از تصمیم مقام اداری
۱۵۰	مبحث سوم) مقررات گذاری عام اداری

گفتار دوم) بررسی سازوکارهای تحقق عدالت اداری ماهوی در حقوق ایران.....	۱۵۶
مبحث اول) تبلور اصول کلی حقوق اداری در آراء هیات عمومی دیوان.....	۱۵۷
بند اول) اصل قانونی بودن.....	۱۵۷
بند دوم) اصل رعایت موازین شرعی.....	۱۶۱
بند سوم) لزوم استناد به قوانین معتبر و مرتبط.....	۱۶۲
بند چهارم) ممنوعیت تقييد، تضییق و تخصیص دایره‌ی شمول قانون.....	۱۶۳
بند پنجم) ممنوعیت تفسیر، تعمیم و توسیع دایره‌ی شمول قانون.....	۱۶۳
بند ششم) ممنوعیت استناد به قوانین منسوخ.....	۱۶۳
بند هفتم) اصل تسلیط و مالکیت مشروع.....	۱۶۴
بند هشتم) اصل مستند بودن.....	۱۶۴
بند نهم) اصل تناسب.....	۱۶۵
مبحث دوم) فقدان قانون عام اداری نقص بزرگ سیستم اداری ایران.....	۱۷۰
بخش دوم: سازوکارهای عدالت اداری آیینی.....	۱۷۵
گفتار اول) انواع سازوکارهای عدالت اداری آیینی پیشینی.....	۱۷۶
مبحث اول) عدالت اداری آیینی پیشین در پرتو اصول کلی حقوق اداری.....	۱۷۶
بند اول) اصل انتظار مشروع.....	۱۷۷
بند دوم) اصل تناسب.....	۱۸۰
بند سوم) اصل عدم توجه به عوامل غیرمستقیم و توجه به عوامل مرتبط در تصمیم‌گیری‌ها.....	۱۸۲
بند چهارم) اصل پاسخگویی.....	۱۸۳
بند پنجم) اصل عطف به ماسبق نشدن.....	۱۸۵
بند ششم) اصل احترام به حقوق بنیادین.....	۱۸۷
مبحث دوم) نقش آیینهای تصمیم‌گیری اداری در تحقق عدالت اداری آیینی پیشینی.....	۱۸۷
بند اول) ضرورت مشارکت مردم در تصمیم‌گیری اداری و تاثیر آن بر تحقق عدالت اداری.....	۱۹۸
بند دوم) اثر حاکمیت قانون بر تصمیم‌گیری اداری.....	۲۰۵
بند سوم) تاثیر استماع بر تصمیم‌گیری اداری.....	۲۰۶
بند چهارم) لزوم رعایت حقوق مکتسب در تصمیم‌گیری اداری.....	۲۰۷

- بند پنجم) اثر تجدید نظر پذیر بودن تصمیمات اداری بر تحقق عدالت اداری ۲۰۸
- مبحث سوم) عدالت اداری در پرتو حکمرانی خوب ۲۰۹
- بند اول) تاثیر حکمرانی خوب در تحقق عدالت اداری ۲۱۶
- بند دوم) اداره خوب و جایگاه آن در عدالت اداری ۲۱۸
- بند سوم) ارتباط آیین‌های اداری عدالت آیینی و دکرین اداره خوب ۲۲۳
- مبحث چهارم) سازوکارهای عدالت اداری آئینی پیشینی در ایران ۲۲۵
- بند اول) انواع اصول کلی حقوقی شکلی موثر بر تحقق عدالت اداری آئینی پیشینی در حقوق ایران ۲۲۵
- ۱- ۱) اصل انتظارات مشروع در ایران ۲۲۵
- ۲- ۱) اصل عطف به ماسبق نشدن ۲۲۶
- بند دوم) آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق ایران ۲۲۶
- بند دوم) تحقق حکمرانی خوب در ایران ۲۲۷
- گفتار دوم: سازوکارهای عدالت اداری آئینی پسینی (تعقیبی) ۲۲۹
- مبحث اول) انواع سازوکارهای عدالت اداری آئینی پسینی (تعقیبی) ۲۳۱
- مبحث دوم) نظارت و تراز آراء ۲۳۳
- بند اول) نظارت اداری ۲۳۶
- بند دوم) نظارت سیاسی یا پارلمانی ۲۴۴
- بند سوم) نظارت قضایی و ضرورت آن در تحقق عدالت اداری ۲۴۶
- ۳- ۱) تفاوت تجدیدنظر قضایی و نظارت قضایی ۲۵۶
- ۳- ۲) ضرورت نظارت قضایی ۲۶۹
- ۳- ۳) بنیان‌های نظارت قضایی ۲۷۶
- ۳- ۴) نظارت بر اعمال صلاحیتهای گزینشی ۲۸۷
- مبحث سوم) آمیادزمان: پاسدار حقوق شهروندی ۲۹۵
- بند اول) وظایف آمیادزمان ۲۹۶
- بند دوم) نقش آمیادزمان در تحقق عدالت اداری ۳۰۱
- مبحث چهارم) جایگاه دادرسی اداری در تحقق عدالت اداری آئینی پسینی ۳۰۳
- بند اول) مفهوم دادرسی اداری ۳۰۴
- ۱- ۱) استقلال دادرسی اداری در برابر دادرسی قضائی ۳۰۶
- ۲- ۱) ارتباط دادرسی متصفانه و عدالت اداری آئینی ۳۰۸

بند دوم) تاثیر اصول حاکم بر دادرسی اداری متصفانه بر تحقق عدالت اداری.....	۳۱۰
۲- ۱) تاثیر اصل قانونی بودن بر تحقق عدالت اداری.....	۳۱۳
۲- ۲) ارتباط اصل مستند و مستدل بودن آراء و عدالت اداری.....	۳۱۶
۲- ۳) تاثیر اصل رعایت مهلت منطقی رسیدگی بر تحقق عدالت اداری.....	۳۱۸
۲- ۴) نقش اصل بیطرفی دادگاه اداری در تحقق عدالت اداری.....	۳۱۸
۲- ۵) جایگاه اصل استماع در تحقق عدالت اداری.....	۳۲۰
۲- ۶) ارتباط اصل علنی بودن دادرسی اداری و عدالت اداری.....	۳۲۰
۲- ۷) نقش اصل حق دسترسی به دادگاه صالح در تحقق عدالت اداری.....	۳۲۱
۲- ۸) اثر اصل استقلال و عدم نفع قاضی بر تحقق عدالت اداری.....	۳۲۱
۲- ۹) اصل حق بر داشتن وکیل به عنوان پشتیبان تحقق عدالت اداری.....	۳۲۲
۲- ۱۰) جایگاه اصل حق بر تجدیدنظر در تحقق عدالت اداری.....	۳۲۲
بند سوم) دادگاههای اداری و نقش آنها در تحقق عدالت اداری.....	۳۲۳
۳- ۱) مبنای ایجاد دادگاههای اختصاصی اداری.....	۳۲۶
۳- ۲) تفاوت رسیدن دادگاههای اداری از انواع رسیدگیها.....	۳۳۰
بند چهارم) تاثیر اجرای حکم در تحقق عدالت اداری.....	۳۳۱
مبحث پنجم) تاثیر مسئولیت مدنی دولت بر تحقق عدالت اداری.....	۳۳۵
بند اول) مسئولیت مدنی دولت.....	۳۳۶
۱- ۱) تنویرهای مسئولیت مدنی.....	۳۴۱
۱- ۲) نظریه تقصیر مهمترین مبنای مسئولیت دولت.....	۳۴۳
بند دوم) مبنای مسئولیت بدون تقصیر دولت.....	۳۴۶
۲- ۱) شرط تحقق مسئولیت بدون تقصیر دولت.....	۳۴۸
۲- ۲) بنیادهای مسئولیت بدون تقصیر دولت.....	۳۵۱
گفتار سوم) بررسی سازوکارهای عدالت اداری آئینی پسینی در ایران.....	۳۵۶
مبحث اول) نظارت اداری در ایران.....	۳۵۷
مبحث دوم) نظارت قضائی در ایران.....	۳۵۸
مبحث سوم) آبادزمان در ایران.....	۳۶۴
مبحث چهارم) دادرسی اداری در ایران.....	۳۶۸
بند اول) بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری.....	۳۷۲
۱- ۱) صلاحیت شعب دیوان.....	۳۷۵

۳۷۶.....	۲-۱) هیات عمومی دیوان عدالت اداری
۳۷۷.....	۳-۱) هیاتهای تخصصی دیوان
۳۷۸.....	بند دوم) برخی چالشهای تحقق عدالت اداری در ایران
۳۸۵.....	بند سوم) اجرای احکام دیوان
۳۸۷.....	۳-۱) ترتیب اجرای احکام دیوان
۳۸۸.....	۳-۲) مجازات استنکاف از اجرای رای دیوان
۳۹۱.....	بند چهارم) دادگاههای اداری در ایران
۴.....	۱) انواع قوانین رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت در قوانین قبل از انقلاب
۳۹۲.....	۴-۲) انواع دادگاههای اختصاصی در نظام کنونی
۳۹۳.....	مبحث پنجم) مسئولیت مدنی دولت در ایران
۴۱۰.....	بند ۱) مسئولیت مدنی دولت در ایران
۴۱۱.....	بند ۲) مسئولیت مدنی دولت در ایران
۴۱۲.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۱۷.....	رهیافت کلی
۴۲۰.....	بند اول) عدالت اداری
۴۳۱.....	بند دوم) عدالت اداری در ایران
۴۳۹.....	دستاوردها
۴۴۱.....	پیشنهادهای و راهکارها
۴۴۳.....	فهرست منابع
۴۴۳.....	الف) کتب فارسی
۴۵۲.....	ب) مقالات فارسی
۴۵۵.....	ج) قوانین

پیشگفتار

در سالان اخیر بحث‌های فراوانی در خصوص دفاع از حقوق شهروندان در مقابل دولت مطرح گردیده است و دولتهای مختلف به همین سبب سعی در ایجاد مکانیزمهایی نمودند تا بدین وسیله و به عنوان کسب مشروعیت بتوانند از منافع فردی در مقابل منافع عام دفاع نمایند. حرکت از سمت دولتهای ناظم که تنها وظیفه‌ی خود را در ایجاد نظم و برقراری امنیت بسته به تنها بقای خود را کسب قدرت نظامی و سرکوبی شهروندان قلمداد می‌نمودند، به سمت دولتهای رفاهی و خدمتگذاری که کسب مشروعیت برای خود را وابسته به منافع متبیین اجتماعی شهروندان خود دانسته و می‌کوشند تا با گسترش حیطه‌ی عملکرد خود و با حداقل مداخله، خدمات رفاهی را در جهت منفعت عام ارائه دهند، قلمرو حقوق عمومی را افزایش می‌دهد. امروزه دیگر به ندرت می‌توان حوزه‌ای را نام برد که حتی با وجود اختصاص آن به مسائل شخصی، دولت وارد آن نشده باشد. افزایش این ملاحظات - تجاوز به منافع فردی و قربانی شدن منفعت اشخاص برای نتیجه‌ی اجتناب ناپذیر کسب منفعت عام است که بنا بر اقتضای عدالت نمی‌توان از کنار آن به سادگی گذشت. دولت در مقام کسب منفعت عام می‌کوشد تا با برپایی اداره عمومی به شهروندان خدمت کند که در این راستا حقوق اداری به عنوان حافظ مکمل و تضمین کننده حقوق اساسی در تکریم انسان و حفظ حقوق و آزادیهای او - که در آن حاکمیت قانون را به عنوان یک معیار نظام دموکراتیک مطرح می‌گردد - اهمیت ویژه‌ای می‌یابد که در ذیل آن اداره عمومی از یک اداره خودکامه فاصله گرفته و به اداره قانونمندی تبدیل می‌شود که از یکسو سعی در اتخاذ تصمیمات اصولی و قانونمندی دارد که در طی آن توجه به حقوق و آزادیهای اداره شونده‌گان را در راس امور قرار می‌دهد.

و از سوی دیگر هرگاه بر اثر اتخاذ تصمیمات نادرست آن، به حقوق شهروندان زیانی وارد شود، با اقتضای عدالت باید امکان یک دادرسی عادلانه و منصفانه‌ی و با توجه به اصولی اداری را که طی آن بین اداره شونده‌گان و اداره کنندگان بیطرفانه قضاوت گردد و امکان و فرصت دفاع و بهره‌گیری از تمام شرایط برای شهروند فراهم آید تا از طریق آن هرگاه منفعت شخصی در راستای ایجاد منفعت عام توسط دولت تقویت شده باشد، شرایط جبران فراهم آید، به عبارت دیگر، دولت در تأمین خدمات و رفاه عمومی که با عنوان قدرت عمومی و با استناد به ید برتر خود به آن می‌پردازد، هرگاه به خود اجازه دهد تا حقوق و آزادیهای فردی اشخاص خصوصی را به نفع منفعت همگانی محدود نمایند، موجبات بی‌توازی میان منفعت فردی و عامه را فراهم آورده است.

در درجه اول باید با رویکردی مناسب به اداره نگریست که طی آن نه اداره دارای اختیارات آن چنان وسیعی باشد که محدود کننده حقوق شهروندی و تقویت کننده دولت تا سرحد امکان اقتدار را نیانی آن و تجویز تجاوز آن به حقوق اشخاص باشد و نه آنچنان اداره تحت کنترل قرار گیرد که اصل بر عدم مداخله دولت باشد، بلکه باید با رویکردی بنیابین با هدف حمایت از حقوق فردی و عدم ایجاد مانع بر سر راه اداره در راه حمایت از منفعت عمومی اداره به اداره نگریست تا هم موجبات کنترل اداره عمومی در راستای حمایت از حقوق فردی و هم کاهش ادعای اداره عمومی فراهم آید. از این دیدگاه هدف اصلی، ایجاد هماهنگی و تعامل میان منفعت عمومی و فردی است. به عبارت دیگر اداره باید بکوشد تا با استفاده از صلاحیه‌ها و اختیارات قانونی خود، نظم عمومی را فراهم و رفاه و آسایش شهروندان را با ایجاد سرویس‌های عمومی و خدمات اجتماعی موجب شود. توسعه‌ی خدمات عمومی، مداخله‌ی دولت در زیست اجتماعی و اقتصادی را گسترش داده و محدودیتهایی را بر اداری آزاد افراد و منفعت آنها فراهم می‌آورد. که در عمل در غالب موارد اجتناب ناپذیر می‌نماید، به همین تقدیر توازن میان منفعت عام و فرد بر هم خورده و بی‌عدالتی ایجاد می‌گردد، که اداره در مقام انجام صحیح وظایف خود بایستی سعی در رفع این بی‌عدالتی و فراهم کردن دوباره‌ی توازن نماید. وجود قانون اداری، تصمیم‌گیری‌های اصولی، توجه به اصول حاکم بر اداره

خوب در مقام ایجاد تعادل و نظارت‌های قضایی، دادرسی‌های اداری از اسباب ایجاد تعادل در این راستا محسوب می‌شوند.

مقوله‌ی عدالت اداری که می‌توان در معنای وسیع کلمه آنرا هدف و غایت حقوق اداری دانست، مقوله‌ای است که تاکنون کمتر مورد بحث و بررسی قرار گرفته است و حتی اغلب کشورها مانند ایران حتی با وجود تبلور نام آن در دیوان عدالت اداری - به علی‌رغم ایجاد مکانیزم‌هایی در مقام ایجاد تعادل بین منافع فردی و عام، به مفهوم آن توجهی ننموده‌اند که در این نوشتار با توجه به اهمیت عدالت اداری و لزوم حمایت از حقوق شهروندان سعی بر آن شده است تا ضمن بیان مفهوم این نوع از عدالت، ابزارهای ایجاد آن نیز رد بررسی قرار گیرد. شاید که چراغی باشد فراروی تاریکی و اندیشه‌ای باشد برای فکری بهتر.

خدیجه کریمی