

آرای تفسیری دیوان عدالت اداری

و نقش آن در تحول و توسعه اصول حاکم بر حقوق اداری

(تاریخ دریافت ۱۴۰۴/۰۲/۱۷، تاریخ تصویب ۱۴۰۴/۰۳/۲۶)

نهاد ذوالفقاری

کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائمشهر، مازندران، ایران

دکتر حسین فروغی نیا^۱

استادیار و عضو هیات علمی موسسه آموزش عالی فروردین قائمشهر، مازندران، ایران

چکیده

در دادرسی های اداری صرف تکیه بر قوانین موضوعه و اصل حاکمیت قانون برای کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات مقامات اداری چندان راهگشا نیست. در این راستا، استفاده از معیار «اصول حقوق اداری» می تواند خلاء ناشی از فقدان منابع قاعده ساز را خصوصاً در کنترل قضایی اعمال اداری پر نماید. بر همین مبنا، آرای تفسیری در کنار قانون، به عنوان مهم ترین منبع توسعه قواعد حقوقی به شمار می رود. هر چند در نظام حقوق اداری ایران استفاده از رویه قضایی تفسیری اغلب به عنوان منبع فرعی قانون مورد توجه بوده است، لیکن نقش دادگاه های اداری به ویژه در راس آن ها دیوان عدالت اداری در بیان و تولید رویه قضایی تفسیری حاوی اصول کلی و مفاهیم بنیادی حقوق اداری بسیار مهم و حیاتی است. هدف از این نوشتار، بررسی نقش دیوان عدالت اداری در شناسایی و تحکیم اصول حقوق اداری در پرتو آرای تفسیری صادره است. و با توجه به مساله قابل طرح نوشتار حاضر مبنی بر اینکه آرای تفسیری دیوان چه تاثیری در توسعه و تحول اصول حاکم بر حقوق اداری دارد؟ فرضیه نوشتار بدین صورت مطرح شده است که استانداردسازی تفسیر قضایی

^۱. نویسنده مسئول: hforoughiniya@yahoo.com

و ارائه ضابطه های اعمال پذیر بر مبنای اصول حقوقی و نهایتاً استفاده از شیوه های تفسیری مدرن مبتنی بر رویه های موجود در سیستم های حقوقی پیشرفته امکان تحقق حاکمیت قانون را همگام با توسعه اصول حقوق اداری میسر خواهد ساخت. لذا در این نوشتار، با روش توصیفی و تحلیلی، تاثیر آرای تفسیری دیوان عدالت اداری در توسعه و تحول اصول حقوق اداری کشور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: تفسیر، رویه قضایی، دیوان عدالت اداری، اصول حقوق اداری، دادرسی اداری

مقدمه

امروزه در نظام های حقوقی توسعه یافته، قضات نقش تعیین کننده ای در صورت بندی اصول حقوقی و رفع خلاء های قانونی ایفا می کنند که رویه قضایی تفسیری در هر نظام حقوقی بهترین بستر مطالعه، واکاوی و نقد این نقش را ایفا می کند (آقای طوق، مردانی، ۱۴۰۰: ۱۷۲). بر همین منوال، اهمیت رویه قضایی تفسیری در هر نظام حقوقی هنگامی مشخص می شود که بدانیم قانون به دلیل بطئی ذاتی آن به تنهایی قادر به مطابقت صریح با تحولات نیست و مداخله عوامل دیگری برای ایجاد این هماهنگی ضروری است. رویه قضایی به مفهوم «شکل کلی تصمیم های مکرر قضایی که در موارد مشابه به لحاظ الزام معنوی و یا الزام قانونی مبنای حکم مرجع قضایی قرار گیرد.» به دلیل ارتباط مستقیم با واقعیت های جامعه و سهولت بیشتر در مطابقت با تحولات اجتماعی، نقش مهمی در این زمینه ایفا می کند (فاطمی، ۱۳۹۱: ۴۷). هر چند دیوان عدالت اداری رویکرد مشخص، ثابت و منسجمی در رابطه با تفسیر قضایی در حقوق اداری ایران ندارد، اما از آن جایی که دیوان مزبور در حقیقت یک دادگاه حقوق عمومی است و قاضی آن باید در فضای حقوق عمومی تنفس نماید و در راستای رفع کاستی های قوانین موضوعه، قضات دیوان می توانند با هدف حمایت از حقوق شهروندان در برابر اداره از یک سو و تضمین ساختارهای اداره خوب از سوی دیگر با در نظر گرفتن ضرورت های تفسیر اداری، به اصول حقوقی به طور عام و اصول کلی حقوق اداری به طور خاص استناد جوید (آقای طوق، مردانی، ۱۴۰۰: ۱۸۳). این است که رویه قضایی تفسیری می تواند با تصمیمات مکرر خود، ضمن تحقق الزام معنوی و قانونی برای محاکم قضایی با تشکیل قوانین و ایجاد قواعد حقوقی نوین، نقش مهمی در توسعه حقوق اداری و اصول حاکم بر آن نماید (تاری وردی، فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۲). از دیگر ضرورت انجام این پژوهش، نگرستن به موضوع از زاویه جایگاه تفسیر قضایی در نظام حقوقی ایران است. بدین معنا که در نظام حقوقی ایران، اراده دولت در معنای موسع کلمه، انتخاب قاعده برآمده از اجتهاد معتبر فقهی را دارد و این نقش برآمده از فرآیند اجتماعی

موید این مطلب است همان گونه که اجتهاد بی تاثیر از مقتضیات زمانی و مکانی نیست، قضات نیز در مقام تفسیر قانون بر اساس گزاره های برآمده از اجتهاد فقهی، می توانند عدالت شرعی را به عدالت عرفی نزدیک سازند. لذا آنچه که در این مقام می تواند به کمک قضات بیاید، استفاده از اصول حقوقی است (شهابی، ۱۳۹۳: ۱۷۳).

با این مقدمه نوشتار حاضر درصدد است تا به تحلیل جایگاه و کارکرد آرای تفسیری قضایی دیوان عدالت اداری در توسعه و تحول اصول حاکم بر حقوق اداری بپردازد و در صدد پاسخگویی به این سوال است که آرای تفسیری دیوان عدالت اداری چه نقشی در استاندارد سازی تفسیر و به تبع آن تحقق و توسعه اصول حقوق اداری دارد؟ و چگونه این امر میسر است؟ فرضیه نوشتار این است که اصول حقوقی به مثابه ضابطه های مقبول و مستقر و معیارهای سنجش درستی حکم در فقدان نقصان یا اجمال و تعارض قوانین، نسبتی سازنده با تفسیر قضایی می یابند که در حوزه حقوق عمومی خاصه در حقوق اداری قابل رصد و پی جویی است و نهایتاً تلاش برای توسعه کمی حقوق اداری بر مبنای تفسیر اصول مدارانه از حقوق، به مدد چنین پژوهش هایی به هدف می نشیند. لذا در این جستار، در وهله اول با تبیین مفاهیم تفسیر و جایگاه اصول حقوقی در تفسیر قضایی، در ادامه مباحث، با مذاقه در رویه تفسیری دیوان عدالت اداری، در صدد شدیم چگونگی نظر و رویه تفسیری قضات دیوان را در استناد به اصول حقوقی به خصوص اصول کلی حقوق اداری مورد واکاوی قرار دهیم.

۱. تبیین مفاهیم

۱-۱. تفسیر

تفسیر واژه ای عربی و از ریشه «ف س ر» است. برخی، آن را صورت جابجا شده «سفر» دانسته و گفته اند در زبان عربی وقتی زنی نقاب و پوشش را از چهره برمی دارد، گفته می شود که (اسفرت المراه عن وجهها) (طریحی، ۱۳۷۵: ۴۳۸). و این واژه را به معنای نمایاندن و آشکار کردن موضوع پوشیده و در مورد زبان، به کشف مراد از لفظ مشکل معنا

کرده اند (ابن منظور، ۱۴۱۴ق، ج ۵: ۵۵). از تفسیر تعاریف مختلفی ارائه شده است. به نظر می‌رسد مساله قانونی در تعریف تفسیر، تعیین نسبت آن با مقوله «معنایابی» (معناشناسی) است (شجاعی، ۱۳۹۳: ۱۱). مساله قابل طرح در اینجا این است که آیا هرگونه معنایابی متون (از جمله متون حقوقی) از طریق تفسیر امکان پذیر است؟ یا اینکه می‌توان همیشه یا در برخی موارد، بدون نیاز به تفسیر، معنای یک متن را دریافت؟ برخی نویسندگان به پرسش اول پاسخ مثبت داده اند و نتیجه آن این خواهد بود که تفسیر متن، معادل معنایابی آن است و هر فهمی از هرگونه متنی (اعم از صریح یا مبهم)، بر تفسیر آن متن استوار است. به دیگر سخن، متن‌ها معنای پیشا تفسیری ندارند (شجاعی، ۱۳۹۳: ۱۲-۱۳).

اما دیدگاه مخالف نیز طرح شده که بین دو مقوله تفسیر و معنا شناسی قائل به تفکیک است. مبتنی بر تفکیک انجام شده از سوی آندره مارمور، یکی از نویسندگان چنین انگاشته است که معناشناسی؛ قاعده مدار و مبتنی بر عرف‌های زبانی است؛ اما تفسیر از ترجیحات نظری، ارزشی و .. مفسر نیز متأثر است و لزوماً از قواعد درست کاربرد زبان ممانعت نمی‌شود (توازن‌ی زاده، ۱۳۹۳: پاورقی ۴۶-۴۵).

ثمره حقوقی این دیدگاه آنجاست که اگر برای برخی مقامات، صلاحیت تفسیری قائل نباشیم؛ در این صورت آنها هر چند نخواهند توانست قانون یا مقررہ ای را تفسیر کنند؛ اما نبود این صلاحیت، مانع از این نخواهد بود که آنها دست به معنایابی بزنند (توازن‌ی زاده، ۱۳۹۳: ۴۶-۴۵).

در تعریف اصطلاحی از تفسیر قانون، برخی آن را استنباط معنای واضح و روشن از امور نامعین و پیچیده دانسته اند. برخی دیگر تفسیر قانون را کشف مقصود قانونگذار از طریق به کار بردن قواعد و مقررات ادبی یا منطقی یا از طریق استفاده از سوابق تاریخی دانسته و معتقدند تفسیر قانون در مواردی صورت می‌پذیرد که معنای قانون روشن نباشد یا آن که در صورت روشن بودن در سعه و ضیق آن تردید وجود داشته باشد و واژه استنباط در فقه را

با تفسیر قانون دارای قرابت معنایی دانسته اند (لنگرودی، ۱۳۶۸: ۱۷۱). برخی دیگر در تعریفی مشابه آن را تعیین مفهوم، مفاد، مضمون یا مدلول یک هنجار یا متن قانونی دانسته اند (Jakab, ۲۰۱۳: ۲۱۹). برخی دیگر معتقدند تفسیر قانون عبارت است از تعیین قلمرو و تطبیق آن؛ بحث و جستجوی معانی الفاظی که قانونگذار از آن استفاده کرده است و رسیدن به مراد قانونگذار، بی آنکه تغییر یا تبدیلی در قانون به وجود آید (دیلمی، ۱۳۸۲: ۸). به نظر می رسد تعریف اصطلاحی تفسیر و به طور کلی هر واژه ای باید مرتبط با تعریف لغوی آن باشد. یعنی همانطور که در معنای لغوی، تفسیر را پرده برداری از امر مشکل دانسته اند، در معنای اصطلاحی نیز باید تفسیر را به کشف مقصود از یک گزاره قانونی با در نظر گرفتن معنایی که مقنن^۱ در تلاش بوده است با به کارگیری آن الفاظ به خوانندگان منتقل کند، تعبیر کرد. به هر حال، در عرصه حقوق و در مقام تبیین تفسیر حقوقی، دانشمندان حقوق، بسته به دیدگاه و اعتقاد خود در مورد مبانی، اهداف و منابع حقوق، و درجه ارزش گذاری بر منبع قانون و اراده قانونگذار، تعریف ها و توضیح های متفاوتی از تفسیر ارائه کرده اند. این تعریف ها، همچون هرمنوتیک، از محدودترین تعریف، یعنی دریافت معنای قانون و مراد قانونگذار، تا وسیع ترین تعریف، یعنی یافتن و حتی ساختن قاعده حقوقی مناسب را دربر می گیرد که می توان تحت عنوان مفهوم خاص و محدود و مفهوم عام و گسترده، آنها دسته بندی کرد (دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۱۲۵).

۲-۱. اصول حقوقی

اصول نیز همانند مفاهیمی چون نظم عمومی و اخلاق حسنه بخشی از عظمت خود را مرهون ابهاماتی است که آن را احاطه کرده است، اما اصول حقوقی دقیقاً چیست؟ بدیهی است که قانون به عنوان ابزار ممیزی قضات همیشه کامل نبود. و خلاء هایی در آن

^۱. علت تاکید بر جایگاه مقنن در فهم مقصود از یک متن آن است که مقنن پدیدآورنده متن بوده است و نمی توان در تفسیر یک کتن به کلی نقش وی را نادیده گرفت.

وجود دارد؛ لذا تمسک به «اصول حقوقی»^۱ تنها راه گریز از این خلاء و تضمین حقوق بنیادین مردم است. اصول حقوقی، گزاره های راهبر حاکم بر حقوق موضوعه و هادی شرح و بسط آن شناخته شده اند و قواعد حقوقی از جمله موارد استعمال اصول برشمرده شده اند (بولانژاد، ۱۳۷۶: ۸۰). فلسفه اتکای قضات به اصول در واقع استخراج حکم هر قضیه و رفع کاستی های قواعد حقوقی است؛ کاستی هایی که در نتیجه دریافت ظاهری از آن ها پدید می آید؛ اما با رویکرد باطنی به این قواعد، می توان این کاستی ها را برطرف ساخت. در واقع می توان گفت به نوعی راه حل در درون خود قواعد موجود است. قضات در زمان کاستی قانون به اصل یا همان هسته بنیادین قواعد حقوقی رجوع می کنند که مستلزم تعمق بسیار در این قواعد و درک ارتباط منطقی میان آنهاست (پتفت، مالگیری، ۱۳۹۵: ۱۴). افزون بر این، به نظر برخی از نویسندگان، اصول در اصطلاح به معنای قاعده مستفاد از قانون، شرع، عقل یا عرف و عادت به کار رفته است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱). در تعریفی دیگر، اصول حقوقی، اصول کلی، دائمی، انتزاعی و ارزشی که جزء مقدمات حقوقی به شمار می روند (غمامی، محسنی، ۱۳۸۶: ۲۳۹)، همراه با تغییر پارادایم های جوامع انسانی تغییر می یابند (جعفری تیار، ۱۳۸۳: ۲۰۳) و هنجارهای کلی هستند که از آنها هنجارهای حقوقی متولد می شوند (بولانژه، ۱۳۷۶). در برخی از آثار، اصول حقوقی به عنوان «قاعده ای کلی که گروهی از روابط حقوقی را دربر می گیرد و منبع چندین قاعده جزئی است» تعبیر شده اند (هداوند، مشهدی، ۱۳۹۳: ۲۰). در این راستا، اصول کلی حقوقی، هنجارهای بنیادینی هستند که بر ساخته قضات در رویه قضایی محسوب می شوند. به عبارت دقیق تر، اصول کلی حقوقی توسط دادگاه ها به رسمیت شناخته می شوند و قضات از این طریق، خلاء های قانونی را پر می کنند. از سوی دیگر استناد به اصول حقوقی ناشی از فقدان یا کمبود منابعی است که قضات در فرآیند دادرسی اداری با آن مواجه می شوند. در عین حال، اصول حقوقی با تمام منابع حقوقی از جمله رویه قضایی رابطه متقابل دارد. این اصول

^۱ . Legal Principals

راهنمای قضات در تفسیر قانون در موارد ابهام، اجمال و نقایص قانونی و بعضاً نقد رویه قضایی بوده و در مقابل، رویه قضایی در خلق و احراز اصول پنهان حقوقی، نقش بارز ایفا می کند. از طرفی تصمیمات قضات وقتی در طی زمان به رویه قضایی تبدیل می شوند که بر اساس اصول حقوقی اتخاذ شده باشند. افزون بر اینکه آرای که از دادگاه های معارض صادر و بعد در هیات عمومی دیوان کشور مطرح می شود، آن رای به عنوان وحدت رویه شناخته می شود که از اصول حقوقی دور نباشد. بنابراین اصول حقوقی راهنمای کلی است برای آرای قضایی و در نتیجه پایه ای است برای رویه های قضایی. شاید مهم ترین دلیل توجه قضات به اصول حقوق اداری در استنادات قضایی خود، حمایتی است که این اصول از حقوق شهروندان به عمل می آورند. این امر یکی از پایه های اصلی وجاهت قانونی نظارت قضایی قضات بر اعمال دولت را تشکیل می دهد (عباسی و همکاران، ۲۰۱۹: ۸۰). اصل اقتدار تقنینی که مستلزم پایبندی به قوانین مصوب پارلمان و دفاع از احکام آنها از سوی دادگاه هاست و نیز اصل پایبندی به رویه پیشین که تقویت کننده ثبات و حفظ وضع موجود می باشند، از جمله اصول محافظه کارانه ای هستند که مانع از تحمیل تغییرات و اصلاحات احتمالی قضات نسبت به نظم حقوق اداری می شوند (Dworkin, ۲۰۰۳: ۲۹). بنابراین در مجموع می توان گفت قضات محاکم اداری با استناد به یک اصل حقوقی، به آن اصل در رویه قضایی ضمانت اجرای حقوقی داده که بعضاً مبنای حکم قضات دیگر در دعاوی بعدی قرار می گیرد و ضمن این فرآیند، آن را به یک اصل حقوقی شناخته شده در نظام حقوقی مبدل می سازند.

بر همین مبنای، با توجه به اهمیت و ضرورت پژوهش حاضر، از یک سو اصول حقوق اداری اساس این زیر شاخه از حقوق عمومی را تشکیل می دهد و از سوی دیگر، اصول حقوق اداری همانند سایر اصول کلی حقوقی، هنجارهای رویه ای هستند که توسط قضات بر اساس برداشت های ایدئولوژیک از وجدان عمومی، قانون اساسی، اسناد بالادستی، قانون عادی و سایر مقررات موضوعه، ایجاد شده اند و همانطور که بر اساس نظر برخی حقوقدانان

برخلاف عرف که در اثر استفاده ایجاد می شوند، اصول کلی حقوقی توسط قضات تدوین می شوند (Talapina, ۲۰۱۱: ۲۶۴).

۳-۱. رویه قضایی

رویه، نظری است همراه با اندیشه، به خلاف بدیهت که رایی است از سر بی تاملی، واژه معرب رویه را از رای پارسیان گرفته اند که خرد را به ذهن تداعی می کند (جعفری تبار، ۱۳۹۵: ۹). به مفهوم اصطلاحی به مجموع آراء و احکامی که در موضوع خاص، از طرف محاکم به خصوص دیوان عالی کشور صادر می شود، رویه قضایی گویند (محسنی، ۱۳۵۴: ۵۱). رویه قضایی نقش تعیین کننده ای در ارائه اصول حقوق اداری به منظور خنثی سازی بلا تکلیفی عملی حقوق و پرکردن فضاها ی خالی میان احکام پیش بینی شده در قانون ایفا می کند (Gunther, ۲۰۱۱: ۴۲۱).

با مطالعه نظم قانونی حاکم بر نهاد قضایی، قانونگذار ایرانی از همان ابتدا، قانون مصوب پارلمان را به عنوان منبع اصلی نظام حقوقی ایران مد نظر داشته است و در کنار آن رویه قضایی را صرفاً با دخالت هیئت عمومی دیوان عالی کشور و برای هدف ایجاد وحدت رویه بین دادگاه ها مورد شناسایی قرار داده است. در حالی که قسمت اعظم حقوق اداری فرانسه و شکل گیری تدریجی آن، ناشی از دادگاه های اداری به خصوص شورای دولتی بوده است (Brown & Bell, ۱۹۹۸: ۴). افزون بر این، نظام حقوقی ایران، رویه قضایی را به مفهوم آنچه در نظام حقوقی کامن لا متداول است یعنی در صورتی که در موضوعی خلاء قانونی وجود دارد یا قانون ناقص یا متناقض است، رویه را مورد شناسایی قرار نداده است؛ هر چند در عمل راه حلی در چنین مواردی، برای فصل خصومت و رسیدگی به پرونده های مطروحه نزد شعب پیدا می شود، مورد تبعیت سایر دادگاه ها نیز قرار می گیرد، حتی در مواردی که رویه قضایی مخالف قانون موضوعه است. البته استراء در رای قضات نشان می دهد این امر ناظر به موارد محدود و استثنایی است (فلاح زاده، تاری وردی، ۱۳۹۸: ۴۳).

بدین ترتیب نقش محاکم قضایی و اداری در بیان و تولید رویه قضایی شامل اصول کلی

حقوقی اداری و عرف های اداری بسیار مهم و حیاتی بوده است، خصوصاً اینکه استفاده از رویه قضایی در دادرسی های اداری می تواند خلاء ناشی از فقدان منابع قاعده ساز و خصوصاً در کنترل قضایی اعمال اداری را تکمیل نماید؛ چرا که قانون موضوعه، تنها منبع حقوق نیست بلکه دادگاه ها نیز نقش موثری در ایجاد قواعد حقوقی دارند (Walderon, ۲۰۰۷: ۱۱۰).

۲. جایگاه اصول حقوقی در تفسیر قضایی

اصول کلی حقوق اداری ابزار مکمل حقوق موضوعه اند. این اصول در حقوق اداری اهمیتی بنیادین دارند و تجربه چندین ساله رویه قضایی اداری کشورهایی چون فرانسه، انگلیس و حتی دیوان عدالت اداری ایران حکایت از اهمیت این دسته از اصول می نماید. از جمله این موارد می توان به نقش این اصول در دفاع از حقوق شهروندان، کنترل خودسری های مقامات عمومی و اداری، به عنوان ابزار مکمل حقوق و کمک به تفسیر قانون توسط قضات و ابزاری جهت ارزیابی حقوق موضوعه اشاره نمود (هداوند، مشهدی، ۱۳۹۵: ۲۹). همچنین اصول کلی حقوقی می توانند یاریگر قضات اداری در امر تفسیر باشند. به قول «لافاریر» هنگامی که متن قانونی نارسا باشد همواره در حقوق عمومی و اداری ما اصولی وجود دارند (نوشته یا نانوشته) که راهگشا هستند. قضات اداری می توانند با استفاده از اصول کلی حقوقی به قصد مقنن یا متن پی ببرند. این اصول می توانند مسئله پیش روی قاضی را «تعدیل» نموده یا «تکمیل» کرده و یا حتی در برخی نظام های حقوقی به «مخالفت» با وضع موجود برخیزند. در فرض نخست قاضی اداری به انصافی دست می یازد که «ذاتی» ان قاعده بوده لیکن آن را معتدل می نماید. (انصاف معتدل کننده) در واقع در اینجا قاضی از خشونت و زبری قاعده می کاهد. در فرض دوم قاضی با کمک اصول کمبودها را جبران نموده و خلاء ناشی از نبود قانون را پر می کند. در اینجا انصاف تکمیل کننده است. (انصاف متمم قاعده) و در نهایت در فرض سوم ممکن است خود قانون به نتایج غیر عادلانه ختم می شود. بنابراین ممکن است انصاف مغایر با متن باشد (انصاف مغایر قانون) (امیر ارجمند،

۱۳۸۷). در عین حال، تفسیر قضایی افزون بر آنکه «لازم» است، بایستی در چارچوب روش خاصی انجام گیرد تا به عدالت و انصاف منتهی شود؛ چرا که عدالت، روح حقوق است. قانونگذار هر اندازه هم که خوب قانونگذاری کند، آنگاه که با تفسیر نادرست دارسان مواجه می گردد، از رسیدن به هدف والای حقوق و تحقق عدالت و انصاف باز می ماند. در واقع می توان گفت تفسیر درست قضایی می تواند عدالت را در جامعه محقق نماید. هرگاه قانونگذار فقط مصداقی از یک اصل کلی حقوقی را بیان کرده است، دادرس آن را تفسیر موسع کند و آنگاه که با خلاء قاعده حقوقی روبرو می گردد، از اصول یاری جسته و بهترین راه حل را برگزیند. تفسیری که دادرس ارائه می دهد، شاید مربوط به یک قاعده باشد اما باید اجزای تفسیر چنان به هم مرتبط باشد که یک کل معنادار و بی تناقض را به وجود آورد و به بخشی سازگار با پیکره نظام حقوقی حاکم بر یک جامعه تبدیل شود. این جاست که اصول حقوقی به عنوان رشته پیوند دهنده قواعد حقوقی، راهگشای دادرس هستند؛ بنابراین تفسیری که از سوی محاکم مبتنی بر اصول حقوقی صورت گرفته، تفسیر مطلوب قضایی است (حسنوند و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۴۰). بنابراین بسیاری از قوانین موجود نه در یک فضای خنثی بلکه در پرتو اصول حقوقی و توسط قضات اداری تفسیر می گردند. حتی در برخی از موارد قضات اداری توانسته اند تفسیری ارائه دهند که چندان با حقوق موضوعه سازگار نیست. به ویژه هنگامی که یک متن قانونی مستعد تفسیرهای متعدد و مختلف باشد؛ قاضی اداری تفسیری را باید ارائه دهد که به اصول حقوقی احترام گذارده و در راستای این اصول باشد. در واقع این «تطابق تفسیرها با اصول» نوعی تفسیر منطقی و طبیعی را تجویز نموده و قاضی را در انتخاب گزینه های پیش رو یاری می نماید.

۳. اصول حاکم بر تفسیر قوانین در حقوق عمومی و اداری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف مبانی پایه های حقوق اداری را مورد توجه قرار داده است. از طرف دیگر قانون اساسی به عنوان یکی از منابع حقوق اداری به ویژه در نبود کد مدون حقوق اداری، معدن خام اصول کلی حقوق اداری قرار گرفته،

سرچشمه و مهم ترین پایه های حقوق اداری را تشکیل می دهد (جلالی، سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۹۵-۱۰۰). این اصول توسط دیوان عدالت اداری (در جریان دادرسی اداری) مورد شناسایی قرار گرفته اند که این مساله یا به صورت مراجعه مستقیم و استناد به یکی از اصول قانون اساسی صورت گرفته و یا دیوان دست به «تفسیر قضایی اصول قانون اساسی» زده است. از آن جا که در ایران کد مدون حقوق اداری نیز وجود ندارد این امر با توجه به خلاء قانون واجد اهمیت ویژه ای است و قضات دیوان عدالت اداری می توانند زمینه «اجرایی کردن حقوق اساسی» را فراهم نمایند. بر این مبنا اساسی سازی حقوق اداری صرفاً ناظر به اندراج شکلی قواعد حقوق اداری در قوانین اساسی نیست (اساسی سازی شکلی)، بلکه در مفهومی عمیق تر شامل تضمین های فرازین این حقوق و آثار آن در سلسله مراتب قواعد و هنجارهای اساسی و عادی (اساسی سازی ماهوی) نیز می گردد (میر احمدی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۶۷).

افزون بر این، حقوق اداری در سال های اخیر با مفاهیم بدیعی پیوند خورده است. این شاخه از حقوق دیگر مانند گذشته تنها نقش بازدارنده و محدود کننده ندارد، بلکه با موضوعات جدیدی چون حکمرانی خوب، اثربخشی، کارآمدی، نتیجه گرایی، هدفمندی و نظایر آن ارتباط می یابد که به نوبه خود در جستجوی اداره خوب و مطلوب اثربخشی، کارآمد، نتیجه گرا و هدفمند تلاش می کند (هداوند، کاظمی، ۱۳۹۲: ۶۴). در واقع، پایه پای تحولات سریع زندگی اجتماعی و تکامل تدریجی مفاهیم و کارکردهای حقوق اداری، اصول بسیاری شکل گرفته و تمام ساختارهای این رشته را دگرگون ساخته است. «اصول حقوق اداری»^۱ از جمله کارآمدترین، موثرترین و مهم ترین هنجارهای موجود در حوزه حقوق اداری است. این اصول در کنار اصول حقوق عمومی مثل اصل قانونی بودن، اصل برابری و منع تبعیض و اصل ثبات و پیش بینی پذیری که در حقوق اداری هم مفید و موثر هستند، می توانند راه حل های مطلوب و مناسبی را ارائه کنند تا از یک سو در ارتباط با

^۱ . Principles of Administrative Law

توازن قدرت عمومی و متضیات اداری راهگشا بوده و از دیگر سو، آزادی های افراد را تضمین نمایند (کاظمی، ۱۳۹۰: ۴). اصولی که به مثابه ایده آل های حکمرانی خوب محسوب می شوند، از جمله این اصول می توان به شفافیت، بی طرفی، مشارکت، پاسخگویی، تداوم، معقول بودن، دسترسی به رویه های محاکم قضایی و غیرقضایی، اصل انصاف رویه ای یا آیین مندی تصمیم گیری، مشروعیت و غیره اشاره کرد (Harlow, ۲۰۰۶: ۲۰۸). برخی از اصول حقوق اساسی مبنای خود را در قوانین کشورها، اسناد بین المللی و حقوق بشری می یابند. از جمله این اصول قانونی بودن، برابری و شفافیت می باشد. در عین حال، اصول مدرن حقوق اداری، هنجارهای ارزشمندی هستند که در حقوق اداری اکثر کشورهای پیشرفته و توسعه یافته شناسایی شده و در جهت توسعه حقوق اداری و به منظور نیل به یک اداره کارآمد و تضمین کننده حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان به کار بسته می شود (همان: ۶۳).

اصول دیگری نیز مانند سلسله مراتب اداری، تمرکز زدایی و هماهنگی تصمیمات اداری در حقوق اداری قابل مطالعه هستند که به منزله اصول فنی و سازمانی محسوب می شوند (هداوند، ۱۳۹۰: ۵۷). اصول دقت و سرعت نیز به مثابه اصول فنی و سازمانی محسوب می شوند، هر چند اصل سرعت، با اصل «سرعت در پاسخگویی» قرابت مفهومی بسیاری داشته و می توان آن به منزله یک اصل حقوقی نیز مورد توجه قرار داد. در عین حال، در کنار اصول حقوقی و فنی، اصول اخلاقی نیز به عنوان یک اصل حقوق اداری با اصول و مفاهیم مرتبط وجود دارد مثل اصل صداقت، امانت، گشاده رویی، انصاف و اصل ممنوعیت بی اعتنائی که می توان از آنها در جهت هنجارسازی و شناسایی اصول و مفاهیم نوین حقوق اداری که امروزه از ضرورت های انکاناپذیر حکمرانی مطلوب، اداره خوب، کارآمد و با رویکردهای انسانی و اخلاقی است، بهره جست.

۴-۱. تفسیر قواعد حقوقی توسط دیوان عدالت اداری با تکیه بر اصول حاکم بر

حقوق اداری

قضات دیوان عدالت اداری که مسئولیت انطباق قوانین را بر دعاوی و اختلافات عامه به عهده دارند، در جهت ارزیابی اعتبار دستوری مصوبات، در ذهن خود و یا در حکم مستدل خود، قانون را شرح و تفسیر می کنند و ضمن استنباط حکم، حدود اعتبار و نفوذ هر یک از دو قاعده حقوقی را مشخص می سازند، «کار قاضی کاربست قانون است که با استنتاج از سلسله مراتب هنجارها انجام می پذیرد.» (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۱۶).

از سویی قاضی دیوان گاه با تفسیر اصول حاکم بر حقوق عمومی و به ویژه اداری، گامی در جهت رفع ابهام از آنها و بیان مقصود مقنن برمی دارد؛ البته این بدان معنا نیست که صراحتاً به ارائه نظریه تفسیری می پردازد، بلکه به صورتی است که اصول مزبور را در عمل و در فرآیند انطباق و صدور رای، مورد تبیین و تفسیر قرار می دهد، عملکردی که در نهایت پیامدی چون رفع ابهام در خصوص مورد مطروحه را به همراه خواهد داشت. به عنوان مثال هیئت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳، ضمن استناد به دو اصل ۱۳۸ و ۱۲۷ قانون اساسی به عنوان مستند رای ابطالی خود، با تعیین حدود آنها در انتهای رای، به رفع ابهام از دو اصل اقدام نموده است. در واقع، دیوان عدالت اداری با افزایش تعداد هنجارهای مرجح و نیز تفسیر گسترده آنها می کوشد تا محدوده حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان را به ویژه در رابطه نابرابر میان طرفین دعاوی اداری، افزایش دهد و با تفسیر پویای هنجارهای مربوط به قوانین بالادستی گامی در حمایت از حقوق و آزادی های بنیادین بردارد (جلالی، سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۲۷).

از سوی دیگر در مواردی که قاضی دیوان فقط به قانون عادی استناد کرده است، تفسیر قانون عادی در گستر قوانین بالادستی، در عین حال می تواند راهی در جهت صیانت از اینگونه قوانین هموار کند. بدین ترتیب می توان چنین نتیجه گرفت که صیانت از قوانین بالادستی در آرای دیوان، لزوماً از طریق استناد مستقیم به اصول حاکم بر آنها و یا تفسیر

این قوانین در آرای دیوان محقق نمی گردد.

قضات دیوان عدالت اداری که مسئولیت انطباق قوانین را بر دعاوی و اختلافات عامه به عهده دارند، در جهت ارزیابی اعتبار دستوری مصوبات، در ذهن خود و یا در حکم مستدل خود، قانون را شرح و تفسیر می کنند و ضمن استنباط حکم، حدود اعتبار و نفوذ هر یک از دو قاعده حقوقی را مشخص می سازند، «کار قاضی کاربست قانون است که با استنتاج از سلسله مراتب هنجارها انجام می پذیرد.» (احمدوند، ۱۳۹۰: ۱۱۶).

از سویی قاضی دیوان گاه با تفسیر اصول حاکم بر حقوق عمومی و به ویژه اداری، گامی در جهت رفع ابهام از آنها و بیان مقصود مقنن برمی دارد؛ البته این بدان معنا نیست که صراحتاً به ارائه نظریه تفسیری می پردازد، بلکه به صورتی است که اصول مزبور را در عمل و در فرآیند انطباق و صدور رای، مورد تبیین و تفسیر قرار می دهد، عملکردی که در نهایت پیامدی چون رفع ابهام در خصوص مورد مطروحه را به همراه خواهد داشت. به عنوان مثال هیات عمومی دیوان در دادنامه شماره ۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳، ضمن استناد به دو اصل ۱۳۸ و ۱۲۷ قانون اساسی به عنوان مستند رای ابطالی خود، با تعیین حدود آنها در انتهای رای، به رفع ابهام از دو اصل اقدام نموده است. در واقع، دیوان عدالت اداری با افزایش تعداد هنجارهای مرجح و نیز تفسیر گسترده آنها می کوشد تا محدوده حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان را به ویژه در رابطه نابرابر میان طرفین دعاوی اداری، افزایش دهد و با تفسیر پویای هنجارهای مربوط به قوانین بالادستی گامی در حمایت از حقوق و آزادی های بنیادین بردارد (جلالی، سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۲۷).

از سوی دیگر در مواردی که قاضی دیوان فقط به قانون عادی استناد کرده است، تفسیر قانون عادی در گستر قوانین بالادستی، در عین حال می تواند راهی در جهت صیانت از اینگونه قوانین هموار کند. بدین ترتیب می توان چنین نتیجه گرفت که صیانت از قوانین بالادستی در آرای دیوان، لزوماً از طریق استناد مستقیم به اصول حاکم بر آنها و یا تفسیر این قوانین در آرای دیوان محقق نمی گردد.

۱-۴. هیات عمومی دیوان عدالت اداری و توسعه اصول حقوق اداری

دیوان عدالت اداری نیز به مثابه دیوان عالی اداری در مقام رسیدگی به تشکیلات و تظلمات مردم نسبت به تصمیمات نهادهای دولتی و عمومی موجد رویه قضایی حاوی اصول بنیادین حقوق اداری در حوزه حقوق اداری بوده است. آنچه اهمیت رویه قضایی هیات عمومی دیوان را در بهره گیری از اصول حقوق اداری دوچندان می نماید، عدم تدوین مقررات جامع و کامل در فضای حقوق اداری است که سبب استفاده از «اصول کلی حقوق اداری به عنوان انگاره های دائمی به خودی خود و بی نیاز از استدلال» (آگاه، ۲۰۰۴: ۲۳). برای دادگاه های اداری در نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری خواهد شد. فلسفه اتکای قضات به اصول، در واقع استخراج حکم هر قضیه و رفع کاستی های قواعد حقوقی است (Craig, ۲۰۰۳: ۱۴). همچنین استناد قضات به اصول حقوقی موجب پویایی و پیشرفت نظام حقوقی شده و به انسجام نظام حقوقی کمک می نماید (Tridimas, ۲۰۰۶: ۴۸) و از این طریق مانع از وضع قواعد جدید و پراکندگی بسیار آنها می شود. با مطالعه آرای هیات عمومی دیوان می توان گفت هرچند هیات عمومی در راستای صلاحیت های قضایی به اصول کلی و سنتی اکتفا نموده و کمتر به اصول مدرن حقوق اداری آنچنان که از این مرجع انتظار می رود، استناد نموده است و عدم استناد دیوان به این اصول را از نقاط ضعف آن می توان ارزیابی کرد، لیکن می توان گفت به همت دکترین و پژوهشگران حقوق اداری و تغییر رویکرد دیوان در جذب و آموزش قضات با تخصص حقوق عمومی، رد پای استناد به اصول نوین حقوق اداری در آرای صادره از شعب و هیات عمومی دیوان نیز قابل مشاهده است، به طوری که گاه دیوان به استناد به برخی از این اصول توانسته منشا صدور آرای باشد که پیش از این سابقه نداشته است.

این اصول به جهت اینکه نقش ویژه ای در صیانت از حقوق مردم در برابر حاکمیت دارند، کاربرد آنها در دیوان عدالت اداری به عنوان محکمه حقوق اداری، از اهمیت ویژه ای برخوردار است.

۲-۱-۴. کارکردهای هیات عمومی دیوان عدالت اداری در فرآیند توسعه اصول

حقوق اداری

هیات عمومی دیوان عدالت اداری نقش مهمی در حفظ از حریم قانون و حاکمیت قانون در نظام اداری و تقویت بنیان های حقوق عمومی در نظام حقوقی کشور، برعهده دارد. به همین جهت هیات عمومی دیوان از صلاحیت صدور رای وحدت رویه و ایجاد رویه و ابطال مقررات مغایر شرع و قانون برخوردار است.

از منظر حقوق اساسی، شورای نگهبان در مورد دو وظیفه صدور رای وحوت رویه و ایجاد رویه توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری، جه در قانون مصوب سال ۱۳۵۸ و چه در قانون اخیر التصویب، چنین نظر داشته که این وظایف در تعارض با اصل ۱۷۳ قانون اساسی است، زیرا ایجاد رای وحدت رویه تنها در صلاحیت دیوان عالی کشور است و پیش بینی این اختیار برای دیوان عدالت اداری با قانون اساسی مغایرت دارد. به هر تقدیر ماده ۱۲ قانون اخیر توسط مجمع تحت عنوان مصلحت نظام تصویب شد (تاری وردی، فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۶). هر چند دیوان عدالت اداری در آرای وحدت رویه خود به اصول حقوق اداری سنتی عمل نموده و استناد دیوان به جهت حاکم بودن فضای حقوق خصوصی بر آن محدود به اصول کلی کنترل قضایی، یعنی قانونی بودن و خروج از صلاحیت است و کمتر به اصول مدرن حقوق اداری در آرای صادره توجه نموده است، لیکن بی تردید استناد به اصول مفاهیم حقوق عمومی در آرای دیوان و شناسایی آنها از این طریق بهترین راه برای ارتقای کیفیت استدلال آرای وحدت رویه دیوان و تحقق هدف مذکور است.

بنابراین با توجه به جایگاه مهم هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ارزیابی کارکردهای هیات عمومی می تواند نقش مهم عملکرد قضایی هیات عمومی را در توسعه اصول حقوق اداری تبیین نماید. در ادامه این مباحث کارکردهای هیات عمومی و نقش هر یک در توسعه اصول حقوق اداری مورد بررسی قرار می گیرد.

الف) آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری و توسعه حقوق اداری

همانطور که گفته شد، یکی از کارکردهای هیات عمومی دیوان عدالت اداری صدور رای وحدت رویه است که با تعیین نمودن مقصود قانون در موارد اختلاف، ضمن جلوگیری از تشتت آرای شعب، مانع از سوء برداشت مقامات و نهادهای دولتی از قانون «که منجر به خودرایی و سوء استفاده مقامات عمومی از اختیارات و صلاحیت های خود که طبیعتاً در تعارض با قانون می باشد» (راسخ، ۲۰۰۶: ۱۴) گردیده است که این امر با توجه به موقعیت نابرابر مردم در برابر واحدها و مقامات حاکمیتی، مانع از تضییع حقوق شهروندان و موجب تضمین اصل تساوی اشخاص در برابر قانون و نتیجتاً توسعه حقوق اداری با توجه به فلسفه وجودی آن خواهد گردید.

در این میان اصول حقوق اداری بیشترین کاربرد را در دیوان عدالت اداری به عنوان مهم ترین دادگاه اداری در جهت صیانت از حقوق شهروندی و حاکمیت داریند به طوری که رویه قضایی دیوان عدالت اداری خاصه رویه قضایی هیات عمومی دیوان نقش مهمی در تقویت و اعتلای مفاهیم، بنیان ها و اصول حقوق عمومی و اداری داشته است. بدون تردید استفاده از اصول و مفاهیم حقوق اداری در آرای وحدت رویه و رفع نارسایی و تحکیم آنها از این طریق بهترین راه برای ارتقای کیفیت استدلال آرای وحدت رویه و ایجاد رویه خواهد بود و آرای وحدت رویه قضایی که از اصول بنیادین حقوق اداری بهره گیری نموده اند، یقیناً در پذیرش معنوی محاکم و اقناع آنان موثر خواهد بود (تاری وردی، فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۶).

ب) آرای ایجاد رویه دیوان عدالت اداری و توسعه حقوق اداری

مطابق با بند ۳ ماده ۱۲ دیوان عدالت اداری در مواردی که پیرامون موضوع واحد، آرای مشابه متعددی از شعب دیوان در آن زمینه صادر شده باشد، در صورتی که هیات عمومی آرای صادر شده را صحیح تشخیص دهد، آن را برای ایجاد رویه تصویب می کند. قانونگذار به موجب ماده ۹۰ توضیح بیشتری از ایجاد رویه را بیان کرده است. صدور رای ایجاد رویه با

مبانی قانونی شناخته شده از سوی قانونگذار راجع به صدور رای و حوت رویه همخوانی نداشته و تاسیس بدیع و نوین است که برای نخستین بار در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در فرض صدور حداقل ۵ رای مشابه از سوی شعب متعدد دیوان پیش بینی شده است. از آرای ایجاد رویه در مورد آرای مشابه می توان به مورد زیر اشاره کرد.

هیات عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۶۴۰ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۴ در رابطه با احکام صادره از شعب ۱۳، ۱۴، ۱۶، ۲۴ و ۲۵ دیوان عدالت اداری در خصوص تبدیل وضعیت استخدام آزمایشی به رسمی پس از اتمام دو سال، در دادنامه صادره چنین مقرر داشته است: «مستنبط از تلفیق احکام مقرر در ماده ۱۸، ۱۹ و ۲۰ لایحه قانونی استخدام کشوری این است که افرادی که در دوره آزمایشی لیاقت و کاردانی و علاقه به کار از خود نشان دهند در پایان دوره آزمایشی با رعایت تشریفات در عداد مستخدمین رسمی منظور می شوند و در صورتی که صالح برای ابقا در خدمت مورد نظر تشخیص داده نشوند حکم برکناری آنان صادر می شود و در نتیجه وضعیت استخدامی مشمولین مواد فوق الذکر از دو حالت مذکور خارج نیست. بنابراین تبدیل یا تغییر وضعیت استخدامی اشخاص از موقعیت آزمایشی به پیمانی خلاف احکام صریح مقنن در این باب است.» بدین ترتیب هیات عمومی دیوان با توجه به اینکه در شعب متفاوت در خصوص موضوعی واحد آرای مشابه صادر گردیده اقدام به ایجاد رویه نموده است و حکمی که قضات شعب متفاوت و منطبق با اصول حقوق اداری از جمله اصل انتظار مشروع، اصل حاکمیت قانون، اصل انصاف و اصل لاضرر در ارتباط با این پرونده از آن پیروی نموده اند و مورد تایید قانونگذار و محاکم می باشد را از طریق ایجاد رویه، تایید می نماید (تاری وردی، فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۵۰۷).

از طرفی صدور رای ایجاد رویه از سوی دیوان برخلاف اصول حقوقی می باشد، زیرا برخلاف رای وحدت رویه که منشا آن کلی بودن قانون و استنباط متفاوت محاکم از حکم قانونگذار می باشد، در رای ایجاد رویه حکم قانونگذار مشخص و قضات دیوان بدون تفسیر از حکم قانونگذار آرای مشابه صادر می نمایند. حال سوال این است که ایجاد رویه چه نقشی در

توسعه حقوق اداری و خاصه اصول حقوق اداری می تواند ایفا نماید؟ به نظر می رسد این قسمت از کارکرد عیات عمومی دیوان از حداقل کارایی در توسعه و تحکیم حقوق اداری برخوردار است، زیرا صدور رای وحدت رویه در فرضی که قضات برداشتی یکسان از متن واحد قانونی دارند غیر ضروری به نظر می رسد، چه اینکه هدف اساسی از ایجاد وحدت رویه، تبیین غرض اصلی مقنن در صورت استنباط متفاوت قضات از قانون واحد، برای جلوگیری از تشتت آراء و بروز نظرات قضایی مختلف در مساله واحد می باشد. از سویی، قانونگذار حکم قانونی را به صراحت بیان نموده و محاکم نیز از آن تبعیت می نمایند. بنابراین احتیاجی به صدور رای ایجاد رویه نبوده و صدور رای ایجاد رویه صرفاً تأکیدی بر حکم مقنن می باشد. اما آنچه که حائز اهمیت است اینکه زمانی هیات عمومی اقدام به تایید آرای مشابه شعب در قالب رای ایجاد رویه می نماید که آرای صادره منطبق با اصول حقوق اداری باشد و صلاحیت هیات عمومی دیوان در صدور رای ایجاد رویه، تخییری می باشد. بنابراین در صورتی که آرای مشابه صادره از شعب برخلاف اصول حقوقی و به طور کلی نظام حقوقی باشد هیات عمومی دیوان تکلیفی در صدور رای ایجاد رویه نخواهد داشت.

ج) آرای ابطالی دیوان عدالت اداری و توسعه اصول حقوق اداری

حقوق اداری مدرن، اصول و لوازم چندی را برای اعمال اختیارات اداری در نظر گرفته است تا حاکمیت قانون و حقوق مردم به نحو بهتری تضمین شود، لیکن «ابطال آیین نامه های غیر قانونی و غیر شرعی که متعاقباً با شکایت افراد در دیوان عدالت اداری مطرح می گردد، از حقوق تضییع شده ای حکایت دارد که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی توسط دیوان احقاق می گردد» (موسی زاده، ۱۳۹۷: ۹۷). در راستای نیل به این هدف و حمایت از شهروندان در مقابل حاکمیت، وظیفه ابطال مصوبات اجرایی در کنار صدور آرای وحدت رویه و ایجاد رویه برعهده دیوان است.

هیات عمومی دیوان با الهام از اصول قانون اساسی و با استناد به حقوق عمومی و اداری

همچون اصل قانونی بودن، اصل مستند و مستدل بودن تصمیم اداری و احترام به حقوق بنیادین اقدام به ابطال مصوبات اجرایی و تصمیمات اداری نموده اند. برخی از این اصول در رویه دیوان عدالت اداری مشاهده می شوند، ولی هنوز نظام اداری و همچنین نهاد نظارت قضایی بر تصمیمات اداری، همه اصول حقوق اداری مردن را مورد حمایت قرار نداده است. اصولی نظیر توجیه تصمیمات و ارائه دلایل تصمیمات، حق دسترسی به اطلاعات، حق استماع نظرات گروه های ذینفع مقررات اجرایی، تناسب و صحت تصمیمات اداری، و ایجاد موازنه میان نتایج تصمیمات و حقوق مردم از جمله اصولی هستند که در حقوق اداری مدرن مورد توجه قرار گرفته اند (فرزایی، ۲۰۱۳: ۲۲) و در صورت تشخیص مغایرت با قانون، هیات عمومی اقدام به ابطال مصوبات مزبور می نماید. این نظارت افزون بر نظارت قانونی عادی و انطباق با اصول حقوقی، شامل نظارت اساسی هم می گردد، زیرا اگر قائل به این فرض باشیم که دیوان، حق نظارت اساسی بر مصوبات دولت را ندارد و این نظارت با شورای نگهبان است عملاً تصویب نامه ها و آیین نامه های دولتی بدون نظارت قانون اساسی باقی می مانند و این امر ممکن است موجبات تضییع حقوق مردم و نادیده انگاشتن اصول قانون اساسی را فراهم می آورد (فلاح زاده، ۱۳۸۶: ۱۹).

نتیجه گیری

آنچه در این نوشتار مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت نشان می دهد که ماهیت کلی و بعضاً مبهم هنجارها و قواعد حقوقی، به عنوان یکی از مهم ترین مؤلفه های زندگی اجتماعی مدرن، اهمیت بررسی و تتبع در تفسیر حقوقی را بیش از سایر حوزه های علوم انسانی که درگیر با متون مختلف هستند، دو چندان کرده است و علی رغم نقاط ضعف ساختاری، نواقص قانونی و محدودیت های قضایی، ضابطه مندی تفسیر قضایی در آراء دیوان عدالت اداری در بستر اصول حقوقی چه در شعب و چه در هیئت عمومی می تواند هم در بررسی انطباق تصمیمات اداره با قانون مورد بهره برداری قضات قرار گیرد و هم در فقدان مقررات و پوشش کاستی های قوانین. افزون بر این، در دادرسی های اداری صرف تکیه بر قوانین

موضوعه و اصل حاکمیت قانون جهت کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات مقامات اداری چندان راهگشا نیست. در این راستا، استفاده از معیار «اصول حقوق اداری» می تواند خلاء ناشی از فقدان منابع قاعده ساز را خصوصاً در کنترل قضایی اعمال اداری و تفسیر قانون عادی پر کند. توضیح آنکه مقامات اداری برای انجام تکلیف خود دایر بر انجام وظایف و اعمال اختیارات قانونی مربوط، افزون بر تفاسیر موردی از قوانین در قالب اعمال اداری موردی، در مقام اعمال صلاحیت های مقررات گذاری خود، تفاسیری نیز در قالب اعمال اداری عام الشمول نیز انجام می دهند. بدین ترتیب، مقامات اداری برای انجام صلاحیت های قانونی خود در ابتدا باید معنای متون قانونی را دریابند؛ چه اینکه، اجرای قانون، بدون درک معنای آن ممکن نیست. این مهم جز از مجرای تفسیر در معنای عام آن محقق نخواهد شد. صلاحیت مقررات گذاری مقامات اداری و نیز تکالیف کلی آنها در اجرای قوانین و مقررات مربوط در حوزه تخصصی شان، زمینه انجام تفاسیر عام الشمول را برای آنها فراهم می آورد. این تفاسیر، همانند دیگر اعمال اداری، باید مشمول بازنگری قضایی باشند تا تفسیر مغایر قانونی توسط آنها صورت نگیرد. در رویه دیوان عدالت اداری نیز استناد مستقیم به اصول حقوقی به صورت محدود وجود دارد و اشارات غیر مستقیم نیز بخشی از آراء دیوان را در مقام تفسیر قضایی اصول مدارانه یاری داده است. استناد به این اصول به تدریج و در مقام یک سبک دادرسی روبه تزاید است و در نهایت سبب توسعه حقوق عمومی خواهد شد. همچنین قابل ذکر است که در این زمینه، رویه قضایی دیوان عدالت اداری مهم ترین منبع اصول کلی حقوق اداری در ایران را تشکیل می دهد. در این زمینه هر چند هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای صلاحیت های قضایی تفسیر قوانین عادی به اصول کلی و سنتی اکتفا نموده و کمتر به اصول مدرن حقوق اداری آنچنان که از این مرجع انتظار می رود، استناد نموده و بالمال عدم استناد دیوان به این اصول را از نقاط ضعف آن می توان ارزیابی کرد، لیکن باید اذعان داشت که به همت اساتید و پژوهشگران حقوق اداری و تغییر رویکرد دیوان در جذب و آموزش قضات با تخصص حقوق عمومی، رد پای استناد به

اصول نوین حقوق اداری نیز در آرای صادره از هیئت عمومی دیوان که در این نوشتار نیز به برخی از آنها اشاره شده، قابل مشاهده است. آن طور که گاه دیوان با استناد به برخی از این اصول توانسته منشا صدور آرای باشد که پیش از این مسبوق به سابقه نبوده است و این امر می تواند در آینده ای نزدیک مسیر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری را بر قوانین، خصوصاً قوانین عادی از مجرای تفسیر قانونمند و اصولی متحول نماید.

منابع و ماخذ

الف) فارسی

- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۶۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران، نشر گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۸۳)، مقدمه عمومی علم حقوق، ج ۹، تهران، گنج دانش.
- دیلمی، احمد، (۱۳۸۲)، بایسته های تفسیر قوانین، چاپ اول، ج ۱، قم، انتشارات دانشگاه قم.
- جعفری تبار، حسن، (۱۳۸۳)، مبانی فلسفی تفسیر حقوقی، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- پتفت، آرین، مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۹۵)، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری «امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی های قضایی»، چاپ اول، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- راسخ، محمد، (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.
- موسی زاده، ابراهیم و همکاران، (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- مرکز مالگیری، احمد، پتفت، آرین، ویژه، محمدرضا، (۱۳۹۶)، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی های قضایی، چاپ اول، تهران، قوه قضاییه، معاونت امور اجتماعی و پیش گیری از وقوع جرم، مرکز مطبوعات و انتشارات.
- هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران، نشر میزان.

- هداوند، مهدی، مشهدی، علی، (۱۳۹۵)، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، چاپ چهارم، تهران، انتشارات خرسندی.
- هداوند، مهدی، (۱۳۹۱)، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
- هداوند، مهدی، آقای طوق، مسلم، (۱۳۸۹)، دادگاه های اختصاصی اداری (در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه حقوق اداری و مطالعه تطبیقی)، تهران، انتشارات خرسندی.
- غمامی، مجید، محسنی، حسن، (۱۳۸۶)، اصول آیین دادرسی فراملی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- آقای طوق، مسلم، مردانی، سجاد، (۱۴۰۰)، «استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش های نوین حقوق اداری، شماره ۶.
- بولانژه، ژان، (۱۳۷۶)، «اصول کلی حقوق و حقوق موضوعه»، ترجمه علیرضا محمدزاده وادقانی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، شماره ۳۶.
- جلالی، محمد، سعیدی روشن، حمیده، (۱۳۹۵)، «نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتادم، شماره ۹۴.
- تاری وردی، صادق، فلاح زاده، علی محمد، (۱۳۹۹)، «نقش رویه قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری در توسعه اصول حقوق اداری از منظر حقوق بشر»، فصلنامه حقوق پزشکی، ویژه نامه حقوق بشر و شهروندی.
- توازنی زاده، عباس، (۱۳۹۳)، «تأملی در رأی شماره ۳۰۸ مورخ ۹۴/۳/۱۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم و مرجع تفسیر»، فصلنامه رأی، مطالعات آرای قضایی، شماره ۹.
- حسنوند، محمد، خلخالی، سید وحید، حسنوند، مهدی، (۱۴۰۰)، «ضابطه مندی صلاحیت تفسیری در پرتو اصول حقوقی با نگاهی تطبیقی به رویه مراجع نظارت

- قضایی بر اداره در ایران و امریکا»، فصلنامه پژوهش های نوین حقوق اداری، سال سوم، شماره ۷.
- راسخ، محمد، (۱۳۸۵)، «ویژگی های ذاتی و عرضی قانون»، مجله مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱.
 - شهابی، مهدی، (۱۳۹۳)، «جایگاه قانون در تحقق عدالت اداری و تاثیر آن بر تفسیر قضایی؛ تاملی بر نسبت قانون و قاعده در نظام حقوقی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، شماره ۱.
 - فلاح زاده، علی محمد، (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوقی، شماره ۱.
 - هداوند، مهدی، (۱۳۹۰)، «معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۴۹.
 - هداوند، مهدی، کاظمی، داود، (۱۳۹۲)، «تاملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و دوم، شماره ۶۷.
 - عباسی، بیژن، سهرابلو، علی، شهنساری، احسان، (۱۳۹۷)، «رویه قضایی در حقوق عمومی معاصر»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳.
 - موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۷)، «مولفه ها و اصول حقوقی حاکم بر «نظام اداری صحیح»»، اندیشه های حقوق عمومی، پیاپی ۱۳، شماره ۲.
 - هداوند، مهدی، کاظمی، داود، (۱۳۹۲)، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری (تحلیل ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، فصلنامه راهبرد، سال ۲۲، شماره ۶۷.
 - هداوند، مهدی، (۱۳۹۶)، «تحصیل دلیل در دیوان عدالت اداری»، گزارش نشست علمی گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش های پژوهشی و نشست

- های علمی سال های ۹۵-۹۴، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- یاوری، اسدالله، (۱۳۹۳)، «درآمدی بر مفهوم تنظیم گری حقوقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲.
- فاطمی، ثریا، (۱۳۹۱)، «جایگاه و نقش رویه قضایی دیوان عدالت اداری در حقوق عمومی»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس فارابی قم).
- کاظمی، داود، (۱۳۹۰)، بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- امیر ارجمند، اردشیر، (۱۳۸۷)، تقریرات درس تحقیق در متون و اسناد حقوق عمومی و تحلیل محتوای آراء دیوان عدالت اداری، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.

ب) منابع عربی

- طریحی، فخرالدین، (۱۳۷۵)، مجمع البحرین، تحقیق سید احمد حسینی، چاپ سوم، تهران، مرتضوی.
- ابن منظور، محمد بن مکرم، (۱۴۱۴ق)، لسان العرب، چاپ سوم، بیروت، دار صار.

ج) منابع لاتین

- Berlin, I, (۱۹۸۹), *Four Articles on Freedom*, Translated by Movahed MA. Theran,,: Kharazmi Press.
- Dworkin, R, (۲۰۰۳), *Liberalism in Public and Private Morality*, In *Perfection and Neutrality* by Steven Wall, Theran: Rwoman Publisher.
- Craig, P, (۲۰۰۳), *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford: Oxford University Press.
- Tridimas, T, (۲۰۰۶), *The General Principles of EU Law*, Oxford: Oxford University Press.

- Gunter, K, (۲۰۱۱), *The Pragmatic and Functional Indeterminacy of Law*, Edited by Joerges C, Trubek D. *critical Legal Thought: An American-GERMAN debate*, Baden-Baden. *German Law Journal* ۲۰۱۱; ۳۵(۵).
- Harllow, Carol, (۲۰۰۶), *Global Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, *The European Journal of International Law*, Vol. ۱۷, No. ۱.