

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از اشخاص حقیقی

محمد حسنونند^۱، محمد پُرسا^۲، حدیثه داودی^۳

چکیده

فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری، تحقق پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون و نظارت قضایی در نهادهای عمومی از طریق رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به دستگاه‌های عمومی و مقامات و مأموران آن‌هاست که در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به آن تصریح شده است. با وجود صراحت قانون و نهادینه شدن رسیدگی به شکایات از نهادهای عمومی در نظام حقوقی ایران، شکایت از مقامات و مأموران دستگاه‌های مشمول قانون چندان در رویه دیوان عدالت اداری رایج نبوده و در عمل مغفول مانده است. این در حالی است که در موارد متعددی، مسئولیت اعمال و تصمیمات خلاف قانون اداره‌ها متوجه کارکنان است و شخصی‌سازی مسئولیت اداری بر تحقق حاکمیت قانون و پیش‌گیری از استقرار رویه‌های خلاف قانون در اداره‌ها اثری بسزا دارد. در همین راستا، پژوهش حاضر به دنبال تبیین آشکال قابل شکایت علیه اشخاص حقیقی به مناسبت سِمَت سازمانی ایشان در دستگاه‌های اجرایی است و برای این منظور، ضمن بررسی و تحلیل متون قانونی به مطالعه رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری پرداخته است. بر اساس یافته‌های این پژوهش، تحقق کامل نظارت قضایی دیوان، مستلزم تفکیک صحیح مسئولیت اداره از مسئولیت کارمندان است و در این صورت، امکان طرح شکایت از مقامات عمومی در صورت‌های مختلفی از رعایت نشدن قوانین، تجاوز و سوء استفاده از اختیارات و خودداری از انجام وظایف قانونی متصور است.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، نهادهای عمومی، مأموران عمومی، مسئولیت مدنی، احراز تخلف.

۱. دانش‌آموخته دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران / قاضی دیوان عدالت اداری / مدرس دانشگاه‌های تهران (نویسنده مسئول)، malr.journal@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران / بازپرس دادرسی امور جنایی و جرایم خاص کرج / مدرس دانشگاه، mohammad.porsa@yahoo.com

۳. پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده‌های فارابی، دانشگاه تهران، ایران / مدرس دانشگاه، lawmaker95@yahoo.com

مقدمه

گسترش نظام اداری و دامنه اعمال اداری دولت‌ها در مقایسه با دولت‌های رفاهی در گذشته سبب ورود دولت به بیش‌تر عرصه‌های زندگی اجتماعی شده است.^۱ این تحولات، از یک سو، متضمن اثرگذاری دولت بر حقوق شهروندان و نقض احتمالی حقوق آن‌ها و از سوی دیگر، مستلزم پاسخ‌گویی دستگاه‌های دولتی و مأموران عمومی در برابر شهروندان است. در این میان، قانون، تنها ضابطه‌ای است که حد و مرزهای مداخله دولت را مشخص می‌کند. قوانین، مقررات و قواعد اداری به تنهایی و بدون این‌که با صلاحدید اداری تعدیل شوند، نمی‌توانند از عهده پیچیدگی‌های امور دولت‌های مدرن و عدالت در معنی مدرن آن برآیند. در حقیقت، قدرت صلاحدید (صلاحیت‌ها)، یکی از منابع اصلی خلاقیت در حکومت و حقوق است.^۲ نبود قدرت صلاحدید به معنای از بین رفتن خلاقیت و محدود کردن مأموران دولتی در یک الگوی رفتاری خشک است.^۳

در چنین وضعیتی، نگرش حق‌محور در حقوق اداری مدرن با نگاهی ویژه به رعایت حقوق شهروندان در مواجهه با اداره، دکترین «اداره خوب»^۴ را به ارمغان آورده که مهم‌ترین تضمینات ماهوی و شکلی را برای حمایت از افراد در برابر تصمیمات اداری پیشنهاد می‌کند و متضمن اصولی چون قانونی بودن، نفی تبعیض، بی‌طرفی، تناسب، منع سوء استفاده از اختیارات، حق دفاع و موارد دیگر است.^۵

1. Bugaric, B., **Openness and transparency in public administration: challenges for public law**, Harvard law school library, Wisconsin International Law Journal, 2004, Vol. 22, No. 3, p. 484.

2. Davis, K. (1969), **Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry**, p. 25, Cited in: K. Pakuscher, Ernest, "The Use of Discretion in German Law", in The University of Chicago Law Review, Vol. 44, No. 1, Autumn, 1976, p. 94.

3. Cooper, Phillip J., "Conflict or Constructive Tension: The Changing Relationship of Judges and Administrators", in Public Administration Review, Vol. 45, Special Issue: Law and Public Affairs, Nov. 1985, p. 643.

4. Good Administration

«کد اروپایی رفتار خوب اداری» (The European Code of Good Administrative Behaviour) که در سال ۲۰۰۱ به تصویب پارلمان اروپا رسید، اصول متعددی در این زمینه دارد.

۵. برای مطالعه بیش‌تر نک: فلاح‌زاده، علی محمد و سید جمال رکابدار، «نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۳۹۶.

البته می‌توان گفت تحقق اداره خوب در سایه نظارت قضایی^۱ بر اعمال اداره و کارکنان آن امکان پذیر است. این تضمینات که برای حمایت از حقوق شهروندان در برابر تعدی‌های احتمالی اداره به این حقوق شناسایی شده‌اند، در خصوص صلاحیت‌های گسترده مأموران عمومی، اهمیت بیش‌تری می‌یابند و تنها با ابزار نظارت قابل تحقق هستند.

بر همین بنیاد، در نظام حقوقی ایران نیز یکی از وظایف قوه قضاییه، نظارت بر حسن اجرای قوانین^۲ و متعاقب آن، کنترل اعمال اداری است. قوه قضاییه از طریق سه نهاد یعنی محاکم دادگستری، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، اعمال اداری را کنترل می‌کند. مطابق اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، مرجعی قضایی است که در ساختار قوه قضاییه، صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی علیه واحدهای دولتی^۳ را بر عهده دارد و از این رو، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی دولت، صلاحیتی ذاتی و عام در برابر محاکم دادگستری است و مرجع عام رسیدگی به دعاوی اداری محسوب می‌گردد.

تأسیس نهادی برای احقاق حقوق مورد انتظار مردم نسبت به عملکرد دستگاه‌های اجرایی به نام دیوان عدالت اداری موجب شده است تا دعاوی مختلفی علیه تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی مطرح شود. چون تصمیم‌گیری اداری و اجرای اعمال اداری در عالم واقع توسط کارکنان و مقامات اداری انجام می‌پذیرد، امکان تحقق واقعی حاکمیت قانون و احقاق حقوق شهروندان به صرف شکایت از شخصیت حقوقی اداره ممکن نیست و مستلزم پاسخ‌گویی اشخاص حقیقی متصدی مناصب دولتی نیز هست. از طرفی، میزان صلاحیت‌های تخییری مقامات عمومی از صلاحیت‌های تکلیفی بسیار بیش‌تر است که دست آن‌ها را برای فرار از اصل مهم حاکمیت قانون باز می‌گذارد. این وضعیت به گونه‌ای است که از صلاحیت‌های تخییری با عنوان «اسب تروایی»

1. Judicial review.

۲. بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی.

۳. واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها.

یاد می‌شود^۱ که ترک‌تازانه در پی فتح قلعه حاکمیت قانون است^۲ و میل به گریز از نظارت قضایی دارد. به همین دلیل، کنترل قضایی اختیارات مقامات عمومی برای تضمین حاکمیت قانون در اداره، مهم محسوب می‌شود.

به عبارت دیگر، تحقق کامل نظارت قضایی دیوان بر اداره مستلزم تمییز صحیح مسئولیت اداره و کارمند در فرآیند دادرسی اداری و بررسی قضایی اعمال اداری است تا در هر مورد خاص، مسئولیت حقوقی متوجه مخاطب اصلی خود باشد و زمینه احقاق کامل حقوق شهروندان و جبران واقعی منافع ایشان فراهم شود. قانون‌گذار ایرانی نیز با درک همین مهم هم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و هم در قوانین راجع به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، همواره در کنار در نظر گرفتن امکان شکایت از وزارت خانه، سازمان دولتی و مؤسسه عمومی، امکان شکایت از مأموران آن‌ها را نیز به صراحت پیش‌بینی کرده است. با وجود این صراحت قانونی و نهادینه شدن رسیدگی به شکایات از نهادهای عمومی در نظام حقوقی ایران، شکایت از مقامات و مأموران دستگاه‌های مشمول قانون چندان در رویه دیوان عدالت اداری رایج نیست و در عمل مغفول مانده است.

طرح مسائلی راجع به تفکیک مسئولیت اداره از کارکنان آن در دکتترین حقوق اداری و حقوق مسئولیت مدنی نشان از ماهیت چالش‌برانگیز و پراهمیت این موضوع در نظام حقوقی ایران دارد. با این حال، کمبود پژوهش‌های بنیادین و کاربردی در این زمینه موجب تشدید بحث و جدال‌های حقوقی در ماهیت موضوع گردیده است. بررسی پژوهش‌های انجام‌شده در حقوق اداری نشان می‌دهد که پژوهش مستقلی درباره امکان‌سنجی شکایت از اشخاص حقیقی یا مأموران عمومی در دیوان عدالت اداری و موارد قابل شکایت در این مورد صورت نگرفته است. پژوهش‌های انجام‌شده ذیل اصول حاکم بر حقوق اداری و هم‌چنین نظارت دیوان بر مقررات و آیین‌نامه‌ها، به تخلفات متعددی اشاره کرده‌اند که انجام آن‌ها در عمل از جانب اشخاص حقیقی نیز قابل تصور است و در نتیجه، از امکان شکایت مستقل علیه مأمور عمومی برخوردار است. پژوهش حاضر با توجه به این موارد، در پی اثبات امکان طرح شکایت از مأموران عمومی نزد دیوان عدالت اداری است و برای این

1. Cane, Peter, "Merits Review and Judicial Review: The AAT as Trojan Horse", Federal Law Review, 2000, Vol. 28, No. 2, pp. 213-244.

۲. فنازاد، رضا، صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۱۰۱.

منظور به تفکیک مسئولیت اداره از مأمور عمومی، تبیین مفهوم مأموران عمومی، مشخص کردن موارد قابل شکایت و دامنه صلاحیت دیوان در رسیدگی به این دعاوی پرداخته است و با مطالعه تحلیلی منابع کتابخانه‌ای، قوانین موجود و آرای قضایی دیوان عدالت اداری به دنبال پر کردن بخشی از خلأ موجود در این زمینه است.

گفتار اول. تفکیک مسئولیت مدنی کارمند از مسئولیت مدنی اداره

از نظر تاریخی، همواره تردیدهایی درباره مسئولیت مدنی دولت، شرایط تحقق، دامنه و قلمرو آن وجود داشت، تا جایی که پیش از شناسایی اصل مسئولیت دولت و حاکمیت اصل مصونیت دولت، کارمندان دولت نسبت به خساراتی که به مناسبت انجام وظیفه ایجاد می‌کردند، مسئولیت شخصی داشتند، اما هنگامی که اصل مسئولیت دولت، جای‌گزین اصل مصونیت دولت شد، مسئولیت جبران این خسارات متوجه دولت‌ها شد. در نتیجه این تحول، در انگلستان به موجب «قانون دعاوی علیه دولت» در سال ۱۷۴۹، طرح دعوا علیه دولت سلطنتی امکان‌پذیر شد. در ایالات متحده امریکا نیز با تصویب «قانون دعاوی مسئولیت مدنی دولت فدرال» در سال ۱۹۴۶، مسئولیت دولت نسبت به خطاهای کارکنان خود به طور کامل پذیرفته شد. در فرانسه هم پس از انقلاب ۱۷۸۹ و با تشکیل «شورای دولتی»، مسئولیت دولت پذیرفته شد و اقامه دعوا علیه دولت و کارکنانش جنبه قانونی یافت.^۱ در ایران تا پیش از تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹، اثبات مسئولیت دولت با تکیه بر قواعد قانون مدنی (اتلاف و تسبیب) صورت می‌گرفت و پس از تصویب این قانون، مسئولیت مدنی دولت در قبال زیان‌های وارد شده به اشخاص به واسطه اعمال تصدی دستگاه‌های اداری پذیرفته شد. پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی، وضع اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ و پذیرش مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارد شده به اشخاص به عنوان یک اصل، به تمام این تردیدها پایان داد.

مسئولیت مدنی دولت در قالب نظریه‌های گوناگونی توجیه شده است که برخی مبتنی بر اثبات رابطه علیت بین ورود ضرر و فعل زیان‌بار (نظریه خطر و نظریه تساوی همگان در برابر هزینه‌های عمومی) و برخی دیگر مبتنی بر تقصیر (نظریه مسئولیت مستقیم و نظریه مسئولیت غیر مستقیم)

۱. غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶، ص ۱۷.

هستند. به موجب نظریه‌های مبتنی بر تقصیر، مسئولیت مدنی زمانی مطرح می‌شود که بتوان تقصیر دولت را ثابت کرد؛ چون تنها دلیلی که می‌تواند مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه کند، وجود رابطه علیت بین تقصیر و ضرر است.^۱

از نظر حقوقی، تنها اشخاص حقیقی دارای مسئولیت (مدنی و کیفری) نیستند، بلکه اشخاص حقوقی (اعم از اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی) نیز در قبال اعمال خود مسئولند. شخص حقوقی طبق قانون، شخصیت مستقلی دارد که منشأ اعمال حقوقی و صاحب حق و متعهد به انجام تکالیف و الزامات قانونی خاص خود است. با این حال، نباید فراموش کرد که همه اشخاص حقوقی از جمله واحدهای دولتی متشکل از افراد حقیقی هستند و فرض موجودیت آن‌ها بدون اشخاص حقیقی، تصویری محال است. هم‌چنین مرجع همه تصمیم‌گیری‌ها و مجری همه مسئولیت‌ها و اعمال اختیارات شخص حقوقی جز اشخاص حقیقی نمی‌تواند باشد و تنها عوامل انسانی هستند که به نیروی دانش و ابتکار و تجربه خود، مأموریت‌های شخص حقوقی را از قوه به فعل درمی‌آورند.^۲ از این رو، نمی‌توان همه خطاهای سازمان‌های اداری را منتسب به خود سازمان دانست، بلکه باید بین خطا و تقصیر اداره و خطا و تقصیر کارمندان اداره تفکیک قائل شد. در نتیجه، جبران خسارت به عهده کسی است که زیان وارد کرده است و به عبارت ساده‌تر، هر کس بار گناه خود را به دوش می‌کشد. دولت، مسئول نقص سازمان، سوء تدبیر و نظارت و ضعف ساختار خود است و کارمند نیز مسئول خطای خویش است. پس لازمه منطقی چنین قاعده‌ای آن است که گناه کارمند را نباید به پای دولت گذاشت و خطای دولت را نیز نباید بر عهده کارمند نهاد.^۳

در همین راستا، ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی، فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری را «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده» دانسته است. دیوان عدالت اداری از یک سو، مرجعی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای

۱. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی: ضمان قهری. مسئولیت مدنی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۶۹، ص ۱۰۲.

۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲، ص ۲۶۳.

۳. غمامی، پیشین، ص ۲۴.

دولتی^۱ و از سوی دیگر، مرجعی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی در امور راجع به وظایف آن‌هاست^۲ که مورد اخیر ناظر بر تصمیمات و اقدامات موردی و انفرادی آن‌هاست. بنابراین، دیوان عدالت اداری نسبت به همه اقدامات و تصمیمات اداری، اعم از تصمیمات و اقدامات موردی و خاص یا تصمیمات عام‌الشمول و مقررات دولتی صلاحیت رسیدگی دارد.^۳

هرچند با تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰، مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارت وارده به اشخاص به عنوان یک اصل حقوقی، ضمانت اجرایی مؤثرتری نسبت به گذشته یافت، اما نخستین مبنای قانونی برای مسئولیت دولت، قانون مسئولیت مدنی و به طور خاص، ماده ۱۱ این قانون است. بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی، خساراتی به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده‌اند. هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات یا مؤسسات باشد، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوط است. در مورد اعمال حاکمیت دولت نیز هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت، مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.

بنابراین، تفکیک مسئولیت مدنی کارمند از مسئولیت مدنی اداره در درجه اول، مستلزم تمییز تقصیر شخصی از تقصیر اداری یا خطای شغلی است تا بر اساس آن، تقصیر شخصی بر عهده کارمند و تقصیر اداری بر عهده اداره یا دولت به معنای عام آن قرار گیرد. یکی از معیارهای حقوق دانان برای تمایز خطای شخصی و خطای اداری، نظریه هوریو^۴ با عنوان «رعایت حدود متعارف وظایف» است. طبق این نظریه، «هر اداره و مؤسسه عمومی در انجام وظایف خود باید در حدود متعارف مراقبت داشته باشد که از اعمال او زبانی به کسی وارد نشود. در این حدود، البته اشتباهات و تقصیرات برای

۱. بند الف از بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۲. بند ب از بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

۳. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۹۱.

دستگاه غیر قابل اجتناب است و مسئول آن باید دولت باشد، ولی اگر اشتباهات و تقصیرات از این حدود خارج شود، تقصیرات مزبور، خطای شخصی مستخدم بوده و او باید از عهده خسارت برآید». معیار دیگر در قالب نظریه لافریرا با عنوان «عمل غیر مرتبط با وظایف» ارائه شده که بر اساس آن، «چنان چه عمل زیان آور اداری جنبه شخصی داشته و بیانگر ضعف‌ها، هوس‌ها و بی احتیاطی‌های مأمور دولت باشد، تقصیر شخصی است و جواب‌گو و مسئول آن، شخص مأمور و مستخدم خواهد بود. به عکس، چنان چه عمل زیان آور جنبه شخصی نداشته باشد، بلکه مأمور دولت را با کم و بیش اشتباهاتی جلو‌گر سازد، تقصیر و خطای اداری است و مسئول آن، دولت خواهد بود».^۲

در تشخیص خطای شغلی باید گفت همان طور که رفتار شخص عادی، معیار وجود خطای عادی است، در خطای فنی، رفتار شخص متعارف از آن صنف که از لحاظ آگاهی و صلاحیت علمی در حد معمول باشد، ملاک خطای شغلی است. برخی حقوق دانان بین خطای عادی و خطای شغلی هنگام انجام شغل نیز تفاوت قائل شده و خطای عادی را خطایی دانسته‌اند که شخص هنگام انجام دادن کاری که حرفه اوست، مرتکب می‌شود، بدون این‌که خطا به اصول فنی آن شغل ارتباط داشته باشد. در نقطه مقابل، خطای شغلی را خطایی دانسته‌اند که شخص هنگام انجام حرفه، مرتکب آن می‌شود و با اصول فنی آن حرفه مرتبط و متصل باشد.^۳

به بیانی دیگر، هر گاه کارمند، عمل اداری را به منظور اجرای وظیفه و دستیابی به هدفی انجام دهد که اداره از او خواسته است و در این راه، مرتکب خطای سبک و غیر عمدی گردد، تقصیر او اداری محسوب می‌شود و دولت، مسئول جبران خسارت است. اگر رفتار زیان بار او برای انجام وظیفه نباشد و عمداً صورت پذیرد، یک تقصیر شخصی به شمار می‌رود. هم چنین هر گاه رفتار او، خطای فاحش باشد، در این صورت نیز در حکم عمد بوده و ضمان آور است.^۴

۱. Laferriere.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۰، صص ۴۲۸ و ۴۲۹.

۳. السنهوری، ۱۹۹۸م، ج ۱، صص ۵۴۸ و ۸۲۴، به نقل از: رستمی، ولی و علی بهادری جهرمی، «مسئولیت مدنی دولت»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، دوره دهم، شماره ۱، شماره ۲۹ پیاپی، شهریور ۱۳۸۸.

۴. غمامی، پیشین، ص ۳۲.

گفتار دوم. مفهوم مأمور عمومی و تمییز آن از مفاهیم مشابه

همان طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، دیوان عدالت اداری از یک سو، مرجعی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و از سوی دیگر، مرجعی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراض‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی در امور راجع به وظایف آن‌هاست. این مأموران دقیقاً چه کسانی هستند؟ فهم این موضوع مستلزم تبیین مفاهیم مشابه شامل مأمور دولت، مستخدم دولت، کارمند و مأمور عمومی است.

بند اول. مأمور دولت

منظور از واحدهای دولتی که بند ۱ ماده ۱۰ از آن‌ها با عنوان «وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها» نام برده، واحدی است که در اموری به جز امور تقنینی و قضایی ظاهر می‌شود. واحدهای دولتی در قوای مقننه و قضاییه در اموری که جنبه تقنینی و قضایی ندارند، با دیگر دستگاه‌های اداری و اجرایی قوه مجریه تفاوتی ندارند. در نتیجه، به اعتبار ماهیت حقوقی اعمال خود از جمله واحدهای اجرایی (دولتی) محسوب می‌شوند.^۱ بنابراین، می‌توان از اصل ۱۷۳ قانون اساسی دریافت که تدوین‌کنندگان قانون اساسی، دولت را به معنای وسیع آن به کار برده‌اند و در این معنی، دولت یعنی همه ارگان‌ها، سازمان‌ها، ادارات و مقامات سیاسی و حکومتی و مأمورانی که تحت نظارت و حاکمیت قوای سه‌گانه به اعمال حکومتی و سیاسی یا اعمال اداری و اجرایی با هدف حفظ امنیت و برقراری نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و انجام خدمات عمومی و رفاه همگانی اقدام می‌کنند.^۲ با این تعبیر، دولت، همه مأمورانی را شامل خواهد شد که در واحدهای زیرمجموعه هر سه قوه در خدمت دولت و حاکمیت قرار دارند و از خزانه دولت حقوق می‌گیرند. بنابراین، مأموران واحدهای دولتی یا مأموران دولت در اصطلاح حقوق اداری، کسانی هستند که در

۱. صدرالحفاظی، پیشین، ص ۱۳۹.

۲. دلاوری، محمدرضا، شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۹۰، ص ۵۹.

نتیجه ایجاد رابطه استخدامی برای خدمت در یکی از واحدهای دولتی یا مؤسسات عمومی حقوق عمومی به خدمت پذیرفته می‌شوند، اعم از این‌که استخدام به طور رسمی و ثابت یا به صورت پیمانی و موقت باشد. مراد از رابطه استخدامی نیز وضعیت حقوقی خاصی است که بر اساس قوانین و مقررات استخدامی بین مرجع استخدام‌کننده یا «شخص حقوقی عمومی» و مستخدم یا «شخص حقیقی» به وجود آمده است و بر این مبنا، همه اشخاص حقیقی که با دولت دارای علقه استخدامی باشند و عهده‌دار اعمال اقتدارات و متصدی خدمات عمومی در واحدهای دولتی هستند، مأمور دولت به حساب می‌آیند.^۱

بند دوم. مستخدم دولت

بر اساس بند الف ماده یک قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، «استخدام دولت عبارت از پذیرفتن شخصی به خدمت دولت در یکی از وزارت خانه‌ها یا مؤسسات دولتی است». هم‌چنین طبق بند ب همین ماده، «خدمت دولت عبارت از اشتغال به کاری است که مستخدم به موجب حکم رسمی مکلف به انجام آن می‌گردد». اگر دولت را صرفاً به منزله قوه مجریه تلقی نکنیم و آن را به مفهوم عام در نظر داشته باشیم، می‌توان گفت هر شخصی که به خدمت یکی از دستگاه‌های دولتی صرف نظر از عنوان آن اشتغال داشته باشد، مستخدم دولت محسوب می‌شود، اعم از این‌که مشمول قانون استخدام کشوری یا دیگر مقررات استخدامی خاص باشد.^۲

بند سوم. کارمند

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به جای کلمه «مستخدم» از اصطلاح «کارمند» استفاده کرده که در ادبیات اداری ایران، اصطلاحی رایج است. طبق ماده ۷ این قانون، «کارمند دستگاه اجرایی، فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود». با توجه به تعریف ماده ۵ این قانون از دستگاه اجرایی (کلیه وزارت خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که مشمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است)، می‌توان گفت هر کسی

۱. صدرالحفاظی، پیشین، ص ۱۴۱.

۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹، ص ۲۰۱.

که به موجب حکم یا قرارداد به خدمت یکی از دستگاه‌های حکومتی یا به عبارتی، اشخاص حقوقی حقوق عمومی پذیرفته شود، کارمند محسوب می‌گردد، اعم از این‌که آن دستگاه جزء نهادهای دولت مرکزی یا نهادهای غیر متمرکز مانند شهرداری‌ها، شوراهای و دیگر مؤسسات عمومی باشد.^۱

بند چهارم. مأمور عمومی

مؤسسات عهده‌دار خدمات عمومی بنا به تعریف بند (ب) ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۸/۱۲/۸، «مؤسسات غیر دولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند، نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی». طبق نظریه مشورتی شماره ۷/۹۲/۲۵۴۴ - ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ اداره کل حقوقی قوه قضاییه، «منظور از مؤسسات عمومی، هر گونه مؤسسه‌ای است که خدماتی عام‌المنفعه ارائه می‌دهد و دارای مالک یا مالکان خاص نمی‌باشد؛ مانند دانشگاه آزاد اسلامی و نیز مثال‌هایی که در تبصره ۱ شق ۴ بند «ی» ماده ۸۴ قانون برنامه توسعه پنجم ذکر شده است». هم‌چنین بر اساس نظریه مشورتی شماره ۷/۹۸/۱۹۵۲ - ۱۳۹۹/۲/۱۰ اداره کل حقوقی قوه قضاییه، «منظور از مأمورین به خدمات عمومی، کسانی می‌باشند که در مؤسسات تحت نظارت دولت که عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آن‌ها جنبه عام‌المنفعه داشته، مشغول خدمت می‌باشند. بنابراین، کارکنان کانون‌های صنفی و حرفه‌ای نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی، نظام مهندسی که بر اساس قوانین تأسیسی آن‌ها، عهده‌دار بخشی از امور عمومی می‌باشند، مأمور به خدمت عمومی محسوب می‌شوند».

گفتار سوم. مصادیق طرح دعوا علیه اشخاص حقیقی

بند اول. مسئولیت قائم به شخص

برقراری تعادل میان دو هدف حقوق اداری که یکی، متضمن برخورداری اداره از آزادی عمل لازم برای انجام وظایف آن و دیگری، متضمن الزام اداره به قوانین و تجاوز نکردن به حقوق بنیادین فردی است، یکی از مسائل اساسی در حقوق اداری مدرن محسوب می‌شود. در این میان، نظریه

۱. پیشین، ص ۲۰۲.

تقصیر^۱، راهکار کلیدی برای برقراری تعادل بین این دو هدف و تضمین آزادی‌های فردی در فرآیند کنترل قضایی دستگاه‌ها و مقامات عمومی است،^۲ تا جایی که با وجود نظریه‌های مختلف در زمینه مبنای مسئولیت مدنی مانند نظریه خطر و نظریه تضمین، تقصیر هنوز مبنای اصلی مسئولیت محسوب می‌شود. عبارت «تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها» در جزء ب از بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت و حدود اختیارات شعب دیوان و عباراتی شامل «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، «تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات»، «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» و «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت و حدود اختیارات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در واقع، مصادیق تقصیر شخصی مأموران عمومی و مبنایی قانونی برای مسئولیت قائم به شخص مأموران و کارمندان و مجوز قانونی شکایت از آنان در دیوان عدالت اداری به حساب می‌آید. همه این مصادیق در واقع، از مظاهر نقض اصل قانونی بودن اعمال اداری به حساب می‌آیند که هر یک را به تفصیل بررسی می‌کنیم.

۱. رعایت نکردن قوانین و مقررات

مهم‌ترین کارکرد نظارت قضایی بر اداره، تضمین قانونی بودن^۳ عمل اداره است.^۴ قانونی بودن به معنی تبعیت قاطع از قوانین، احکام و اصول حقوقی است. اصل قانونی بودن به عنوان تحدیدی بر توسعه اصول حقوق اداری و یکی از اصول بسیار مهم انتظام‌بخش امور اداری،^۵ اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وامی‌دارد. بر اساس این اصل، مقامات عمومی در تصمیم‌گیری و انجام اقدامات اداری

1. The doctrine of errors in discretionary powers.

2. Parchomiuk, J., "Abuse of discretionary powers in administrative law, evolution on the judicial review models: from administrative morality to the principle of proportionality", research project, financed from funds of the national science center, Poland, 2018. (Ref. UMD-2015/17/b/hs5/00430), p. 453.

3. Legality.

4. Bell, J., & Lichère, F., "Judicial Review of Administrative Action: Procedure", Contemporary French Administrative Law, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 154.

5. Ranjan, V., "Rule of law and modern administrative law", RGSO IPL, IIT Kharagpur, 2010, p. 1.

آزاد نیستند، بلکه باید از همه قواعد لازم‌الاجرای حاکم بر اداره تبعیت کنند. گستره این اصل به قوانین موضوعه منحصر نمی‌شود و دربرگیرنده تمام منابع الزامی برآمده از قواعد ملی و فراملی شامل قانون اساسی، قوانین عادی، کنوانسیون‌های بین‌المللی، اصول حقوق اداری و هم‌چنین رعایت «حق‌های فردی» است. این تبعیت از قانون، بنیادی‌ترین مینا برای کنترل قضایی اداره و مأمور عمومی توسط دادگاه اداری نیز محسوب می‌شود، تا جایی که می‌توان گفت همه دادرسی‌های منجر به صدور حکم ابطال بر نقض این اصل استوارند.^۱ اصل قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداری دارای دو وجه ایجابی و سلبی است. وجه ایجابی مستلزم این است که همه اقدامات و تصمیمات مقامات اداری باید مطابق با قانون باشد و وجه سلبی به این معناست که مقامات اداری نباید خارج از چارچوب قانون اقدام کنند.^۲

بنابراین، مغایرت موضوع تصمیم اداری با قانون، اجرا نکردن یا به تأخیر انداختن اجرای قانون، تفسیر غلط قانون،^۳ رعایت نکردن آثار مترتب بر قانون،^۴ رعایت نکردن زمان مقرر برای اجرای قانون،^۵ مخالفت با هدف و حکم مقنن،^۶ تقييد و تخصيص^۷ یا تعميم و توسيع^۸ خودسرانه دایره شمول قانون،^۹ همگی در حکم نقض قانون یا تخلف از قانون محسوب می‌شوند. همان‌گونه که این تخلفات با استناد به بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری علیه واحدهای دولتی قابل طرح در دیوان هستند و در موارد متعددی نیز دیوان عدالت اداری به آن‌ها رسیدگی و برایشان حکم صادر کرده است، علیه مقامات عمومی نیز امکان طرح دارند.

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، صص ۸۶-۸۹.

۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۸، ص ۲۷۵.

۳. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۹.

۴. از جمله نک: رأی شماره ۳ مورخ ۸۶/۱/۱۹.

۵. از جمله نک: رأی شماره ۲۲۸ - ۲۲۷ - ۲۲۶ مورخ ۸۶/۲/۱۶.

۶. از جمله نک: رأی شماره ۳۷۲-۳۷۱ مورخ ۸۶/۵/۲۳.

۷. از جمله نک: رأی شماره ۳۲۷ مورخ ۸۶/۵/۷.

۸. از جمله نک: رأی شماره ۱ مورخ ۶۱/۹/۲۲.

۹. هداوند و مشهدی، پیشین، صص ۸۹-۱۰۹.

۲. نداشتن صلاحیت^۱

صلاحیت^۲ به اختیار یک مأمور رسمی برای انجام برخی امور در حدود قانون تعریف شده است.^۳ اصل صلاحیت در حقوق اداری مستلزم محدود بودن دایره عمل مقامات عمومی و اداری به صلاحیت‌های اعطایی یا وظایف هسته‌ای واگذار شده به آن‌هاست.^۴ به عبارت دیگر، عمل حقوقی اداری وقتی صحیح و نافذ است که مأمور صلاحیت‌دار صادر کرده باشد. در نتیجه، عملی که از سمت مقام بدون صلاحیت صادر شود، مخالف قانون و قابل ابطال است.^۵ در حقوق اداری، اصل بر صلاحیت نداشتن مقام عمومی است مگر آن قسم صلاحیتی که به موجب قانون به وی اعطا شده است. این صلاحیت شامل دو قسم تکلیفی و تخییری است. صلاحیت تکلیفی به معنی تصمیم و اقدام مقام اداری مطابق با متن قانون و صلاحیت تخییری به معنی تصمیم و اقدام مقام اداری بر اساس گزینه‌های پیش‌روست. موارد صلاحیت تخییری در حقوق اداری، بیش‌تر از موارد صلاحیت تکلیفی است، اما اعطای صلاحیت تخییری به معنای اقدامات خودسرانه نیست و حتی کنترل قضایی صلاحیت‌های تخییری در حقوق اداری اهمیتی ویژه دارد.^۶

اصل صلاحیت در حقوق اداری، برداشتی از اصل تفکیک قوا در اداره است که اداره را از دخالت در امور قوای دیگر بازمی‌دارد و مسائل اداری را در صلاحیت انحصاری اداره می‌داند.^۷ رعایت نشدن اصل صلاحیت در حقوق اداری، یکی از مهم‌ترین دلایل نقض تصمیمات و اقدامات مقام اداری در آرا و نظریه‌های دیوان محسوب می‌شود. این موارد شامل طیف وسیعی هم‌چون رعایت نکردن قلمرو و مدت مأموریت، مداخله مقام عمومی در امور تقنینی و قضایی،^۸ مداخله مأمور اداری در امور مربوط

1. Incompetence.

2. Competence/ Jurisdiction.

۳. جعفری لنگرودی، پیشین، ش ۲۳۰۹، ص ۴۴۸.

۴. هداوند و مشهدی، پیشین، ص ۱۱۰.

۵. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۱.

۶. هداوند و مشهدی، پیشین، صص ۱۱۰ - ۱۱۳.

7. "The Doctrine of Primary Jurisdiction and the T.L.M.E. Case", The University of Chicago Law Review, Vol. 27, 1960. P. 536

۸. برای نمونه نک: رأی شماره ۱۹۶ مورخ ۸۲/۵/۱۲، آرای شماره ۱۹۷ و شماره ۱۹۸ مورخ ۸۲/۵/۱۹، رأی شماره ۷ مورخ ۸۳/۱/۶،

به مأمور دیگر و غضب مشاغل دولتی و نیز دخالت در خدمات دولتی در مواقع بحران می‌شود.^۱ طبق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، «عدم صلاحیت مرجع مربوط»، یکی از مواردی است که از امکان شکایت نزد دیوان عدالت اداری برخوردار است. هم‌چنین صلاحیت نداشتن دادگاه در رسیدگی به پرونده در ماده ۳۵۲ و بند ۱ ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ نیز تحت عنوان «صلاحیت ذاتی... نداشته» و «عدم رعایت صلاحیت محلی» آمده است که موجب نقض رأی می‌گردد. بنابراین، امکان شرح شکایت علیه مقام غیر صالح نیز وجود دارد.

۳. تجاوز از اختیارات^۲

اختیارات به معنی امکان‌ات و اقتداراتی است که به موجب قانون در راستای انجام وظایف اداری به مقام اداری داده شده و اعم از صلاحیت تکلیفی یا تخییری است. تجاوز از حدود اختیارات مطلق است و ممکن است هم معادل خروج از صلاحیت تخییری و هم معادل خروج از صلاحیت تکلیفی باشد.^۳ وقتی حوزه وسیعی از اختیارات قانونی (صلاحیت تخییری) برای مقامات اجرایی در نظر گرفته می‌شود، به دلیل تعیین نشدن صریح صلاحیت‌های مورد نظر از سوی قانون‌گذار، امکان فراتر رفتن اداره و مقام عمومی از اصل قانونی بودن بیش‌تر است.^۴ در هر صورت، مأمور دولت، مکلف است صلاحیت خود را در حدود اختیاراتی که قانون برای وی مقرر کرده است، اجرا کند و تجاوز از صلاحیت، علاوه بر ایجاد مسئولیت سبب بطلان اعمال و تصمیمات اداری او نیز خواهد شد.^۵

رأی شماره ۱۹۶ مورخ ۸۲/۵/۱۲ که همگی ناظر بر خروج وضع قواعد آمره از صلاحیت سازمان‌های اداری و اختصاص آن به قوه مقننه هستند. رأی مورخ ۷۲/۱۱/۲ موضوع کلاسه پرونده ۷۲/۹۲، رأی شماره ۴ مورخ ۶۱/۱۲/۱۶، رأی شماره ۴۳۶ مورخ ۸۶/۶/۲۶ و رأی شماره ۵۴۲ مورخ ۸۶/۷/۲۹ نیز همگی ناظر بر منع دخالت در وظایف خاص قوه قضاییه و تعیین و اعمال مجازات از سوی مقامات اداری هستند.

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۵. برای مطالعه تفصیلی نک: هداوند و مشهدی، پیشین، صص ۱۲۰ - ۱۳۹.

2. Ultra vires.

۳. پُرسا، محمد و حدیثه داودی، نظارت شکلی دیوان عدالت اداری بر آرای دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۹، ص ۱۶۷.

4. Bugarc, op.cit., p. 484.

۵. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۴.

تجاوز از اختیار به عنوان مثال در جایی معنا پیدا می‌کند که یک مقام اداری، صلاحیت وضع آیین‌نامه یا دیگر مقررات دولتی را داشته باشد، ولی از اختیار داده شده تجاوز کند و قاعده‌ای وضع کند که دامنه شمول قانون را گسترش دهد. در این صورت، مصوبه آن مقام از باب صلاحیت نداشتن یا به عبارت بهتر، فراتر رفتن از دامنه اختیارات قابل ابطال است.^۱

بنابراین، تجاوز از اختیار را می‌توان در سایه اصل قانونی بودن تفسیر کرد؛ زیرا بر اساس اصل قانونی بودن، دستگاه‌های اجرایی تنها باید آن چه را قوه مقننه در قالب قانون پیش‌بینی کرده است، اجرا کنند.^۲ به همین دلیل، برخی حتی تکیه نظارت قضایی بر تجاوز از اختیارات را ناشی از نظریه برتری پارلمان^۳ می‌دانند.^۴ در هر حال، نظریه تجاوز از اختیارات، مبنای سنتی کنترل قضایی اقدامات و اعمال اداری محسوب می‌شود.^۵

«تجاوز از اختیارات» در نظام حقوقی ایران، به موجب بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ به طور جداگانه در شمار موارد قابل شکایت در دیوان احصا شده است و در مواردی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شود.^۶

۴. سوء استفاده از اختیارات^۷

هر قانونی بر اساس هدف مشخصی وضع می‌گردد. تصمیمات و اقدامات مجریان قانون نیز باید در راستای اهدافی باشد که معین شده است و مقام اداری به ویژه باید از استفاده از اختیارات خود در جهت تحقق اهدافی که مبنای قانونی ندارد یا در راستای منافع عمومی نباشد، خودداری کند.^۸ سوء

۱. امامی و استوارسنگری، پیشین، ج ۲، ص ۹۳.

2. Richard, B. Stewart, "The Reformation of the American Administrative Law", 88 Harvard. Law Review, 1975.

3. Parliamentary Sovereignty

4. Elliott, Mark, "The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law", The Cambridge Law Journal Vol. 58, No. 1, Mar. 1999, Cambridge University Press, pp. 129-158.

5. Wade, W. & Forsyth, Ch., "Administrative Law", 9ed, New York. Oxford University Press, 2004, p. 2.

۶. برای نمونه نک: رأی شماره ۳۶۱ مورخ ۸۳/۷/۲۶، رأی شماره ۱۴۳۷ مورخ ۱۴/۱۲/۵.

7. Abuse of powers.

8. Parchomiuk, op.cit., p. 454 The European Ombudsman, "The European Code of Good Administrative Behavior",

استفاده از اختیار بدان معناست که مقام اداری بدون آن که از حدود اختیارات قانونی خود خارج شود، تصمیمی می‌گیرد که کاملاً صحیح و در صلاحیت اوست، ولی چون از انجام آن، هدفی را تعقیب می‌کند که مغایر با هدف اصلی قانون است، موجب تضییع حقوق شهروندان می‌شود.^۱ بنابراین، مقام اداری، اختیار و صلاحیت اقدام را داشته، ولی صلاحیت خود را برای هدفی غیر از آن چه قانون تعیین کرده، به کار برده^۲ و از حق خود در راستای تضییع حقوق اشخاص استفاده کرده است.^۳

سوء استفاده از اختیارات نیز هم چون تجاوز از اختیارات، بیش تر در اعمال صلاحیت‌های تخییری متصور است؛ زیرا صلاحیت تخییری، حقی است که به اداره داده می‌شود تا بتواند شکاف بین واقعیت و حقوق را پر کند و هدف قانون را بر واقعیت منطبق کند.^۴ آزادی عمل مقام اداری در اعمال صلاحیت‌های تخییری سبب نمی‌شود که تحت عناوینی چون «اقتضانات اداری» از قدرت خود سوء استفاده کند. در نتیجه، صلاحیت‌های تخییری مستلزم نظارت بیش تری هستند. در همین راستا، یکی دیگر از مواردی که از امکان شکایت از اشخاص حقیقی نزد دیوان برخوردار است، «سوء استفاده از اختیارات» از سوی مأموران عمومی است که در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ آمده است. با این حال، مصداق روشنی از ابطال تصمیمات یا اقدامات اداری با تکیه بر این آموزه در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مشاهده نمی‌شود؛ زیرا این بند که در قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۰۷ نیز آمده بود، از حقوق فرانسه گرفته شده است و بدون توجه به سابقه قانونی و جایگاه آن در نظام حقوق اداری ایران، در قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰ نیز عیناً تکرار شد. به همین دلیل، رویه قضایی در این زمینه وجود ندارد و ملاک آن از نظر دیوان عدالت اداری مشخص نیست.^۵

Office for official publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg, 2001, Article 7.

۱. پُرسا و داودی، پیشین، ص ۱۷۰.

۲. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۷.

۳. مولایگی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص ۱۲۴.

4. Kahn, Jean, "Discretionary Power and Administrative Judge", in The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 29, No. 2/3, (Apr - July 1980), Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, p. 526.

۵. امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۹۳.

اگرچه دیوان در آرای متعددی به رعایت هدف مقرر در قانون به صورت ایجابی و سلبی پرداخته و از آن جا که مبنای سوء استفاده از اختیار، مغایرت عمل اداری با هدف قانون است، می‌توان این موارد را مؤید توجه دیوان به مبنای نظری سوء استفاده از اختیار دانست و آن را نشانه آمادگی برای رسیدگی به شکایت از مأموران عمومی با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان دانست.

۵. تخلف در اجرای قوانین و مقررات

به اعتقاد برخی، منظور از تخلف در اجرای قوانین و مقررات، انطباق نداشتن آثار و نتایج اعمال اداری مأموران و واحدهای دولتی با هدف مقنن است^۱ و به مواردی اطلاق می‌شود که سازمان‌های دولتی یا مأموران آن‌ها، وظایف و مسئولیت‌های قانونی خود را برخلاف ضوابط و شرایط و کیفیات صوری و ماهوی مورد نظر انجام دهند.^۲ برخی هم معتقدند تخلف در اجرای قوانین ناظر بر مواردی است که مقرر در دولتی در زمان تصویب، مغایر قوانین حاکم نیست، اما بعد از تصویب و در زمان اجرا، قانونی مغایر با مدلول مصوبه موجود تصویب شود و مقام اداری بدون توجه به مدلول قانون نسبت به اجرای مصوبه اقدام کند. به عبارت دیگر، این امر به معنای تصویب مصوبه در زمان قانون قدیم و اجرای مصوبه در زمان قانون جدید است.^۳ اگرچه نمونه‌هایی از رسیدگی تحت عنوان استناد به مقررات منسوخ در رویه قضایی دیوان وجود دارد،^۴ اما دیوان نسبت به استناد به جهت «تخلف در اجرای قوانین» در آرای خود به منظور ابطال مصوبات تمایلی ندارد و رویه‌ای نیز اتخاذ نکرده است. با وجود این، «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» که در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ به آن اشاره شده، یکی دیگر از موارد امکان شکایت از اشخاص حقیقی نزد دیوان است و این مفهوم در مورد وضع مقررات دولتی موضوعیت ندارد؛^۵ زیرا اصولاً می‌تواند ناظر بر تصمیمات و اقدامات موردی و خاص باشد.

۱. هداوند و مشهدی، پیشین، صص ۹۰ و ۹۱.

۲. صدرالحفاظی، پیشین، ص ۲۴۸.

۳. مولایی، پیشین، ص ۱۲۵.

۴. برای نمونه نک: رأی شماره ۸۳۵ مورخ ۸۷/۱۱/۲۷.

۵. امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۹۴.

نکته قابل توجه در این خصوص این است که در مواردی که خسارت وارد شده بر اشخاص ناشی از تخلف از مقررات قانونی یا ناشی از ارتکاب تقصیر از جانب دستگاه طرف شکایت نباشد و حسب اتفاق خسارت وارد شود، مسئولیت مبتنی بر تقصیر نیست و در این موارد که مسئولیت ناشی از تقصیر یا ناشی از تخلف از قوانین یا مقررات نبوده، موجهی برای رسیدگی در دیوان عدالت اداری وجود ندارد؛ زیرا صلاحیت دیوان عدالت اداری صرفاً در حدود احراز تخلف از قوانین و مقررات در ارتکاب فعل زیان بار است و صلاحیتی جهت احراز ارکان دیگر از جمله ورود خسارت و احراز رابطه سببیت ندارد. اگر خسارت وارد شده به اشخاص بر اثر انجام ندادن وظایف قانونی یا تخطی از تکالیف و وظایف قانونی صورت گرفته باشد و مسئولیت ناشی از تقصیر باشد، دیوان عدالت اداری باید بدو نسبت به احراز تخلف از قوانین در اقدامات طرف شکایت رسیدگی کند و حکم به وقوع تخلف از قوانین و مقررات و تقصیر دستگاه اجرایی (واحد دولتی) را احراز و صادر کند.^۱

۶. خودداری از انجام وظایف (منجر به تضییع حقوق اشخاص)

یکی از اصولی که در بیش تر نظام‌های حقوقی برای نظارت قضایی بر صلاحیت‌های اداری پیش‌بینی می‌شود، «خودداری یک مقام اداری از انجام وظیفه» است. می‌توان گفت این اصل که نوعی ترک فعل محسوب می‌شود، با اصل «رعایت زمان متعارف و معقول برای تصمیم‌گیری»^۲ که در کد اروپایی رفتار خوب اداری نیز پیش‌بینی شده است،^۳ پیوند دارد و مستلزم این است که شخص بتواند در مواردی که یک مقام اداری، تصمیم خود را در یک زمان متعارف و معقول نمی‌گیرد، نزد یک مقام صالح شکایت کند.^۴ در نظام حقوقی ایران نیز مسئولیت مدنی دولت و مأموران عمومی صرفاً ناشی از فعل زیان بار نیست، بلکه امکان دارد بر اثر ترک فعل نیز ضرر و زبانی به اشخاص وارد گردد.^۵ در همین راستا، یکی از موارد صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص از مأموران واحدهای دولتی

۱. مولایی، پیشین، ص ۵۲.

2. Reasonable time-limit for taking decisions.

3. The European Ombudsman, op.cit., Article 17.

۴. بی‌نا، «اجرای صلاحیت‌های اختیاری توسط مقامات اداری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، بهار ۱۳۸۷، شماره ۱۳، ص ۱۹.

۵. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (کلیات و ایران)، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۲۷۴.

در صورتی است که این مأموران یا واحدها از انجام وظایفشان درباره آیین نامه و دیگر مقررات دولتی خودداری کنند و این خودداری از انجام وظیفه از موجبات تضييع حقوق اشخاص شود. از این رو، به «خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می شود»، در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ به عنوان یکی از جهات شکایت در دیوان اشاره شده است. علاوه بر این، بر اساس ماده ۱۱ قانون دیوان در صورتی که تصمیمات و اقدامات مورد شکایت، موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده می تواند حسب مورد به نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضييع شده حکم کند.

بنابراین، در مواردی که طرف شکایت (مقام یا واحد دولتی) طبق قانون ملزم به انجام تکلیفی باشد، اما از آن خودداری کند، شاکی می تواند ضمن شکایت خود، الزام مقام مربوط را به ادای آن تکلیف بخواهد. برای مثال، اگر قانون گذار، وزیری را مأمور وضع آیین نامه اجرایی قانونی کند، اما وزیر این وظیفه را انجام ندهد، قانون بدون آیین نامه یاد شده قابلیت اجرایی ندارد و خودداری از انجام این وظیفه (وضع کردن آیین نامه) در عمل موجب تضييع حقوق اشخاص می شود. پس شاکی می تواند تقاضای الزام وزیر مربوط را به وضع آیین نامه داشته باشد.^۱ بنابراین، هیئت عمومی علاوه بر شأن ابطال، شأن الزام نیز دارد؛ زیرا در مواردی که خودداری از انجام وظایف موجب تضييع حقوق اشخاص گردد، رسیدگی به این موضوع، مستلزم الزام اداره به اعاده حقوق اشخاص است. حال اگر تصویب نشدن یک مصوبه موجب تضييع شود، از این فراز از ماده می توان استنباط کرد که امکان الزام مقام اداری به تصویب مصوبه با اقدام قانونی وجود دارد.^۲

این جهت از نظر برخی صاحب نظران، صلاحیت نداشتن منفی تلقی شده است، مثل این که مقام اداری، امری را که در صلاحیتش بوده است، در صلاحیت خود نداند و آن را انجام ندهد.^۳ برخی دیگر معتقدند که خودداری از انجام وظایف هم نوعی مغایرت با قانون است؛ زیرا یکی از موارد تبعیت از قانون، تبعیت اداره یا مقام عمومی از الزاماتی است که بر اساس قانون برای یک تصمیم گیری

۱. امامی و استوارسنگری، پیشین، صص ۹۵ و ۹۶.

۲. مولایی، پیشین، ص ۱۲۶.

۳. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۵.

یا انجام یک اقدام اداری لازم است. از این رو، رعایت نشدن الزام قانونی از سوی اداره یا مقام اداری می‌تواند نوعی تخطی از اصل حاکمیت تلقی شود؛ چون قانون، وظیفه و تکلیفی را برای دستگاه مشخص کرده است، اما مقام اداری از انجام آن وظایف قانونی خودداری می‌کند. در نتیجه، چنین اقدام یا تصمیمی از این جهت قابلیت ابطال دارد.^۱ البته در این خصوص، نمونه‌ای در رویه قضایی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

۷. رعایت نشدن تشریفات قانونی

وابستگی هر چه بیش‌تر شهروندان به دولت‌های رفاهی به دلیل افزایش حوزه خدمات عمومی، مستلزم شناسایی تدبیرهایی چون رعایت تشریفات قانونی و منافع شهروندان از سوی مقامات عمومی است.^۲ اصل رعایت تشریفات قانونی،^۳ یکی از اصول تعیین‌کننده و تضمین‌کننده بسیاری از اصول دیگر حقوق اداری در بیش‌تر نظام‌های حقوقی است که در سایه اصل قانونی بودن قابل تعریف و تفسیر است. تا جایی که تعابیری چون «حداقلی‌ترین مفهوم اصل قانونی بون» برای آن استفاده شده^۴ و برخی آن را ذیل تخلف کلی «عدم رعایت اصل قانونی بودن» یا «نقض قانون» دسته بندی کرده‌اند.^۵ منظور از وضع تشریفات اداری، حفظ حقوق ارباب رجوع و جلوگیری از خودسری کارمندان با وضع الزاماتی بر اداره هم‌چون ضرورت دریافت نظر مشورتی یا تصمیم‌گیری پس از بررسی‌های خاص یا پس از اطلاع دادن به ذی‌نفع و فرصت دفاع دادن به وی در تصمیم‌گیری است و رعایت نشدن تشریفات می‌تواند موجبات غیر قانونی شدن تصمیم مقام اداری را فراهم آورد.^۶ از نظر حقوقی، تشریفات صوری و ظاهری از لحاظ اهمیت یکسان نیستند، بلکه برخی ضروری‌اند و رعایت نکردن آن‌ها موجب بطلان کامل عمل حقوقی است، در حالی که برخی دیگر، غیر ضروری و قابل اغماضند. به عبارت دیگر، اگر قانون‌گذار، رعایت تشریفات را به صراحت در قوانین پیش‌بینی کرده و

۱. پُرسا و داودی، پیشین، ص ۱۷۳.

2. Tarlock, A. D., "Administrative Law: Procedural Due Process and Other Issues", 56 Chi.-Kent L. Rev. 13, 1980, p. 14.

3. Due process of law.

4. Rogge, O. J., "An Overview of Administrative Due Process: Part I", 1973, 19 Vill. L. Rev. 1, p. 5.

۵. هداوند و مشهدی، پیشین، ص ۹۳.

۶. امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۹۴.

رعایت نشدن آن‌ها را موجب بطلان اعمال اداری بدانند، این تشریفات ضروری محسوب می‌شوند. در مقابل، سکوت قانون‌گذار درباره رعایت تشریفات سبب می‌شود که تشریفات تنها در حالتی ضروری تلقی شوند که رعایت نشدن آن‌ها در تصمیم‌گیری اداری، تأثیری اساسی داشته باشد. بنابراین، این تخلف زمانی تحقق پیدا می‌کند که مأمور دولت در انجام وظایف خود، تشریفات اداری را که به موجب قانون مقرر گردیده است، رعایت نکرده یا آن‌ها را به طور ناقص به جا آورده باشد.^۱

در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «رعایت نشدن تشریفات قانونی» در وضع مقررات دولتی به عنوان یکی از جهات ابطال آن‌ها ذکر نشده است. با این حال، شاید بتوان گفت که قید «برخلاف قانون بودن مقررات»، شامل رعایت نشدن تشریفات قانونی نیز می‌شود، چنان‌که دیوان عدالت اداری در برخی از آرای خود،^۲ مصوبات قوه مجریه را به دلیل رعایت نکردن تشریفات قانونی ابطال کرده است.

در خصوص تصمیمات و اقدامات مأموران اداری نیز این مسئله در رویه دیوان به عنوان یکی از آثار اصل قانونی بودن مطرح شده و با عنوان «رعایت تشریفات قانونی» بر آن تأکید شده است. بر این اساس، مقامات عمومی و اداری، موظف به رعایت همه مراحل و آیین‌هایی هستند که در قانون مشخص شده است. پس هر گونه اعمال سلیقه در این زمینه و ارائه ترتیبات، آیین‌ها یا «تشریفات» غیر از آن‌چه در قانون مشخص شده است، می‌تواند مبنایی برای غیر قانونی بودن عمل اداری تلقی گردد، چنان‌که در رویه قضایی دیوان، رعایت نشدن تشریفات قانونی در موارد متعددی، مبنای غیر قانونی بودن عمل اداری تشخیص داده شده است.^۳ بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که امکان طرح شکایت با عنوان مستقل «عدم رعایت تشریفات قانونی» به نحوی در رویه دیوان پذیرفته شده است.

بند دوم. مسئولیت جمعی

وقتی مأموران و مستخدمان عمومی در ادارات و سازمان‌های عمومی به نام اداره یا سازمان تصمیماتی می‌گیرند یا اعمالی انجام می‌دهند، مسئول آن، اداره یا سازمان است، نه مأموران و مستخدمان

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۶۸.

۲. برای نمونه نک: رأی شماره ۳۲۲ مورخ ۸۰/۱۰/۹.

۳. هداوند و مشهدی، پیشین، ص ۹۳. برای نمونه نک: رأی شماره ۳۳۴ - ۳۳۳ - ۳۳۲ مورخ ۸۶/۵/۷.

عمومی. این تصمیمات و اقدامات را وقتی می‌توان به حساب مأموران گذاشت که خارج از وظایف اداری آن‌ها باشد و از لحاظ منطقی نتوان آن امور را به اداره یا سازمان اسناد داد. در اصطلاح حقوق اداری، این قبیل اعمال خطاآمیز مأموران و مستخدمان عمومی را که خود باید جواب‌گویی آن باشند، «خطای شخصی» و آن‌هایی که اداره باید جواب‌گو باشد، «خطای اداری دولت» می‌نامند.^۱

بنابراین، اگر مأموران یا مقامات عمومی یا کارمندان دولت (در معنای عام) به مناسبت انجام وظیفه، عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خساراتی به اشخاص وارد کنند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارد شده هستند. با این حال، هرگاه خسارات وارد شده، مستند به عمل آنان نباشد و بر اثر نواقص سیستم اداری باشد، جبران خسارت بر عهده دولت است. با در نظر گرفتن مبنای کلی مسئولیت مدنی تضامنی در نظام حقوقی ایران نیز مطابق ماده ۱۴ قانون مسئولیت مدنی، «هرگاه چند نفر مجتمعاً زبانی وارد آورند، متضامناً مسئول جبران خسارت وارده هستند. در این مورد، میزان مسئولیت هر یک از آنان با توجه به نحوه مداخله هر یک از طرف دادگاه تعیین خواهد شد». این ماده، ناظر بر مسئولیت تضامنی کارفرمایان مشمول قانون کار نسبت به خسارات وارده به اشخاص ثالث و مسئولیت فردی هر یک در برابر دیگری در حد مداخله در ایراد خسارت است. با این حال، تعمیم آن به مسئولیت اشخاص متعدد حقیقی و حقوقی در قلمرو قانون دیوان عدالت اداری، موردی ندارد؛ زیرا اصل در تعیین میزان مسئولیت اشخاص، درجه تقصیر یا قصور و تأثیر آن‌ها در ایراد ضرر و زیان است.^۲

طبق ماده ۳۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شاکمی می‌تواند ضمن طرح شکایت یا پس از شکایت مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط مأموران واحدهای دولتی باعث ورود خسارت غیر قابل جبران می‌شود. در چنین فرضی، شاکمی می‌تواند هم از مأموران اداری و هم از اداره شکایت کند. البته الزامی نیست که حتماً شاکمی، شکایت را علیه مأموران مطرح کند و طرح شکایت علیه مرجع تصمیم‌گیرنده کفایت می‌کند.^۳

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۹۱.

۲. صدرالحفاظی، پیشین، ص ۲۶۹.

۳. برای نمونه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۵ بیان می‌دارد که «در دعوی احراز وقوع تخلف، علاوه بر این‌که واحدهای پیش‌گفته در بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌تواند طرف دعوا واقع شوند، مأموران واحدهای موضوع جز الف بند ۱ ماده ۱۰ نیز می‌توانند طرف

نتیجه‌گیری

با وجود طرح نظریه‌های جدید در خصوص کنترل تصمیمات اداری از طریق مقررات گذاری و تعیین استانداردهای رفتاری اداری، هنوز نقش کنترل قضایی در نظارت بر تصمیمات اداری قابل توجه است. کنترل قضایی، مهم‌ترین ابزار حاکمیت قانون است تا از سوء استفاده مقامات اداری از صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری جلوگیری گردد و پاسداشت حقوق و آزادی‌های عمومی تضمین شود. قانون‌گذار اساسی ایرانی نیز با درک این ضرورت بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را برای کنترل قضایی بر اعمال اداری پیش‌بینی کرده که رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراض‌های مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده را بر عهده دارد.

با تصویب قانون دیوان عدالت اداری، شکایت از دستگاه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی به امری رایج در رویه اداری بدل گشته، اما با وجود صراحت بند ۱ ماده ۱۰ درباره شمول تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی در موارد مشخص، شکایت از اشخاص حقیقی یا مقامات عمومی عملاً در دیوان رایج نیست و دیوان عدالت اداری در مورد تقصیر مأموران عمومی تصمیم‌گیری نمی‌کند. این در حالی است که در عمل، مقامات اداری تصمیم‌گیرنده‌اند و در فرض تضييع حقوق از سوی مأموران، صرف شکایت از شخصیت حقوقی اداره نمی‌تواند تأمین‌کننده حقوق تضييع شده باشد. علاوه بر این، در بسیاری از مصادیق، تقصیری که منجر به تضييع حقوق شهروندان می‌شود، به هیچ وجه متوجه اداره نیست و کاملاً بر عهده کارمند است. بنابراین، با تفکیک مسئولیت اداره و مسئولیت کارمند، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات کارمند امکان‌پذیر خواهد شد و جبران خسارت بر عهده کسی قرار خواهد گرفت که تقصیر متوجه اوست.

با این پیش‌فرض، نگارندگان این پژوهش به بازتیین صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی بر اساس قانون و رویه قضایی دیوان پرداخته و

دعوی وقوع تخلف قرار گیرند. از طرفی با توجه به این‌که رسیدگی در مراجع قضایی تابع خواسته است و در مواردی که شاکی فقط واحدهای جز الف بند ۱ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را طرف دعوی وقوع تخلف قرار می‌دهد و دعوی وقوع تخلف را علیه مأموران مذکور در واحدهای بند الف ماده ۱۰ طرح نمی‌کند، مرجع قضایی، مکلف به رسیدگی مطابق خواسته است و الزامی نیست که حتماً شاکی، شکایت را علیه مأموران مطرح کند.»

بر این اساس، مصادیقی را که از امکان شکایت نزد دیوان برخوردارند، به تفکیک بررسی کرده‌اند. بررسی رویه قضایی دیوان و نمونه‌هایی از آرای ارائه شده در این پژوهش نشان داد که امکان شکایت از مأموران عمومی در فرض مسئولیت قائم به شخص در صورت رعایت نشدن قوانین و مقررات، نداشتن صلاحیت، تجاوز از اختیارات، سوء استفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات، خودداری از انجام وظایف و رعایت نشدن تشریفات قانونی از سوی مأمور عمومی وجود دارد. علاوه بر این، در فرض مسئولیت جمعی نیز بررسی رویه قضایی دیوان نشان می‌دهد که افزون بر امکان شکایت از واحد دولتی، امکان شکایت از مأموران واحدهای دولتی نیز وجود دارد. بنابراین، می‌توان با توجه به صراحت قانون و رویه قضایی، امکان شکایت از مأموران واحدهای دولتی نزد دیوان را مورد قبول دیوان دانست و به ظهور آن در آرای دیوان امیدوار بود.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۳. پُرسا، محمد و حدیثه داودی، نظارت شکلی دیوان عدالت اداری بر آرای دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۹.
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۸.
۵. دلآوری، محمدرضا، شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل جاودانه، ۱۳۹۰.
۶. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۰.
۸. غمامی، مجید، مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود، تهران: دادگستر، ۱۳۷۶.
۹. فنازاد، رضا، صلاحیت اختیاری در بستر حقوق عمومی مدرن، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی: ضمان قهری. مسئولیت مدنی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
۱۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (کلیات و ایران)، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۱۲. مولاییگی، غلام‌رضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۱۳. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.

ب) مقاله

۱. بی‌نا، «اجرای صلاحیت‌های اختیاری توسط مقامات اداری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، بهار ۱۳۸۷، شماره ۱۳.
۲. رستمی، ولی و علی بهادری جهرمی، «مسئولیت مدنی دولت»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، دوره دهم، شماره ۱، شماره ۲۹ پیاپی، شهریور ۱۳۸۸.
۳. فلاح‌زاده، علی‌محمد و سید جمال رکابدار، «نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران»، دوفصل‌نامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۳۹۶.

۲. Latin Source

۱. Bell, J., & Lichère, F., "Judicial Review of Administrative Action: Procedure", Contemporary French Administrative Law, Cambridge: Cambridge University Press, ۲۰۲۲, pp. ۱۷۷-۱۵۴.
۲. Bugaric, B., Openness and transparency in public administration: challenges for public law, Harvard law school library, Wisconsin International Law Journal, ۲۰۰۴, Vol. ۲۲, No. ۳.
۳. Cane, Peter, "Merits Review and Judicial Review: The AAT as Trojan Horse", Federal Law Review, ۲۰۰۰, Vol. ۲۸, No. ۲.
۴. Cooper, Phillip J., "Conflict or Constructive Tension: The Changing Relationship of Judges and Administrators", in Public Administration Review, Vol. ۴۵, Special Issue: Law and Public Affairs, Nov. ۱۹۸۵.
۵. Davis, K. (۱۹۶۹), Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry, p. ۲۵, Cited in: K. Pakuscher, Ernest, "The Use of Discretion in German Law", in The University of Chicago Law Review, Vol. ۴۴, No. ۱, Autumn, ۱۹۷۶.
۶. Elliott, Mark, "The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law", The Cambridge Law Journal Vol. ۵۸, No. ۱, Mar. ۱۹۹۹, Cambridge University Press.

Y. Kahn, Jean, "Discretionary Power and Administrative Judge", in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. ۲۹, No. ۳/۲, (Apr - July ۱۹۸۰), Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law.

A. N. A., "The Doctrine of Primary Jurisdiction and the T.L.M.E. Case", *The University of Chicago Law Review*, Vol. ۱۹۶۰, ۲۷.

۹. Parchomiuk, J., "Abuse of discretionary powers in administrative law, evolution on the judicial review models: from administrative morality to the principle of proportionality", research project, financed from funds of the national science center, Poland, ۲۰۱۸. (Ref. UMD۱۷/۲۰۱۵-/b/hs۰۰۴۳۰/۵).

۱۰. Ranjan, V., "Rule of law and modern administrative law", RGSOIPL, IIT Kharagpur, ۲۰۱۰.

۱۱. Richard, B. Stewart, "The Reformation of the American Administrative Law", ۸۸ *Harvard Law Review*, ۱۹۷۵.

۱۲. Rogge, O. J., "An Overview of Administrative Due Process: Part I", ۱۹, ۱۹۷۳ *Vill. L. Rev.* ۱.

۱۳. Tarlock, A. D., "Administrative Law: Procedural Due Process and Other Issues", ۵۶ *Chi.-Kent L. Rev.* ۱۹۸۰, ۱۳.

۱۴. The European Ombudsman, "The European Code of Good Administrative Behavior", Office for official publications of the European Communities, L۲۹۸۵- Luxembourg, ۲۰۰۱.

۱۵. Wade, W. & Forsyth, Ch., "Administrative Law", ۹ed, New York. Oxford University Press, ۲۰۰۴.

Jurisdiction of the Administrative Court of Justice considering the complaints against natural persons

Mohammad Hasanvand¹

Mohammad Porsa²

Hadiseh Davoudi³

Abstract

According to Article 10 of the Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice, the existing reason for the Court of Administrative Justice (CAJ) is to realize accountability, rule of law and judicial control in public institutions, by judicial review on people's complaints and protests against public institutions, officials and employees. Despite the clarity of the law and the institutionalization of the judicial review of complaints against public institutions in Iran's legal system, complaints against the officials and employees of the institutions subject to the law are not very common in the procedure of the CAJ and have practically been neglected. Whereas, in many cases, the employees are responsible for illegal acts and decisions of administrative institutions; hence, recognizing personal administrative responsibility can effectively lead to the rule of law and prevent illegal procedures in administrative institutions. In this regard, the current research seeks to specify the possible forms of complaints against natural persons based on their career position in executive bodies, and for this purpose, examines and analyzes legal texts and also the judicial procedure of the branches of the CAJ. It finally indicates that the full realization of the CAJ's judicial review requires an exact separation between the responsibility of the administration and the responsibility of the employees; thereupon, it is possible to file a complaint against public employees in various forms, including disregarding rules and regulations, abuse of powers, ultra vires, and breach of statutory duties.

Keywords: Court of Administrative Justice, Public institutions, Public officials, Civil liability, Authenticating the violation.

1. Ph.D. in Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran, Judge of Administrative Court of Justice, University Lecturer,

2. M.A. in Administrative Trial Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Interrogator Judge, University Lecturer,

3. Ph.D. Student in Public Law, Farabi Campus, University of Tehran, Iran, University Lecturer,