

آسیب شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تاکید بر مفهوم ذی نفع

فاطمه اصحابی^۱

خیراله پروین^۲

چکیده

دیوان عدالت اداری مرجع نظارت قضایی بر اعمال دولت به معنای عام است. چنین نظارتی زمینه تظلم خواهی را در نظام حقوقی هر کشور برای مردم نسبت به ماموران و سازمانهای دولتی ایجاد مینماید تا از اعمال اقتدار غیر قانونی در هرم اجتماعی قدرت و در زندگی شهروندان جلوگیری شود. این مرجع مطابق دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه یکی از نهادهای متولی صیانت و احیای حقوق عامه نیز می‌باشد. با توجه به چنین رسالتی آیین دادرسی دیوان جهت تحقق مأموریت‌های این نهاد از جایگاه ویژه برخوردار است. این پژوهش به روش توصیفی تحلیلی با مذاقه در رویه قضایی دیوان به مطالعه مفهوم ذینفع در اعمال حق دادخواهی به عنوان مقدمه صیانت و احیای مطلوب حقوق عامه پرداخته تا به این پرسش پاسخ دهد که دیوان چه رویکردی را در دعاوی مطروحه متضمن نفع عمومی در جهت صیانت و احیای حقوق عامه اتخاذ کرده است. در برخی نظام‌های حقوقی، با طرح دعوای منافع عمومی دسترسی به عدالت را تسهیل کردند به این صورت که با ایجاد قاعده نفع کافی به شخص ثالث مداخله در روند قضایی به نمایندگی از مردم را اعطا میکنند در نظام حقوقی ایران شناسایی این دکتترین به ویژه در دعاوی در صلاحیت دیوان میتواند راهکاری جهت احیای مطلوب حقوق عامه باشد امانع مورد نظر قانونگذار در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان همچنین در رویه قضایی این نهاد در برخورداری از حق دادخواهی نفع شخصی مستقیم است. لازم

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

fatemehashabi1371@gmail.com

۲. استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

khparvin@ut.ac.ir

است جهت نیل به تحقق مطلوب عدالت این ظرفیت از سوی قانونگذار یا در رویه قضایی مورد توجه قرار گیرد.

کلیدواژه: دیوان عدالت اداری، ذینفع، حقوق عامه، نفع شخصی

Pathology of the revival of public rights by the Court of Administrative Justice with an emphasis on the concept of beneficiary

Abstract

The Court of Administrative Justice is the authority for judicial supervision of the government's actions in the general sense. Such supervision creates the background of oppression in the legal system of any country for the people towards government officials and organizations in order to prevent the exercise of illegal authority in the social pyramid of power and in the lives of citizens. According to the guidelines for monitoring and following up public rights, this authority is one of the institutions in charge of protecting and revitalizing public rights. Due to such a mission, the court's procedure has a special position in order to fulfill the missions of this institution. This research has studied the concept of the beneficiary in the exercise of the right to petition as a prelude to the protection and restoration of the public rights in order to answer the question of what the court's approach is in the cases presented involving the public interest in the direction of protection. It has adopted public law revelations. In some legal systems, they facilitated access to justice by filing public interest lawsuits in such a way that by establishing the rule of sufficient interest, they grant the third party intervention in the judicial process on behalf of the people. In the Iranian legal system, the recognition of this doctrine, especially in lawsuits Jurisdiction of the court can be a solution for the desired restoration of public rights, but the interest intended by the legislator in the law of organization and the procedure of the court, as well as in the judicial procedure of this institution, in having the right to sue, is a direct personal interest. In order to achieve the desired realization of justice, this capacity must be taken into consideration by the legislator or in the judicial procedure.

Keywords: Court of Administrative Justice, beneficiary, public law, personal interest

مطابق بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» از وظایف قوه قضاییه است. تعریف مشخص و دقیقی از سوی قانونگذار درباره حقوق عامه وجود ندارد. اما می‌توان گفت حقوق عامه همچون ظرفی است که مظلوف آن هر حقی است که به زیست جمعی انسان مرتبط است. احیای حقوق عامه مربوط به وضعیتی است که به رغم پیش‌بینی وظایف و مسئولیت‌هایی برای سازمان‌ها و نهادهای عمومی اقدام کافی و مناسب در زمان مقتضی انجام نشده است اما از آنجا که قوه قضاییه به موجب اصل ۱۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی، پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی است، مکلف به اجرای عدالت و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است. عدالت اداری به معنای برقراری عدالت در روابط فرمانروایان و فرمانبران در حوزه اداره عمومی از طریق انقیاد اداره به حقوق و با کمک نظارت قضایی است که در نظام‌های دموکراتیک از طریق قوه قضاییه اعمال می‌شود و دستاوردهای آن در ابطال اقدامات، تصمیمات و مقررات تجلی می‌یابد. بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تأسیس شده است که با احقاق حقوق مردم و حاکمیت قانون در روابط بین مردم با اداره سبب ایجاد عدالت اداری می‌شود. در این راستا این نهاد به موجب ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی، از دو ملاک شخصی و موضوعی در اعمال صلاحیت‌هایش استفاده می‌کند؛ در ملاک شخصی مطابق ماده ۱۷، تن‌ها افرادی با نفع شخصی مستقیم، از حق طرح دعوا نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در شعب دیوان برخوردار هستند. اما در ملاک موضوعی طبق ماده ۱۲ دیوان هرکسی حتی بدون نفع شخصی مستقیم می‌تواند در جایگاه شاکی قرار بگیرد. بر اساس رویه قضایی، به موجب رأی شماره ۲۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۱/۱۳ شعبه دیوان عالی کشور، در دادرسی مدنی ذینفع کسی است که به طریقی از نتیجه دعوا در صورت محکومیت خوانده به طور شخصی، مستقیم و قانونی منتفع شود. ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۷۹ مقرر می‌دارد: «هیچ دادگاهی نمیتواند به دعوایی رسیدگی کند؛ مگر اینکه شخصی یا اشخاص ذینفع، یا وکیل، یا قائم مقام یا نماینده آنان رسیدگی به دعوا را برابر قانون درخواست کرده باشد». در قانون دیوان در مورد ذینفع بودن تعریف و معیاری ارائه نشده است، تن‌ها در ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به لزوم ذینفع بودن شاکی برای شکایت در شعب دیوان اشاره شده است. می‌توان ذینفع بودن را در دعاوی مطرح در دیوان عدالت اداری این‌گونه تعبیر نمود؛ کسی که در صورت

حکم به نقض یا بطلان تصمیم اداری از سوی شعبه دیوان، برایش نفع و سودی متصور است. در حالی که همه تصمیمات و اقداماتی که در شعب مورد شکایت قرار گرفته اند از عناصر نفع عمومی برخوردارند و اگرچه به طور مستقیم موجب ضرر به حقوق افراد نشود، اما موجب تضییع حاکمیت قانون می‌گردد این مقاله، بر آن است تا با مذاقه در رویه هیأت عمومی و شعب دیوان، به این پرسش پاسخ دهد که در دعاوی مطروحه در شعب و هیئت عمومی، چه رویکردی جهت تشخیص ذی نفع مورد توجه بوده است؟

اهمیت و ضرورت تبیین این مسئله از این منظر قابل توجه است که شناسایی نفع کافی به جای نفع شخصی مستقیم در دعاوی مطروحه دیوان، موجبات صیانت و احیای مطلوب حقوق عامه را فراهم می‌کند. از این رو این مقاله در تلاش است پس از بررسی صلاحیت دیوان و مفهوم ذینفع، رویه قضایی دیوان نسبت به مفهوم ذینفع در دعاوی مطروحه در صلاحیت شعب و هیئت عمومی مورد بررسی قرار دهد.

گفتار اول- نقش دیوان عدالت اداری در صیانت و احیای حقوق عامه

امروزه نظارت قضایی بر اعمال سایر شاخه‌های حکومت به عنوان یکی از اجزای ضروری نظریه قانون اساسی مدرن شناخته می‌شود. این اختیار را به کم خطرترین قوه می‌سپارد^۱ و دادگاه‌ها در راستای حاکمیت قانون این نظارت را اعمال خواهند کرد. با توجه به حضور هر چه مداخله جویانه تر دولت‌ها در تنظیم و تمشیت پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی، در طول چند دهه اخیر و امکانات جدیدی که فناوری، در اختیار دولت‌ها قرار داده است، کمتر زاویه ای را میتوان نشان داد که دولت‌ها در آن، دخالت نکرده یا آن را به حال خود رها کرده باشند. حق بر دادرسی اداری جلوه ای از حق دادخواهی است که دامنه ی شمول آن تمامی ارکان یک حکومت را در برمیگیرد و به شهروندان این حق را میدهد که علیه دولت (به معنای عام) به سبب رفتار خلاف قانون و یا عدم انجام وظایف قانونی به مراجع رسمی پیش بینی شده در قانون، تظلم خواهی نمایند. حکومت قانون، هم به مثابه ارزشی

1. Bobek, M.. Marbury v. madison: the birth of judicial review in the usa. Common Law Review, 2(1), 2001,p22

۲. خسروی حسن و حسینی محمد جواد، « حق بر دادرسی اداری و سازوکارهای اجرایی آن در ایران و اتحادیه‌ی اروپا»، دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری، دوره اول، شماره اول، ۱۴۰۰، ص ۱۸۰

3The rule of law

مستقل و خود بنیاد که متضمن ارزش‌هایی هم چون حقوق بشر، اخلاق، عدالت و دموکراسی است (برداشت ماهوی) و هم به عنوان یک ابزار یا تکنیک کار آمد و خالی از هر گونه محتوای اخلاقی خاص (برداشت شکلی)، ایده‌ای محوری و فراگیر، در جهت حمایت از شهروندان و حقوق آن‌ها و کنترل قدرت عمومی به حساب می‌آید. نظارت قضایی می‌تواند ابزار مستمری را فراهم کند که از طریق آن یک دولت بتواند اقتدار خود را مشروعیت بخشد و اعتماد به آن حفظ شود.^۱ حاکمیت قانون و اجتناب از قدرت خودسرانه اصول زیربنایی هستند و در خدمت تقویت اعتماد عمومی به یک سیستم قضایی عینی و شفاف، یکی از پایه‌های یک جامعه دموکراتیک است و همانند سدهای در مقابل تجاوز حکمرانان به حقوق و منافع مردم، به گونه‌ای که سرنوشت مردم بازبچه هوس‌ها و منافع شخصی مقامات عمومی و یا حتی اندیشه‌هایی که به زعم حکمرانان، خیرخواهانه یا مصلحت طلبانه است، نگردد. در مورد بهبود مفهوم حاکمیت قانون باید همواره با در نظر گرفتن این نکته باشد که هیچ کشوری وجود ندارد که در آن حاکمیت قانون به طور قطع، یک بار و برای همیشه برقرار شود یا هرگز به هیچ وجه در خطر نباشد. دیوان عدالت اداری با احقاق حقوق مردم و حاکمیت قانون در روابط بین مردم با اداره سبب ایجاد عدالت اداری می‌شود. در واقع دیوان عدالت اداری عالی‌ترین مرجع قضایی است که صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت و همچنین اعتراضات نسبت به آرای مراجع شبه قضایی را دارد و از این نظر، هم عرض دیوان عالی کشور است و البته با این تفاوت که دیوان عالی کشور عالی‌ترین مرجع قضایی در نظام دادگستری ایران است که به عموم دعاوی و تظلمات افراد در نظام طبقه بندی دادگاه‌های عمومی ایران رسیدگی می‌کند و لذا صلاحیت آن عام است، اما دیوان عدالت اداری به دعاوی خاص (مردم علیه دولت) رسیدگی می‌کند و در نظام حقوقی ایران، فرجام خواهی از آرای مراجع اداری تالی، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد؛ بنابراین دیوان عدالت اداری در عین اینکه مرجع عمومی اداری است، عالی‌ترین مرجع اداری کشور نیز محسوب می‌شود. با تحقق نظام تفکیک قوا در جوامع، دادگاه‌ها ضامن اصلی حاکمیت قانون در آن جوامع به حساب می‌آیند و تن‌ها در صورتی که نظارت توسط یک مرجع قضایی اعمال شود، می‌توان آن را به مثابه ضمانت اجرایی با صلابت برای تضمین حاکمیت قانون و قانون‌مندی اعمال اداری تلقی کرد و بنابراین با پذیرش حاکمیت قانون، نظارت قضایی سازکار اصلی تعیین قدرت حکومت به شمار می‌آید. اهمیت نظارت قضایی در نظام‌های مردم‌سالار، ثمره‌ی این اندیشه است که دادگاه‌ها

1Langford, M. , Why judicial review. Oslo Law Review, 2(1), 2015,p65.

2Langford, op.cit, 59.

3Faupel, R. , The rule of law. Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), 2009(2), 7-26, 2009, p15.

را نگهبانان اصلی حاکمیت قانون می‌داند و یکی دیگر از وجوه برتری نظارت قضایی دیوان بر سایر نظارت‌ها توجه به این نکته است که نظارت قضایی به عنوان یک نظام کنترلی محدود که در آن صلاحیت قاضی، هدف و استانداردهای آن به دقت تعریف و مشخص شده است و از این طریق بدون تأثیرپذیری از شرایط و اقتضات پیرامونی می‌تواند به صیانت از منافع شهروندان بپردازد و همه این عوامل سبب پیش بینی حقی با عنوان حق دادخواهی در قوانین اساسی کشورها و اسناد حقوق بشری شده است که بروز آن در قانون اساسی ایران را باید در اصل ۳۴ قانون اساسی یافت و توجه داشته که به هیچ وجه نباید از طریق تصویب قانون، مسیر دادخواهی مردم به مراجع قضایی محدود شود تا به اطلاق و عموم این نظارت خدشه وارد نشود.^۱ با فرض آنکه اصطلاح «حقوق عامه» ناظر بر مخاطب حقوق باشد و تنها موضوعاتی را شامل شود که نسبت به عموم مردم یا حداقل بخش قابل توجهی از مردم تأثیرگذار باشد، با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از تزییع این قبیل حقوق توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق اعمال اداری در قالب اقدامات و تصمیمات صورت می‌گیرد و به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی شکایت از این نوع تصمیمات و اقدامات در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، دیوان عدالت اداری در زمینه احیا و صیانت از حقوق عامه نقشی ویژه و تأثیری انکارناپذیر دارد. این نقش از آن جهت که دیوان عدالت اداری یکی از مراجع ذیل قوه قضائیه محسوب می‌شود و به استناد بند ۲ ماده ۱۵۶ قانون اساسی احیای حقوق عامه از جمله وظایف قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران دانسته شده اهمیت مضاعف پیدا می‌کند. با وجود نقش ویژه ی دیوان عدالت اداری در زمینه احیا و صیانت از حقوق عامه، وجود برخی چالش‌ها در اعمال صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری گویای آن است که قانونگذار و رویه ی قضایی به نقش دیوان نسبت به احیا و صیانت از حقوق عامه توجه و التزام کافی را نداشته است و این امر موجب شده تا موانعی در مسیر طرح دعوا و رسیدگی به موضوعات مرتبط با حقوق عامه در دیوان عدالت اداری ایجاد شود. حال آنکه این موانع در واقع مانع احیا و صیانت از حقوق عامه هستند. لذا، لازم است تا با واکاوی و حسب مورد اصلاح قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری و رویه‌های قضایی جاری در آن، احیا و صیانت مطلوب تر از حقوق عامه مدنظر نظام حقوقی و قضایی کشور قرار گیرد و سازکارهای اعمال صلاحیت‌های دیوان متناسب با این هدف و وظیفه بازطراحی شوند.

۱. صادق قنوتی (۱۴۰۱، تیرماه)، بررسی جایگاه دادرسی کار در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی، مقاله ارائه شده در همایش کارآمدی دیوان عدالت اداری، انجمن حقوق اساسی اصفهان.

گفتار دوم - جایگاه ذی نفع در دعاوی در صلاحیت دیوان عدالت اداری

به صراحت اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات «مردم» علیه «دولت» به شمار می‌آید با عنایت به نقش و صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، برای دیوان عدالت اداری شناسایی شده است، در جهت تبیین صلاحیت‌های این نهاد از دو ملاک شخصی و موضوعی استفاده شده است. در ملاک شخصی بایستی به طرفین دعوا در دیوان عدالت اداری عنایت داشت. همچنان که مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها ۲ - رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها ۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی را بر عهده دارد. به موجب ملاک شخصی هرگونه دعوایی بین مردم و حاکمیت قابلیت طرح در دیوان عدالت اداری را ندارد و بایستی نوع خاصی از دعاوی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست. در این زمینه، بنا به قراینی بویژه قرینه ذکر شده در عنوان دیوان عدالت اداری که تشکیل این نهاد را به منظور دادرسی در موضوعات «اداری» دانسته باید دیوان را مرجعی جهت رسیدگی به دعاوی اداری و نه مطلق دعاوی مردم علیه دستگاه‌های دولتی دانست. بنابراین دیوان عدالت اداری تن‌ها به آن دسته از دعاوی مردم علیه حاکمیت رسیدگی می‌کند که موضوع آن دعوا اداری باشد و اگر دعاوی مردم علیه حاکمیت جنبه خصوصی یا کیفری داشت، اساساً چنین دعوایی قابلیت طرح در دیوان عدالت اداری را ندارد. با توجه به اختصاصی بودن این مرجع اگر در

صلاحیت‌های دیوان نسبت به دعاوی تردید کنیم بایستی به سراغ صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی رفت.

اما در ملاک دوم که ملاک موضوعی است، ناظر بر موضوع دعواست. در ملاک موضوعی مطابق ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: «۱ - رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضائی وی تشکیل میشود(ماده ۸ قانون تشکیلات).

مبتنی بر صلاحیت‌های برشمرده شده هیئت عمومی و شعب دیوان عدالت اداری همچنین عمومات دادرسی باید بیان داشت اعمال دادخواهی در دیوان نیز مستلزم وجود نفع است. اما ملاک ذینفع بودن در هیئت عمومی و شعب دیوان متفاوت است و در قالب دو بند به تشریح بیشتر این مطلب خواهیم پرداخت.

بند اول - ذینفع در دعاوی هیات عمومی دیوان

رسیدگی به آن شکایتی که موضوع آن عام الشمول و کلی باشد و مشخصاً مربوط به عموم مردم باشد در صلاحیت هیئت عمومی دیوان و به تبع آن هیأت‌های تخصصی دیوان است. در این موارد، به جهت اهمیت موضوع و به استناد تصریح ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی «هرکس می‌تواند تقاضای ابطال این موارد را در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح کند» داشتن نفع مستقیم در دعاوی در صلاحیت هیئت عمومی موضوعیت ندارد. در واقع شکایت علیه غیر قانونی بودن یا خلاف شرع بودن مصوبات دولتی در دیوان با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد و نیازی به وجود ذینفع و پرداخت هزینه دادرسی نیست و به جای آن تصریح به حکم شرعی و مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده است ضروری است. زیرا منشاء اصلی قانون و حاکمیت آن اراده ملت است و اهمیت پاسداری از آن به درجه است که عموم افراد مردم در آن سهیم و شریک هستند و وظیفه اجتماعی آنان حکم

می‌کند که از آن غافل نشوند.^۱ حاکمیت قانون مبتنی بر اصل قانونی است که بر اساس آن قوانین اداری باید بر اساس و مطابق با قانون اساسی و قوانین مصوب قوه مقننه و همچنین سایر قوانین هنجاری صادر شوند. این اصل اساسی هم از منظر دفاع از حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر سوء استفاده‌های احتمالی دولت و هم از منظر عملکرد خوب و دائمی خدمات عمومی، صرف نظر از منافع عمومی یا محلی آنها، حصول اطمینان از اجرای قوانین، تصویب مقررات اداری به منظور اجرای قوانین، اجرای قراردادهای اداری و حفظ نظم عمومی معنای خود را دارد.^۲

وصف مقنن در تبصره ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شرط ذینفع بودن درخواست کننده از هیئت عمومی را کنار نهاده و به پاسداری از حقوق عمومی و با ترجیح منفعت عمومی بر نفع شخصی و خصوصی و فایده دفع آرای متعارض و ایجاد تعادل در رویه قضایی این دیوان به هر شخص اجازه داده تا از آن هیئت یکی از موضوعات سه‌گانه داخل در صلاحیت آن را که در ماده ۱۴ قانون مرقوم آمده است بخواهد. در این فرض، اشخاص دارای نفع غیرشخصی در تعقیب هستند و الا بی‌تردید همه در اجرای صحیح قانون و ایجاد وحدت رویه نفع عمومی دارند.^۳

در خصوص این دسته از موضوعات، وجهه ی عمومی دعوا بر وجهه ی خصوصی آن غلبه دارد و در مواردی که موضوعات در صلاحیت هیئت عمومی باشد، مشخصاً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و در ذیل آن هیئت‌های تخصصی مرجع نظارت کننده محسوب می‌شوند. به موجب ماده ۱۲ قانون تشکیلات، هیئت عمومی صرفاً صلاحیت رسیدگی به مقررات و نظامات دولتی را دارد، و از ویژگی

۱. بالایی، حمید و محبوب سعید « مفهوم ذی نفع در آرای دیوان عدالت اداری» نشریه رویه قضایی، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۳، ص ۳۳

۱. Ladaru, op.cit, p144

۲. ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می شود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

محسنی، محسنی حسن (۱۳۹۸)، «نفع در دادخواهی‌ها بررسی دکترین حقوقی و رویه قضایی ایران و فرانسه»،

مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، شماره اول ص ۳۶۰

مقررات نیز جنبه کلی و عمومیت داشتن است، سایر مصوبات از این تعریف خارج می‌ماند. در حالی که در زمان حاکمیت قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ به موجب ماده ۱۹ هیئت عمومی صلاحیت رسیدگی به تصمیمات یا مصوبات با آثار کلی و نوعی را داشت، از این رو به موجب رای وحدت رویه شماره ۲۶۱ مورخ ۲۱/۱۱/۱۳۹۱ انتصاب آقای مرتضوی به عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی از سوی هیئت عمومی ابطال شد. اما مفاد بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، دیگر چنین برداشتی را منتفی ساخته است. آنچه که از تعریف مقررات و نظامات اداری قابل برداشت است و در رویه دیوان نیز مشهود است مقررات اداری، کلی و عمومی است؛ منظور از کلی بودن و عمومیت داشتن قاعده حقوقی این است که «هنگام وضع مقید به فرد یا اشخاص معین نباشد و مفاد آن با یک بار انجام شدن از بین نرود» (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۷) یعنی دارای خصلت غیرشخصی و غیرفردی است و جنبه چندگانه و عام دارد. در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز این نظر پذیرفته شده و در مواردی که مصوبات یا ابلاغیه‌های اداری، «مقررات عام الشمول» به شمار نیایند، مقررات اداری محسوب نشده و از صلاحیت هیأت عمومی خارج تشخیص داده می‌شوند. همچنین یکی از اساسی‌ترین ویژگی‌های مقررات اداری، جنبه الزامی بودن آن است. در رویه هیأت عمومی، در صورتی که مصوبات متضمن پیشنهاد باشد، یا جنبه مشورتی یا ارشادی داشته باشد یا شامل اعلام نظر کارشناسی یا متضمن ابلاغ مصوبه دیگری باشد، فاقد جنبه قلمداد آورالزام شده و خارج از صلاحیت هیأت عمومی تشخیص داده می‌شود.^۱

به عنوان نمونه دادنامه شماره ۶۱ مورخ ۹۷/۱/۲۸ به خواسته ابطال مصوبه شماره ۱۱ - ۲۱/۲/۱۳۹۸ اداره کل مسکن و شهرسازی استان هرمزگان که در آن، هیأت با این توضیح که «در این مصوبه نسبت به واگذاری زمین به شرکت خانه سبز عمران اتخاذ تصمیم شده»، دادنامه شماره ۶۱۶ آن، ۲۸/۶/۱۳۹۶ که طی آن هیأت عمومی دیوان، با این استدلال «... نظر به اینکه بند الف یکصد و شصت و یکمین جلسه کمیسیون انجمن‌های علمی گروه پزشکی مورخ ۹۴/۹/۸ متضمن تایید مصوبه مورخ ۹۳/۹/۱۱۳ مجمع عمومی عادی به طور فوق العاده در خصوص عزل بازرس انجمن علمی دندانپزشکی ایران» بوده و دادنامه شماره ۸۸ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ که هیأت با این توضیح «که نامه‌های مورد اعتراض در خصوص محاسبه حقوق بازنشستگی افراد خاصی صادر شده است»، آن‌ها

۱. نجابت خواه مرتضی و فقیه لاریجانی فرهنگ، بازشناسی مفهوم «مقررات و نظامات اداری» با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۸۹-۱۰۸

را خارج از عنوان قاعده عام الشمول و در نتیجه، خارج از عنوان مقررات و نظامات اداری موضوع صلاحیت خود دانسته است.

همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۳/۴۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۰۹/۱۵ از سوی انجمن مالکان مجتمع مسکونی خانه کرج، به طرفیت کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری شهرداری کرج بخواسته ابطال بند ۲۳ صورتجلسه مورخ ۸۲.۱۲.۲۰ در خصوص موافقت با تمدید پروانه ساختمانی در پلاک ثبتی ۱۰۲۴۸.۱۶۲ (قطعه ۲۶۸) واقع در شهرک خانه، مفاد بند مذکور را متضمن وضع قاعده آمره عام و کلی و در نتیجه از مصادیق مقررات دولتی ندانست.

اما رای شماره ۲۴۷ مورخ ۰۹/۰۵/۱۴۰۰ نامه شماره ۴۰۱۰/۹۵/۸۹۹۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ مدیر کل درمان مستقیم سازمان تأمین اجتماعی با موضوع: مأموریت آموزشی بلندمدت تمام وقت را بجهت عام الشمول بودن احکام مندرج در نامه مورد شکایت، که رعایت حداقل ۵ سال و حداکثر ۲۰ سال سابقه خدمتی در سازمان را برای ارسال درخواست مأموریت آموزشی بلندمدت تمام وقت پزشکان و سایر کارکنان متقاضی، الزامی و فعالیت کاری همزمان در سازمان تأمین اجتماعی در مدت مأموریت تحصیلی را منع نموده کرده بود، مشمول مقررات و نظامات مندرج در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) و قابل طرح و رسیدگی در هیأت تخصصی دانست.

در دادنامه شماره ۴۱۳ مورخ ۱۳۹۵/۶/۶ مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۰ شورای اسلامی شهر بهارستان در خصوص موافقت با استعفای دو نفر از اعضای شورای مذکور در بند «ب» دادنامه شماره ۳۵۱ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵، نامه شماره ۱۸۵۸/ص/۸۹- ۱۱/۲/۱۳۹۸ مدیریت شعب منطقه بانک ملت در ۳ ارتباط با اعلام بدهی معوق شرکت لوله و پروفیل تجهیزات سدید جهت اطلاع بانکهای مذکور در صدر نامه به جهت اینکه ناظر بر شخص یا مورد خاصی بوده و متضمن یک قاعده کلی و عام الشمول نیست، از مصادیق مقررات و نظامات موضوع صلاحیت خود به موجب بند ۱ ماده قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان خارج دانسته و قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی ندانسته است.

در رویه دیوان عدالت اداری این موارد به عنوان مصوبات موردی مورد شناسایی قرار گرفته اند. مهمترین اثر این تفکیک آن است که وقتی هیئت عمومی دیوان مصوبه ای را موردی دانست، آن موضوع در صلاحیت شعب دیوان قرار می گیرد و یکی از مهم ترین آثار آن این است که تنها ذینفع مستقیم به استناد ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می تواند از آن مصوبه در شعب دیوان شکایت کنند.

بند دوم - ذی نفع در دعاوی در صلاحیت شعب دیوان

در رویه دیوان عدالت اداری، تعقیب دعاوی در صلاحیت شعب، علی الاصول از قواعد عمومی تبعیت می‌کند که مورد تاکید ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با به کار بردن واژه ذینفع قرار گرفته است. مطابق ماده ۵۳ قانون مذکور، چنانچه شاکی در شکایت مطروحه ذی نفع نباشد، شعب دیوان حتی قبل از ارسال دادخواست و ضمائم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می‌کند. مواد ۵۶، ۸۹ و ۹۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز در ارتباط با داشتن نفع شخصی مستقیم قابل توجه است. همچنین مطابق رای شماره ۴۴۳ هیئت عمومی، مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۱، چون مصوبات موردی شورای شهر متضمن وضع قاعده آمره عام‌الشمول نیست و از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شوند، رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت شعب قرار می‌گیرد. به این ترتیب بسیاری از افرادی که از یک مصوبه متأثر خواهند شد، به جهت عدم صدق عنوان ذینفع مستقیم بر آنها، امکان طرح شکایت در دیوان را نداشته باشند. این وضعیت در مصادیق مختلف می‌تواند بر احقاق حقوق عامه تأثیرگذار باشد. به عنوان نمونه، کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری که صلاحیت بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات غیر اساسی آن‌ها در هر یک از شهرهای استان را بر عهده دارد، و بر حقوق شهروندان به طور غیر مستقیم موثر

۱. ماده ۱۷- شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد
- ۲ ماده ۵۷- «آراء شعب دیوان که بدون دخالت فرد ثالث ذی نفع در مرحله دادرسی، صادر شده در صورتی که به حقوق شخص ثالث، خلل وارد نموده باشد، ظرف دو ماه از تاریخ اطلاع از حکم، قابل اعتراض است...»
- ۳ ماده ۸۹- «...لکن در مورد احکامی که در هیأت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذی نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.»
- ۴ ماده ۹۳- افرادی که در اجرای آراء هیأت عمومی، خود را ذی نفع می‌دانند، در صورت عدم اجرای آن از سوی مسؤولان ذی ربط، می‌توانند رسیدگی به استنکاف مسؤول مربوط را از دیوان، درخواست نمایند. این درخواست از سوی رئیس دیوان، به یکی از شعب تجدیدنظر ارجاع می‌شود. شعبه مذکور در صورت احراز ذی نفع بودن درخواست کننده و استنکاف مسؤول مربوط، به موجب ماده (۱۰۹) این قانون اتخاذ تصمیم می‌نماید.

است با توجه به رویه دیوان عدالت اداری این مصوبات موردی دانسته می‌شوند و از صلاحیت هیئت عمومی خارج است و رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت شعب قرار می‌گیرد. شهروندان به جهت آنکه ذینفع مستقیم نیستند عملاً نمی‌توانند از این مصوبه در شعب دیوان شکایت کنند. دادنامه شماره ۸۳/۲۶ مورخ ۱۳۸۳/۱/۳۰ که یکی از شهروندان علیه اقدام شهرداری در خصوص تغییر کاربری پلاک‌های ثبتی فضای عمومی به مسکونی در قالب صورتجلسه، طرح دعوا کرده بود، از سوی دیوان موردی و خارج از صلاحیت هیئت عمومی تشخیص داده شد.

نمونه دیگر رای شماره ۲۱۹۰ مورخ ۲۷/۰۷/۱۴۰۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع شکایت ابطال ۱- مصوبه شماره ۱۳۹۶/۱۲۷۹/ص - ۱۳۹۶/۳/۳۰ شورای اسلامی شهر شیراز ۲- بند ۳- ۶ توافقتنامه منعقد فی مابین شهرداری شهر شیراز و دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی استان فارس در خصوص واگذاری ۳۰ هکتار از اراضی برف فروشان (سهم شهرداری) به دانشگاه علوم پزشکی شیراز به شماره ۹۶/۲۲۸۳۳۶ - ۱۳۹۶/۵/۹ است که سازمان بازرسی کل کشور در مقام شاکی قرار داشت و از طرفی موضوع تفاهم نامه و مصوبه مربوط به احداث بیمارستان ۱۲۰۰ تخت خوابی؛ موضوعی که از مصادیق حقوق عامه بوده، با این استدلال که از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ محسوب نمی‌شود و بر اساس حکم مقرر در رای وحدت رویه شماره ۹۷۲ - ۱۳۹۹/۸/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم قابلیت طرح و رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات موردی شوراهای اسلامی شهر در شعب دیوان عدالت اداری، قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری تشخیص داده نشد.

لذا، در حال حاضر این چالش وجود دارد که به جهت مقید بودن امکان طرح شکایت در شعب دیوان به ذینفع مستقیم و از سوی دیگر، تفسیر مضیقی که از ذینفع در دیوان مد نظر است، بخشی از موضوعاتی که به حقوق عامه مرتبط هستند قابلیت طرح شکایت در دیوان را ندارند. از این جهت رویه قضایی مانع از احیای حقوق عامه شده است. همچنین، چنین رویه‌هایی در زمینه صیانت از بیت المال یا صیانت از منافع و مصالح و نظم عمومی مانع جدی ایجاد کرده‌اند؛ در خصوص دعاوی مطروحه در شعب دیوان نمی‌توانیم ادعا کنیم که به واسطه موردی بودن موضوع دعوا و حضور ذینفع خاص، این قبیل دعاوی بی ارتباط به حقوق عامه است؛ بلکه حداقل بخش قابل توجهی از موضوعاتی که در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارند، به صورت غیرمستقیم بر حقوق عامه تاثیرگذار

هستند. تصمیمات خلاف قانون و موردی که در خصوص نحوه هزینه کرد بیت المال صورت می‌گیرد، مشخصاً با منافع عمومی ارتباط مستقیم دارد و به نوعی موجب تضییع حقوق عامه می‌شوند. پس اگر شعبه دیوان عدالت اداری در رسیدگی قضایی خود آن عمل اداری را خلاف تشخیص دهد، در واقع از حقوق عامه صیانت کرده است. مثلاً در دعاوی مالیاتی جهت‌گیری کلی و سیاست دولت به سمت کسب درآمد از محل مالیات باشد که این سیاست ماهیت نفع عمومی دارد و از طرف دیگر فشار آوردن به بنگاه‌های خصوصی برای دریافت مالیات می‌تواند به اقتصاد ملی ضربه بزند که آن هم واجد خصلت عمومی است و ممکن است در قالب یک دعوی مالیاتی در شعبه مطرح شود. بنابراین در دعوی اداری اعم از آنکه دعوی ابطال باشد یا دعوی موردی در شعب ممکن است شاهد یک نفع عمومی باشیم

گاهی در دیوان عدالت اداری با دعاوی علیه دستگاه‌های اجرایی و دولتی مواجه می‌شویم که با سکوت یا تبانی مقامات دستگاه‌های اجرایی یا عدم اجرای احکام قضایی توسط مدیر وقت یا نهادهای حقوقی یا معاونت‌های حقوقی مجموعه به طور گسترده تضییع حقوق عمومی صورت می‌گیرد یا در محاکم آرای متعارض با منفعت عمومی صادر می‌شود و ما با خلا نظارت بر احکام صادره علیه منافع عمومی مواجه می‌شویم. برای مثال مواد قانونی مثل بند ج ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۴ وجود دارد که برای دولت مهلت‌هایی را در پرداخت دیون تعیین کرده است. لذا در موارد متعدد دستگاه دولتی با وجود منابع مالی دیون خود را نمی‌پردازد تا مثلاً شرکتی که دعوی مطرح کرده است بتواند از خسارت تأخیر تادیه بهره‌مند شود به دلیل اینکه مسئولان دستگاه اجرایی در آن شرکت خصوصی نیز سهامدار است و به این وسیله خود نیز از تأخیر در تادیه منتفع می‌شود این در حالی است که به جهت اینکه سازکار قانونی لازم جهت طرح شکایت عموم از این موارد در دیوان عدالت اداری وجود ندارد، باید قائل باشیم که دیوان عدالت اداری در این زمینه سازکار لازم جهت صیانت از حقوق عامه را ندارد. فارغ از استدلال ذکر شده، با توجه به اینکه حاکمیت قانون یکی از مهم‌ترین اصول حاکم بر نظام حقوقی هر کشور محسوب می‌شود و صیانت از آن در واقع منجر به صیانت از حقوق عامه می‌شود، لذا نقشی که هریک از شعب و هیئت عمومی دیوان در مقام تضمین قانون‌مداری در دستگاه‌های دولتی ایفا می‌کنند، به صورت غیرمستقیم بر صیانت و احیای حقوق عامه تأثیرگذار است. به عبارت دیگر اینکه عامه مردم در یک نظم حقوقی زندگی کنند و این نظم حقوقی مخدوش نشود، به خودی خود بخشی از حقوق عامه محسوب می‌شود و عملکرد دیوان در مقام تضمین این اصل، در واقع حرکت در مسیر صیانت از حقوق

عامه است. این در حالی است که بنا بر قوانین و رویه‌های قضایی فعلی، رسیدگی به برخی از موضوعات از جمله رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری علی‌رغم اینکه با منافع عمومی در ارتباط است با استدلال‌هایی نظیر اینکه این دسته از قوانین ترافیعی هستند، از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانسته شده‌اند، این در حالی است که دو دسته از اشکال فعالیت از سوی مقامات اداری قابل شناسایی است؛ فعالیت‌هایی که مقام اداری قدرت را اعمال می‌کند (مقررات اداری، قرارداد اداری، اقدامات اداری) و اشکالی که قدرت در مورد آن‌ها اعمال نمی‌شود (اعمال حقوقی مبتنی بر ظرفیت مدنی توسط مقامات اداری دولتی، عملیات فنی-اداری و عملیات مستقیم تولیدی).^۱ لذا، این مواردی که رسیدگی به موضوعات اداری از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانسته شده است، احتمال تضييع حقوق عامه بسیار افزایش می‌یابد و بایستی نظام قضایی به سمت تمرکز دعاوی اداری در دیوان عدالت اداری حرکت کند قضاات دادگاه‌های عمومی دادگستری که مسئولیت رسیدگی به این قبیل دعاوی را دارند به صورت کامل با اقتضائات نظام اداری و حقوق عمومی آشنا نیستند و این امر می‌تواند موجب تغییر در نتیجه دعا و تضييع حقوق و منافع عمومی شود.

با وجود این، هیئت عمومی دیوان در رای وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ بیست و سوم اردیبهشت ۱۳۹۲ همسایه مجاور ملک موضوع رای کمیسیون بازرنگری ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را ذینفع دانسته و به تبع آن نفع، به وی حق شکایت برای طرح دعاوی ابطال رای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری داده است. در تعقیب برای همسایه که طرف آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیست از منظر نفع شخصی نیز قابل بررسی است، گرچه همسایه به علت صدور مجوز کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری در ساخت و ساز ذینفع نیست ولی در آثار حقوقی و مادی این ساخت و ساز هم نفع شخصی دارد و هم به لحاظ منافع اجرای صحیح اصول ساختمان در شهر برای همسایه خود دارای نفع غیر شخصی است.

در موردی مشابه دادنامه ۸۱۲ کلاسه پرونده ۱۰۸۲/۹۶ مورخ ۲۳/۸/۱۳۹۶ با موضوع رسیدگی به اعتراض همسایه مجاور متضرر از پروانه صادره از شهرداری، شعبه دیوان خود را نسبت به رسیدگی صالح دانست و حکم مقتضی صادر نمود.

در پرونده ای^۱ در یکی از ایالات آمریکا، فردی شکایت کرد تا یک شهر را مجبور به تهیه گزارش اثرات زیست محیطی^۲ قبل از اجازه توسعه تجاری یک عمارت قدیمی واقع در یک منطقه مسکونی کند. زیرا در نگرانی‌های زیست محیطی و قانون گزارش اثرات زیست محیطی^۳ عناصر حقوق عمومی بسیار مهم وجود داشت. از نظر دادگاه اجرای سیاست قانونی نظارت دقیق در مسائل مربوط به اثرات زیست محیطی، منافع قابل توجهی برای عموم به همراه دارد. دادگاه تا آنجا پیش رفت که نشان داد که این دعوا ممکن است درک مقامات شهری را از تعهدات خود بر اساس قانون روشن کند. با این حال، هر دعوی، خواه متضمن منافع عمومی باشد یا نباشد، به این معناست که شاکی به دنبال هدفی خاص است. وجود منفعت خصوصی مانع از وجود منفعت عمومی نیست. منافع عمومی ممکن است خود را به سه طریق نشان دهد. اولاً، طبقه ای از مردم ممکن است مستقیماً از حل و فصل ادعای شاکی منتفع شوند. به عنوان مثال، در این پرونده، همسایگان پروژه از در نظر گرفتن اثرات احتمالی نوسازی سود خواهند برد. دوم، طبقه ای از مردم ممکن است منتفع شوند زیرا حل پرونده ممکن است در موقعیت‌های واقعی آینده اعمال شود. سوم آنکه، عموم مردم ممکن است صرفاً به این دلیل که یک سیاست قانونی یا قانون اساسی اجرا شده است، منتفع شوند، حتی اگر فقط شاکی به طور مشخص از این دعوا سود می‌برد و حتی اگر تصمیم هرگز به عنوان سابقه استفاده نشود.^۴

در واقع در ارتباط با دعاوی ای که عناصر نفع عمومی در آن‌ها وجود دارد، برخی کشورها با به رسمیت شناختن دعاوی منفعت عمومی، به دنبال ایجاد توازن مجدد در توزیع منابع قانونی، افزایش دسترسی به عدالت برای محرومان به منظور تأمین عدالت اجتماعی و معنادار ساختن حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای آن‌ها بودند. دعاوی منفعت عمومی در هند به عنوان قوی ترین و موثرترین ابزار برای اجرای عدالت از طریق فعالیت‌های قضایی برای ابقاش آسیب دیده اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ظهور و توسعه یافت.^۵ باگواتی اظهار داشت تا زمانی که شخص با حسن نیت به منظور اثبات عدالت عمل می‌کند، آن شخص می‌تواند طرف دعوا برای رسیدگی قضایی به خطای قانونی ارتكابی

1 Rich v. City of Benicia

2 Environmental impact report (EIR)

3 California Environmental Quality Act (CAL. PUB. RES. CODE §§ 21000-21176 (West 1977 & Supp. 1981).

4 Graybeal, L. The private attorney general and the public advocate: Facilitating public interest litigation. Rutgers Law Review, 34(2), 350-377, 1982, p361

5 Hari Bansh Tripathi, "Public Interest Litigation in Comparative Perspective," NJA Law Journal 1. 2007

علیه شخصی باشد که به دلیل «فقر، درماندگی یا ناتوانی یا موقعیت نامناسب اجتماعی یا اقتصادی» قادر به مراجعه به دادگاه نیست در دعوی^۱ به استادی اجازه داده شد تا انتصاب استادانی را که بدون رعایت استانداردهای گزینش، جذب شدند، به چالش بکشد، بر این اساس که او از منفعت کافی در رعایت استانداردهای آموزشی، برخوردار است.^۲

وجود نفع مستقیم در طرح دعوا، نه تنها دسترسی به دادگاه و دعاوی با اهمیت اجتماعی گسترده را به شدت محدود می‌کند، بلکه تصویر قوه قضاییه را به عنوان نهادی دور از دسترس افراد و غیرقابل دسترس تأیید می‌کند. دعاوی منفعت عمومی افزایش یافت زیرا نیاز مبرمی برای توسعه دعاوی حقوقی غیر خصمانه وجود دارد. برای آنکه بتوانیم پایبندی به قانون اساسی و هم تعهد کامل به روح آن را تضمین کنیم، باید دعاوی حقوقی منافع عمومی آغاز شود.^۳

در رای شماره ۲۶۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۱، ابلاغ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مبنی بر انتصاب مرتضوی به سمت مدیر عامل صندوق تامین اجتماعی، به دلیل نداشتن سوابق مدیریت، لغو و ایشان از سمت خود برکنار شدند. زیرا مستند به ماده ۱۹ قانون عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ هیئت عمومی دیوان نسبت به تصمیماتی که دارای اثر کلی و نوعی بود صلاحیت صدور رای را دارا بود اما هم اکنون به موجب ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۲ هیئت عمومی فقط نسبت به مقررات و نظامات دولتی که وجه مشخصه آن کلی، عمومیت و الزامی بودن است نه هر مصوبه ای، صالح به رسیدگی است و شعب دیوان نیز جز در موارد معدود نظیر آرای ۸۱۲ و ۱۱۵ که همسایه ملک مجاور را ذینفع تشخیص داده و به او حق دادخواهی اعطا کرد، در سایر موارد مانند ابلاغ انتصاب زاکانی به سمت شهردار تهران علی رغم فقدان سوابق مدیریت ارشد اجرایی طبق ماده ۳ آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار مصوب ۱۳۹۷/۱۰/۰۴ غیرقانونی است اما شعبه دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه ۲۰۵۷۶/۱۳۱۳۹۰۰۰۲۰۵۷۶، مصوبه شورای شهر در انتصاب ایشان را بدون ورود به محتوای پرونده به دلیل فقدان نفع مستقیم و شخصی

1Meera Massy v SR Malhotra (1998) AIR SC 1153.

2 Christine M. Forster; Vedna Jivan, 3, "Public Interest Litigation and Human Rights Implementation: The Indian and Australian Experience," Asian Journal of Comparative Law, 2008,p15

3J. Olike Onyango, Human Rights And Public Interest Litigation In East Africa: A Birds Eye View, The Geo. Wash. Int L. Rev2015.p 812

شاکی که یک فعال سیاسی بود، رد کرد. زیرا به موجب ماده ۱۷ قانون دیوان، ذی نفع مستقیم تنها صلاحیت طرح دعوا در شعب دیوان را دارد. در حالیکه امور سیاسی و انتصابات اداری امور عمومی است و همه شهروندان ذینفع محسوب می‌شوند. هر کس که برای اجرای قانون فراخوانده می‌شود باید در تفسیر معنای کلماتی که قانون در آنها آمده است تصمیم بگیرد. برای انجام این کار هوشمندانه، او باید مقصود قانون را درک کند.^۱

برخی از صاحب‌نظران حقوق، تصمیماتی که مدلول آن در ارتباط با انتصاب اداری است در زمره تصمیمات فردی یا همان تصمیمات شخصی و موردی دانسته اند با این استدلال هستند که ناظر به شخص یا افراد معینی است. در حقیقت این گونه تصمیمات را موجد وضعیت های حقوقی ای به شمار آوردند که مختص به حالت های فردی است که به شخص خاص یا افرادی معین مربوط می‌شود و این افراد به مجرد این که یک بار آن تصمیم بر آنها اعمال گردید از موضوع آن منتفع خواهند شد و مقام اداری نمی تواند به این گونه تصمیمات اثر نوعی و عام بدهد. در حالی که تصمیمات مربوط به انتصاب تأثیرات کلی بر حقوق و منافع عمومی، سیاست‌های عمومی و اداره امور خواهد داشت. این صاحب نظران ملاک موردی یا نوعی بودن تصمیمات اتخاذ شده در انتصاب را در اثر حقوقی آن جست و جو می‌کنند و نه تأثیرات دیگر تصمیم بر افراد جامعه. در حالی که انتصاب ابزار ایجاد کننده اختیارات است.^۲ اگرچه انتصاب های اداری از مصادیق آئین نامه، مقررات و نظامات دولتی نیستند و به موجب آرای نظیر رای شماره ۴۴۳ هیئت عمومی دیوان رسیدگی به تصمیمات موردی شورای شهر را در صلاحیت شعب بدانیم بایستی با توجه به اثرات گسترده این تصمیم قائل به تفسیر گسترده از ذی نفع در رویه قضایی دیوان بود. در این موارد موضوع مورد بررسی از ماهیت تصمیم سازمان به جستجوی مقاصد قانونی تغییر می‌کند. از زمان تصمیم گیری در این موارد، سؤالات مورد بررسی به این صورت است که: قانونگذار به چه میزان مسئولیت را به سازمان تفویض کرده است، آیا تصمیم سازمان در حیطه اختیارات است و در صورت وجود، آیا دستگاه به درستی از

1 Morrell, C. C. , Administrative decisions. Food, Drug, Cosmetic Law Journal, 12(9), 577-584, 1957. p577

۲. فلاح زاده علی محمد و نجابت خواه مرتضی، « نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب های اداری»، فصلنامه ی دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۶۶، تابستان ۱۳۹۳، صفحات ۱۲۵ تا ۱۴۴، ص ۱۳۷

3 Grbich, Y. Fraud on power: judicial control of appointments by discretionary trustees. Monash University Law Review, 3(3), 210-242, 1977p212

مسئولیتی که قانونگذار به آن محول کرده است، استفاده کرده است. تشخیص مقصود قانونگذار همیشه کار آسانی نیست، بلکه کار مناسبی است زیرا دادگاه‌ها را از فعالیت سیاست گذاری حذف می‌کند و تحلیل قضایی را به منابع قانونی اختیار سازمان برمی‌گرداند. اگر قانونگذار مسئولیت تفسیر این اصطلاح را به سازمان تفویض کرده بود، در این صورت تن‌ها سؤال دادگاه این بود که آیا تفسیر سازمان در حیطه تفویض قانونی آن است یا خیر. دادگاه با این سؤال که قانونگذار مسئولیت تعریف این اصطلاح را به چه کسی واگذار کرده است، هم به تفویض مسئولیت سیاستگذاری قانونگذار احترام می‌گذارد و هم از جایگزینی خط مشی خود به جای سیاست سازمان اجتناب می‌کند.

در هر حال انتصاب های اداری در قالب تصمیم‌های اداری اتخاذ می‌گردد اگرچه دربردارنده قواعد عام و کلی نبوده و رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت شعب است اما آثار این انتصاب بر بخش قابل توجهی از شهروندان تاثیرگذار است و شهروندان به عنوان ذی نفعان دارای نفع کافی هستند تا آن‌ها را مورد شکایت قرار دهند. انتصابات غیرقانونی به دلیل مغایرت با قواعد قانون یا سیاست عمومی باطل است. انتصاب در صورتی که برای هدفی صورت گرفته باشد که صریحاً یا ضمناً توسط سند ایجاد کننده اختیار مجاز نشده است یا دادگاه بتواند آن را سو استفاده از اختیار تفسیر کند، باطل است و حتی با توسعه پتانسیل آشکار این دکتین به عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف سیاست عمومی گسترده تر توسط دادگاه‌ها این تصمیم را ابطال کند. اعمال قدرت انتصاب منفعتی را نصیب شخصی می‌کند که موضوع انتصاب نیست، یا به عبارتی مغایر با هدف یا اهداف انتصاب و به نفع منصوبی که مقصود قدرت است اما غرض نهانی است.^۱ دیوان بایستی با تفسیر گسترده از نفع تا حدودی انعطاف‌پذیری در سیاست‌ها را حفظ کرده و در نتیجه انتصابات را کنترل کنند، بدون اینکه موجب تضعیف مقبولیت آن‌ها شوند.

در مواردی که تصمیمی اصلاح نظام حقوقی را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا منافع تعداد زیادی از مردم در خطر است، حمایت از مصرف کننده، حقوق آموزشی، مسکن و نگرانی‌های زیست محیطی نمونه ای از این موضوعات مربوط به منافع عمومی است. مهمترین ویژگی مشترک دعاوی مربوط به

1 Kistler, R., Focusing on Legislative Intent: Judicial Review of Administrative Law Decisions. Oregon Law Review, 70(4), 895-906. 1991, p902

2Ladaru, op.cit, p144

3ultra vires

4Grbich, op.cit, p222

این موضوعات، حضور طرفی است که طبق قوانین و اصول و تشریفات قانونی معمول، ذینفع نیست یا فاقد منابع برای پرداخت هزینه است. اعمال قوانین سنتی داشتن نفع مستقیم شخصی از منافع گسترده جلوگیری کرده و بدین ترتیب حقوق و منافع بزرگ ممکن است بدون حفاظت باقی بماند.^۱

دولتی که بر پایه حاکمیت قانون بنا شده است، نهاد دعوای اداری نمایانگر شکل دموکراتیک جبران نقض قوانین مرتکب شده توسط نهادها و مقامات اداری، محدود کردن قدرت خودسرانه آنها، تضمین حقوق فردی ادارات است.^۲ حاکمیت قانون خود را در برابر اعمال خودسرانه قدرت عمومی قرار می‌دهد.^۳

حتی در برخی نظام‌های حقوقی مزایایی برای افرادی که بر مبنای صیانت از قانون حق دادخواهی را اعمال می‌کنند، در نظر گرفته شده است؛ در پرونده ای^۴ علیه اداره توسعه اشتغال کالیفرنیا، دادگاه به اتحادیه‌هایی که با موفقیت به دنبال اثبات قانونی بودن رویه‌های خاص در خاتمه مزایای بیکاری بودند، هزینه‌ها را اعطا کرد. دادگاه اعلام کرد که اثبات حق پرداخت به موقع طبق قانون تأمین اجتماعی، هم برای کارگران بیکار و هم برای عموم مردم یک مزیت قابل توجه است. لذا دادگاه در این پرونده که مربوط به واجد شرایط بودن مزایای بیمه بیکاری بود، اعلام کرد دعوای حقوقی شاکی در راستای اجرای حقوق مهم قانون اساسی و در نتیجه مزایای غیرمالی قابل توجهی را به طبقه بزرگی اعطا کرده است.^۵

عدم ایجاد یک رویه مؤثر در نظارت قضایی ممکن است در نهایت منجر به از بین رفتن روش پذیرفته شده برای حفظ تعادل مناسب بین اعمال و تصمیمات اداری از سوی مأموران اداری از یک سو و حفظ منافع شخصی و جمعی در برابر اقدامات خودسرانه از سوی دیگر شود.^۶ دعوای حقوق

1 Graybeal, L. The private attorney general and the public advocate: Facilitating public interest litigation. *Rutgers Law Review*, 34(2), 350-377, 1982, P 351

2 Ladaru, op.cit, p146

3 Audrey Macklin (2018), "Citizenship, Non-Citizenship and the Rule of Law," *University of New Brunswick Law Journal* 69: 19-56, p45

4 In *AFL-CIO v California Employment Development Department*, 88 Cal. App. 3d 811, 152 Cal. Rptr. 193 (1979).

5 Grbich, Y. Fraud on power: judicial control of appointments by discretionary trustees. *Monash University Law Review*, 3(3), 210-242, 1977, p362

6 Cooper, F. E. Judicial review of administrative decisions. *University of Detroit Law Journal*, 3(2), 53-79, 1940, p55

عمومی، به دلیل ماهیت متفاوت آن از دادرسی مدنی تفسیر موسع مفهوم ذینفع ضرورت دارد صرف عدم رعایت حاکمیت قانون معیار کافی برای هر فردی در جهت طرح دعواست. دادرسی فقط یک خدمتکار عدالت است و هرگز نباید اجازه داد که عدالت توسط هیچ گونه جنبه شکلی آیین رسیدگی از جمله داشتن نفع شخصی مستقیم خنثی شود.

نتیجه گیری

دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات مردم نسبت به تصمیمات، اقدامات اداری همچنین آیین نامه‌ها و مقررات و نظامات اداری است. رسیدگی به اعمال اداری در صلاحیت شعب و درخواست ابطال آیین نامه‌ها و مقررات و نظامات اداری در صلاحیت هیات عمومی دیوان قرار دارد. غیر از آیین نامه‌ها، درخواست ابطال مقررات و نظامات دولتی همچنین مصوباتی که جنبه کلی و عام الشمول دارد از سوی هر شخص حقیقی یا حقوقی پذیرفته می‌شود، اما برای اقامه دعوا در صلاحیت شعب، نسبت به تصمیمات و اقدامات اداری، خواهان بایستی علاوه بر شرایط خاص این مرجع در طرح دعوا، دارای نفع شخصی مستقیم از اقامه دعوا و نتیجه آن باشد. این در حالی است که حتی دعاوی که رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت شعب قرار دارد، عناصری از نفع عمومی در آن قرار داشته و با حقوق عامه در ارتباط است؛ از جمله این موارد، انتصاب‌ها و مصوبات موردی شورای شهر است. بهتر است برای تشخیص ذینفع بودن در دادرسی اداری به جای معیار نفع مستقیم و شخصی، از معیار نفع کافی استفاده کرد تا با تلقی مسئولیت مشترک برای همه مردم جامعه، ضمن صیانت از آزادی عمل اداره، باصیانت از حاکمیت قانون، حقوق عامه نیز به نحو مطلوب از سوی دیوان عدالت اداری صیانت و احیا گردد.

منابع

فارسی

۱. انصاری علی، (۱۳۹۸)، احیای حقوق عامه در پرتو دکترین و تصمیمات قضایی با تاکید بر وظایف و اختیارات دادستانی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

۲. بالایی، حمید و محبوب سعید « مفهوم ذی نفع در آرای دیوان عدالت اداری » نشریه رویه قضایی، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۳، صفحات ۲۶-۳۶

۳. بنایی اسکویی مجید و آگاه وحید، « کنکاشی در رأی شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهشهای حقوقی (علمی - ترویجی)، شماره ۲۲، نیمسال دوم ۱۳۹۱

۴. خسروی حسن و حسینی محمد جواد، « حق بر دادرسی اداری و سازوکارهای اجرایی آن در ایران و اتحادیه‌ی اروپا»، دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری، دوره اول، شماره اول، ۱۴۰۰

۵. فلاح زاده علی محمد و نجابت خواه مرتضی، « نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر انتصاب های اداری»، فصلنامه ی دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۶۶، تابستان ۱۳۹۳، صفحات ۱۲۵ تا ۱۴۴

۶. قنواتی صادق، (۱۴۰۱، تیرماه)، «بررسی جایگاه دادرسی کار در دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی»، مقاله ارائه شده در همایش کارآمدی دیوان عدالت اداری، انجمن حقوق اساسی اصفهان.

۷. محسنی. محسنی حسن (۱۳۹۸)، «نفع در دادخواهی‌ها بررسی دکترین حقوقی و رویه قضایی ایران و فرانسه»، مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، شماره اول

۸. منصوریان، ناصر علی و شیبانی عادل (۱۳۹۵)، « مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانونگذاری»، دوفصلنامه ی دیدگاههای حقوق قضایی، شماره ی ۷۵ و

۹. نجابت خواه مرتضی و فقیه لاریجانی فرهنگ (۱۳۹۹)، بازشناسی مفهوم «مقررات و نظامات اداری» با تأکید بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۸۹-۱۰۸

ب. انگلیسی

10. Earl H. DeLong; Newman F. Baker, (1934), "Powers and Duties of the Prosecuting Attorney: Quasi-Criminal and Civil," Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology 25, no. 1. p42

11. Bobek, M. (2001). Marbury v. madison: the birth of judicial review in the usa. Common Law Review, 2(1), 20-24. p22

12. Morrell, C. C. (1957). Administrative decisions. Food, Drug, Cosmetic Law Journal, 12(9), 577-584..

13. Grbich, Y. (1977). Fraud on power: judicial control of appointments by discretionary trustees. Monash University Law Review, 3(3), 210-242

14. Kistler, R. (1991). Focusing on Legislative Intent: Judicial Review of Administrative Law Decisions. Oregon Law Review, 70(4), 895-906.

15. Cooper, F. E. (1940). Judicial review of administrative decisions. University of Detroit Law Journal, 3(2), 53-79

16. Ladaru, I. (2015). Means of exercising judicial review on administrative acts. Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu, Letters and Social Sciences Series, 2015(Supplement 1), 141-147

17. Graybeal, L. (1982). The private attorney general and the public advocate: Facilitating public interest litigation. Rutgers Law Review, 34(2), 350-377

18. Audrey Macklin(2018), "Citizenship, Non-Citizenship and the Rule of Law," University of New Brunswick Law Journal 69: 19-56
19. Langford, M. (2015). Why judicial review. Oslo Law Review, 2(1), 36-85.p65
- 20.Cowdery, N. (1999). The rule of law. International Legal Practitioner, 24(2), 56-56
- 21.Faupel, R. (2009). The rule of law. Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), 2009(2), 7-26,
- 22.Hari Bansh Tripathi(2007) , "Public Interest Litigation in Comparative Perspective," NJA Law Journal 1.
- 23.Meera Massy v SR Malhotra (1998) AIR SC 1153.
- 24.Christine M. Forster; Vedna Jivan, 3 (2008) "Public Interest Litigation and Human Rights Implementation: The Indian and Australian Experience," Asian Journal of Comparative Law,p15
25. J. Olike Onyango(2015), Human Rights And Public Interest Litigation In East Africa: A Birds Eye View, The Geo. Wash. Int IL. Rev.p 812
27. Kistler, R. (1991). Focusing on Legislative Intent: Judicial Review of Administrative Law Decisions. Oregon Law Review, 70(4), 895-906
- 27.Audrey Macklin(2018), "Citizenship, Non-Citizenship and the Rule of Law," University of New Brunswick Law Journal 69: 19-56, p45