

## جستاری بر مفهوم عدالت اداری

بابک باصری\*

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۲/۲۶

تاریخ پذیرش: ۹۸/۰۷/۰۲

### چکیده

تعیین مفهوم عدالت اداری مستقل از ذهن ادراک کنندگان رخ نمی‌دهد؛ فلذا این عینیت محصول شناختی است که موضوع شناسا (اثره) در همراهی با فاعل شناسا (سوئژه) آن را ممکن می‌سازد و در بافتی قراردادگرا مورد مطالعه قرار می‌گیرد. بررسی نظریه‌ای پیرامون عدالت اداری در بافتی قراردادگرا، مطابق روش شناسی نهادگرا، مانند نظریه عدالت جان راولز، مستلزم بررسی سه مؤلفه منفعت عمومی، حق و نیاز به عنوان ابعاد عدالت اداری در نظام حقوق اداری است. منفعت عمومی مفهومی دو وجهی است: وجه نخست آن ناظر بر اعمال و تصمیمات نوعی دولت و مراجع عمومی است که غالباً از طریق مقررات گذاری و وضع آیین‌نامه صورت می‌پذیرد؛ وجه دوم، نظارت قضایی بر این گونه اعمال است. در واقع نظارت دادگاه‌های اداری بر مصلحت دولت است. از این رو، جدال میان منافع فردی و منفعت عمومی در این بعد عدالت اداری برجسته‌تر است. مفهوم عدالت اداری در باب حق نیز در دو وجه ماهوی و شکلی تعین می‌یابد. آیین‌های اداری و دادرسی، ابزارهایی برای تضمین حق محسوب می‌شوند که ناظر بر وجه شکلی حق‌اند. اخذ تصمیمات موردی و همچنین رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اقدامات و تصمیمات مراجع و مقامات عمومی از صور ماهوی حق‌اند. سومین بُعد عدالت اداری نیاز است که در اندام حق‌ادعا<sup>۲</sup> و انتظارات مشروع<sup>۳</sup> در نظام حقوقی ظاهر می‌شود و همواره بُعدی توسعه‌ای در یک نظام حقوقی موضوعه دارد و متضمن محتوای حداقلی حق‌های طبیعی است.

### کلید واژگان:

حق، عدالت اداری، قراردادگرایی، منفعت عمومی، نیاز.

\* عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد شیراز

baseribabak@gmail.com

1. Public interest
2. Claim-right
3. Legitimacy expectations

## مقدمه

در نظریهٔ قراردادگرایی کانت، موضوع شناسایی (ابژه) محصول بازنمایی آن در ذهن است و بدون یک ساختار سوژکتیو، امکان دریافت ابژه نیز از بین خواهد رفت. در این بافت مفهوم عدالت اداری آن گونه که عقل سلیم<sup>۱</sup> آن را به کار می‌برد، دربردارندهٔ محتوایی است که عقل محض می‌تواند آن را انتزاع کند. با این تفاوت که در کاربست عملی و مشترک آن، انسان از بازنمایی‌های کثیری که در این تفکرات مندرج شده‌اند، آگاه نیست و به همین دلیل است که مفهوم عدالت اداری در ساختار ذهنی انسان بازنمایی می‌شود. از نظر کانت، فیلسوف آلمانی قرن هجدهم، «بازنمایی یک جسم در شهود، هرگز دربردارندهٔ چیزی نیست که بتوان آن را به یک ابژه فی‌نفسه اطلاق کرد، بلکه صرفاً نمود چیزی است و همچنین نمود شیوه‌ای که ما از آن طریق تحت تأثیر قرار می‌گیریم».<sup>۲</sup> همچنین عدالت اداری به عنوان موضوع (ابژه) این مقاله، وجودی مستقل از ذهن (سوژه) ندارد، اما این دریافت انسانی شکلی قراردادگرا به خود گرفته و مفهومی بین‌الذهانی ساخته است. جان روالز، فیلسوف آمریکایی معاصر، در نظریهٔ عدالت خویش با احیای قراردادگرایی کانتی بر نظام منصفانهٔ همکاری میان افراد تأکید دارد. این ایده بر اساس دو تضاد میان منافع فردی و شناسایی منافع مشترک قرار دارد. بنابراین، اصول عدالت وی در پی تعریف توزیع منافع و تعهدات همکاری اجتماعی است. از نظر وی، عدالت مهم‌ترین ارزش سیاسی و بکارگیری نهادهای پایه‌ای جامعه است؛ نهادهای سیاسی و نهادهایی که بازار، مالکیت، خانواده و ... را تنظیم می‌کند. اگر جامعه موضوع همکاری میان برابرها برای منافع دوطرفه باشد، آنگاه شرایط همکاری مستلزم این است که هرگونه نابرابری در موقعیت‌های اجتماعی توجیه شود. بنابراین از دیدگاه وی، ضرورت تبیین این دو مورد اجتناب‌ناپذیر است: ۱- توجیه شرایط همکاری منصفانه؛ ۲- توجیه هرگونه نابرابری در دسترسی به موقعیت‌های اجتماعی.<sup>۳</sup>

1. Common sense

۲. کانت، ایمانوئل، *نقد عقل محض*، ترجمه بهروزی نظری، ویرایش اول، تهران: انتشارات ققنوس، ۱۳۹۴، ص ۱۱۷.

3. Rawls, John, "Justice as Fairness: Political not Metaphysical", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 14, No. 3. Summer 1985, p.226.

راولز نظریه عدالت خویش را با این پرسش آغاز می‌کند که چرا در جوامع دموکراتیک، مفهوم عدالت سیاسی است و نه متافیزیک؟ مفهوم کلی عدالت بایست حتی الامکان مستقل از فلسفه سنتی و دکتربین‌های مذهبی باشد. بنابراین ما به منظور ایجاد چنین برداشتی، اصل تساهل<sup>۱</sup> فلسفی را بکار می‌گیریم که برداشت عمومی از عدالت سیاسی است، نه متافیزیکی. از نظر راولز، اصول عدالت را باید افراد آزاد و عقلانی که نسبت به منافع آتی خود دغدغه‌هایی دارند، در یک موقعیت اولیه<sup>۲</sup> از برابری بپذیرند و شرایط بنیادین همکاری میان خود را تعریف کنند؛ آنگاه عدالت انصاف است. اما این شروط «قرارداد اجتماعی» چیست؟ اصول عدالت که ما در این موقعیت با آن موافقیم، چیست؟ ما برای توافق به منظور تضمین انصاف، آیین بی‌طرفی، نیاز به حذف هرگونه جانب‌داری متمایل به فقر یا غنا، مذهب یا الحاد و ... داریم. راولز ایده حق‌های مقدم بر اصول عدالت را رد می‌کند. بلکه این اصول عدالت، حق‌ها (تکالیف، نفع‌ها و مسئولیت) را تعیین می‌کنند. بنابراین مردم فقط در جایی می‌توانند یک حق - ادعایی داشته باشند که اصول عدالت تحقق یافته باشد و عدالت زمانی تحقق می‌یابد که مردم به آنچه حقشان است، دست پیدا کنند. همچنین می‌توانیم ادعا کنیم که مردم حق دارند که به آنچه نیاز یا شایستگی دارند، برسند.<sup>۳</sup>

اما پرسش اصلی مقاله این است که چگونه ممکن است فلسفه سیاسی مبنای مشترکی برای هم‌نشینی مسائل بنیادین در حوزه حقوق اداری باشد؟ به طوری که بیشترین اشکال نهادی مناسب را برای آزادی و برابری شهروندان داشته باشد؟ در این راستا، چنین باوره‌های متنازع‌فیه<sup>۴</sup> را به عنوان باور به تساهل عقیدتی و رد هرگونه نابرابری غیرموجه در یک جا جمع کرده و کوشیده‌ایم اندیشه‌های بنیادین و اصول ضمنی این باورها را درون مفهوم سازگاری از عدالت سازمان‌دهی کنیم. با توجه به اینکه این باورها در نقاط ثابتی قرار دارند و هر یک بایست مفهومی از عدالت محسوب شوند، ممکن است برای ما معقول و منطقی باشند. روش‌شناسی این مقاله، نهادگرایی استعلایی متأثر از اندیشه‌های جان راولز است؛ چرا که به نظر می‌رسد، عدالت اداری مستلزم تکیه

1. Toleration
2. Original position
3. Lacey, Michael, *Philosophy for A2: unit 3*, First Ed, New York, Routledge, 2010, p.p.112-113.
4. Settle

بر نهادهای عادلانه اداری، و ساختار اداری عادلانه که منبعث از مفهوم بین‌الذهانی است، موضوع اصلی عدالت طی این روش باشد.

این مقاله از چهار بخش تشکیل شده است که بعد از تبیین مسئله در مقدمه، به زمینه‌های عدالت اداری پرداخته می‌شود. در این بخش همکاری اجتماعی در بساخت مفهوم شهودی، جوهری و عرضی عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش دوم به ابعاد عدالت اداری در سه مقوله منفعت عمومی، حق و نیاز پرداخته شده و در نهایت نتیجه‌گیری آمده است.

## ۱. زمینه‌های عدالت اداری

مفهوم قراردادی عدالت اداری زمانی مقبول خواهد بود که در کلیه سطوح و بر مبنای برابری انعکاسی<sup>۱</sup> مطابق با باورهای مشترک جامعه باشد. چنان‌که در جستجوی مبنایی برای توافق عمومی در این زمینه باشیم، باید روش جدیدی به منظور سازمان‌دهی اصول عدالت اداری قرارداد-محور نیز پیدا کنیم. چنان‌که این ادعاها در تضاد با یکدیگر باشند، در پرتو همدیگر قابل مشاهده‌اند. مفهوم سیاسی عدالت اداری نیازی به یک خلق اولیه ندارد، بلکه ممکن است فقط با ایده‌های شهودی و اصول مشابه بیان شوند؛ به طوری که بتوان آنها را به عنوان اصول متجانس که پیش از آن در مسیرهای مختلف بوده‌اند، مورد شناسایی قرار داد. به هر حال، چنین مفهومی از ایده‌های مشابه و اصول شهود-بنیاد فراتر می‌رود و بیشتر درون ساختاری پیچیده که با ایده‌های شهودی مشابه دیگر مرتبط و نسبت داشته باشند، سازماندهی می‌شود. در این اندیشه، اساسی‌ترین ایده این است که جامعه سیستمی از همکاری اجتماعی منصفانه میان افراد آزاد و برابر با دولت پیدا کند. بیشترین دغدغه در این میان این است که چگونه یک مبنای عمومی برای توافق اجتماعی در حوزه حقوق اداری پیدا کنیم؟

به نظر می‌رسد سه شاخص برای همکاری اجتماعی در راستای نیل به این هدف وجود دارد:  
 ۱. همکاری در فعالیت‌های هماهنگ شده اجتماعی؛ برای مثال، فعالیت هماهنگ شده از طریق دستورات صادره توسط برخی مقامات مرکزی. به صورتی که قواعد شناسایی و

دستورالعمل‌هایی که همکاری را پذیرفته، رفتار آنان را تنظیم می‌کنند، همکاری اجتماعی را راهنمایی و هدایت کنند.

۲. همکاری دربردارنده ایده شروط منصفانه همکاری؛ شروط منصفانه همکاری ایده رابطه متقابل و دوجانبه میان شهروندان و اداره را تعیین می‌کند. مفهوم عدالت اداری شروط منصفانه همکاری اجتماعی را توصیف می‌کند.

۳. ایده همکاری اجتماعی مستلزم ایده انتفاع عقلانی مشارکت یا منفعت همگانی است. این ایده، افراد درگیر همکاری را تعیین می‌کند. این افراد، خانواده‌ها یا انجمن‌ها و یا حتی دولت‌های ملی هستند که برای رسیدن به الگویی متناسب براساس اصول مشترک تلاش می‌کنند. عدالت اداری از این ایده شروع می‌شود که جامعه معتقد باشد که نظام اداری منصفانه‌ای برای تعامل مراجع عمومی و شهروندان وجود دارد. زمانی که افراد بتوانند مشارکت کاملی در سیستم منصفانه همکاری اجتماعی داشته باشند، می‌توان آنها را به دو قدرت اخلاقی مرتبط با ایده همکاری اجتماعی که در بالا بدان اشاره شد، نسبت دهیم: نخست قابلیت برداشت عدالت<sup>۱</sup> و دوم برداشت امر خیر.<sup>۲</sup> معنای عدالت اداری قابلیت درک کاربست مفهوم کلی از عدالت است که شروط منصفانه همکاری اجتماعی را توصیف می‌کند. قابلیت برداشت از امر خیر، ظرفیتی برای اصلاح و تعقیب عقلانی مفهومی از نفع عقلانی فردی یا امر خیر است. در زمینه همکاری اجتماعی، این خیر نباید به‌طور مضیق درک شود، بلکه برداشتی است که در حیات بشری قابل ارزش است.

عدالت اداری قراردادگرا در پی بازسازی دکنترین قرارداد اجتماعی است تا شکلی از شروط منصفانه همکاری اجتماعی را در قلمرو حقوق اداری بپذیرد که مورد توافق تمامی ذی‌نفعان (اداره، ارباب رجوع و جامعه مدنی) یا به عبارتی حوزه عمومی باشد. در این راستا، شرایط باید برای افراد برابر و آزاد، مناسب و منصفانه باشد و نباید اجازه داد یکی از طرفین از امکانات و منافع بیشتری نسبت به دیگران برخوردار شوند. علاوه بر این تهدیدات، زور و قوه قهریه، نیرنگ، فریب و امثال اینها باید از میان برداشته شود. این امر در حوزه حقوق عمومی، در برخورد با

1. capacity for sense of justice  
2. conception of the good

مفهوم کلاسیک منفعت عمومی<sup>۱</sup> با دشواری‌هایی مواجه می‌شود. در حقیقت، مسئله عدالت اداری به عرصه جدال منفعت عمومی و حق‌های فردی بدل می‌گردد. با وجود این، آیا می‌توان با طرح نظریه‌ای قراردادگرا پیرامون عدالت اداری، به نیازهای متقابل شهروندان و دولت در حوزه حقوق اداری پاسخ داد؟

پاسخ بسیار دشوار به نظر می‌رسد و پیش‌درآمد آن بررسی مفهوم عدالت اداری نه به عنوان مفهومی متافیزیک، بلکه کارکردی عینی و برگرفته از سیاست عملی و ایده‌های شهود-بنیان است که در مسیرهای مختلف موجود در ساختار اداری به منظور برقراری هماهنگی میان نهادهای سیاسی-اداری و شهروندان عینیت می‌یابد. در این بخش مفهوم عدالت اداری را به مفهوم شهودی-جوهری و عام تقسیم و هر یک را تبیین می‌کنیم.

### ۱.۱. مفهوم شهودی<sup>۲</sup> عدالت اداری

مفهوم عدالت اداری در هر جامعه بدو مفهوم شهود بنیان<sup>۳</sup> و مشتق از حسیات است که مفاهیم دیگر در ترکیب با آن، مفهومی عینی را بر ساخت می‌کنند. در واقع مفهوم شهودی عدالت اداری بازتاب نگرش تجربی یک ملت در ادوار گوناگون تاریخی و محصول یک رابطه بین‌الذهانی است که پیش‌درآمد ساخت و ترکیب مفهوم جوهری عدالت اداری می‌شود. این مفهوم برآمده از تجربه تاریخی مردمانی است که در یک قلمرو زمینی در ادوار گوناگون زیست مشترک داشته‌اند. بنابراین نیازمند بررسی شکل‌گیری ارزش‌های مشترک آن جامعه است. ارزش‌های مشترک مفاهیمی را تولید می‌کنند که مبنای تشکیل ساختارهای مشترک بشری در آن جامعه می‌شوند. برابری، آزادی و کرامت انسانی مهم‌ترین ارزش‌های مشترک بشری در ساخت و ترکیب مفهوم تجربی از عدالت اداری محسوب می‌شوند و ساختارهای اداری بر مبنای این مفهوم و ارزش‌های مذکور شکل می‌گیرند. لذا محدود کردن مفهوم عدالت اداری به برداشت قضات از تصمیمات و اعمال منصفانه اداری تحت عنوان «نظارت قضایی» که در واقع واکنش نظام حقوقی به نقض عدالت اداری و محدود کردن ارزش‌های مزبور است، نادرست و غیر قابل دفاع است. برخی عدالت اداری را عدالتی قضایی در معنای عام [می‌دانند] که نهادهای مسئول

1. Public interest  
2. Intuitive conception  
3. Intuition- base

نظارت قضایی، به‌ویژه آنها که مسئول مطابقت دادن تصمیمات و اقدامات مأموران و سازمان‌های دولتی با قوانین و در صورت لزوم ابطال آن تصمیمات و اقدامات هستند، عهده‌دار تحقق آن هستند.<sup>۱</sup> چنین نگرشی به مفهوم عدالت اداری غفلت از وجه سوژکتیو عدالت اداری و برجسته کردن عدالت اداری تعقیبی یا به عبارتی تعمیم آن به کل سپهر عدالت اداری است. در حالی که نظارت قضایی تنها ضمانت اجرایی برای تحقق عدالت اداری محسوب می‌شود و در واقع واکنش نظام عدالت اداری به نقض ارزش‌های مشترک به رسمیت شناخته است. مفهوم شهودی عدالت اداری در حوزه قراردادهای اداری نیز قابل ادراک است. ماده ۲۲۴ قانون مدنی ذکر می‌کند که «الفاظ عقود محمول است بر معانی عرفیه». در واقع در قرارداد خصوصی برای برقراری عدالت اصلاحی مفاهیم عرفی از جایگاه والایی برخوردار است. این مسئله اگرچه در قراردادهای عمومی و اداری به دلیل تأمین منفعت عمومی، دامنه‌ای به وسعت قراردادهای خصوصی ندارد، همچنان در این حوزه نیز کاربرد دارد. به‌طور مثال، بند ۵ از ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی که خرید خدمات هنری و صنایع مستظرفه را از ذیل مقررات مزایده و مناقصه خارج کرده است، تشخیص آن بدون رجوع به عرف (عقل سلیم) مقدور نیست.

ماده ۲۷ ق.م.خ.ک مقرر می‌کند: «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند...» چنین گزاره‌ای ما را به یاد اصل ارسطویی «رفتار یکسان با برابرها و رفتار متفاوت با نابرابرها» می‌اندازد. در واقع مفهوم شهودی عدالت اداری در ماده مزبور در دو اصل «رفتار یکسان» (اصل آزادی) و «رفتار متفاوت» (اصل تفاوت) تعین حقوقی می‌یابد و شاخص‌های آن در برابری استخدامی در ماده ۴۴ ق.م.خ.ک<sup>۲</sup> قابل مشاهده است. اصل دوم نیز در تبصره ۳ و ۵ ماده ۴۲ قانون مزبور مدنظر قانون‌گذار قرار گرفته و شرایط خاصی را برای ایثارگران و خانواده شهدا در نظر گرفته است. ماده ۲۸ ق.م.خ.ک نیز مفهوم شهودی عدالت اداری را در چهارچوب مقررات استخدامی تبیین کرده است. در این ماده مقرر شده است که رضایت یا عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان در هرگونه ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای

۱. احمدوند، یاسر، *عدالت اداری در حقوق ایران*، تهران: جاودانه، ۱۳۹۰، ص ۵۵.

۲. این ماده عبارت است از: به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است. دستورالعمل مربوط به نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد.

استخدامی تأثیرگذار باشد و ماده ۴۹ نیز جلب رضایت مردم و ارباب رجوع را یکی از شرایط تمدید قرارداد کارمندان پیمانی مقرر ساخته است. همچنین بند سوم ماده ۸ قانون تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع را از موارد تخلف اداری ذکر کرده است. پرواضح است که رضایت امری حسی و شهودی است و دخیل کردن آن در ارتقا و تشویق کارمندان یا تنبیه آنان توجه به وجه درونی عدالت اداری یا بین‌الذنهانی آن است؛ چراکه مسلماً با یک مورد نارضایتی اعمال تنبیه معقول به نظر نمی‌رسد، بلکه براساس تکرار، نارضایتی ایجاد و موجب کشف تخلف کارمند می‌شود.

## ۱.۲. مفهوم جوهری عدالت اداری

این بخش را با این پرسش‌ها آغاز می‌کنیم که عدالت اداری چیست؟ چرا آن را یک مفهوم ارزشمند در حقوق اداری می‌دانیم؟ و در نهایت چه الزاماتِ حداقلی برای تحقق عدالت اداری نیاز است؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، باید مفهوم عدالت اداری را هم در هسته حکومت و هم در حاشیه بخش عمومی درک کرد؛ حاشیه‌ای که اهمیت زیادی در دوران خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی<sup>۱</sup> یافته است.

به باور نگارنده، مفهوم جوهری ناظر بر حفظ آزادی‌های سلبی اجتماعی در حوزه حقوق اداری است که مستلزم مداخله حداقلی دولت و مفهوم عَرَضی آن معطوف به مشارکت‌پذیری اعمال عمومی و نیازمند مشارکت شهروندان و ذی‌نفعان در تصمیم‌سازی اداری است. دلیل این ادعا، نقش و کارکردهای دولت در ایفاد آزادی‌های منفی و مثبت است. دولت در تأمین آزادی‌های منفی نقشی حداقلی و سلبی دارد؛ حال آنکه در برقراری آزادی‌های مثبت باید حداکثر دخالت و تلاش را بنماید. هسته سخت عدالت اداری نیز تأمین حق‌های بنیادینی است که غالباً از آنان به عنوان حقوق سیاسی- مدنی یاد می‌کنیم و هسته نرم یا عرضی آن بیشتر معطوف به حقوق اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است.

ماده ۳۳ قانون اساسی آفریقای جنوبی بیان می‌دارد: «هر مقام اداری تنها حق انجام عمل اداری را دارد که قانونی، منطقی و به‌طور رویه‌ای منصفانه باشد و هر شخص ذینفع در یک عمل اداری بایست حق برخورداری از دلایل مکتوب را داشته باشد». در مقدمه قانون ارتقاء عدالت



اداری آفریقایی جنوبی (۲۰۰۰) بیان شده است که ضرورت برقراری حکمرانی کارآمد و متعادل در حقوق اداری، اعطای حقوق مردم به آنان است. در این قانون آنها به دنبال درک مفهومی از عدالت هستند که نیازمند شناسایی گوهر مفهومی به منظور برقراری تعادل میان منافع متعارضی است. لذا عدالت اداری ضرورتاً برای اعمال اداری درون حکومت بکار گرفته می‌شود. اما این بدان مفهوم نیست که بتواند کلیه فرایندهای روی داده درون حکومت، مانند بودجه‌ریزی، روابط بین‌المللی و فعل و انفعالات تشکلهای سیاسی، را درون خود جای دهد. این مفهوم با سایر مفاهیم حقوق اداری همپوشانی دارد. بنابراین می‌توان گفت میزانی برای انطباق تصمیمات اداری با حقوق و منافع فردی است تا در اخذ تصمیمات اداری، عدالت اداری نیز مدنظر قرار گیرد. بدین ترتیب در هسته این مفهوم، عدالت اداری امری انضمامی است که زمینه صیانت از حقوق افراد را در اتخاذ تصمیمات اداری فراهم می‌سازد؛ به عبارتی دیگر، عدالت اداری می‌تواند معیار برقراری تناسب میان منفعت عمومی و منافع افراد باشد که قلمرو اصلی آن حقوق اداری است.

ویژگی دیگری که در تبیین مفهوم عدالت اداری محل تأمل است، اثرگذاری آن از طریق نهادهای اداری است. به دلیل تمایز میان نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای حکومت مرکزی، مقامات موضوعه و سازمان‌های بخش خصوصی که هر یک سازوکارهای حقوقی متفاوتی دارند و تابع مجموعه‌ای از قوانین و سایر مقررات‌اند، موجب عدم موفقیت در ارائه تعریفی مشخص و ثابت از عدالت اداری است. لذا مفهوم آن همراه با شدت و حدت منافع رقیب تغییر می‌کند. بنابراین برای برقراری هرگونه تعادلی در امور به‌طور مناسب مهم است که منافع بخش‌های مختلف را در ابعاد واقعی و با وضوح برابر شناسایی کنیم. اگر عدالت اداری یک بخش به‌هم‌پیوسته‌ای از گزاره‌ای چند وجهی است، پس ضروری است ارزش‌هایی را که اهمیت آن افزایش یافته و به صیانت از منافع فردی در تصمیم‌سازی اداری ضمیمه است، بازخوانی کنیم.

در رویکرد فرانسوی، قانونیت،<sup>۱</sup> عقلانیت<sup>۲</sup> و انصاف<sup>۳</sup> جوهر عدالت اداری را تشکیل می‌دهند. اگرچه این ارزش‌ها به‌طور کامل به رسمیت شناخته شده‌اند، در این رویکرد ارزش آنان مطلق

1. Lawfulness
2. Rationality
3. Fairness

نیست و می‌تواند از سوی معیارهایی همچون اثربخشی<sup>۱</sup> و بجا بودن<sup>۲</sup> ارتقا و بهبود یابد. از نظر میلیندا جونز،<sup>۳</sup> ارزش مستلزم بازیابی مستمر در پی تغییر شرایط اجتماعی و پیچیدگی جامعه است و از این طریق بهتر درک می‌شود. نظام حقوقی، از جمله حقوق اداری، به دنبال ظرفیت جبران خسارات اجتماعی، فرهنگی و نابرابری‌های تاریخی است، اما قبل از اینکه این ظرفیت اجرا شود، نخست باید ضمانت حقوقی این ارزش‌ها شناسایی شود.<sup>۴</sup> پرفسور کریج<sup>۵</sup> بر نکته متفاوتی تأکید می‌کند که ارزش‌ها خود از دوگانگی کارکردی محافظت می‌کنند. غالباً تصور می‌شود عدالت اداری به تنهایی با مهار عمل اداری قابل ملاحظه است. در این میان، نکته‌ای که اغلب مورد غفلت قرار گرفته، این است که عدالت اداری ظرفیتی برای نهادهای صلاحیت‌دار<sup>۶</sup> ایجاد می‌کند و به همین منظور، این نهادها می‌توانند به حیات خویش ادامه دهند. آنها ممکن است اختیارات قهری یا قدرت تحقیق و تفحص همچون اختیار کسب اطلاعات، احضار شهود و یا گردآوری و تهیه اسناد را داشته باشند. علاوه بر این، براساس این الگو، عدالت اداری می‌تواند به دستاوردهای اهداف اجتماعی نظیر حقوق منضم به رابطه شهروندی، متصل باشد. نهادهای نظامی برای فهم این اهداف بر عناصر شکلی و ماهوی نظام عدالت فشار وارد می‌کنند. به عبارتی دیگر، گستره عدالت اداری تا حدی توسط قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری اجتماعی تعیین می‌شود که ارزش‌های عدالت اداری در یک دولت درک شود.<sup>۷</sup>

در نظام حقوق اداری ایران، به مفهوم جوهری و عرضی عدالت اداری در مواد ۸ الی ۱۲ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره شده است. در ماده ۸ قانون مزبور، امور حاکمیتی را آن دسته از اموری می‌داند که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و موجب محرومیت سایرین در بهره‌مندی از این نوع خدمات نمی‌شود.

1. Efficiency

2. Timeliness

3 -Melinda Jones

4. Creyke, Robin & McMillan, John, *Administrative justice Australia: the core and fringe*, Australian institution of administrative law, Canberra, AIAL, 2002, p.4.

5. Craig

6. Empowering agencies

7. *Ibid*, p.4

سیاست‌های کلی نظام اداری در ۲۶ بند، ساختار اداری عادلانه و به‌طور کلی شاخصه‌هایی برای تحقق عدالت اداری تعیین کرده است. همچنین بند «م» ماده ۸ ق.م.خ.ک مواردی را که به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء امور حاکمیتی قرار می‌گیرند، مشروط به رعایت سیاست‌های کلی نظام کرده است.

با وجود این، سیاست‌های کلی نظام اداری، مفهوم عدالت اداری را در چهار حوزه کلی تشریح می‌کند:

۱. رعایت کرامت انسانی و برابری سیاسی (بندهای ۱ و ۸)؛
۲. توزیع عادلانه امکانات و خدمات، استخدام و ارتقای منابع انسانی و نظام پرداخت (بندهای ۳، ۴، ۲ و ۶)؛
۳. حمایت از حقوق مردم و جبران خدمات مبتنی بر نظام مسئولیت مدنی دولت (بندهای ۱۸، ۹ و ۲۳)؛
۴. مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های اداری (بندهای ۱۰ و ۱۹).

### ۱.۳. مفهوم عرضی عدالت اداری (تعیین عدالت اداری در حوزه عمومی)

عدالت اداری کاربردی خاص از یک مفهوم کلی را پیشنهاد می‌دهد، اما این مفهوم به کلی متطور شده است. به تعبیر رونالد دورکین، «مفهومی که بحث و جدل زیادی ایجاد کرده و متنازع‌فیه بوده است را به سختی می‌توان تعریف کرد».<sup>۱</sup> مهم‌ترین کارکرد عدالت اداری در حوزه عمومی - به صورت حکمرانی اشتراکی - تنظیم‌گری،<sup>۲</sup> خرید کالا از خارج<sup>۳</sup> و مداخله ثانوی در بازار است. در واقع اگر مفهوم جوهری عدالت اداری را در بخش سیاست‌گذاری تعقیب کنیم، مفهوم عرضی آن را باید در حوزه تنظیم‌گری جستجو کرد. به عبارتی دیگر، در هسته نرم حکمرانی قرار دارد.

در حوزه تنظیم‌گری، به دلیل آنکه رقبا نمی‌توانند بر یک سازکار مناسب برای ارضای اهداف سیاست عمومی تکیه کنند، بیشتر مستلزم تبعیت مقامات و تصمیم‌گیرندگان اداری از استانداردهای عدالت اداری‌اند. هرگونه مداخله دولت در بازار خصوصی به منظور تنظیم آن و رفع نقصان بازار بایستی بر اساس مفهوم عدالت اداری در حوزه عمومی صورت گیرد. رون مک‌لیود به

1. Dworkin, Ronald, *Justice for hedgehogs*, Boston University, law review, 2010, VOL 90, P.74.

2. Regulation

3. Outsourcing

نکته کلی تری اشاره می‌کند و آن تکلیف به ارائه عدالت اداری در تمامی تصمیمات در فرایندهای مقررگذاری به منظور حفظ منافع مصرف‌کنندگان در صنایع خصوصی‌سازی شده و مشاغل است و انتظار داریم استانداردهای عدالت اداری در تنظیم‌گری مشاغل نیز رعایت شود. پارتین‌گتون<sup>۱</sup> دیدگاه محدود در این زمینه را مهم نمی‌داند. وی علیه این تفکر که عدالت اداری را هم‌جوار با حقوق اداری می‌داند، حداقل زمانی که حقوق اداری مترادف با نظارت قضایی است، موضع می‌گیرد. از نظر وی، تقلیل عدالت اداری به نظارت قضایی، غفلت از حجم تصمیمات و اقداماتی است که پیش از این مرحله (نظارت قضایی) رخ می‌دهد. وی تأکید می‌کند که عدالت اداری فعالیت‌ها و ارزش‌های متنوع‌تری را دربرمی‌گیرد که شامل عملکرد دادگاه‌های بالاتر و سطوح نهادی، موارد حل و فصل اختلافات و همچنین موضوعات متأثر از جایگاه اشخاص خصوصی است.<sup>۲</sup>

مفهوم عدالت اداری در حوزه عمومی در دو بخش فنی<sup>۳</sup> و تخصصی<sup>۴</sup> تصمیم‌سازی قابل بررسی است. در هر دو حوزه، از این نظر که تصمیمات در آینده شهروندان نقشی کلیدی دارد، عدالت اداری اقتضا می‌کند که نمایندگان منافع متکثر اجتماعی در روند تصمیم‌سازی، مشارکت فعالی داشته باشند. بنابراین؛ مفهوم عرضی عدالت اداری با مشارکت همگانی تحقق می‌یابد؛ چرا که اساساً در این حوزه‌ها تصمیمات باید به‌طور فنی و تخصصی اخذ شوند و مشارکت ذی‌نفعان علاوه بر اینکه موجب تقویت کیفیت تصمیمات می‌شود، مقبولیت آن را نیز افزایش خواهد داد. بنابراین، مفهوم عدالت اداری در این حوزه مستلزم برقراری تعادل میان بخش‌های عمومی و خصوصی است که بیشترین هم‌پوشانی با یکدیگر را در این ناحیه (هسته نرم حکومت) دارند.

## ۲. ابعاد عدالت اداری

ابعاد عدالت اداری در سه بخش حق، منفعت عمومی و نیاز بررسی می‌شود. حق به عنوان اقتضای عدالت اداری نیازمند خوانشی مدرن است که به دو دسته حق‌های شکلی و ماهوی در

---

1. Partington  
2. Creyke & McMillan, *Ibid*, p.7.  
3. Technical  
4. Specialist

قلمرو حقوق اداری و به‌ویژه محاکم قضایی و شبه قضایی اداری عینیت می‌یابد. منفعت عمومی میزبان عدالت اداری است و درحوزه تصمیمات نوعی کارویژه‌ای مهم ایفا می‌کند و در قسمت انتهایی به موضوع نیاز پرداخته می‌شود.

### ۲.۱. مفهوم حق به‌مثابه اقتضای عدالت اداری

پیش از آغاز دوران مدرن، مفهوم حق به «برحق بودن»<sup>۱</sup> فروکاهیده می‌شد؛ بدین‌گونه که هر فرد براساس هنجارها و معیارهای غالب و ایدئولوژی برتر مورد قضاوت ارزشی قرار می‌گرفت. لذا در برابر «حق» همواره «باطل» صف‌آرایی می‌کرد. با پذیرش اصل تساهل و مدارا که سرآغازی بر پایان اختلافات مذهبی محسوب می‌شود، بشر دریافت که برای زیستن در سایه صلح بایستی به حداقل حقوق انسانی فارغ از کلیه عرصیات از جمله مذهب، عقیده، نژاد، رنگ و غیره پایبند باشد. لذا «حق داشتن» که لازمه منطقی تساهل و مدارا بود، جایگزین «برحق بودن» شد. هوفلد<sup>۲</sup> حق را در چهار مفهوم «حق - ادعا»<sup>۳</sup>، «حق - آزادی»<sup>۴</sup>، «حق - قدرت»<sup>۵</sup>، «حق - مصونیت»<sup>۶</sup> تبیین می‌کند که از نظر وی قابل تقلیل به یکدیگر نیستند. وی معتقد است بزرگ‌ترین مانع برای درک روشنی از مفهوم حق و یافتن راهکاری برای مسائل حقوقی، ناشی از تبیین یا تشریح فرضیاتی پیرامون کلیه روابطی است که ممکن است مفهوم آن را به رابطه «حق» و «تکلیف» فروکاهد و این تقسیم‌بندی به منظور تحلیل پیچیده‌ترین مفاهیم حقوقی مانند خیار، تراست، منافع آتی، منافع جمعی و تودیع سند نزد ثالث به کار می‌رود.<sup>۷</sup> «زبان حق امروزه چنان درک می‌شود که کاملاً همسان با دغدغه نیاز بشر است. لذا برای تمسک به حق، پیش‌بینی تکلیف بر برخی منافع فردی واضح است، در حالی که منافع اینچنینی غالباً منافع در

1. To be right

2. Hofeld

3. Claim-Right

4. Liberty-Right

5. Power-Right

6. Immunity-Right

7. Hofeld W. *Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, Yale University Press, 1964, p.494.

آزادی هستند. هارت معتقدست که زبان حق جهت اشاره به هر نیازی بایست منافع فردی را حفظ و ارتقا دهد.<sup>۱</sup>

### ۲.۱.۱. حق‌های رویه‌ای

حق در بُعد شکلی ناظر بر حق‌های رویه‌ای است که ابزار تضمین حق را فراهم می‌کنند. آیین‌ها جنبه شکلی و تشریفاتی دارند و سازوکار اعمال حق را تسهیل می‌کنند. آیین در دو حوزه عدالت اداری می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. نخست آیین و تشریفات ناظر بر تصمیم‌گیری مراجع و مقامات عمومی (اداری) که بر حق‌های فردی تأثیر بسزایی دارند. این‌گونه تشریفات را می‌توان آیین‌های اداری نامید که بیشتر ناظر بر شکل و قالبی است که تصمیم‌گیری یا اقدام اداری طی آن صورت می‌گیرد. آیین‌های اداری به ماهیت و محتوای عمل اداری معطوف نیستند و فقط سازوکارهای شکلی اعمال و تصمیمات اداری را تعیین می‌کنند. دومین حوزه‌ای که می‌توان آن را عدالت اداری تعقیبی دانست، در واقع معطوف به نقض قرارداد اجتماعی توسط مقامات و مراجع عمومی است. به عبارتی دیگر، آنجایی که اداره مطابق قانون به تعهدات و تکالیف خویش در قبال شهروندان عمل نکند و به حق‌های فردی آنان تجاوز کند، قلمرو نظارت قضایی بر اعمال دولت نامیده می‌شود. مفهوم عدالت اداری در این حوزه به مثابه واکنشی به نقض قاعده در نظام حقوقی است که در قامت دادگاه‌های اداری تعین می‌یابد و آیین دادرسی اداری ابزاری برای تضمین حق‌های رویه‌ای است.

«کارکرد اولیه آیین اداری فراهم کردن کارایی، اثربخشی و الزام‌آوری قانون در راستای تحقق منفعت عمومی و تعقیب اهداف مشخص شده در قوانین و مقررات موضوعه است. این مسئله یک موضوع بدیهی و اولیه است، اما گاهی اوقات در آثار اندیشمندان غربی از آن غفلت می‌شود؛ چرا که یک کارکرد ثانویه وجود دارد که ذهن آنان را بیشتر مشغول کرده و عبارت است از: اطمینان‌یافتن از تحقق کارکرد اولیه مطابق و هم‌راستا با حاکمیت قانون و احترام به حق‌ها، خصوصاً حقوق بنیادین شهروندان. در نظریه‌های حقوق اساسی و اداری، آیین اداری به عنوان

1. Waldron, Jeremy, "Public Reason and 'Justification' in the Courtroom," 1 *J.L. Phil. & Culture* 107, 2007, p.746.

یک روش و قانون آیین اداری به مثابه یک ابزار است برای رسیدن به آنچه آن را «حمایت از حقوق بنیادین از طریق فرایند رسیدگی» می‌نامیم.<sup>۱</sup>

قلمرو کاربرد آیین اداری محدود به فعالیت‌های اداری تحت حقوق عمومی است و تابعین حقوق خصوصی در انجام فعالیت‌های تجاری یا مدنی خویش تابع آن است. برخلاف کشورهای مثل آلمان که قانون آیین اداری (مصوب ۱۹۷۸) دارند، در کشور ما آیین اداری واحدی وجود ندارد و آیین‌های اداری در قوانین پراکنده‌ای مانند قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصه و آیین‌نامه‌های اجرایی یا در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت وجود دارد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، در زمینه ترک تشریفات یا آیین اداری آراییی از جمله مصوبه ۱۳۷۷/۱۰/۲۶ شورای اقتصاد مشعر به واگذاری معدن سرب و روی انگوران شهرستان زنجان از طریق ترک تشریفات مزایده را ابطال کرده است.<sup>۲</sup> همچنین هیئت عمومی در دادنامه ۳۳۲/۱۳۸۰/۱۰/۹ مصوبه ۱۳۷۵/۱۱/۱۴ وزارت کشور را به دلیل توسعه محدودۀ شهر پیشوا بدون رعایت تشریفات ابطال کرده است.

### ۲.۱.۲. حق ماهوی

«حق دسترسی به دادگاه یا حق دفاع، فقط ناظر بر رعایت یکسری از قواعد شکلی و انتزاعی در چهارچوب آیین دادرسی نیست، بلکه اثر واقعی و عملی آن در حمایت از حقوق فرد مد نظر دیوان قرار دارد.»<sup>۳</sup> حق در مفهوم ماهوی آن به دو شکل در نظام عدالت اداری ایران بررسی شده است. نخست، تصمیمات اداری موردی (شخصی) که به اعمال یک‌جانبۀ اداری نیز مشهور است و دوم، دادرسی اداری که بند اول ماده ۱۰ قانون دیوان بدان اشاره دارد و ناظر به رسیدگی به شکایات مردم از تظلمات مأمورین و دستگاه‌های دولتی و عمومی است.

1. Schmitt, Carl, *the concept of the political*, 4ed, university of Chicago press, 2013, p.2.

۲. دادنامه ۳۶۷، کلاسۀ پرونده ۲۵۱/۸۰/۱۳۸۷/۱۰/۱۵

۳. یاوری، اسدالله، *حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین*، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲، تابستان، ۱۳۸۴، ص ۲۶۱.

### ۲.۱.۲.۱. تصمیمات اداری موردی (شخصی)

«مقامات عمومی اختیار انجام اقداماتی که از سوی قانونگذار به آنان تفویض شده است را دارند. هر جایی که قانون‌گذاری اصلی یا تبعی یا اقدامی تحت حق انحصاری پادشاه پیرامون امر تضمین، مجاز دانسته شده باشد، مقامات عمومی ممکن است تصمیمات شخصی (موردی) اخذ نمایند.<sup>۱</sup> تصمیمات اداری موردی ناظر بر افراد است و شخصیت و شرایط فردی ذی‌نفعان در آن دخیل است؛ درحالی‌که تصمیمات اداری نوعی عام و مخاطب آن کل جامعه است. اعطای مجوزها، پروانه، احکام استخدامی از قبیل تصمیمات موردی اداره یا مراجع عمومی‌اند که اعمال اداری یک‌جانبه نیز نامیده می‌شوند. تصمیمات اداری موردی به شخص متقاضی یا ذی‌نفع ابلاغ می‌شود و اداره موظف است دلایل خویش را برای وی آشکارا توضیح دهد. همچنین ذی‌نفع می‌تواند الزام مرجع عمومی یا اداره را در زمینه اتخاذ تصمیم شخصی از دادگاه‌های اداری بخواهد. تصمیمات موردی ناظر بر اعمال حق‌های فردی است و به محتوا و ماهیت حق‌ها می‌پردازند.

### ۲.۱.۲.۲. دادرسی اداری (تظلمات)

براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری به‌طور کلی دو صلاحیت عمده دارد؛ نظارت بر تصمیمات و اقدامات موردی (شخصی) و نظارت بر تصمیمات نوعی (آیین‌نامه‌های دولتی). مفهوم عدالت اداری در بعد ماهوی حق به صورت نظارت قضایی بر تصمیمات موردی تجلی می‌یابد. در واقع این‌گونه نظارت قضایی راهکاری برای تضمین حق‌های فردی به صورت ماهوی در مقابل اقدامات مقامات و مراجع عمومی است. این‌گونه نظارت قضایی ناظر بر بند اول از ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که اشعار می‌دارد: «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و همچنین تصمیمات و اقدامات مأمورین آنان در صلاحیت دیوان است.»

### ۲.۲. مفهوم منفعت عمومی

به منظور درک مفهوم منفعت عمومی باید فصل ممیزه آن را با خیر مشترک درک کنیم. خیر مشترک در یونان باستان تأمین زندگی مطلوب برای شهروندان تلقی می‌شد. این اندیشه تقریباً در سراسر قرون وسطا ادامه داشت و آکویناس رنک و بویی زمینی هم بدان بخشید و خیر

1. Administrative justice in Europe, Report for United Kingdom, P. 3.



مشترک را با احیای اصل سیسروی (خیر برتر قانون است) متعلق به قانون‌گذار دانست که با توسل به خیر مشترک جامعه را راهبری کرده، سعادت همگان را تأمین می‌سازد. در این تفکر، خیر مشترک عامل موازنه منافع فردی و جمعی به شمار می‌رود. «خیر مشترک فقط متضمن منفعت فردی نیست؛ بلکه منفعت فردی را که بدون آن منفعت جمعی نمی‌تواند شکوفا شود نیز در برمی‌گیرد. کار اصلی خیر مشترک در هر دوره‌ای از تاریخ، ایجاد تعادلی بایسته میان منفعت فردی و منفعت جمعی بوده است. خیر مشترک ماهیت حد وسطی است میان افراط و تفریط. تناسب معقولی است میان دو قطبی که این مفهوم را به وجود آورده‌اند. به همین جهت، خیر مشترک نه تنها با سیاست، بلکه با عدالت و همچنین حقوق رابطه‌ای عمیق دارد.»<sup>۱</sup>

اما با طرح مسئله مصلحت دولت از سوی ماکیاولی، تحولات عمیقی در رابطه منافع فردی و جمعی صورت گرفت. وی با پرداختن به هست‌ها (و نه بایدها) در عالم سیاست، این ارمغان را برای دوران مدرن داشت که منفعت عمومی مستقل از منافع جمع است. خرد عمومی<sup>۲</sup> که اصلی کانتی است، خاستگاه خیر مشترک است و تدبیر<sup>۳</sup> که تفکری ماکیاولی-هابزی است، خاستگاه منفعت عمومی. منفعت عمومی میزبان عدالت اداری است و نه خیر عمومی. عدالت اداری با سلاح تدبیر که خاستگاه منفعت عمومی است، شکاف میان دولت معین و دولت متعین را پر می‌کند. بدین ترتیب که دولت و نظام حقوقی در اخذ تصمیمات و توزیع منابع و امکانات از دریچه حقوق اداری یا اساساً ساختار اداری نیاز به تدبیر دارند، نه پیروی از خیر عمومی که ریشه در خرد عمومی دارد.

کاسینلی مفهوم منفعت عمومی را از دو دیدگاه مورد بررسی قرار می‌دهد: نخست ایده مالکیت منافع عمومی که بر گزاره‌هایی دلالت دارد که غالباً به قدر کافی به عنوان دارایی به رسمیت شناخته نمی‌شوند؛ دوم اخلاق در معنایی که این گزاره‌ها اداره امور را به‌طور عادی از دیدگاه دموکراتیک توصیف نمی‌کنند. وی این مسائل را به سه بخش تقسیم می‌کند: الف) مباحثی که با طبیعت مالکیت عموم در ارتباط هستند؛ رابطه میان ماهیت دارایی و ماهیت مالکیت عموم؛ ب) روابطی که منافع را به عمومی و خصوصی تقسیم می‌کند؛ ج) مباحثی که در

۱. فلسفی، هدایت‌الله، *صلح جاویدان و حکومت قانون*، تهران: فرهنگ نشر نو، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص ۴۹.

2. Public reason

3. Prudence

ارتباط با منفعت عمومی هستند، از قبیل تفسیر و فعالیت حکومت که آشکارا یکی از اساسی‌ترین موضوعات اخلاق سیاسی محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

اما چنان که مفهوم منفعت عمومی را هم‌سنگ با مصلحت دولت بدانیم، در راستای تبیین آن بایستی به عنصر عقلانیت در دولت‌های مدرن اشاره کنیم. در حقیقت مصلحت دولت ناظر بر عقلانی‌سازی رفتار حکومت است که خلاً دولت حاضر و دولتی را که باید مطابق مفاد قرارداد اجتماعی بر ساخت شود، پر می‌کند. «ویژگی بارز این عقلانیت حکومتی نوین - مصلحت دولت - که عمدتاً طی قرون شانزدهم شکل گرفت، این بود که دولت را تعیین بخشد و به منزله واقعیتهای خاص و مستقل، یا نسبتاً مستقل، آن را متمایز کرد. به عبارتی، حکمرانی دولت باید آشکارا چندین قاعده و مقررات مافوق یا حاکم بر دولت را که در ساحتی خارج از آن است، رعایت کند.»<sup>۲</sup>

تکوین منفعت عمومی در دولت‌های مدرن را باید واکنشی به قوانین طبیعی و حوزه قراردادها در قرون میانه و کاربرد آنان توسط حاکمان دانست. در واقع آنجایی که اجرای قانون یا قرارداد نیاز به صلاح‌دیدهای شخصی (صلاحیت تشخیصی) دارد، منفعت عمومی مطرح می‌شود که در آن دوران به دلیل سلیقه‌ای بودن این صلاح‌دیدها، همواره با اعتراض گروه‌های مخالف روبرو بوده است. چالش میان حق و منفعت عمومی همواره درگیری اصلی میان قانون قدرت و مخالفان آنان بوده است.

بُعد دیگر مفهوم عدالت اداری، منفعت عمومی است که دو وجهی است: وجه نخست آن ناظر بر اعمال و تصمیمات نوعی دولت و مراجع عمومی است که غالباً از طریق مقررات‌گذاری و وضع آیین‌نامه صورت می‌پذیرد و وجه دوم که نظارت قضایی بر این‌گونه اعمال است، در واقع این دادگاه‌های اداری‌اند که بر مصلحت‌اندیشی دولت نظارت می‌کنند. این دو وجه از منفعت عمومی را می‌توان ترکیبی از تشخیص مصلحت از طریق مقررات‌گذاری و راستی‌آزمایی آن از سوی دادگاه‌های اداری دانست که حوزه عدالت اداری تعقیبی است.

1. C. W. Cassinelli, "Some Reflections on the Concept of the Public Interest Author(s)", *Chicago journal*: Vol. 69, No. 1 (Oct., 1958) p.49.

۲. فوکو، میشل، *تولد زیست سیاست*، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: نی، چاپ سوم، ۱۳۹۲، ص ۱۳.

### ۲.۲.۱. تصمیمات اداری نوعی

این گونه تصمیمات ناظر بر تمامی افراد است و مخاطبانی عام دارد که ممکن است یا در راستای اجرای یک قانون وضع شود که آن را آیین نامه اجرایی می نامیم، یا به طور مستقل موجد حق و تکلیفی برای شهروندان در حیطة صلاحیت مقامات و مراجع عمومی است که آیین نامه مستقل نام دارد. صلاحیت دولت در وضع آیین نامه و اتخاذ تصمیمات نوعی، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. در واقع مطابق اصول مزبور، قانون گذار تشخیص منفعت عمومی را از طریق مقررات گذاری بر عهده هیئت وزیران (دولت) قرار داده است تا به منظور انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. البته در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی ذکر شده است که این مصوبات نباید مغایر با قوانین عادی کشور باشد و برای تشخیص این مسئله بایست به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. نظارت رئیس مجلس بر تصمیمات نوعی دولت مؤید برتری مجلس نسبت به دولت در تشخیص منفعت عمومی است. اصل ۷۱ قانون اساسی ج.ا.ایران<sup>۱</sup> نیز بر این امر صحه می گذارد.

### ۲.۲.۲. دادرسی اداری (ابطال مصوبات دولتی)

مبنای دادرسی اداری یا نظارت قضایی بر مصوبات دولتی در بافت عدالت اداری، بررسی انطباق مصلحت دولت یا مراجع عمومی با معیارهای منفعت عمومی مقنن است. در نظام حقوقی ایران، هیئت عمومی دیوان عدالت مصوبات دولتی را که برخلاف منفعت عمومی مقرر در قوانین مصوب مجلس باشد، ابطال می کند. منبع قانونی این امر نیز اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است. در زمینه دادرسی اداری یا نظارت قضایی بر تصمیمات نوعی دولت، آنچه که بر اساس مفهوم عدالت اداری یک ضرورت محسوب می شود تا میان منافع فردی و منفعت عمومی موازنه ای ایجاد کند، وجود مدعی العموم یا حافظ منافع دولت در رسیدگی های هیئت های تخصصی و عمومی دیوان عدالت به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مصوبات و آیین نامه های دولتی است. اما حقوق دفاعی دولت در این زمینه مطمئن نظر قرار نگرفته است. برخی نظام های حقوقی دولت، نماینده ای در دادگاه های اداری دارد که از منافع

۱. مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حد مقرر در قانون اساسی می تواند وضع قانون کند.

وی دفاع می‌کند. به‌طور مثال، ماده ۳۵ قانون آیین دادرسی آلمان حضور نماینده منافع عمومی فدراسیون‌ها را در دادگاه‌های اداری فدرال پیش‌بینی می‌کند. این ماده اشعار دارد: «۱) حکومت فدرال بایست یک نماینده جهت تأمین منافع فدراسیون در دادگاه اداری فدرال تعیین کند و وی را در وزارت کشور مستقر نماید. نماینده منافع عمومی فدراسیون ممکن است در دعاوی که نزد دادگاه اداری فدرال مطرح می‌شود، حضور یابد ... ۲) دادگاه اداری فدرال بایست به نماینده منافع عمومی فدراسیون اجازه اظهار نظر و فرصت دفاع دهد.»

### ۲.۳. نیاز

از نظر ارسطو، انسان «مدنی‌الطبع» است، اما این باور را اندیشمندانی مانند ماکیاولی و هابز نقد کرده‌اند. از نظر آنان، نیاز و ضرورت انسان را به زندگی اجتماعی وا می‌دارد. انسان برای تأمین برخی نیازهای اولیه خویش ناچار به تعامل و برقراری مبادله با دیگران است، لذا به جامعه پناه می‌آورد. از نظر هابز، جامعه مدنی مبتنی بر قرارداد اجتماعی در اثر نیاز بشری به برقراری عدالت و امنیت تشکیل می‌شود. فلذا نیاز در هسته اصلی مفهوم عدالت قرار دارد تا امکانات و منابع به‌طور متوازن و بر اساس اصول مورد توافق همگان توزیع شود. گاهی اوقات بیان می‌شود که سیاست اجتماعی بشر باید بیشتر بر حق‌ها متمرکز باشد تا اینکه بر نیازها تکیه داشته باشد. اما به نظر می‌رسد این مسئله نیز مبهم و گمراه کننده است؛ چراکه محتوای ادعا با شکل هنجاری آن هم‌خوانی ندارد. رویکرد پوزیتیویستی به حق (ادعای مورد حمایت اقتدار سیاسی) موانع متعددی بر حق - ادعای مطالبه‌های بشری که ریشه در نیاز بشری دارد، به وجود می‌آورد. آنچه در اولویت‌بندی حق و نیاز مورد تأمل است، تحولات سریع در حوزه‌های مختلف حیات بشری است که نیازهای جدیدی را طلب می‌کند. گسترش فناوری و تأثیر آن بر زندگی انسان حوزه‌های نوینی را پیش‌روی وی قرار می‌دهد که نظام حقوقی به دنبال سامان‌دهی و تمشیت این حوزه‌هاست. در بسیاری از موارد این‌چنینی، حق در پاسخ به یک نیاز بشری مطرح می‌شود. امروزه زبان حق چنان درک می‌شود که کاملاً همسان با دغدغه نیاز بشر است. لذا برای تمسک به حق، پیش‌بینی تکلیف بر برخی منافع فردی واضح است، در حالی که منافع این‌چنینی غالباً منافع در آزادی هستند. هارت معتقدست که زبان حق برای اشاره به هر نیازی باید منافع فردی را حفظ کند و ارتقا دهد.

نیاز در مفهوم عدالت اداری خود را در اندام حق- ادعا<sup>۱</sup> و انتظارات مشروع<sup>۲</sup> در نظام حقوقی ظاهر می‌سازد. لذا همواره وجهی توسعه‌ای در نظام‌های حقوقی موضوعه دارد که ممکن است متضمن محتوای حداقلی حق‌های طبیعی نیز باشد. انتظارات مشروع، هم ریشه در اصل نمایندگی دولت‌های مدرن دارد و هم در راستای پاسداشت کرامت انسانی است که باید در یک بافت حقوق بشری پیگیری شود. اگرچه عدالت اداری مفهومی حداقلی از برابری سیاسی و آزادی را در جامعه دنبال می‌کند، نیازمند نگاه توسعه‌ای آن مبنای موجه‌بخش است.

لازمه حق- ادعا تکلیف و تعهد دیگری در برابر فرد است. اما در قلمرو عدالت اداری، منظور از تکلیف دیگری، تعهدات و وظایف دولت در حمایت از افراد جامعه است. به عبارت دیگر، ناظر بر حق فرد و تکلیف دولت است که نیازهای انسانی افراد جامعه را تأمین کند و کرامت انسانی آنان را پاس بدارند. بر این مسئله در میثاق اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تحت عنوان نسل دوم حقوق بشر تأکید شده است. همچنین اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این امر توجه کرده است. در رویه دیوان عدالت اداری نیز آرای بسیاری یافت می‌شود که بر حق- ادعاها صحه گذاشته و به استناد بندهای مختلف از اصل ۳ قانون اساسی اقدامات و تصمیمات دولت را ابطال کرده است. هیئت عمومی در دادنامه ۷۴ با کلاسه پرونده  $\frac{۷۸۱/۸۲}{۱۳۸۳/۳/۳}$  مقرر می‌دارد:

«اعطای هرگونه امتیاز به اشخاص بدون وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب یا بدون حکم صریح قانون‌گذار از مصادیق بارز تبعیض ناروا محسوب می‌شود و با اصل استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مادی و معنوی مشابه و یکسان در شرایط مساوی و حکم مقرر در بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص لزوم رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان در تمام زمینه‌های مادی و معنوی منافات آشکار دارد ...».

همچنین هیئت عمومی دیوان در دادنامه ۱۴۶، ۱۴۷ و ۱۴۸ به اصل ۲۲ قانون اساسی و اعتبار مالکیت مشروع و اصل تسلیط در صدور رأی خویش استناد نموده است.

«انتظار مشروع در اثر تکرار رفتار مراجع عمومی یا دولت در مواجهه با پدیده‌های مشابه به وجود می‌آید. همچنین خاستگاه انتظار مشروع ممکن است یک نیاز جدی بشری باشد که مستلزم

1. Claim-right
2. Legitimacy expectations

توجه دولت به آن است. همچنین انتظار مشروع ممکن است از اظهارات مراجع و مقامات عمومی (اداری) که دربردارنده وعده یا پیمانی است، ناشی شود؛ به طوری که رویه‌ای منظم و مکرر به وجود آورد که بر اساس آن افراد انتظار رفتاری معقول و تداوم آن را داشته باشند.<sup>۱</sup> «انتظار مشروع به عنوان ابزار قابل انعطافی است که تسری تدریجی انصاف رویه‌ای را به حیطه‌هایی که پیش از این تحت مفهوم حق جای نمی‌گرفتند، امکان‌پذیر می‌سازد. انتظارات مشروع به خواست‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقامات دولتی، در اثر تصمیمات، اعلامات، سیاست‌ها و رویه‌های اداری و اجرایی ایجاد شده، به نحوی که انصراف از آنها یا عدم توجه به آنها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منفعت مخاطبان ذی‌نفع می‌شود.»<sup>۲</sup>

1. Carroll, Alex, *Constitutional and administrative law*, Longman. 2007, P.350

۲. زارعی، محمد حسین و مسیح بهنیا، تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۱۶، زمستان، ۱۳۹۰، ص ۱۵۷.

## نتیجه گیری

عدالت اداری یک مفهوم اخلاقی و در بردارنده مفهوم منفعت عمومی، حق و نیاز است. بدین گونه که اصول عدالت اداری با ایفای فضیلت از طریق این اصول همچون مشارکت، بی طرفی و تناسب، توازنی میان منفعت عمومی و فردی ایجاد و شخصیت انسانی را حفظ و زندگی اجتماعی و سیاسی وی را تنظیم می کند. بنابراین در اجماع هم پوشان، مفهوم عدالت اداری صرفاً ناظر به سبک های زندگی<sup>۱</sup> نیست، بلکه کرامت انسانی را نیز در برابر دولت حفظ و تضمین می کند.

در اجماع هم پوشان فلسفه های فراگیر و نظریات اخلاقی، عدالت اداری مبتنی بر منفعت عمومی که از سوی فهم مشترک منتزع و در تصمیمات مراجع اداری و قضایی بازتاب می یابد و به مفهومی انضمامی تبدیل می شود. عمیق ترین شکاف پیرامون برداشت سیاسی از عدالت اداری در میان جمع کثیری از مخالفان است که شاید بسیار عقلانی نیز رفتار کنند و حتی مفاهیم متناقض از خیر میان کسانی است که معتقدند یک مفهوم از خیر را باید همگان به رسمیت بشناسند، دیالکتیک منفعت عمومی و حق می تواند به تعیین عدالت اداری منجر شود که یک مفهوم متافیزیک نیست، بلکه کارکردی عینی و برگرفته از سیاست عملی و ایده های شهود-بنیان دارد و در ساختار اداری برای برقراری هماهنگی میان نهادهای سیاسی-اداری و شهروندان عینیت می یابد. بنابراین، در نظام حقوقی با دو استاندارد کلی برای درک مفهوم عدالت اداری مواجهیم: نخست استانداردهای ناظر بر کیفیت و شکل تصمیم سازی اداری که به بررسی محتوای تصمیمات و آیین اخذ آنان ناظر است و دوم استانداردهای ناظر بر دادرسی اداری که ابزاری برای تحقق و تضمین استانداردهای نوع اول و همچنین برابری نسبی منافع فردی و منفعت عمومی است.

۱. Modus vivendi-توافقی که اجازه می دهد مردم یا گروهی از آنان که عقاید و باورهای متفاوتی دارند در کنار یکدیگر زندگی کنند.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

## کتاب

۱. احمدوند، یاسر، *عدالت اداری در حقوق ایران*، تهران: جاودانه، ۱۳۹۰.
۲. کانت، ایمانوئل، *نقد عقل محض*، ترجمه بهروزی نظری، ویرایش اول، تهران: ققنوس، ۱۳۹۴.
۳. فوکو، میشل، *تولد زیست سیاست*، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: نی، چاپ سوم، ۱۳۹۲.
۴. فلسفی، هدایت‌الله، *صلح جاویدان و حکومت قانون*، تهران: فرهنگ نشر نو، چاپ اول، ۱۳۹۰.

## مقاله

۵. زارعی، محمد حسین و بهنیا، مسیح، *تأملی بر امکان اعمال اصل انتظار مشروع در دیوان عدالت اداری*، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۱۶، زمستان، ۱۳۹۰.
۶. یآوری، اسدالله، *حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین*، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲، تابستان، ۱۳۸۳.

## ب) منابع انگلیسی

## Books

7. Lacey, Michael, *Philosophy for A2:unit 3*, First Ed, New York, Routledge, 2010.
8. Hofeld W. *Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning*, Yale University Press, 1964.
9. Schmitt, Carl, *The concept of the political*, 4<sup>ed</sup>, university of Chicago press, 2013.

## Articles

10. Dworkin, Ronald, "Justice for hedgehogs", Boston University, *law review*, 2010, VOL 90.
11. Carroll, Alex, "Constitutional and administrative law", Longman, 2007.



12. C. W. Cassinelli, "Some Reflections on the Concept of the Public Interest Author(s)", *Chicago journal*: Vol. 69, No. 1 (Oct., 1958)
13. Rawls, John, "Justice as Fairness: Political not Metaphysical", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 14, No. 3.
14. Creyke, Robin & John McMillan, "Administrative justice Australia: the core and fringe, Australian institution of administrative law", *Canberra*, AIAL, 2002.
15. Waldron, Jeremy, "Public Reason and 'Justification' in the Courtroom," 1 *J.L. Phil. & Culture* 107, 2007.

