

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۱۴۱۹ھ



دانشکده حقوق و علوم سیاسی

مبانی و سازوکارهای تحقق عدالت اداری در حقوق ایران
با تکیه بر آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری

استاد راهنما: دکتر ولی رستمی

استاد مشاور: دکتر فیروز اصلانی

نام دانشجو: یاسر احمدوند

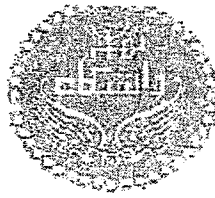
۱۳۸۹ / ۷ / ۳

پایان نامه جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد
در رشته حقوق عمومی

کتابخانه مرکزی دانشگاه تهران
تاسفیر

تابستان ۱۳۸۸

۱۴۱۹۴۷



دانشکده حقوق و علوم سیاسی

گروه آموزشی حقوق عمومی

گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

با داوران پایان نامه کارشناسی ارشد: یاسر احمدوند

گرایش:

رشته: حقوق عمومی

عنوان: مبانی و ساز و کارهای تحقق عدالت اداری در حقوق ایران با تکیه بر آراء وحدت رویه

در تاریخ: ۱۳۸۸/۶/۳۱

به عدد	به حروف
۱۸،۲۵	هجده و پنج صدم

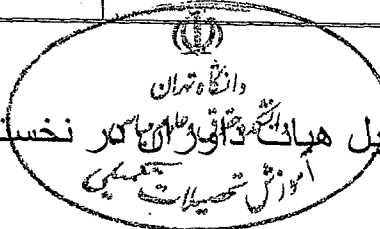
با نمره نهایی:

ارزیابی نمود.

عالی

با درجه

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبۀ دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راهنما استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر ولی رستمی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر فیروز اصلانی	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر محمدجواد رضایی زاده	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد داور (خارجی)				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی:	دکتر سیدباقر میرعباسی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	



تذکر: این برگه پس از تکمیل هیات داوران و امضاء در نخستین صفحه پایان نامه درج می گردد.

چکیده:

در روابط شهروندان با دولت ها بروز اختلاف امری اجتناب ناپذیر است. در گذشته رسیدگی به این اختلافات مرجع مشخصی نداشته و به اراده ی حاکم یا هیات حاکمه بستگی داشت. با گسترش اندیشه های آزادی خواهانه و مردمسالار و تاکید بر لزوم مشارکت افراد در تصمیم گیری های اداری، روابط شهروندان با حاکمان وارد فاز جدیدی گردید که این خود مولود نگرش نوین به مقوله ی دولت و رابطه ی آن با شهروندان بود. امروزه عدالت اداری یعنی " عدالت ناظر بر روابط حاکمان و شهروندان" را دارای دو روند می دانند: آیین تصمیم گیری اداری و دادرسی اداری. چالش های پیشا روی نظام عدالت اداری ایران از یک سو در عدم سامان مندی آیین تصمیم گیری اداری و از سوی دیگر در نارسایی ها و کاستی های نظام دادرسی اداری به ویژه در مسائل مربوط به دیوان عدالت اداری ریشه دارد. اصولاً با توجه به اصول، قواعد و مبانی حقوق عمومی و اداری و با عطف توجه ویژه به قضاوت اداری و مقتضیات راجع بدان، دو نوع رویکرد در روند رسیدگی های اداری قابل شناسایی است: رویکرد دولت (اداره) محور و رویکرد شهروند محور. رویکرد دولت محور نوعی رویکرد اقتدار گراست که در آن تکیه و تاکید بر حسن جریان اداره ی عمومی و قدرت دولت به عنوان حامی و حافظ منافع عمومی است. اما رویکرد شهروند محور مبنا را بر صیانت از حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان قرار می دهد. به طور کلی تزامم الزامات اداره محورانه با حقوق فردی مرکز مناقشات در گستره ی قضاوت اداری است. در این نوشتار با رجعت به مبانی حقوق تلاش شده است، ضمن کنکاش در رویه و کارکرد دیوان عدالت اداری به عنوان مهم ترین مرجع تحقق بخش عدالت اداری در نظام حقوقی ایران، آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری به محک رویکردهای پیش گفته زده شده و بدین ترتیب نوع رسیدگی و قضاوت در دعاوی ابطال مقررات دولتی مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد.

واژگان کلیدی:

عدالت - عدالت اداری - قضاوت اداری - دیوان عدالت اداری - آیین تصمیم گیری اداری - رویکرد دولت محور - رویکرد شهروند محور

نمایه

۱	مقدمه:.....
۴	فصل اول: مبانی و کلیات
۶	بخش اول:معنای عدالت در گستره ی اندیشه ی فلسفی
۹	مبحث اول: عدالت در اندیشه ی فلاسفه ی یونان و متالهان مسیحی
۱۳	مبحث دوم: عدالت در اندیشه دانشمندان مسلمان.....
۱۴	مبحث سوم - سیر مفهوم عدالت در گستره اندیشه ی مدرن
۱۸	بخش دوم: پیوند حقوق و دولت؛ معیارها و سنجه ها
۲۰	مبحث اول - چپستی دولت و سیر آن در گستره ی اندیشه سیاسی و حقوقی:.....
۲۳	مبحث دوم: عدالت اداری و عدالت طبیعی؛ عدالت اداری در پرتو حقوق طبیعی
۲۵	گفتار اول: مفهوم و مبانی عدالت طبیعی
۲۶	گفتار دوم: انقیاد دولت به حقوق طبیعی : دکترین کلاسیک انقیاد
۲۸	گفتار سوم: عدالت طبیعی و رسیدگی های اداری
۳۱	مبحث سوم: عدالت اداری و عدالت وضعی؛ عدالت اداری در پرتو حقوق وضعی
۳۳	گفتار اول: انقیاد دولت به حقوق وضعی (مکتب های تحقیقی و اجتماعی).....
۳۳	الف : اتحاد حقوق و دولت از منظر حقوق وضعی:.....
۳۴	ب: جدایی حقوق و دولت
۳۵	گفتار دوم: عدالت اداری در پرتو مفهوم دولت قانونمند
۳۹	بخش چهارم: عدالت اداری: مفهوم، مبانی و مقتضیات
۳۹	مبحث اول: مفهوم عدالت اداری و تفاوت آن با عدالت مدنی و کیفری:.....
۳۹	مبحث دوم: عدالت کیفری :
۴۳	مبحث دوم: اداره، انقیاد به حقوق و حقوق عمومی
۴۵	مبحث سوم: مطالعه ی زمینه ها و بسترهای حقوق عمومی در انقیاد سازمان دولت به حقوق و تحقق عدالت اداری:.....
۴۹	بخش چهارم: پیشینه ی عدالت اداری در ایران
۵۵	فصل دوم:
۵۵	سازوکارها
۵۸	بخش اول: آیین تصمیم گیری اداری: نقصان بزرگ عدالت اداری در ایران
۵۸	مبحث اول: مفهوم آیین تصمیم گیری اداری
۵۹	مبحث دوم: مبانی بومی و عقیدتی در مورد آیین تصمیم گیری
۶۱	مبحث سوم: مشورت و تحقیق عمومی
۶۲	گفتار اول : مشورت :
۶۳	گفتار دوم: تحقیق عمومی
۶۵	بخش دوم: دادرسی اداری در ایران؛.....

- مبحث اول: مروری بر جایگاه دیوان عدالت اداری : ۶۷.....
- گفتار اول: دیوان : مرجعی اداری یا قضایی؟ ۶۷.....
- گفتار دوم: ابهام زدائی از نقش و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری ۷۰.....
- مبحث دوم: چالش های فراروی دیوان عدالت اداری در روند عدالت اداری : ۷۵.....
- گفتار اول: محدودیت های حق دادخواهی : ۷۶.....
- گفتار دوم: عدم تأثیرپذیری از آموزه های حقوق عمومی به نحو روشمند و روشن وانعکاس آن در آراء دیوان ۷۸.....
- گفتار سوم: ضرورت یا عدم ضرورت دادگاه های اداری؟ ۷۹.....
- مبحث سوم : مقتضیات قضاوت اداری : ۸۱.....
- گفتار اول : قضاوت اداری در دولت قانونمند: ۸۶.....
- گفتار دوم: توجه به اصول و مبانی حقوق عمومی ۸۷.....
- الف: رویکردهای دوگانه در قضاوت اداری: ۸۷.....
- ۱- رویکرد شهروند محور در قضاوت اداری: ۸۷.....
- ۲- رویکرد دولت (اداره) محور در قضاوت اداری : ۸۹.....
- ب - عملکرد دیوان عدالت اداری: دولت محور یا شهروند محور؟ ۹۱.....
- گفتار سوم: آموزش آکادمیک و روشمند دادرسان دیوان پیرامون مسائل ، موضوعات و نظریات حقوق عمومی ۹۳.....
- گفتار چهارم: آگاهی و آشنائی دادرسان دیوان با مسائل و واقعیات " اداره ی فعال " : ۹۶.....
- گفتار پنجم: نقش دادرسی منصفانه در فرایند تحقق عدالت اداری: ۹۷.....
- مبحث چهارم: نقش تهیه و تدوین و تفسیر قوانین در فرایند تحقق عدالت اداری ۹۹.....
- مبحث پنجم: نقش تدوین قانون عام اداری در تحقق عدالت اداری ۱۰۵.....
- مبحث ششم: جایگاه مسئولیت مدنی دولت در فرایند عدالت اداری: ۱۰۷.....
- فصل سوم: عملکردها ۱۱۱.....
- بخش اول: مروری بر عملکرد نظام نظارت قضایی از طریق دیوان عدالت اداری در حقوق اداری ایران ۱۱۵.....
- مبحث اول: مفهوم و مبانی نظارت قضایی ۱۱۵.....
- ۱) دموکراسی (مردمسالاری) ۱۱۶.....
- ۲) حاکمیت قانون ۱۱۷.....
- ۳) مسئولیت و پاسخگویی ۱۱۷.....
- مبحث دوم: نظارت قضایی و دادرسی اداری در حقوق ایران ۱۱۸.....
- مبحث سوم: آسیب شناسی دعاوی ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری ۱۱۹.....
- گفتار اول- نارسایی در صلاحیت دیوان نسبت به برخی مقررات دولتی ۱۱۹.....
- گفتار دوم- عدم درک واحد از مفهوم دولت؟ ۱۲۱.....
- بخش دوم: گذری بر آراء هیات عمومی دیوان در روند تحقق عدالت اداری ۱۲۳.....
- مبحث اول: هیات عمومی دیوان عدالت اداری و صلاحیت های آن: ۱۲۳.....
- مبحث دوم: خطوط کلی عملکرد هیات عمومی دیوان در ابعاد چندگانه: ۱۲۵.....

گفتار اول: صیانت از برتری قانون و تقویت جایگاه قوه مقننه	۱۲۶
گفتار دوم: جلوگیری از تعدیات قوه مجریه در عرصه تصمیمات دولتی	۱۲۷
گفتار سوم: قضاوت بر پایه الزامات اجتماعی و منطقی	۱۳۱
گفتار چهارم: دیوان و صیانت از حقوق بشر	۱۳۵
گفتار پنجم: توجه به حقوق کارکنان دولتی	۱۳۷
گفتار ششم: دیوان و تزامم الزامات اداره محوره با حقوق فردی	۱۳۹
گفتار هفتم: دیوان و اصلاح مصوبات دولتی؛ تفکیک مرز بین فعالیت قضایی و اداری	۱۴۱
گفتار هشتم: هیات عمومی دیوان و حدود مقررات گذاری در قوه ی مجریه:	۱۴۲
گفتار نهم: دیوان و حمایت از حقوق کارگران	۱۴۳
گفتار دهم: توجه به تضمین های دادرسی در آراء دیوان:	۱۴۶
نتیجه گیری :	۱۴۷
نمایه ی منابع و ماخذ:	۱۵۱

مقدمه:

الف- بیان مسئله و اهمیت تحقیق

نظام عدالت اداری در کشور ما نظامی نوپا و جوان است. و به نسبت سایر انواع نظام های تحقق بخش عدالت قضایی عمرچندانی از وجود آن نمی گذرد. در حقیقت با پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ و به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی نظام نظارت قضایی در کشور ما در شکل دونهاد^۱ پا به عرصه ی وجود گذاشت. در این نوشتار تلاش ما مصروف مطالعه یکی از این دو نهاد یعنی دیوان عدالت اداری به عنوان تنها مرجع عمومی اداری در نظام حقوقی ایران است. در مورد طرز کار و کارنامه ی کاریاب دیوان در عرصه ی نظری هنوز کارهایی جدی صورت نگرفته است. پرداختن به مسائل بنیادین فلسفی در حوزه ی حقوق و یافتن مبانی بومی برای نهادهای حقوقی در عرصه ی داخلی، موضوع مهمی است که هنوز جز معدودی به آن نپرداخته اند. غافل از آن که اگر برای یک طرز کار و رویه، مبنا و روش شناسی مستدل و متقنی تدبیر نشود، علاوه بر آن که رسیدگی ها از یک روش شناسی پایه ای برخوردار نخواهند بود، ثبات نهادهای قضایی بومی و ملی با چالش هایی جدی مواجه خواهد شد.

ب- سوالهای تحقیق:

سوال اصلی ما در این پژوهش آن است که با توجه به تعریف مطرح شده از عدالت اداری و سازوکارهای موجود برای تحقق آن، رویه ی مهم ترین دادگاه اداری کشور ما یعنی دیوان عدالت اداری در بخش دعاوی ابطال مقررات دولتی چگونه ارزیابی می شود؟ در کنار این سوال اصلی سوالهای فرعی تری نیز مطرح می شود از جمله این که اساساً عدالت اداری چیست؟ مبانی آن کدامند؟ رویکردهای قابل شناسایی در عرصه ی رسیدگی های اداری و قضاوت اداری کدام ها هستند؟ وضعیت اجزای تحقق

^۱ - دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور به ترتیب به موجب اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وجود آمدند.

بخش عدالت اداری در کشور ما چگونه است؟ برای تحقق عدالت اداری در نظام حقوقی ایران به ویژه در عرصه ی دادرسی اداری چه تمهیداتی اندیشیده شده و چه سازوکارهایی را می توان عرضه کرد؟

ج- فرضیات تحقیق

فرضیه ی اصلی ما در این پژوهش آن است که عدالت اداری در شکل جدید خود مفهوم توأمان نظارت قضایی است و این نوع نظارت مولود پیدایش و شکل گیری دولت های مدرن و نظریات جدید در خصوص رابطه ی شهروندان و دولت و به عبارت دیگر پیوندهای فرمانروایان و فرمانبران است که تا حدود زیادی ملهم از عقاید دموکراتیک و لیبرالیستی است. مبانی و منابع تحقق عدالت اداری در کشور ایران را باید با توجه به این مسائل بررسی کرد. و به طور کلی بدون وارد شدن به مباحث پردامنه و پر طول و تفصیل جامعه شناختی - که اساساً خود موضوع بحث ما نیست - سعی داریم با عنایت به ظرفیت های موجود قانونمداری و تاکید بر تلاش هر چه بیشتر در جهت گسترش دامنه مباحث و مسائل عدالت اداری در حوزه ی قضایی و حقوق عمومی، راهکارها و سازوکارهای تحقق عدالت اداری را به ویژه در عرصه ی قضاوت اداری با تکیه بر رویه هیات عمومی دیوان در دو بعد قضاوت شهروندمحور و دولت محور مورد بررسی قرار دهیم. هدف ما در این نوشتار آن است که با ایضاح نسبی مفهوم عدالت اداری در ادبیات حقوق عمومی و کنکاشی در ابعاد و جوانب امروزی آن، با توجه به عملکرد دیوان عدالت اداری و به ویژه آراء هیات عمومی دیوان به ارزیابی فرایند عدالت اداری از راه سنجش رویکردهای قابل شناسایی - یعنی رویکردهای شهروند محور و دولت محور - در عرصه ی قضاوت اداری بپردازیم.

د- تاریخچه تحقیق:

تا جایی که نگارنده در مقام تحقیق بر آمد تا کنون تحقیقی با این ابعاد که به بررسی این مسئله در این سطح بپردازد وجود نداشته و غالب کارهایی در این مورد صورت گرفته به صورت پراکنده به برخی مطالب پرداخته که در شکل مقاله و گاه در حد گفتار یا گفتارهایی از کتاب های مربوطه بوده و جنبه ی جامع و کامل و منسجمی نداشته است.

ه- جنبه های کاربردی تحقیق:

این نوشتار یک پا در حوزه ی مبانی و مسائل نظری پیرامون عدالت اداری و پای دیگر در بخش سازو کارهای عملی و کاربردی مربوط به تحقق عدالت اداری به ویژه در عرصه ی قضاوت اداری دارد. به طور خلاصه این پژوهش می کوشد برای قضاوت اداری در عرصه ی نظر پایه ها و مبانی قابل قبولی تدارک بیند و بخشی از کارنامه ی قضاوت اداری را در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار دهد.

و- روش تحقیق:

در این پژوهش رویکرد ما بیشتر تلفیقی از دو شیوه ی تحلیلی و توصیفی خواهد بود.

ن- سازماندهی تحقیق

این پژوهش در سه فصل (مبانی، سازوکارها و عملکردها) تدوین یافته است. در فصل نخستین این پژوهش خواهیم کوشید با کنکاشی گذرا در مهم ترین نظریه های عدالت از سده های گذشته تا کنون به بازنمایی پیوند حقوق و دولت در قالب نظریه های حقوق طبیعی و وضعی و رفتار "عادلان" و "غیرعادلان" ی دولت پردازیم و عدالت اداری را در رابطه ای تنگاتنگ با مفهوم نظارت قضایی و دولت قانونمند نشان دهیم. در فصل دوم با عطف توجه به نظام حقوقی ایران مهم ترین سازوکارهای تحقق بخش عدالت اداری را در دو بخش آیین تصمیم گیری اداری و دادرسی اداری مورد بررسی قرار دهیم و در بخش اخیر به ویژه با مروری بر وضعیت دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی کنونی، رویکردهای قابل شناسایی در عرصه ی قضاوت اداری را معرفی نماییم و بالاخره در فصل سوم نیز با مروری بر آراء (از میان بیش از دوهزار و هشتصد رای) هیات عمومی دیوان عدالت اداری تلاش داریم نکات ضعف و قوت قضاوت اداری را در عرصه ی ابطال مقررات دولتی بررسی کنیم.

فصل اول:

مبانی و کلیات

عدل از ریشه ی عدلّ به معنای دادگری و عدالت، راستی و راست بودن، ضد ظلم و ستم، برابری و امری که در آن میانه روی باشد، است.^۱ معادل این واژه در زبان فارسی نو "داد" است که در اوستا *داته* و در فارسی میانه *داد* در اصل صفت مفعولی از ریشه ی *da* می باشد.^۲ آن واژه ی یونانی که به "عدالت" ترجمه شده است *Dikaisune* است. این لغت شامل معانی وسیع تری در زبان اصلی است که همه ی آنها از واژه ای که برای ترجمه اش انتخاب شده است (یعنی کلمه انگلیسی *Justice*) فهمیده نمی شود.^۳ از این تعبیر از عدالت می توان تحت عنوان عدل عام نام برد که آن مطلق درستکاری و راستی است و در مقابل آن عدل خاص است و آن بدین معناست که هر کس در جامعه ای که از افراد برابر و آزاد فراهم می آید با هم نوعان خود از روی انصاف و یکسان بینی رفتار کند و خود بر دو گونه است: توزیعی و اصلاحی.^۴ در رم باستان عدالت را به صورت آدمی و به سیرت فرشته یا الهه ای به نام ژوستیسیا (*Justicia*) مجسم نموده اند. شمشیر یا ترازویی یا هر دو در دست دارد و دیدگانش گاه به نشانه ی بی طرفی بسته است.^۵ در این فصل نخست معنای فلسفی عدالت را بررسی کرده و مفهوم عادلانه یا غیر عادلانه بودن اعمال دولت را در پرتو معانی ارائه شده نشان می دهیم. در مرحله ی بعد با پرداختن به مفهوم دولت در گستره ی اندیشه ی سیاسی و حقوقی، انقیاد دولت به حقوق (خواه حقوق طبیعی و خواه وضعی) را مطالعه کرده و بالاخره با توجه به ماحصل مسائل مطرح شده، به تعریف و

^۱ - حموی، صبحی: المنجد فی اللغة العربیة المعاصرة، بیروت، دارالمشرق، بی تا، ص ۹۵۴ - در این فرهنگ در تعریف عدالت آمده است: «میل فی الانسان او فضیلة فیہ تقوم علی احترام حقوق کلّ فرد او علی اعطائه ما هو حقّ طبیعی له» ص ۹۵۵

^۲ - مولائی، چنگیز: راهنمای زبان فارسی باستان، تهران، نشر شهر نامگ، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۸۲

^۳ - فاستر، مایکل برسفورد: خداوندان اندیشه سیاسی (ج ۱)، ترجمه ی جواد شیخ الاسلامی، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ ششم، ۱۳۸۳، ص ۴۰

^۴ - عنایت، حمید: بنیادهای اندیشه سیاسی در غرب، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، سال ۱۳۷۰، ص ۹۶

^۵ - صالح، علی پاشا: سرگذشت قانون، مباحثی از تاریخ حقوق، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۸۳، ص ۴۳

بخش اول: معنای عدالت در گستره ی اندیشه ی فلسفی

عدالت یکی از مهم ترین اهداف و آرمان های انسان است که تحقق آن خواسته ی تمام جوامع بشری است. به ظاهر همه داعیه آن را دارند و در سر رویای آن را می پزند. ولی دریغ که غوغاییان بسیاریند و پویندگان اندک شمار.

تمام تعاریفی که از عدالت شده نمودار مفهوم مجردی است که بر حسب سلیقه ها و مشربهای سیاسی و اجتماعی مصداق خارجی آن تغییر می کند. عدالت چهره های گوناگون دارد و از این نظر رهن است. به همین دلیل است که گاه سخن از عدالت مذهبی و اخلاقی و گاه دیگر از عدالت اجتماعی می شود تا این واژه ی فریبنده و آرمانی مفهوم مشخص پیدا کند.^۱

به نظر می رسد آرمان عدالت و مصداق های آن ثابت نیست و به جای عدالت معقول و جاودانه، باید از "عدالت زمانه" سخن گفت. دادرسان هنرمندان تمیز اخلاق و عدالت و تواناترین حامیان این ارزشها هستند و پای بندی روانی آنان به رعایت حرمت قانون و آراء گذشته ی خود و همچنین سلسله مراتب قضایی که به وحدت رویه ها می انجامد، از مهم ترین عوامل ایجاد نظم در اجرای عدالت و جلوگیری از آشفتگی راه حل ها در این زمینه است.^۲ عدالت، به معنی خاص کلمه، برابر داشتن اشخاص و اشیاء است. هدف عدالت همیشه تأمین تساوی ریاضی نیست. مهم این است که بین سود و زیان و تکالیف و حقوق اشخاص تناسب و اعتدال رعایت شود. پس، در تعریف عدالت می توان گفت: « فضیلتی است

^۱ - کاتوزیان، ناصر: مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ سی و یکم، ۱۳۸۱، ص ۶۶

^۲ - کاتوزیان، ناصر: فلسفه حقوق (ج ۱)، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، ۱۳۸۰، ص ۶۲۳

که به موجب آن باید به هر کس آنچه را که حق اوست داد.^۱ البته باید به این تعریف عاملی دیگر را افزود که اوّل بار سیسرون، متفکر و خطیب نامی روم، آن را بیان کرد: « باید به هرکس آنچه را که حق اوست داد به شرط این که به منافع عمومی زیان نرسد»^۲

در مفهوم کلی "عدالت" گفتگوی مهمی وجود ندارد، ولی همین که بخواهند از این مفهوم کلی قواعد جزئی بسازند، اختلاف سلیقه ها شروع می شود. دلیل اصلی این اختلاف ها تعارض دو چهره ی عمومی و خاص عدالت است و همین امر سبب می شود که دادرس گاه به قانون متوسل می شود و گاه به انصاف. گروهی قانونی را با مفهوم « مساوات و دادن حق به صاحب آن» منطبق می دانند و جمعی دیگر آن را ظالمانه می شمردند. درباره ی مبادله ی اموال و توزیع ثروت، به نظر پیروان حقوق فردی، عدالت اقتضاء می کند که بین ارزش کار و کالاهایی که مبادله می شود تساوی برقرار باشد و بهترین وسیله ی تامین این عدالت احترام به اراده ی طرفین است. ولی، طرفداران حقوق اجتماعی می گویند، این روش با انصاف منطبق نیست، زیرا در آن وضع بدنی و موقعیت اجتماعی افراد به حساب نیامده است و عدالت حکم می کند که تمام ثروت ملی بین مردم به تناسب لیاقت آنان تقسیم شود. در چگونگی این تناسب نیز اختلاف شده است که آیا ثروت باید به تساوی بین همه تقسیم شود، یا به نسبت نیاز یا سر انجام به نسبت ارزش و مقدار کاری که انجام می دهند.

با این همه، باید پذیرفت که مفهوم « برابری » به عنوان جوهر و اساس عدالت در همه ی این اختلاف سلیقه ها حفظ می شود: برای مثال، آنان که مایلند امتیازها و ثروت ها به تناسب لیاقت یا نیاز تقسیم شود، این قاعده را می پذیرند که سهم کسانی که دارای لیاقت یا نیاز یکسان هستند « برابر باشد ». به همین جهت، برابری را عدالت صوری و مجرد نیز نامیده اند تا نمودار اشتراک آن در همه ی اختلاف ها در چگونگی « اداره ی عدالت» است نه در مفهوم آن.^۳

به طور خلاصه، نه تنها اجرای عدالت هدف غایی حقوق است، موضوع کار و وظیفه ی دادرسان است. به گفته ی ویلی، حقوقدان فرانسوی، وظیفه ی دادرس در دعاوی این است که سهم متناسب هریک از دو طرف نزاع را در مالکیت و حقوق و تعهدات یا صلاحیت ها تعیین کند و به هرکس آنچه را شایسته است بدهد. قانونگذار و سایر حقوقدانان معاونان و دستیاران قضاوت در این توزیع عادلانه هستند. پس حقوق را باید « هنر توزیع » نامید.^۴

^۱ - همان ، ص ۶۱۵

^۲ - کاتوزیان ، ناصر : مقدمه علم حقوق ، ص ۶۵

^۳ - کاتوزیان، ناصر : فلسفه ی حقوق (ج ۱) ، صص ۲-۶۲۱

^۴ - همان ، ص ۶۳۹

حقوق به مثابه ی تابعی از اجتماع عمل می کند و همپای تحولات اجتماعی توسعه و تکامل می یابد. به تعبیر هانری لویی بروئل « حقوق اجتماعی ترین امر اجتماعی است و بیش از زبان و مذهب و هنر سرشت نهانی گروه های اجتماعی را نشان می دهد.»^۱ اندیشه های اجتماعی مسلط غالباً جهت دهنده به حقوق و نهادهای حقوقی هستند و آن ها را از خود متأثر می سازند. مبانی حقوقی در یک جامعه ریشه در سنن، باورها، اعتقادات و فرهنگ آن جامعه دارد و به شدت از جریان های اجتماعی تأثیر می پذیرد. برای مثال حقوق حاکم بر یک نظم اجتماعی لیبرال مبنایی فرد باورانه داشته و بر حاکمیت آزاد اراده ها تکیه کرده، و به مثابه ی طاق و مکمل حقوقی دکترین اقتصاد بازار- بازار عمل می نماید. بر عکس در یک نظام سوسیالیستی برمبانی اجتماعی حقوق تاکید شده و در حقیقت حقوق و اقتصاد و سیاست حلقه های پیوستاری هستند که ضرورت دولت مداخله جو را شالوده می ریزند. به طور خلاصه این نظم حقوقی ست که زاینده ی فکر و فضای حاکم بر جامعه است؛ هم از آن تأثیر می پذیرد و هم در بقا و دوام آن نقش دارد. ساختار و بافتی است "زنده" که رد پای آن را می توان در زندگی هرروزه ی مردم باز جست.

تأثیر اندیشه های فلسفی و اجتماعی بر نظام حقوقی حاکم بر یک جامعه غیر قابل انکار است. از این رو در بخش مبانی و به ویژه فلسفه ی حقوق محققین و حقوقدانان ناگزیر از پرداختن به اندیشه های جزئیات ساز فلسفی و اجتماعی اند تا وابستگی قالب ها و قواعد حقوقی به آن ها را در یابند و مبانی فلسفی و اجتماعی حقوق را برسند؛ چه قواعد حقوقی در خلاء شکل نمی گیرند و بازتاب واقعیت های هرروزه ی زندگی اجتماعی اند. در این میان اما مفهوم "عدالت" سرگذشتی جذاب و شورانگیز در گستره ی فکر فلسفی دارد. حقوق و عدالت گرچه مفاهیمی توأمان نیستند اما پیوندی ناگسستنی با هم دارند. به تعبیری «دو همزاد تاریخی اند.»^۲ حقوق کوششی در راه تحقق عدالت است. این کوشش در یک چهارچوب یا قالب اجتماعی معین و از راه برقراری زنجیره های چندجانبه دعاوی و تکالیف صورت می یابد.^۳ در فلسفه ی حقوق شناخت و بررسی مفهوم عدالت ارزشی همسان و همسنگ با مفهوم خود حقوق دارد.^۴ هدف حقوق تحقق "عدالت" است و در این راه، گاه در برخورد با نظم، از عدالت دور می

^۱ - رحیمی، مصطفی؛ حقوق و جامعه شناسی، تهران، انتشارات سروش، چاپ دوم، ۱۳۷۰، ص ۴۵

^۲ - کاتوزیان، ناصر؛ فلسفه حقوق (ج ۱)، ص ۶۲۸

^۳ - گورویچ، ژرژ؛ درآمدی به جامعه شناسی حقوقی، ترجمه ی حسن حبیبی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، اسفند ۱۳۵۲، (مقدمه ی مترجم) ص بیست

و یک

^۴ - Tebbit, Mark: *Philosophy of Law; An introduction* (London and New York: Routledge, 2005), p. 6.

افتد اگر چه گرایش به سوی آن را، به عنوان آرمانی مطلوب، همواره حفظ می کند.^۱ بدین لحاظ در جستجوی چیستی عدالت اداری ناگزیر از پرداختن هرچند اجمالی و مختصر به نظریه های عدالت هستیم تا با دستمایه ای که در حقیقت ماحصل بحث است راه مناسبی به سوی مفهوم مورد نظر خود از عدالت اداری بگشاییم.

مبحث اول: عدالت در اندیشه ی فلاسفه ی یونان و متالهان مسیحی

عدالت یکی از چند ارزش پایه و مشترک میان تمامی جوامع بشری است. به نحوی که یکی از بزرگترین اهداف انبیا و مصلحان همه ی جوامع انسانی تحقق بخشیدن به عدالت در شئون اجتماعی آن بوده است. اگر چه مفهوم اجمالی^۲ عدالت یکی است اما تاویل^۳ یا نظریه های عدالت بسیارند.^۴ بدین لحاظ همان طور که خواهیم دید در سیر تفلسف فیلسوفان و متفکران درگستره ی تاریخ انسانی معمای عدالت همواره موضوعی مهم و مناقشه زا بوده است چنان که کمتر فیلسوف یا اندیشه مندی را می شناسیم که متعرض مفهوم، مصادیق یا شقوق عدالت نشده باشد. برخی عدالت را تا حد الهه یا خدایگانی فرا برده اند که دارای ارزشی ذاتی است واز قداست آن سخن به میان آورده اند و برخی دیگر آن را به مرتبه زور فرو کاسته اند و با قدرت یکی دانسته اند. سابقه این مناظره را باید در جمهوریت افلاطون جویا شد. جائی که یک سوفسطائی به نام تراسیماخوس (یا تراسیماک) در گفتگو با سقراط اظهار می کند: « عادلانه چیزی است که در نظر قوی ترها خوشایند باشد»^۵

در عدالت تراسیماخوسی که زور با حق همسنگ و برابر است و اعتقاد بر این است که آن هایی که بیش از سهم عادلانه و در خور خویش می جویند در قیاس با کسانی که عادلند طعم خوشبختی را بیشتر می چشند،^۶ در واقع هر گونه امکان تفکیک میان حق و نا حق و در نتیجه هر گونه امکان ارزیابی عدالت و بی عدالتی از بین می رود. این که "حق یعنی حکومت قوی بر ضعیف" و "عدالت یعنی هر آنچه طرف قوی اراده کند" معنائی کاملاً انکاری دارد درست مثل این است که بگویند حقوق به نفسه نه پایه ومبنا

^۱ - کاتوزیان، ناصر: مقدمه ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، ص ۶۷ و نیز کاتوزیان، ناصر: فلسفه ی حقوق (ج ۱)، ص ۶۲۸ به بعد.

^۲ - Concept

^۳ - Conception

^۴ - استاینر، هیل: «مفهوم عدالت»، ترجمه ی محمد راسخ، نشریه مجلس پژوهش، شماره ی ۵۱، بهار ۱۳۸۵، ص ۱۳ به بعد.

^۵ - دل و کیو، ژرژ: فلسفه حقوق، ترجمه ی جواد واحدی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، بهار ۱۳۸۰، ص ۲۹

^۶ - واربرتون، نایجل: آثار کلاسیک فلسفه، ترجمه ی مسعود علیا، تهران، انتشارات ققنوس، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۲، ص ۱۲

دارد نه ارزش. برخی از حقوقدانان از جمله ایهرینگ از این نظریه دفاع کرده اند که در اعصار ابتدایی زور و حق واژه هایی معادل هم بوده اند. حتی اگر بپذیریم که اعمال قدرت در اعصار باستانی سهم بسزائی در تکوین حقوق داشته است این امر نیز غیر قابل انکار است که قبول وصف عادلانه یا مشروع برای قدرت (زور) فقط در حدی بوده که می توانسته با اصلی مقایسه شود که نتیجتاً تابع آن بوده و ارزش حقوقی خود را از آن می گرفته است. بر عکس هر جا قدرت یا زور فی نفسه و مستقل از هر گونه ضابطه قانونی غلبه یافته بی تردید جایی برای مفهوم حقوق نمی توانسته وجود داشته باشد. بنا براین درک فقدان مطلق حقوق برای ما غیر ممکن نیست ولی اگر حقوق وجود داشته باشد منطقاً فراتر از قدرت (زور) قرار دارد.^۱

با این تحلیل عدالت نیز به طریق اولویت در مقامی فراتر از قدرت قرار دارد و در حقیقت به معیاری می ماند که بدان می توان عادلانه یا غیر عادلانه بودن قدرت و اعمال آن را آزمود.

واژه عدالت یا دادگری در قاموس فلسفی افلاطون مفهوم خاصی دارد که آن را به زبان مصطلح امروز تقریباً می شود "اصول و معتقدات اخلاقی" ترجمه کرد. عدالت در نظر افلاطون عبارت از نوعی استعداد و تمایل درونی است. در انسان که جلوی احساسات و انگیزه های شدید وی را که طالب منافع خصوصی هستند می گیرد و بشر را از انجام کارهایی که ظاهراً به نفعش تمام می شوند ولی مورد نهي وجدانش هستند باز می دارد. یکسان دانستن اثر عدالت در تربیت نفس بشر و در اجتماعی کردن او اولین و اساسی ترین اصل در فلسفه سیاسی افلاطون است.^۲ عدل خاص از نظر افلاطون خود به دو نوع تقسیم می شود: عدالت توزیعی^۳ آن است که مناصب و احترامات و پاداشها و مزایای دیگر اجتماعی از روی شایستگی میان افراد تقسیم شود. و عدالت اصلاحی^۴ عبارت از ترتیباتی است که نارواییها و نادرستی هائی را که در روابط متقابل افراد پدید می آید را اصلاح می کند. مانند مقررات حقوق مدنی در مورد غضب که به موجب آن هرگاه کسی چیزی را به ناحق از کسی گرفته باشد باید به او باز پس دهد.^۵ ارسطو شاگرد افلاطون در آثار خود عدل مطلق را تعریف نکرده است ولی پیداست که مقصود از آن عدلی است که وابسته به نوع خاصی از نظام سیاسی و اجتماعی نیست بلکه رعایت آن برای سراسر جامعه ی بشری واجب است و بر روابط افراد نه به عنوان اعضای جامعه ای خاص بلکه به عنوان افراد انسان حکومت می کند. عدل نسبی که ارسطو آن را عدل سیاسی می نامد فقط در روابط دو تن به عنوان

^۱- دل وکیو، ژرژ: پیشین، صص ۳۰-۲۹

^۲- فاستر، مایکل برسفورد: پیشین، ص ۵۸

^۳-Distributive Justice

^۴-Corrective Justice

^۵- عنایت حمید: پیشین، ص ۹۶ و نیز بادینی، حسن: فلسفه مسئولیت مدنی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۸۹ به بعد.

اعضای جامعه ای خاص بانظام سیاسی معین تواند بود و رعایت آن نیز فقط در آن نظام سیاسی خاص واجب است.^۱

در قاموس ارسطو عدالت به معنی خاص عبارت است از برابر داشتن اشخاص و دادن به هر کس آنچه حق اوست و مقصود از برابر داشتن همیشه به این معنی نیست که همه یک اندازه سهم ببرند بلکه تناسب. باید رعایت شود و این حکم بیشتر در عدالت توزیعی باید مرعی باشد. نوع دیگر عدالت که ارسطو آن را عدالت معاوضی می داند در مقام تصحیح معاملات و رفتار مردم با یکدیگر است. به عبارت دیگر در مقام حکومت و داوری و در آن باب برابری باید رعایت شود نه تناسب و از آن جا که داوری و اجرای عدالت به وسیله قانون می شود باید متوجه بود که چون همیشه قانون بر همه ی کیفیات قضایا احاطه و شمول ندارد. بعضی اوقات رعایت انصاف بهتر از جمود بر قانون یعنی اجرای عدالت است.^۲

تعریف ارسطو از عدالت مورد اقبال گسترده ی متفکران و فیلسوفان پس از وی قرار گرفت بدین نحو که بیشتر تعاریفی که تا کنون از عدالت شده با اندک تفاوتی همان است که ارسطو گفته و حقوقدانان رومی مانند اولپین^۳ و سیسرون^۴ تکرار کرده اند. این تعریف ارسطو که « باید به هر کس آنچه را که حق اوست داد» در نوشته های اولپین و در کتاب دیژست مورد قبول قرار گرفته و سیسرون عامل دیگری به آن افزوده است و عقیده دارد: «باید به هر کس آنچه را که حق اوست داد به شرط این که به منافع عمومی زیان نرسد».^۵

مفهوم عدالت در اندیشه آباء مسیحی در قرون وسطی صبغه ای مذهبی به خود می گیرد و با باورداشت های رایج در میان مسیحیان پیوند می خورد. آرمان جامعه ای که قدیس اگوستین "شهر خدا" می نامد تحقق بخشیدن به دو مطلوب بزرگ انسانی در دنیا است: صلح و عدالت. به نظر قدیس اگوستین عدالت عبارت است از مطابقه با نظم و هر جامعه ای برای خود نظم و نظامی دارد. عدالت حقیقی هر دولت بسته به انطباق اعمال آن دولت است با یک نظام جهانگیر و جهانگستر و خیلی محتمل است که چنین دولتی نیروی خود را برای تعدی به نظام ربّانی و مقرّرات آن به کار برد و در چنین وضعی از عنوان دستگاهی که اوامر خدا را نقض کرده چیزی کسر نخواهد شد. یعنی کماکان نام دولت را حفظ خواهد کرد ولی دیگر نمی شود آن دولت را عادل نامید و اطاعتی که شهروندان کشور از اوامر چنین دولتی می کنند اطاعتی صحیح و عادلانه نخواهد بود. از این قرار عدالت مطلق در درجه ی اول به نظام ربّانی که

^۱ - عنایت، حمید: پیشین، ص ۹۶

^۲ - فروغی، محمد علی: سیر حکمت در اروپا، تهران، انتشارات زوار، چاپ چهارم، بهار ۱۳۸۷، صص ۵-۵۴

^۳ - Ulpein
2-Cicero

^۵ - کاتوزیان، ناصر: مقدمه علم حقوق، صص ۵-۶۴

افاق گستر است تعلق دارد و در درجه دوم ممکن است به نظامی تنگتر و محدودتر تعلق گیرد. (البته تا حدی که این "نظام محدود" با آن نظام اصل ملکوتی تطبیق کند) خلاصه ی کلام اینکه هر آنجا که یک نظام دولتی و سیاسی با آن نظام ریانی که شامل آفاق و اکناف است تطبیق کرد اطاعت از اوامر چنین دولتی عین اطاعت کردن از اوامر الهی خواهد بود.^۱

قدیس توماس (طما) داکن در تعریف عدالت به پیروی از حقوقدانان روم می گوید: عدالت عبارت است از اراده ثابت و دائمی است که غایت و هدفش این است که به هر کس حقش را بدهد. نیز در نتیجه تأثیر عمیق عقاید ارسطو در افکار و نظریاتش مساوات را اساس عدالت می داند و اظهار می کند که مساوات باید یا مبتنی بر طبیعت باشد یا بر تصمیم واراده ی افراد. قانون مدون انسانی منبع حقیقی حقوق و عدالت به شمار می رود. اما توماس داکن خاطر نشان می کند که قوت و اعتبار آن از جهت مدون و مکتوب بودن قانون نیست بلکه ناشی از طبیعت آن است. بنا بر این طبق نظر توماس داکن هر زمان که حقوق مدون از عدالت طبیعی منحرف شود به فساد و تباهی می گراید. پس به طور خلاصه قدیس توماس هدف اصلی عدالت را تنظیم و ترتیب روابط افراد بشر با یکدیگر می داند که ماهیت آن مساوات می باشد.^۲ وی بر این نکته اصرار دارد که نظم جهان بنا به اراده ی پروردگار عالمیان درست و دادگرانه است. اگر زمامداران و نیرومندان و رؤسا عادل نباشند اراده ذات احدیت را مورد تجاوز قرار داده اند. لذا در این موارد فرد انسان می تواند و آزاد است که از اطاعت چنین قدرت هایی سر باز زند. این بینش که آزادی اراده ی انسان رادر سنجش عادلانه بودن دولت می پذیرد و به افراد امکان می دهد تا بر حسب قانون طبیعت درباره ی آن به داوری بنشینند مایه ی تفکر لیبرالی در مورد دولت به شمار می آید.^۳

قدیس توماس آکویناس تعریف ارسطو از عدالت را می پذیرد. وی گفتار ارسطو را درباره ی ماهیت جامعه انسانی می پذیرد ولی خود این جامعه را تحت قدرت یک جامعه ی یزدانی قرار می دهد و بدین ترتیب از قانون یزدانی به منظور محدود کردن حوزه ی قدرت سیاسی بهره می گیرد چه طبق نظر توماس آکویناس دولت از مذهب بی نیاز نیست و هر آنجا که حوزه وظایفشان مشترک باشد تابعیت از آن دولت است.^۴

^۱ - فاستر، مایکل برسفورد: پیشین، صص ۶-۴۵

^۲ - عزیزی، محسن: تاریخ عقاید سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم، ۱۳۸۴، صص ۳۹۲ و ۳۸۸

^۳ - قاضی، ابوالفضل: حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۷۲، صص ۴۰-۱۳۹

^۴ - فاستر، مایکل برسفورد: پیشین، صص ۵۰۷

مبحث دوم: عدالت در اندیشه دانشمندان مسلمان

در جهان اسلامی پیرامون عدالت بحث‌ها در گرفت و حکما و فقها در خصوص مفهوم، مصادیق و شقوق عدالت به بحث و ارائه‌ی نظر پرداختند. گزارش این مسئله خود نیازمند بحثی جامع و گسترده است که در این مختصر نمی‌گنجد. بنابراین به نحوی موجزو گذرا به بحث در خصوص سیر عدالت در جهان اسلامی می‌پردازیم و مفصل آن را به کتاب‌های مربوطه واگذار می‌کنیم.

در جهان اسلامی عدالت صبغه‌ای دینی و اخلاقی به خود گرفت. خداوند متعال خود حضرت عدل است و عادل از صفات اوست. این عدالت آن‌چنان است که اولیاء و عارفان از عدل خداوند به عفو او پناه می‌جویند.^۱ صرف نظر از مناقشات کلامی اشاعره و معتزله پیرامون عدل که پرداختن به آن موضوع بحث ما نیست^۲، خواجه نصیرالدین طوسی بر آن است که «در فضیلت هیچ فضیلت کاملتر از عدالت نیست.» و عادل را کسی می‌داند که «مناسبت و مساوات می‌دهد خبرهای نامتناسب و نامتساوی را.»^۳ و تحت تاثیر دیدگاه ارسطویی و به نقل از وی می‌آورد که «عدالت جزوی نبود از فضیلت بلکه همه فضیلت بود بأسرها و جور که ضد اوست جزوی نبود از رذیلت بلکه همه رذیلت بود بأسرها»^۴

به طور کلی تعریف از عدالت و تعیین میزان و مناط برای تشخیص آن در مباحث فقهی بسیار ضرورت داشته است زیرا نه تنها عدل یکی از اصول پنجگانه دین اسلام است و بایستی شناخته شود و نه تنها قاضی و حاکم مکلف گشته‌اند که به دستور «و اذا حکمتم بین الناس ان تحکمو بالعدل» از روی عدالت فصل خصومت نمایند بلکه علاوه از آنها اثبات دعاوی در امر دادرسی و تعیین کیفر جرائم و اجرای عقد طلاق و بعضی دیگر منوط به شهادت گواهان و شهود عادل بوده است. حاکم شرع و قاضی و کاتب و مجتهد و امام جماعت نیز بایستی به صفت عدالت متصف باشند.^۵

در مبانی فقه اسلامی راجع به توصیف از حقیقت عدالت به واقعیت‌های برونی و اجتماعی یعنی به امور محسوس و مشهود زندگانی توجه شده است و اکثر دانشمندان اسلامی عدالت را به رفتار و کردار برونی انسان در عمل به محاسن و واجبات و دوری از قبائح و منهیات تعریف نموده‌اند.^۶ به طور خلاصه در

^۱ - اللهم احملنی علی عفوک و لا تحملنی علی عدلک (شریف رضی: نهج البلاغه)

^۲ - برای بحث در این زمینه رجوع کنید به: مطهری، مرتضی؛ عدل الهی، انتشارات صدرا، چاپ هفتم، آبان ۱۳۷۲، ص ۱۸ به بعد.

^۳ - طوسی، خواجه نصیرالدین: اخلاق ناصری، تصحیح و توضیح: مجتبی مینوی، علیرضا حیدری، تهران، انتشارات خوارزمی، چاپ اول، ۱۳۵۶، صص ۱۳۱ و ۱۳۳

^۴ - همان، ص ۱۳۶

^۵ - جوان، موسی: مبانی حقوق (ج ۱)، تهران، شرکت چاپ رنگین، چاپ اول، ۱۳۲۶، ص ۲۷۵

^۶ - همان، صص ۸-۲۷۷