فصلنامه علمی
مطالعات حقوق بشر اسلامی

بررسی حقوقی جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

شروین پاکدین پور[1] مرتضی الیاسی[2] حجت الله ابراهیمیان[3]

۳۸
دوره ۱٤، شماره ۳، پیاپی ۳۸
پاییز ۱٤۰٤
مقاله پژوهشی
تاریخ دریافت:
۱٤۰٤-۰۱-۱۵
تاریخ پذیرش:
۱٤۰٤-۰۸-۰٤
صص: ۲۰-۱
شاپا چاپی: ۲۳۲۲-۵۶٤۵
رتبه علمی
ب
بررسی صحت گواهی در :
JOURNALS.MSRT.IR

چکیده

عدالت اداری از ارکان بنیادین نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و جلوه ای از عدالت اجتماعی به شمار می رود. این مفهوم، در ا صول قانون ا سا سی و قوانین عادی کشور جایگاهی ویژه دارد و هدف آن، صیانت از حقوق شهروندی و ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری است. نظارت عامه به عنوان یکی از ابزارهای تحقق عدالت اداری، زمینه ی شفافیت، پاسخ گویی و پیشگیری از تخلفات اداری را فراهم می سازد.

این پژوهش با رویکرد توصیفی – تحلیلی، به بررسی حقوقی جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می پردازد. یافته ها نشان می دهد که اصولی همچون اصل هشتم قانون اساسی و همچنین ماده بیست و هشتم و چهل وچهارم قانون مدیریت خدمات کشوری، بستر حقوقی لازم را برای مشارکت مردم در نظارت بر عملکرد دستگاه های اجرایی فراهم کرده اند.

در نتیجه عدالت اداری در نظام حقوقی ایران جایگاهی محوری دارد و نظارت عامه می تواند با ایجاد ارتباط میان مردم و نهادهای اداری، نقش موثری در تحقق اهداف عدالت اداری ایفا کند.

کلیدواژه‌ها:

نظارت، عدالت اداری، نظارت عامه، تحقق عدالت اداری، حقوق بشر اسلامی

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.
۲. استادیار گروه حقوق، دانشگاه طلوع مهر، قم، ایران. (نویسندهٔ مسئول)elyasimorteza46@yahoo.com
۳. استادیار گروه حقوق، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

مقدمه و بیان مسأله

امروزه مفهوم عدالت اداری به عنوان یکی از مفاهیم بسیار مهم و کلیدی در حقوق اداری به شمار می رود، بد ین شکل که در صورت جاری شدن مفهوم عدالت در عدالت اداری می توان شاهد شکل گیری و تحقق عدالت اداری به صورت عادلانه محور گردید.

عادلانه محور بودن مفاهیم حقوقی امروزه به عنوان یکی از نکات اصلی و اساسی قلمداد می شود، برای آنکه بتوان به یک نظام حقوقی جامع و مانع در خصوص عدالت اداری دست یافت می بایست آن را در سه بخش قانون گذاری، اجرا و همچنین نظارت مورد بحث و بررسی قرار داد. به عبارت دیگر به نظر می رسد که بخش های قانون گذاری، اجرا و همچنین نظارت بر عدالت اداری هر یک به تنهایی شرط لازم برای تحقق و شکل گیری عدالت اداری می با شند، اما تنها در صورتی که هر یک از این سه بخش به صورت عادلانه محور در کنار یکدیگر قرارگیرند، می توان شاهد شکل گیری و تحقق عدالت اداری به صورت عادلانه محور شد.

برای دست یابی به عدالت اداری عادلانه محور می بایست به عادلانه محور نمودن هر یک از بخش های قانون گذاری، اجرایی و همچنین نظارتی در خصوص مفهوم حقوقی عدالت اداری دست یافت.

یکی از زمینه های بسیار ضروری جهت شکل گیری و تحقق عدالت اداری به صورت عادلانه محور، بحث نظارت بر مفهوم عدالت اداری می باشد. نظارت بر مفاهیم حقوقی علی الخصوص مفهوم عدالت اداری همواره می تواند دارای اثرات و برکات فراوانی در زمینهٔ عدالت اداری باشد، زیرا یک نظارت دقیق، صحیح و شایسته همواره می تواند موجبات تحقق و شکل گیری عادلانه محور عدالت اداری را فراهم بنماید.

بر اساس ایده اداره خوب تصمیمات اداری باید مستدل و مستند باشد و مقام تصمیم ساز مکلف است با ارائه دلایل و مستندات تصمیمات خود را بیان کند، همچنین شهروندان حق مشارکت در تصمیم گیری هایی را دارند که بر حقوق و منافع آن ها اثرگذار است (رسولی، رضایی نژاد، ۱۴۰۳، ص ۴۲۱).

به راستی نظارت می تواند چه اثراتی در زمینهٔ تحقق و شکل گیری عدالت اداری داشته باشد؟ و همچنین انواع نظارت هایی که می توانند در خصوص عدالت اداری به کار بروند تا شاهد شکل گیری و تحقق عدالت اداری عادلانه محور شد چه نظارت هایی می با شند؟ در خصوص نظارت های حاکم بر عدالت اداری می توان به چندین نظارت ا شاره نمود که یکی از مهم ترین، اصلی ترین و کلیدی ترین نظارت‌های حاکم بر عدالت اداری، نظارت عامه می باشد.

در نتیجه مباحث نظارتی بر مفاهیم حقوقی امروزه از اهمیّت بسیار زیادی برخوردار می باشند، به این ترتیب که از طریق یک نظارت جامع و مانع بر مفاهیم حقوقی علی الخصوص عدالت اداری می توان شاهد شکل گیری و تحقق مفاهیم حقوقی به صورت

عادلانه محور گردید. نظارت بر مفهوم عدالت اداری می تواند موجبات تحقق و شکل گیری عادلانه محور عدالت اداری و همچنین اجرای دقیق و شایستهٔ عدالت اداری را فراهم بنماید.

بنابراین ضرورت داشت پژوهشی جدید در این زمینه یعنی بررسی حقوقی جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری ا سلامی ایران صورت بپذیرد تا به این صورت بتوان به جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری د ست یافت.

در این مقاله برای برر سی مو ضوع، مطالب در چهار مبحث مورد برر سی قرار خواهند گرفت: (مبحث نخ ست) واکاوی مفهوم عدالت و چیستی مفهوم عدالت اداری ؛ (مبحث دوم) چیستی مفهوم نظارت و انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری ؛ (مبحث سوم) برر سی چیستی، مبنای شرعی و مبنای قانونی نظارت عامه و در نهایت، (مبحث چهارم) برر سی تأثیرگذاری نظارت عامه در تحقق عدالت اداری.

مبحث نخست: واکاوی مفهوم عدالت و چیستی مفهوم عدالت اداری

برای آشنایی با جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در وهلهٔ نخست می بایست به واکاوی مفهوم عدالت پرداخت که متوجه شد عدالت اداری به چه معنا می با شد تا به درکی عمیق و صحیح درخصوص مفهوم عدالت اداری دست یافت.

گفتار نخست: واکاوی مفهوم عدالت

برای آنکه به یک درک صحیح، عمیق، جامع و مانع درخصوص مفهوم عدالت اداری د ست پیدا کرد ابتدا می بایست با مفهوم عدالت آ شنا شد، به این صورت در ادامه به واکاوی مفهوم عدالت پرداخته خواهد شد و سپس مفهوم عدالت اداری مورد برر سی قرار می گیرد.

الف- عدالت فلسفی (عدالت از دیدگاه فلاسفه)

در فل سفه به چی ستی یک مفهوم پرداخته می شود تا به عمق مفاهیم پی برد، برای آنکه بتوان عدالت را از دیدگاه فل سفی مورد بحث و بررسی قرار داد در وهلهٔ نخست می بایست به تعریف این مفهوم از نظر و دیدگاه فلاسفه پرداخت.

درخصوص دیدگاه فلا سفه به عدالت می توان به تعریفی که ار سطو از عدالت دا شته ا ست ا شاره کرد. ار سطو بیان می دارد؛ « عدالت عبارت ا ست از رفتار برابر با برابرها و رفتار نابرابر با « نابرابرها» متنا سب با میزان نابرابری آنها ». البته در این جا می بایست به این نکته توجه داشت که ارسطو میان دو نوع از عدالت یعنی عدالت تصحیحی[1] و هم چنین عدالت توزیعی[2] تمایز قائل می شود به این صورت که از نظر ارسطو آن چیزی که در اصل مورد توجه قانون گذار است عدالت توزیعی است. عدالت تصحیحی عبارت

---

۱ -Corrective Justice

۲ -Distributive Justice

است از آنکه دادگاه از طریق آن خطای یک شخص علیه دیگری را جبران می کند، در مقابل عدالت توزیعی عبارت است از این که طبق آن به هر کس هر آنچه سزاوار او است، داده می شود (وکس، مترجم: آقایی طوق، انصاری، ۱۳۹۷: ص۷۴).

ب- عدالت کیفری

قلمرو و زمینهٔ عدالت کیفری[۱] عبارت اســـت از مجازات مجرمان، به عبارت دیگر هنگامی که فرد یا افرادی به خاطر فعل و یا ترک فعل مورد مجازات واقع می شـــوند «عدالت کیفری» ظهور و بروز می نماید. اصـــول عدالت کیفری شـــامل ســـزاواری، اعلام عمومی، اعلام پیشین و تناسب جرم و مجازات می باشند. سزاواری عبارت است از اینکه فردی که به عنوان دریافت کنندهٔ مجازات است می بایست مرتکب فعلی نادرست شده باشد تا مستوجب مجازات بشود. به عبارت دیگر مؤلفهٔ سزاواری ترجمان دیگری از ا صل شخ صی بودن جرایم و مجازات ها می با شد. اعلام عمومی به این معنا ست که نادر ست بودن یک فعل و یا ترک فعل به صورت رو شن و معین بیان شود به عبارت دیگر قانون مجازات باید به طور عمومی اعلام بشود، به گونه ای که تمامی افرادی که ممکن است مصداق آن قرار گیرند، قبل از آن که کاری که به موجب قانون ممنوع شده است را انجام دهند، از ممنوعیت آن باخبر شوند. اعلام پیشین به این معنا ست که؛ هیچ کس به خاطر کاری که در زمان ارتکاب آن به عنوان جرم اعلام نشده با شد، مستحق مجازات نمی باشد. در این خصوص می توان به اصل یکصد و شصت و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد، این ا صل بیان می دارد؛ «هیچ فعل یا ترک فعلی به ا ستناد قانونی که بعد از آن و ضع شده است جرم محسوب نمی شود.». البته به این نکته نیز می توان اشـــاره نمود که اصـــل اعلام پیشـــین، ترجمان دیگری از قاعدهٔ قبح عقاب بلا بیان اســـت. یکی دیگر از مؤلفه های ا صلی، ا سا سی و کلیدی در زمینهٔ ا صول عدالت کیفری، تنا سب میان جرم و مجازات می با شد. امروزه ا صل تنا سب میان جرم و مجازات یکی از ا صول م سلم و پذیرفته شدهٔ کیفری ا ست و به این معنا می با شد که می بای ست میان مجازات و جرم ارتکابی، تناسب وجود داشته باشد (حاجی حیدر، ۱۳۸۸: صص ۲۷-۲۵).

ج- عدالت اجتماعی

یکی دیگر از انواع عدالت، عدالت اجتماعی[۲] می باشـــد. امروزه عدالت اجتماعی به عنوان یکی از مهم ترین انواع عدالت می باشد. عدالت در معنای موسع خود به معنای عدالت اجتماعی می باشد زیرا عدالت در روابط اجتماعی عیان می شود. بنابراین هدف اصـــلی عدالت اجتماعی ایجاد تعادل میان دو اصـــل آزادی و هم چنین توزیع برابر امکانات اقتصـــادی و اجتماعی می باشـــد (ســـید فاطمی، ۱۳۹۶: ص۷۰).

د- عدالت حقوقی

۱ - Criminal Justice

2- Social Justice

یکی دیگر از انواع عدالت، عدالت حقوقی[1] می‌با شد. حقوق در معانی متفاوتی به کار می رود. در برخی مواقع حقوق به معنای مجموعه ای از قواعد بر اشخاص از این جهت که در اجتماع هستند می باشد، در جایی دیگر حقوق به معنای امتیاز و توانایی برای ا شخاص می با شد، در یک معنی دیگر حقوق به معنای د ستمزد می با شد ولی آنچه که از تعریف حقوق مدنظر می با شد عبارت است از؛ دانشی که به تجزیه، تحلیل و کنکاش قواعد حقوقی و سیر تحول آن می پردازد (کاتوزیان،۱۳۹۰: صص ۱۴-۱۳).

حال پس از آ شنایی با مفهوم «حقوق» می توان با مفهوم عدالت حقوقی آ شنایی پیدا کرد، عدالت حقوقی عبارت ا ست از اینکه؛ تمامی افراد یک جامعه تحت حمایت قوانین و مقررات موجود در یک جامعه قرار دارند و در نتیجه قوانین و مقررات از شخص دارای حق، جانب داری خواهد نمود.

گفتار دوم: چیستی مفهوم عدالت اداری

حاکمیت خوب از طریق مشارکت شهروندان در تعیین مقامات و شکل گیری سیاست های حاکم تحقق می یابد. تنها با تحقق این نظارت از سوی مردم است که کارکردهای اداری در راستای تقاضاهای شهروندان تدوین، اجرا و پایش می گردد. حق مشارکت دارای دو جزء ا ست که عبارتند از حق آگاهی و حق اثر گذاری از طریق دا شتن سهم در نظام ت صمیم گیری و ت صمیم سازی (نوروزپور، پروین، رستمی، حسینی صدرآبادی، ۱۴۰۱: ص ۱۸۶).

برای آشنایی با چیستی مفهوم عدالت اداری[2] در وهلهٔ نخست می بایست به پایه های قانونی عدالت اداری اشاره شود. در این خصوص، یعنی پایه های قانونی عدالت اداری به بندهای ۹ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استناد می شود. این اصل بیان می دارد؛ « دولت جمهوری ا سلامی ایران موظف ا ست برای نیل به اهداف مذکور در ا صل دوم، همهٔ امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... » که در بند ۹ و ۱۰ بیان شده است؛

بند ۹ اصل سوم قانون اساسی؛ «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی.»

بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی؛ « ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.»

بنابراین در بند ۹ ا صل سوم به م سألهٔ عدالت محوری ا شاره شده ا ست و در بند ۱۰ ا صل سوم نیز م سألهٔ ایجاد نظام اداری صحیح مورد توجه واقع شده است، به نظر می رسد در صورتی که این دو بند، یعنی بند ۹ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی در کنار یکدیگر قرار گیرند، از مجموع این دو بند می توان به مفهوم عدالت اداری دست یافت.

الف- منظومهٔ نخست عدالت اداری

1-legal Justice
۲- Administrative Justice

در این قسمت و دو قسمت آتی سعی و کوشش می گردد به توصیف و تعریف عدالت اداری پرداخته شود. توصیف عدالت اداری در سه منظومه تجزیه و تحلیل می شود، که اکنون به شرح و بررسی منظومهٔ نخست عدالت اداری و در ادامه به بررسی دو منظومهٔ دیگر عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

نخستین منظومهٔ عدالت اداری، عدالت اداری از جنبهٔ تصمیم گیری و تصمیم سازی می باشد؛ این دیدگاه از عدالت اداری دارای دو پایهٔ اصلی، اساسی و کلیدی می باشد که این دو پایه ی اصلی و اساسی شکل دهندهٔ این دیدگاه از عدالت اداری می باشند، این دو پایه عبارت‌انداز؛ ۱- عدالت اداری پیشینی و ۲- عدالت اداری پسینی.

۱- عدالت اداری پیشینی

عدالت اداری پیشینی عبارت است از اینکه ؛ قبل از تصمیم گیری و یا به عبارت دیگر تصمیم سازی اداری یکسری از مؤلفه ها و نکات مورد توجه و عنایت قرار بگیرد تا تصمیم اتخاذ شده به عنوان یک تصمیم اداری صحیح، شایسته و همراه با اصول عدالت محور تلقی گردد. به عبارت دیگر عدالت اداری پیشینی مجموعه ای از تدابیر و اندیشه هایی می باشد که از طریق آن می توان اقدام به اصلاح و بهبود و یا به عبارت دیگر ارتقاء تصمیم گیری و تصمیم سازی اداری نمود.

۲- عدالت اداری پسینی

عدالت اداری پسینی عبارت است از اینکه؛ پس از این که یک تصمیم اداری اتخاذ گردد ولی از طرف دیگر ارباب رجوع آن را مغایر قوانین و مقررات بداند و سعی و کوشش در جهت اصلاح و یا حتّی ابطال آن تصمیم از راه حقوقی بگیرد. به عبارت دیگر در صورت بروز و ایجاد نارضایتی و اختلاف میان مخاطب و یا مخاطبان تصمیم اداری و مرجع تصمیم گیری اداری و در صورت خواست مخاطب و یا مخاطبان تصمیم برای اصلاح، جایگزینی و یا حتّی ابطال تصمیم اولیه و احیاناً جبران خسارت ناشی از تصمیم ناصحیح و اشتباه این امکان وجود دارد که موضوع در مراجع دارای صلاحیت مورد بررسی و تجدید نظر مجدد قرار بگیرد (رستمی، رنجبر، ۱۳۹۳: صص ۱۲۴ و ۱۲۱).

ب- منظومهٔ دوم عدالت اداری

منظومهٔ دوم عدالت اداری، عدالت اداری استخدامی است. برای آنکه به پایه های قانونی عدالت اداری استخدامی دست یافت به مادهٔ بیست و هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین مادهٔ چهل و چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری استناد می گردد. مادهٔ ۲۸ قانون مدیریت خدمات کشوری بیان می دارد؛ « دولت مکلف است به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین نامه ها، شیوه نامه ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.»

از مادۀ بیست و هشتم این نتیجه حاصل می گردد که در این ماده رضایت و عدم رضایت ارباب رجوع از عملکرد کارمندان را به عنوان یک عامل مؤثر در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره مندی از سایر امتیازات استخدامی دانسته است.

از طرف دیگر مادۀ چهل و چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری اشعار می دارد؛ « به کارگیری افراد در دستگاه های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به طور عمومی نشر آگهی می گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان پذیر است...»

از مادۀ چهل و چهارم نیز این نتیجه حاصل می شود که بیان دو شرط: الف- پذیرفته شدن در امتحان عمومی و ب- پذیرفته شدن در امتحان یا مسابقه تخصصی به اصل برابری در به کارگیری افراد در دستگاه های اجرایی به عنوان یکی از الزامات به کارگیری افراد در دستگاه های اجرایی اشاره دارد.

اصل برابری فرصت های شغلی و یا به عبارت دیگر اصل پذیرش به خدمت و منع تبعیض در استخدام و اشتغال یکی از مصادیق حقوق بشر محسوب می شود. وظیفه قانون گذار در هر جامعه این است که امکانات و تسهیلات اقتصادی، اجتماعی و طبیعی را به طور یکسان در اختیار همه افراد جامعه قرار دهد(رازینی، پروین، حبیبی،۱۴۰۳: ص ۲۰).

با توجه به ماده های بیست و هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری و همچنین مادۀ چهل و چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری می توان گفت به دو شاخص در زمینۀ عدالت اداری استخدامی یعنی رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان در ارتقاء، انتصاب، تمدید قراردادهای استخدامی و بهره مندی از سایر امتیازات استخدامی و همچنین برقراری اصل « برابری » در استخدام اشاره نمود.

ج- منظومۀ سوم عدالت اداری

سومین و آخرین منظومه از منظومه های عدالت اداری، عدالت اداری سازمانی می باشد. در این نوع از دیدگاه عدالت اداری مواردی از قبیل حقوق و تکالیف مستخدمین عمومی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در این جا منظور از حقوق تنها درآمد مستخدمین عمومی نمی باشد بلکه منظور از حقوق، توانایی ها و توانمندی ها و هم چنین ابزارهایی می باشد که قانون به مستخدمین عمومی در جهت ایفای هر چه بهتر مسئولیت شان اعطا می کند. بنابراین واژه‌ی حقوق در عدالت اداری سازمانی در معنای موسع خود می باشد، یعنی هم شامل درآمد و هم شامل توانایی ها و توانمندی ها و همچنین ابزارهایی می باشد که قانون گذار برای انجام هر چه بهتر مسئولیت مستخدمین عمومی به آن ها اعطاء می کند.

مبحث دوم: چیستی مفهوم نظارت و انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری

برای دستیابی به یک نظام حقوقی جامع و مانع درخصوص مفهوم عدالت اداری می بایست این مفهوم حقوقی را از جهت نظارتی نیز مورد بحث و بررسی قرار داد. امروزه یکی از مراحل تحقق و شکل گیری عدالت اداری عادلانه محور بحث نظارت[1] در تحقق عدالت اداری می باشد.

---

۱ – Supervision

بنابراین در وهلهٔ نخست به چیستی مفهوم نظارت و سپس بعد از آن به بررسی انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

گفتار نخست: چیستی مفهوم نظارت

در حقوق مدرن امروزی برای آنکه بتوان یک مفهوم حقوقی را به صورت جامع و مانع مورد بررسی قرار داد می بایست آن را از سه جهت و یا به عبارت دیگر سه دیدگاه قانون گذاری، اجرایی و هم چنین نظارتی مورد بحث، بررسی و تجزیه، تحلیل قرار داد. مفهوم حقوقی عدالت اداری نیز از این قاعده مستثنی نمی باشد به این صورت که برای دست یافتن به یک نظام حقوقی جامع، مانع و به هم پیوسته درخصوص مفهوم حقوقی عدالت اداری باید آن را در سه بُعد قانون گذاری، اجرایی و نظارتی مورد کنکاش قرار داد.

به بیان دیگر شرایط لازم برای تحقق و شکل گیری عدالت اداری عادلانه محور، شرط قانون گذاری صحیح و شایسته، شرط اجرای جامع و هم چنین شرط نظارت دقیق و عادلانه محور بر مفهوم عدالت اداری می با شد، بنابراین در صورتی که هر یک از شرایط قانون گذاری، اجرایی و نظارتی را به تنهایی شرط لازم جهت تحقق و شکل گیری عادلانه محور عدالت اداری تلقی شود به تبع آن در کنار یکدیگر قرار گرفتن این شرایط لازم، زمینه ساز شرط کافی جهت تحقق و شکل گیری عدالت اداری عادلانه محور می شود.

کلیدی ترین اثری که بر قانون گذاری شایسته مترتب است بروز و پیدایش حاکمیت قانون در جامعه است. قانون گذاری شایسته و اصول آن در پرتو نظریه ی حاکمیت قانون تبیین می گردد. این اصول به طور کلی متناظر با کیفیت قانونی است که باید در خدمت شهروندان و تضمین حقوق آنها باشد(فرامرزی، پروین، پاشای امیری، ۱۴۰۲، ص ۱۱۱).

خلاصه سیر منطقی، عقلانی و به هم پیوستهٔ مفهوم حقوقی عدالت اداری، بررسی عدالت اداری از جهات و یا به عبارت دیگر بُعدهای قانون گذاری، اجرایی و نظارت می باشد، زیرا قانون گذاری صحیح و شایسته درخصوص عدالت اداری می تواند منجر به اجرای عادلانه محور عدالت اداری در مرحلهٔ اجرایی بشود و از طرف دیگر یک نظارت دقیق، صحیح و شایسته نیز می تواند تضمین کنندهٔ اجرای عادلانه محور عدالت اداری در بُعد اجرایی عدالت اداری بشود.

بحث نظارت در تحقق عدالت اداری از درجهٔ اهمیت بسیار بالایی برخوردار است زیرا از طریق یک نظارت عادلانه محور بر عدالت اداری موجبات تحقق و شکل‌گیری عدالت اداری عادلانه محور فراهم می شود.

در خصوص تعریف نظارت می توان به دو تعریف عام و خاص اشاره نمود؛ به این صورت که نظارت به صورت عام به معنای فرایند بررسی اجرای صحیح قانون می باشد و از طرف دیگر نظارت به صورت خاص به معنای فرایند بررسی صحت مصوبات و اقدام متناسب با آن می باشد (مرتضایی، ۱۳۹۰: ص ۴۴).

یک نظارت دقیق، صحیح و شایسته می تواند به عنوان یک عامل تضمین کننده در جهت اجرای عادلانه محور عدالت اداری تلقی بگردد، زیرا یکی از برکات و آثار نظارت بر مفهوم حقوقی عدالت اداری این موضوع می باشد که علاوه بر آن که یک نظارت دقیق صحیح و همچنین شایسته می تواند باعث عادلانه محور شدن عدالت اداری در مرحلهٔ اجرا بشود، می تواند موجبات تحقق و شکل گیری عدالت اداری به صورت عادلانه محور را هم مهیا کند.

گفتار دوم: انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری

برای آنکه به یک عدالت اداری عادلانه محور دست یافت می بایست به انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری اشارهای اجمالی شود. نظارت بر عدالت اداری موجب می شود عدالت اداری به صورت عادلانه محور بروز و ظهور نماید. انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری عبارتند از: (الف) نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوهٔ مقننه ،(ب) نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط دولت،(ج) نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوهٔ قضائیه،(د) نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط ادارات،(ه) نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط عموم افراد جامعه.

الف- نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوهٔ مقننه

اولین نوع از انواع نظارت های حاکم بر عدالت اداری، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوهٔ مقننه و یا به عبارتی دیگر، تحقق عدالت اداری مبتنی بر نظارت از سوی مجلس شورای اسلامی می باشد. در این خصوص یعنی، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوهٔ مقننه می بایست به یک عامل تأثیرگذار اشاره شود، این عامل عبارت است از ؛ نظارت فردی نمایندگان در تحقق عدالت اداری.

وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی به دو قسمت قانون گذاری و همچنین نظارت تقسیم بندی می گردد. جهت درک عمیق تر درخصوص نظارت فردی نمایندگان در تحقق عدالت اداری در ابتدا می بایست به پایهٔ قانونی آن اشاره شود. اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان میدارد؛ « هر نماینده در برابر تمام ملّت مسئول است و حق دارد در همهٔ مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.»

درخصوص تحلیل این اصل می توان گفت که این اصل به نوعی به صورت غیرمستقیم به مسألهٔ نظارت نمایندگان بر قوانین و مقررات اشاره دارد، زیرا مسئول بودن هر نماینده در برابر تمام ملّت نیازمند داشتن حق نظارت بر قوانین و مقررات می باشد.

از طرف دیگر مشاهده می شود که پاسخ گویی را به عنوان نوعی از نظام مبادلهٔ اطلاعات دوطرفه (پرسش و پاسخ) میان مردم به عنوان تحویل گیرندگان خدمات و کارگزاران هر نهاد به عنوان تحویل دهندگان چنین خدماتی به شمار آورد (صادقی: ص۳۱۸).

از ابتدای اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی که به مسئول بودن هر نماینده در برابر تمام ملّت اشاره دارد، اصل پاسخ گویی نیز استنباط می گردد.

بنابراین با توجه به حق نظارت نمایندگان بر قوانین و مقررات و همچنین اصل پاسخ گویی می توان به نقش نظارتی نمایندگان در تحقق عدالت اداری اشاره کرد. اگر قانونی تحت عنوان عدالت اداری وجود داشته باشد، نمایندگان می توانند از طریق نظارت بر آن، موجبات اجرای عادلانه محور عدالت اداری را فراهم بیاورند.

ب- نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط دولت

یکی دیگر از انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط دولت و یا به عبارت دیگر قوۀ مجریه می باشد، در این خصوص به ظرفیت اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره می گردد. چنانچه پیش از این بیان شد در بند ۹ اصل سوم به « رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی.» و در بند ۱۰ اصل سوم به « ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.» اشاره شده است، به این صورت از مجموع این دو بند به مسألۀ عدالت اداری پی برده می شود.

در نتیجه با توجه به ظرفیت بندهای ۹ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط دولت (قوۀ مجریه) می تواند موجبات تحقق و شکل گیری عدالت اداری عادلانه محور را فراهم آورد زیرا یکی از مظاهر ایجاد نظام اداری صحیح، شکل گیری و تحقق عدالت اداری عادلانه محور می باشد.

ج- نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوۀ قضائیه

سومین نوع نظارت حاکم بر عدالت اداری، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوۀ قضائیه و یا به عبارت دیگر تحقق عدالت اداری مبتنی بر نظارت از سوی قوۀ قضائیه می باشد. در این خصوص یعنی نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط قوۀ قضائیه می توان به نقش نظارتی دیوان عدالت اداری جهت تحقق عدالت اداری اشاره کرد.

در حقیقت پاسخ گویی تعهد به جواب دادن در برابر اختیاری است که به نهادهای عمومی یا اشخاص واگذار شده است و ایجاد مسئولیت قانونی برای این اختیار موجب افزایش دقت مقام تصمیم گیر و تصمیم ساز در رعایت ضوابط قانونی مقرر می باشد(رضوانی فر، سلیمی، ۱۴۰۳: صص ۷۶ و ۷۷)

برای رسیدن به درکی جامع، مانع، دقیق درخصوص نقش نظارتی دیوان عدالت اداری جهت تحقق عدالت اداری در وهلۀ نخست می بایست به پایه و یا به عبارت دیگر مبنای قانونی آن اشاره نمود.

اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشعار می دارد؛ « به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوۀ قضائیه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوۀ عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.»

با توجه به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری از سه جهت قابل بررسی می باشد، که این سه جهت عبارتند از ؛

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین . ۲- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها. ۳- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به آئین‌نامه‌های دولتی.

نتیجه این نکته آن است که هنگامی که مستخدمین عمومی (مأموران دولتی) یا واحدها در هنگام تصمیم گیری و تصمیم سازی اداری عدالت اداری را رعایت نکنند و یا آئین نامه ای دولتی وجود داشته باشد که برخلاف عدالت اداری باشد، مردم می توانند به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند.

بنابراین نظارت دیوان عدالت اداری می تواند موجبات تحقق و شکل گیری عدالت اداری عادلانه محور را فراهم بنماید.

د- نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط ادارات

نوع چهارم از انواع نظارت حاکم بر عدالت اداری، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط ادارات و یا به بیان دیگر تحقق عدالت اداری مبتنی بر نظارت از سوی ادارات می باشد.

اداره به معنای تدبیر یا عملکرد اداری و اجرای وظایف اجرایی است و در مفهوم اصطلاحی شامل مامورین عمومی و کسانی که متصدی و مسئول اداره باشند می شود و نظام اداری به مجموعه سازمان ها و نهادهای دولتی و عمومی اطلاق می شود که خدمات عمومی ارائه می دهند(پریمی، ذاکریان، ۱۴۰۳ : ص ۱۳).

در یک تقسیم بندی عام از نظارت، نظارت به دو قسمت تقسیم بندی می‌گردد که این دو قسم عبارتند از؛ ۱- نظارت برون سازمانی. ۲- نظارت درون سازمانی.

نظارت برون سازمانی به نظارتی اطلاق می شود که از بیرون از یک سازمان بر آن سازمان اعمال می شود و در مقابل نظارت درون سازمانی به نظارتی اطلاق می شود که از طریق درون یک سازمان بر آن سازمان اعمال می شود.

بنابراین این نتیجه حاصل می گردد که یکی از نظارت های مؤثر و کارآمد در زمینهٔ تحقق و شکل گیری عادلانهٔ عدالت اداری، نظارت درون سازمانی توسط ادارات می‌باشد.

ه- نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط عموم افراد جامعه

یکی از مؤثرترین، کارآمدترین، اساسی ترین و کلیدی ترین نظارت های حاکم بر عدالت اداری، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط عموم افراد جامعه و یا به عبارت دیگر نظارت عامه در تحقق عدالت اداری می باشد. به این ترتیب در ادامه به بحث، بررسی و تجزیه، تحلیل این نوع از انواع نظارت های حاکم بر عدالت اداری پرداخته و به صورت تفصیلی به بررسی آن خواهیم پرداخت.

مبحث سوم: بررسی چیستی، مبنای شرعی و مبنای قانونی نظارت عامه

جهت دستیابی به یک درک صحیح و عمیق درخصوص معنا و مفهوم نظارت عامه می بایست به بررسی چیستی نظارت عامه پرداخت و سپس بعد از آشنایی با چیستی نظارت عامه نیز

به بررسی مبنای شرعی و مبنای قانونی نظارت عامه پرداخته شود، زیرا از طریق فهمیدن مبنای شرعی و مبنای قانونی نظارت عامه میتوان به جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری دست یافت.

گفتار نخست: بررسی چیستی نظارت عامه

اکنون به بررسی یکی از انواع نظارت های حاکم بر عدالت اداری یعنی نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط عموم افراد جامعه و یا به عبارت دیگر نظارت عامه در تحقق عدالت اداری پرداخته می شـــود، زیرا تحقق هر یک از نظارت های حاکم بر عدالت اداری علی الخصـــوص نظارت عامه می تواند علاوه بر آنکه موجبات تحقق و شـــکل گیری عدالت اداری را فراهم بکند بلکه می تواند منجر به شکل گیری عادلانه محور عدالت اداری نیز بشود.

امروزه نظارت عامه می تواند نقشـــی با اهمیت و تأثیرگذار در تحقق و شـــکل گیری عدالت اداری داشـــته باشـــد زیرا می توان نظارت عامه را به عنوان یک عنصر تضمین کنندۀ اجرای صحیح و عادلانه محور عدالت اداری دانست، از طریق ایجاد، شکل گیری و اجرای نظارت در حوزۀ عدالت اداری می توان شاهد شکل گیری و تحقق عدالت در حوزۀ اجرایی عدالت اداری شد.

بنابراین یکی از مهم ترین و با اهمیت ترین نظارت هایی که می تواند باعث شـــکل گیری و تحقق عدالت اداری عادلانه محور بشود، نظارت حاکم بر عدالت اداری توسط عموم افراد جامعه و یا به عبارت دیگر نظارت عامه در تحقق عدالت اداری می باشد.

مشارکت عمومی شهروندان در فرآیند های حکمرانی علی الخصوص نظارت بر عدالت اداری می تواند نقشی حیاتی در بهبود شفافیت، پاسخ گویی و همچنین کاهش فساد اداری ایفا کند(شجاعیان، بایقره، ۱۴۰۴: ص ۷۲).

علت اهمیّت این نوع از نظارت بر عدالت اداری یا همان نظارت حاکم بر عدالت اداری توســـط عموم افراد جامعه و یا به بیان دیگر نظارت عامه در تحقق عدالت اداری در این مســـأله می باشـــد که تمامی افرادی که در یک جامعه زندگی می کنند می توانند نظرات خود را درخصـــوص عدالت اداری بیان کنند و به این ترتیب می توانند گامی در جهت نظارت بر اجرای صـــحیح، دقیق، شایسته و عادلانه محور عدالت اداری بردارند.

نظارت حاکم بر عدالت اداری توســـط عموم افراد جامعه و یا به عبارت دیگر نظارت عامه در تحقق عدالت اداری از طریق مفهوم امر به معروف و نهی از منکر مورد شناسایی قرار می گیرد. درنتیجه از نظارت عامه بر عدالت اداری با عنوان نظارت اجتماعی بر عدالت اداری نیز یاد می گردد.

امروزه نظارت عامه یکی از کارآمدترین نظارت هایی می باشـــد که میتوان با آن مواجه شـــد، زیرا در این نوع نظارت هر یک از افراد جامعه می توانند در نقش ناظر باعث پیش گیری و جلوگیری از انحرافات اداری بشـــوند، بدین شـــکل که اگر یک فرد درخصوص یک مسألۀ اداری آگاهی به قوانین و مقررات داشته باشد می تواند درخواست اصلاح و یا حتّی ابطال آن تصمیم اداری را داشته باشد.

درخصوص مستند اصل نظارت عامه در تحقق عدالت اداری و یا به عبارت دیگر نظارت اجتماعی به قسمت دوم اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره می گردد، این اصل اشعار می دارد؛ « قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آئین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوهٔ مجریه است خودداری کنند و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

درخصوص این اصل همانگونه که مشاهده می شود در قسمت دوم این اصل بیان شده است که؛ « هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. » به این ترتیب از واژهٔ « هرکس » می توان متوجه شد که در قسمت دوم اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نظارت عامه و یا به عبارت دیگر نظارت اجتماعی اشاره شده است.

برای آشنا شدن با چیستی نظارت عامه در تحقق عدالت اداری و یا به عبارت دیگر نظارت اجتماعی باید با مفهوم امر به معروف و نهی از منکر آشنایی پیدا کرد.

به صورت کلی امر به دو معنا می باشد؛ اول- به معنای چیز، کار (جمع امور)، دوم- به معنای دستور و فرمان، به عبارت دیگر امر یا گفتاری است به معنی دستور و یا فعلی است به معنی کار و چیز. حال پس از آشنایی با معنای امر به مفهوم و معنای معروف و منکر پرداخته می شود ؛ به این صورت که معروف به هر فعلی گفته می شود که خوبی آن به وسیله شرع ثابت و یا اگر به وسیله عقل ثابت شود با شرع تنازع نداشته باشد، از طرف دیگر منکر عبارت است از ؛ هر آنچه شارع آن را زشت و حرام خوانده باشد (آل‌علی ، کریمی ، ۱۳۹۷: صص ۱۳۱-۱۲۹).

حال پس از آشنایی با چیستی نظارت عامه می بایست به بررسی مبنای شرعی و مبنای قانونی نظارت عامه پرداخت، زیرا پس از آشنایی با چیستی، مبنای شرعی و مبنای قانونی نظارت عامه و یا به عبارت دیگر نظارت اجتماعی می توان به جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری دست یافت.

گفتار دوم: مبنای شرعی نظارت عامه

منظور از نظارت عامه در تحقق عدالت اداری، اصل امر به معروف و نهی از منکر در حوزهٔ امور اداری می باشد، البته از نظارت عامه تحت عنوان نظارت اجتماعی نیز یاد می شود.

نظارت عامه در حوزهٔ امور اداری می تواند دارای برکات و اثربخشی فراوانی در جهت عادلانه محور نمودن تصمیمات اداری داشته باشد و می تواند باعث ایجاد و شکل گیری روابط صحیح اداری میان اشخاص ارباب رجوع و شخص کارمند اداری بشود، به عنوان مثال هنگامی که ارباب رجوع تصمیم اداری اتخاذ شده درخصوص یک امر اداری را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص بدهد، می تواند از طریق بیان تذکر خود به صورت مستند و مستدل از کارمند اداری و یا حتّی مافوق کارمند اداری درخواست اصلاح تصمیم اداری را داشته باشد. به این ترتیب یکی از برکات و اثرات نظارت عامه در حوزهٔ امور اداری تنظیم گری روابط میان ارباب رجوع و کارمند اداری می باشد.

حال می بایســت برای درک هر چه بیشــتر اثرات نظارت عامه در تحقق عدالت اداری و یا به عبارت دیگر نظارت اجتماعی با مبنای شرعی امر به معروف و نهی از منکر آشنا شد.

در خصوص مبنای شرعی امر به معروف و نهی از منکر می بایست به آیۀ ۷۱ سورۀ توبه[۱] و همچنین آیۀ ۱۰۴ سوره آل عمران[۲] اشاره شود.

با توجه به دو آیۀ شــریفۀ فوق به مبنای شــرعی امر به معروف و نهی از منکر پی برده می شــود. در نتیجه نظارت عامه مترادف با اصل امر به معروف و نهی از منکر می باشد که از طریق آن می توان بر تحقق عدالت اداری نظارت داشت.

گفتار سوم: مبنای قانونی نظارت عامه

تاکنون درخصوص چیستی نظارت عامه و همچنین مبنای شرعی نظارت عامه مطالبی بیان شد، حال در ادامه درخصوص مبنای قانونی نظارت عامه به نکاتی اشاره می شود.

جهت نیل به مبنای قانونی و یا به عبارت دیگر مبنای حقوقی یک مفهوم می بایست به قانون ا سا سی مراجعه شود و همچنین برای درک و فهم هر چه بیشتر مبنای قانونی نظارت عامه که خود دارای تأثیر گذاری در تحقق عدالت اداری می با شد می بایست به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مراجعه شود.

جهت ادراک مبنای قانونی و یا به عبارت دیگر مبنای حقوقی نظارت عامه و یا به بیان دیگر اصــل امر به معروف و نهی از منکر می بایست به اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استناد گردد، این اصل اشعار می دارد؛

اصـــل ۸ قـانون اســـاســـی؛ « در جمهوری اســـلامی ایران دعوت بـه خیر، امر بـه معروف و نهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عهدۀ مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می کند. « و المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر».»

در تحلیل این ا صل از قانون ا سا سی بیان می شود که؛ این ا صل از قانون ا سا سی امر به معروف و نهی از منکر را در سه نوع رابطه بیان نموده است، که این سه نوع رابطه عبارتند از؛ الف- مردم نسبت به یکدیگر، ب- دولت نسبت به مردم، ج- مردم نسبت به دولت.

۱- آیه ۷۱ سورۀ توبه؛ « وَ المُؤمِنُونَ و المُؤمِناتُ بَعضُهُم اَولیاءُ بَعضٍ یَامُرُونَ بِالمَعرُوفِ و یَنهَونَ عَنِ المُنکَرِ وَ یُقیمُونَ الصَّلوه و یُؤتُونَ الزَّکوه وَ یُطیعُونَ اللهَ وَ رَسُولَهُ اُولئِکَ سَیَرَ حَمُهُمُ اللهُ اِنَّ اللهَ عَزیزٌ حَکیمٌ».« و مردان و زنان مؤمن همه یاور و دوستدار یکدیگرند، خلق را به کار نیکو وادار و از کار زشت منع میکنند و نماز به پا می دارند و زکات می دهند و حکم خدا و رسول او را اطاعت می کنند، آنان را البته خدا مشمول رحمت خود خواهد گردانید، که خدا صاحب اقتدار و درست کردار است. (مترجم: الهی قمشه ای: ص۱۹۸)

۲- آیۀ ۱۰۴ سورۀ آل عمران؛ « وَلتَکُن مِنکُم اُمَّهٌ یَدعُونَ اِلَی الخَیرِ وَ یَامُرُونَ بِالمَعرُوفِ وَ یَنهَونَ عَنِ المُنکَرِ وَ اُولئِکَ هُمُ المُفلِحُونَ».« و باید برخی از شما مسلمانان، خلق را به خیر و صلاح دعوت کنند و امر به نیکوکاری و نهی از بدکاری کنند، و اینها (که واسطه هدایت خلق هستند) رستگار خواهند بود. (همان:ص۶۳)

از طریق تقسیم بندی فوق این نتیجه حاصل می شود که نظارت عامه و یا به بیان دیگر نظارت اجتماعی در منظومهٔ سوم تحلیل فوق یعنی نظارت مردم نسبت به دولت صورت می‌پذیرد. به عنوان مثال هنگامی که اصول عدالت اداری توسط شخص کارمند دستگاه اجرایی به اجرا در نیاید،

ارباب رجوع این حق را دارد که از باب نظارت عامه درخواست رعایت اصول عدالت اداری در تصمیم گیری اداری صورت گرفته توسط کارمند دستگاه اجرایی را بنماید.

نکتهٔ دیگری که در تحلیل اصل هشتم قانون اساسی می بایست به آن اشاره کرد این است که آیا امر به معروف و نهی از منکر برای شهروندان جامعهٔ اسلامی حق است و یا این که یک تکلیف است؟

در اندیشه ی اسلامی خداوند متعال به عنوان حق محض شناخته شده است به گونه ای که دیگر حقوق از او سرچشمه می گیرد، در نتیجه به عنوان واضع اصلی حقوق و تکالیف تنها مرجعی است که برای بازشناسی ماهیت اعمال می بایست مورد مراجعه قرار بگیرد. در نتیجه برای شناخت و فهم ماهیت امر به معروف و نهی از منکر می بایست به ادلهٔ فقهی مراجعه نمود، مراجعه به ادلهٔ فقهی بازگو کنندهٔ تکلیف بودن این واجب است. اصل هشتم قانون اساسی را نیز می توان مشعر بر تکلیف بودن امر به معروف و نهی از منکر دانست، زیرا این اصل این واجب را وظیفهٔ مردم و دولت اسلامی دانسته است (کعبی، ۱۳۹۵، ج۲: صص۲۵و ۲۴).

بنابراین این نتیجه حاصل می شود که اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را می توان به عنوان مبنای قانونی و یا به عبارت دیگر مستند قانونی اصل نظارت عامه در تحقق عدالت اداری مورد شناسایی قرار داد.

مبحث چهارم : بررسی تأثیرگذاری نظارت عامه در تحقق عدالت اداری

پس از بررسی چیستی نظارت عامه، مبنای شرعی نظارت عامه و همچنین مبنای قانونی نظارت عامه به بررسی تأثیرگذاری نظارت عامه در تحقق عدالت اداری و یا به عبارت دیگر جایگاه نظارت عامه در تحقق عدالت اداری پرداخته می شود. در ادامه به بررسی مواردی همچون نمود نظارت عامه در آغاز رسیدگی به تخلفات اداری، تأثیر نظارت عامه بر منظومهٔ نخست عدالت اداری و هم چنین تأثیر نظارت عامه بر منظومهٔ دوم و سوم عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

گفتار نخست: نمود نظارت عامه در آغاز رسیدگی به تخلفات اداری

درخصوص رسیدگی به تخلفات اداری، قانونی تحت عنوان قانون رسیدگی به تخلفات اداری موجود است که در مادهٔ هشت آن به بیان انواع تخلفات اداری پرداخته است. ماده ی هشت قانون رسیدگی به تخلفات اداری بیان می دارد؛

ماده ۸ « تخلفات اداری به قرار زیر است:

۱- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری.

۲- نقض قوانین و مقررات مربوط.

۳- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آن ها بدون دلیل....»

با توجه به بند سوم مادۀ هشت قانون رسیدگی به تخلفات اداری در صورتی که کارمند اداری در تصمیم گیری و تصمیم سازی اداری اصول مربوط به عدالت اداری را رعایت ننماید، این مسأله می تواند جزء مصادیق ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع تلقی گردد و به عنوان یک تخلف اداری تلقی بشود که قابلیت رسیدگی در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان را خواهد داشت.

یکی از نکات بسیار کلیدی در زمینۀ رسیدگی به تخلفات اداری جهات شروع به رسیدگی می باشد، منظور از جهات شروع به رسیدگی مواردی می باشد که برابر آن ها هیأت رسیدگی به تخلفات اداری مجاز به تحقیق، رسیدگی و همچنین صدور رأی می شود (صادقی مقدم، میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۵: ص۱۵۹).

در مادۀ پانزده آیین نامۀ اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری بیان شده است؛ « هیأت های بدوی و تجدید نظر در صورت شکایت یا اعلام اشخاص، مدیران، سرپرستان اداری یا بازرس های هیأت عالی نظارت، شروع به رسیدگی می کنند.»

در تحلیل این ماده می توان گفت، همانگونه که مشاهده می شود از واژۀ « اشخاص » در ماده استفاده شده است، واژه ی اشخاص یک واژۀ عام است و به این ترتیب نتیجه گرفته می شود این ماده با نظارت عامه ارتباط دارد زیرا در صورت شکایت یا اعلام اشخاص امکان رسیدگی به تخلفات اداری وجود دارد.

یکی دیگر از ماده هایی که در زمینۀ جهات شروع به رسیدگی وجود دارد مادۀ هجده دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری می باشد که این ماده اشعار می دارد؛ « هیأت های بدوی یا تجدید نظر در صورت شکایت یا اعلام اشخاص، مردم یا کارمندان، مدیران، سرپرستان اداری، بازرسان هیأت عالی نظارت، مقامات و اشخاص مندرج در موارد ۱۲ و ۱۷ قانون، دفاتر بازرسی و پاسخگویی به شکایات، سازمان بازرسی کل کشور و همچنین در موارد نقض رأی توسط دیوان عدالت اداری یا هیأت عالی نظارت حسب مورد شروع به رسیدگی می نمایند....»

در این ماده نیز به حق شکایت مردم به صورت عام توجه شده است به این ترتیب این ماده نیز به صورت غیرمستقیم به نظارت عامه اشاره دارد.

در نتیجه با توجه به دو مادۀ فوق یعنی، مادۀ ۱۵ آیین نامۀ اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مادۀ ۱۸ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری می توان بیان کرد که در جهات شروع به رسیدگی تخلفات اداری توسط هیأت رسیدگی به تخلفات اداری به نظارت عامه توجه شده است و نظارت عامه در جهات شروع به رسیدگی تخلفات اداری توسط هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، تأثیرگذار می‌باشد.

گفتار دوم: تأثیر نظارت عامه بر منظومۀ نخست عدالت اداری

در قسمت پیشین درخصوص سه نکتۀ اصلی، اساسی و کلیدی یعنی بررسی چیستی نظارت عامه، مبنای شرعی نظارت عامه و همچنین مبنای قانونی نظارت عامه مطالبی بیان شد.

حال پس از آشنایی با نکات فوق درک صحیح تر و عمیق تری از نظارت عامه وجود دارد.

امروزه مسـألۀ نظارت به عنوان یک عنصـر تأثیرگذار در زمینۀ تحقق عدالت اداری می باشـد و برای رسـیدن به عدالت اداری عادلانه محور می بایســت به بحث نظارت بر عدالت اداری توجه و عنایت ویژه ای بشــود. نظارت بر عدالت اداری دارای انواع گوناگونی می باشـد که یکی از مهم ترین و تأثیرگذارترین این نظارت ها که موجب تحقق عدالت اداری به صـورت عادلانه محور می‌شود نظارت عامه است.

عدالت اداری دارای سه منظومه می با شد که منظومۀ نخ ست آن، عدالت اداری از دیدگاه ت صمیم گیری و ت صمیم سازی می باشد که دو پایۀ اصلی و اساسی شکل دهندۀ این دیدگاه از عدالت اداری، عدالت اداری پیشینی و عدالت اداری پسینی می باشد.

در واقع عدالت اداری موجب برقراری نظم عمومی و اداری در ادارات می گردد، نظم عمومی در حقوق داخلی در بردارنده هر هنجاری ا ست که نقض آن ممکن نیست که این هنجار می تواند متعلق به حقوق عمومی با شد(حمزه هویدا، فخاریان، ۱۴۰۳: ص ۱۱۲). بنابراین مفهوم عدالت اداری یک هنجار اداری می باشد که موجب ایجاد و استقرار نظم اداری می شود. تأثیر و یا به عبارت دیگر جایگاه نظارت عامه در تحقق منظومۀ نخست عدالت اداری با ذکر یک مثال بررسی خواهد شد. فرض کنید یک تصمیم گیری و تصمیم سازی اداری توسط کارمند دستگاه اجرایی صورت گرفته به این صورت که در آن تصمیم گیری و تصمیم سازی اداری اصول عدالت محور جهت تحقق عدالت اداری به صورت عادلانه محور در نظر گرفته نشده باشد، به این صورت ارباب رجوع می تواند از باب نظارت عامه درخواست اصلاح تصمیم اداری را داشته باشد. در نتیجه ارباب رجوع می تواند در حالت عدالت اداری پسینی از حق نظارت عامه استفاده نموده تا به عدالت اداری مبتنی بر اصول عدالت محور دست یابد.

بنابراین نظارت عامه در تحقق منظومۀ نخست عدالت اداری دارای نقشی اساسی و کلیدی می باشد.

گفتار سوم: تأثیر نظارت عامه بر منظومۀ دوم و سوم عدالت اداری

تاکنون به برر سی تأثیرگذاری نظارت عامه در تحقق عدالت اداری پرداخته شد و همچنین به مواردی از قبیل نمود نظارت عامه در آغاز ر سیدگی به تخلفات اداری و تأثیر نظارت عامه بر منظومۀ نخ ست عدالت اداری پرداخته شد. حال باید درخ صوص تأثیر نظارت عامه بر منظومۀ دوم و سوم عدالت اداری مواردی بیان شود.

از منظومۀ دوم عدالت اداری با عنوان عدالت اداری استخدامی یاد می شود و از طرف دیگر منظومۀ سوم عدالت اداری، عدالت اداری سازمانی می باشد. به این ترتیب به بررسی تأثیر نظارت عامه بر منظومۀ دوم و سوم عدالت اداری و یا به عبارت دیگر جایگاه نظارت عامه در تحقق منظومۀ دوم و سوم عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

درخصوص عدالت اداری استخدامی به مادۀ بیست و هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری استناد می شود، این ماده اشعار می دارد؛ « دولت مکلف ا ست به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، ر ضایت و عدم ر ضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقاء،

انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره مندی از سایر امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین‌نامه ها، شیوه نامه ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.»

در این ماده به رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان و تأثیر آن در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی اشاره شده است. به این ترتیب در این ماده به صورت غیرمستقیم به مسألهٔ نظارت عامه اشاره شده است، به این صورت که رضایت مردم و ارباب رجوع از عملکرد کارمندان اداری می تواند به عنوان یک عامل مؤثر در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی مورد توجه و عنایت قرار بگیرد.

منظومهٔ سوم عدالت اداری، عدالت اداری سازمانی است. در واقع یکی از مباحث مهم در خصوص عدالت اداری استخدامی در بخش سازمانی تنظیم شیوه های پرداخت عادلانه است که باید با در نظر گرفتن مولفه های مهم مرتبط با هر شغل و هر شاغل صورت گیرد(اسماعیلی، نجابت خواه، گرجی ازندریانی،۱۴۰۴:ص ۲۴۶).

در این نوع عدالت اداری حقوق و تکالیف مستخدمین عمومی مورد بحث و بررسی قرار می گیرد، به این صورت که کارمندان دستگاه اجرایی می بایست با حقوق اداری و تکالیف قانونی خود آشنا باشند. کارکرد نظارت عامه اینگونه است که چنانچه یک کارمند اداری با حقوق اداری و یا تکالیف قانونی خود به اندازهٔ کافی آشنایی نداشته باشد، شخص ارباب رجوع می تواند از طریق بیان تذکر به صورت مستند و مستدل منجر به تحقق عدالت اداری در منظومهٔ سازمانی آن بشود.

بنابراین نظارت عامه در تحقق منظومهٔ دوم و سوم عدالت اداری دارای نقشی اساسی و کلیدی می باشد.

خلاصه نظارت دارای آثار اداری می باشد؛ به این صورت که نظارت در وهلهٔ نخست موجب ارتقا و بالا رفتن عملکرد کارکنان و بهبود کیفیت کار و خدمات می شود و در وهلهٔ دوم موجبات کاهش تخلفات اداری را فراهم می آورد (سلوکلایی، ۱۳۹۰: ص ۱۵۷ و ۱۵۶).

در نتیجه نظارت، علی الخصوص نظارت عامه دارای اثر بخشی و تأثیرگذاری فراوانی در زمینهٔ تحقق عدالت اداری عادلانه محور می باشد.

نتیجه گیری

عدالت اداری به عنوان یکی از ارکان بنیادین عدالت اجتماعی، جایگاهی محوری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارد. تحقق این نوع از عدالت، نه تنها به عملکرد سالم و قانون مدار دستگاه های اجرایی وابسته است، بلکه نیازمند نظارت مستمر و موثر بر فرآیندها و تصمیمات اداری نیز می باشد. از مهم ترین و در عین حال مغفول ترین انواع نظارت، نظارت عامه یا همان مشارکت شهروندان در فرآیند نظارت بر اداره ی امور اداری است، نظارتی که هم در آموزه های فقهی و هم در مبانی قانونی، به ویژه اصل هشتم قانون اساسی مورد شناسایی و تاکید قرار گرفته است.

در این مقاله تلاش شـد با تبیین مفهوم عدالت اداری و جایگاه آن در نظام حقوقی، ابعاد گوناگون نظارت عامه و تاثیر آن بر تحقق عدالت اداری بررسـی شـود. یافته ها حاکی از آن اسـت که نظارت عمومی، علاوه بر جنبه های بازدارنده در برابر تخلفات اداری، می تواند با تقویت پا سخ گویی، شفافیت و اعتماد عمومی، به عنوان یک عنصر نظارتی عمل کند. به بیان دیگر، مشارکت فعال و هدفمند شهروندان در نظارت بر عملکرد ادارات، زمینه ساز تحقق بهتر عدالت اداری و تضمین حقوق عمومی است.

یکی از مهم ترین ویژگی های نظارت عامه، قابلیت آن در شناسایی زودهنگام ناکارآمدی ها و تخلفات اداری است، چرا که نظارت از پایین به بالا برخلاف نظارت های سلسله مراتبی با اتکا به مشاهدات مستقیم مردم و انعکاس بی واسطه آنها می تواند در جلوگیری از اسـتمرار رویه های ناعادلانه اداری بسـیار اثربخش باشـد. به علاوه، حضـور مردم در فرآیند نظارت به خودی خود موجب مسئولیت پذیری بیشتر مدیران و ارتقاء فرهنگ پاسخ گویی در نظام اداری می شود.

با این حال، تحقق واقعی نظارت عامه مستلزم پیش شرط هایی است. ازجمله: شفاف سازی سازوکار های نظارت مردمی، تدوین مقررات اجرایی مناسب، تضمین حمایت های قانونی از گزارشگران تخلفات اداری، ایجاد بستر و ساختار های نهادی برای انعکاس تخلفات اداری و از همه مهم تر ارتقاء فرهنگ حقوقی جامعه در خصوص حق نظارت.

در نهایت باتوجه به بررسی های صورت گرفته، می توان نتیجه گرفت که نظارت عامه نه تنها قابلیت تحقق عدالت اداری را دارا ست بلکه با بهره گیری منا سب و نظام مند از آن، می توان به الگویی پیشرفته از حکمرانی عادلانه در چارچوب قانون ا سا سی جمهوری ا سلامی ایران د ست یافت. چنین الگویی تضمین کننده سلامت اداری، صیانت از حقوق عمومی و افزایش کارآیی نهاد های اجرایی خواهد بود.

فهرست منابع؛

۱- سلوکلایی ، محمد فلاح ، (۱۳۹۰) ؛ **سازکارهای نظارت بر حکومت در ا سلام و نظام لیبرال و دموکرا سی** ، نا شر : انتشارات مؤ سسه آموز شی و پژوهشی امام خمینی ، نوبت و تاریخ چاپ : اول ، زمستان .

۲- سید فاطمی ، سید محمد قاری (۱۳۹۶)؛ **حقوق بشر معاصر دفتر اول درآمدی بر مباحث نظری؛ مفاهیم، مبانی، قلمرو و منابع** ، ناشر: نشر نگاه معاصر، نوبت چاپ: یکم ناشر، چاپ پنجم.

۳- صادقی مقدم، محمدحسن، میرزاده کوهشاهی، نادر، (۱۳۹۵)؛ **آیین ر سیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت**، نا شر: مؤ سسهٔ انتشارات دانشگاه تهران، نوبت چاپ: سوم با تجدید نظر و اضافات.

۴- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۹۰)؛ **مقدمهٔ علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، ناشر: شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتاد.

۵- کعبی ، عباس، (۱۳۹۵)؛ **تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی (جلد دوم اصول هشتم تا هجدهم)**، ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول.

۶- مترجم: الهی قمشه ای، مهدی؛ **قرآن کریم**، محل چاپ و چاپخانه: قم – چاپخانه بزرگ قرآن کریم، چاپ چهارم.

۷- مرتضایی ، سید احمد ، (۱۳۹۰) ؛ **نظارت ا ستصوابی یا ا ستطلاعی : بر ر سی فقهی – حقوقی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات** ، نا شر : انتشارات مؤسسهٔ آموزشی و پژوهشی امام خمینی ، نوبت و تاریخ چاپ : اول ، زمستان .

۸- وکس، ریموند، مترجم: آقایی طوق، مسلم، انصاری، باقر (۱۳۹۷)؛ **فلسفه حقوق مختصر و مفید**، ناشر: انتشارات جاودانه، جنگل.

۹- ا سماعیلی، محمد، نجابت خواه، مرتضی، گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۴۰۴)، « آ سیب شنا سی نظام پرداخت حقوق و مزایا از منظر عدالت ا ستخدامی» ، **فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری**، سال هفتم، شماره بیست و دوم.

۱۰- آل علی، مهناز، کریمی، محمود (۱۳۹۷)، « شیوه های کارآمد نظارت اجتماعی در نهج البلاغه» ، **دو فصلنامهٔ علمی- پژوهشی اسلام و علوم اجتماعی**، س۱۰، ش۱۹.

۱۱- پریمی، ابوالفضل، ذاکریان، مهدی (۱۴۰۳)، « آ سیب های سیا ست های سلامت نظام اداری ایران در مراحل تدوین، اجرا و نظارت »، **فصلنامه حقوق اداری**، سال دوازدهم، شماره ۴۰.

۱۲- حاجی حیدر، حمید (۱۳۸۸)، « بررسی جامع مفهوم عدالت از دیدگاه اسلام»، **معرفت سیاسی**، سال اول، شماره دوم.

۱۳- حمزه هویدا، مهدی، فخاریان، مریم (۱۴۰۳)، « مفهوم نظم عمومی و رابطه آن با اخلاق ح سنه در حقوق ایران» ، **ف صلنامه علمی مطالعات حقوق ب شر اسلامی**، دوره ۱۳، شماره ۳، پیاپی ۳۴.

۱۴- رازینی، جعفرعلی، پروین، خیرالله، حبیبی، محمد حسن (۱۴۰۳) ،« نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از حقوق ا ستخدامی کارمندان »، **فصلنامه علمی پژوهشهای نوین حقوق اداری**، سال ششم، شماره بیستم.

۱۵- رستمی، ولی، رنجبر، احمد (۱۳۹۳)، « عدالت اداری: چارچوب مفهومی و ساز و کارهای نهادی»، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال سوم، شماره۷.

۱۶- ر سولی، سارا، ر ضایی نژاد، ایرج (۱۴۰۳)، « شاخص تعهدات حقوق ب شری دولت ها در مورد حق بر اداره خوب »،**فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری**، سال ششم، شماره بیست و یکم.

۱۷- رضوانی فر، محمد مهدی، سلیمی، زهرا (۱۴۰۳)، « تاملی بر ابعاد حقوقی تصمیم نادرست مدیران دولتی در پرتو صلاحیت های دیوان محاسبات کشور »، **فصلنامه حقوق اداری**، سال دوازدهم، شماره۴۰.

۱۸- شجاعیان، محمد، بایقره، افشین (۱۴۰۴) ، « چالش های حقوقی اجرای استاندارد های شفافیت و حکمرانی خوب در نظام اداری ایران» ، **فصلنامه حقوق اداری**، سال دوازدهم، شماره ۴۲.

۱۹- صادقی، محمدعلی، « نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخگویی»، **مجلس و پژوهش**، سال۱۲، شماره ۵۰-۴۹.

۲۰- فرامرزی، ر ضا، پروین، خیرالله، پا شای امیری، امین (۱۴۰۲)، « تنقیح قوانین، نقش ها و کارکردها در تحقق نظام مبتنی بر قانونگذاری شایسته»، **فصلنامه تعالی حقوق**، سال چهاردهم، شماره ۲.