

Pathology of the Role of the Administrative Justice Court in Guaranteeing Citizens' Rights: From Institutional Deficiencies to Procedural Inefficiencies

1. Seyed Mohammad Mirshafiei: Department of Law, Y.C., Islamic Azad University, Yazd, Iran
2. Mohammad Hossein Jafari*: Department of Law, Y.C., Islamic Azad University, Yazd, Iran. Email: mohammadhossein.jafari@iau.ac.ir (Corresponding Author)
3. Mohammad Hossein Karimi: Department of Law, Y.C., Islamic Azad University, Yazd, Iran

ABSTRACT

The Administrative Justice Court, as the most important specialized judicial authority for examining complaints, grievances, and objections of citizens against the decisions and actions of governmental and public bodies, plays a fundamental role in guaranteeing citizens' rights and realizing the rule of law within the Iranian legal system. From a theoretical perspective, this institution is expected to function as an effective mechanism for controlling administrative power, preventing arbitrariness by executive authorities, and restoring violated citizens' rights. However, empirical assessments indicate that the Court's performance does not always fully correspond to this ideal function. The central issue of this research is the pathology of the role of the Administrative Justice Court in guaranteeing citizens' rights, with a focus on institutional deficiencies and procedural inefficiencies. The main research question is which factors within the structure, competences, and procedures of the Court have weakened its effectiveness in providing meaningful protection for citizens' rights, and what consequences these shortcomings have entailed for public trust and the rule of law. The research method is descriptive-analytical and is based on the examination of statutory documents, judgments, and judicial practices of the Administrative Justice Court, the viewpoints of public law doctrine, and a limited comparative analysis with certain advanced administrative law systems. The data have been analyzed through library-based sources and qualitative content analysis. The findings indicate that factors such as limitations on the Court's supervisory jurisdiction, ambiguity in adjudicative standards, excessive length of proceedings, lack of uniformity in judicial practice, weakness in the enforcement of judgments, and susceptibility to administrative considerations constitute the most significant obstacles to the Court's effective fulfillment of its role in guaranteeing citizens' rights. In practice, these shortcomings have led to a decline in the efficiency of judicial protection and a weakening of citizens' sense of legal security. The conclusion of the study suggests that reforming the role of the Administrative Justice Court requires a simultaneous reconsideration of its institutional structure and judicial procedures. Finally, the research recommends that through expanding the Court's competences, strengthening judicial independence, enhancing procedural transparency, expediting adjudication, and improving the enforcement of judgments, the conditions for a more effective fulfillment of the Court's role in guaranteeing citizens' rights can be achieved.

Keywords: *Administrative Justice Court; citizens' rights; administrative law; judicial review; rule of law.*

How to cite: Mirshafiei, S. M., Jafari, M. H., & Karimi, M. H. (2027). Pathology of the Role of the Administrative Justice Court in Guaranteeing Citizens' Rights: From Institutional Deficiencies to Procedural Inefficiencies. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 9(3), 1-17.

© 2027 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 14 October 2025

Revise Date: 23 January 2026

Accept Date: 26 January 2026

Initial Publish Date: 27 January 2026

Final Publish Date: 23 September 2027



آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی: از کاستی‌های نهادی تا ناکارآمدی‌های رویه‌ای

۱. سید محمد میرشفیعی: گروه حقوق، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران

۲. محمدحسین جعفری*: گروه حقوق، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران. پست الکترونیک: mohammadhossein.jafari@iau.ac.ir (نویسنده مسئول)

۳. محمد حسین کریمی: گروه حقوق، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران

چکیده

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مهم‌ترین مرجع قضایی تخصصی در رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات شهروندان نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و عمومی، نقشی بنیادین در تضمین حقوق شهروندی و تحقق حاکمیت قانون در نظام حقوقی ایران ایفا می‌کند. این نهاد، از حیث کارکرد نظری، باید ابزار مؤثری برای کنترل قدرت اداری، پیشگیری از خودسری نهادهای اجرایی و احیای حقوق تضییع‌شده شهروندان باشد. با این حال، بررسی‌های عملی نشان می‌دهد که عملکرد دیوان همواره با این کارکرد ایده‌آل هم‌خوانی کامل ندارد. مسئله اصلی این پژوهش، آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی با تمرکز بر کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای است. پرسش محوری آن است که چه عواملی در ساختار، صلاحیت‌ها و رویه‌های دیوان موجب تضعیف کارآمدی آن در حمایت مؤثر از حقوق شهروندان شده و این نارسایی‌ها چه پیامدهایی برای اعتماد عمومی و حاکمیت قانون به همراه داشته است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعه اسناد قانونی، آراء و رویه‌های قضایی دیوان عدالت اداری، دیدگاه‌های دکتربین حقوق عمومی و تحلیل تطبیقی محدود با برخی نظام‌های حقوق اداری پیشرفته است. داده‌ها از طریق منابع کتابخانه‌ای و تحلیل محتوای کیفی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که عواملی نظیر محدودیت در صلاحیت‌های نظارتی دیوان، ابهام در معیارهای رسیدگی، اطلاع دادرسی، عدم وحدت رویه، ضعف ضمانت اجرای آراء و تأخیرپذیری از ملاحظات اداری، از مهم‌ترین موانع ایفای نقش مؤثر دیوان در تضمین حقوق شهروندی محسوب می‌شوند. این کاستی‌ها در عمل، موجب کاهش کارایی حمایت قضایی و تضعیف احساس امنیت حقوقی شهروندان شده است. نتیجه تحقیق حاکی از آن است که اصلاح نقش دیوان عدالت اداری مستلزم بازنگری هم‌زمان در ساختار نهادی و رویه‌های قضایی آن است. در پایان، پژوهش پیشنهاد می‌کند با توسعه صلاحیت‌های دیوان، تقویت استقلال قضایی، شفاف‌سازی رویه‌ها، تسریع در رسیدگی و ارتقای ضمانت اجرای آراء، زمینه ایفای مؤثرتر نقش دیوان در تضمین حقوق شهروندی فراهم شود.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، حقوق شهروندی، حقوق اداری، نظارت قضایی، حاکمیت قانون.

نحوه استناددهی: میرشفیعی، سید محمد، جعفری، محمدحسین، و کریمی، محمد حسین. (۱۴۰۶). آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی: از کاستی‌های نهادی تا ناکارآمدی‌های رویه‌ای. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، ۹(۳)، ۱۷-۱.

© ۱۴۰۶ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۲۲ مهر ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۳ بهمن ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۶ بهمن ۱۴۰۴

تاریخ چاپ اولیه: ۷ بهمن ۱۴۰۴

تاریخ چاپ نهایی: ۱ مهر ۱۴۰۶

مقدمه

در نظام‌های حقوقی معاصر، تضمین حقوق شهروندی به‌عنوان یکی از شاخص‌های بنیادین حاکمیت قانون و دولت حقوق‌مدار شناخته می‌شود. تحقق عملی این حقوق، صرفاً در گرو شناسایی و تصریح آن‌ها در متون قانونی نیست، بلکه مستلزم وجود نهادهای کارآمد نظارتی و قضایی است که بتوانند از تعرض قدرت عمومی به حقوق و آزادی‌های فردی جلوگیری کرده و امکان جبران مؤثر نقض حقوق را فراهم آورند. در این میان، قضای اداری به‌عنوان سازوکار تخصصی کنترل اعمال و تصمیمات اداری، جایگاهی کلیدی در حمایت از حقوق شهروندان دارد (Cane, 2011).

در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری مهم‌ترین مرجع قضایی تخصصی در حوزه حقوق اداری و اصلی‌ترین نهاد تضمین‌کننده حقوق شهروندی در برابر تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و مأموران آن‌ها محسوب می‌شود. این نهاد، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، با هدف رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی تأسیس شده و از این حیث، تجلی عینی اصل پاسخ‌گویی قدرت اداری و محدودسازی اقتدار دولت در برابر شهروندان به شمار می‌رود (Hashemi, 2019).

از منظر نظری، دیوان عدالت اداری باید نقش «پناهگاه قضایی شهروندان» را ایفا کند؛ نهادی که از طریق نظارت قضایی مؤثر، هم از نقض حقوق فردی پیشگیری کند و هم با ابطال تصمیمات و مقررات خلاف قانون یا شرع، به اصلاح ساختار اداری و ارتقای مشروعیت حکومت کمک نماید (Dadvand, 2020). با این حال، تجربه عملی و تحلیل رویه‌های قضایی دیوان نشان می‌دهد که فاصله‌ای معنادار میان کارکرد مطلوب و عملکرد واقعی این نهاد وجود دارد. مسئله اصلی این پژوهش، آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی با تمرکز بر دو بعد اساسی کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای است. علی‌رغم گسترش صلاحیت‌های دیوان در قوانین مختلف، از جمله قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، همچنان چالش‌هایی نظیر اطاله دادرسی، عدم وحدت رویه، ابهام در حدود صلاحیت‌ها، ضعف ضمانت اجرای آراء و تأثیرپذیری غیرمستقیم از ملاحظات اداری مشاهده می‌شود (Jafari, 2021).

این نارسایی‌ها نه تنها کارآمدی دیوان را در احقاق حقوق شهروندان کاهش داده، بلکه در مواردی موجب تضعیف اعتماد عمومی به نظام قضایی و احساس ناامنی حقوقی شده است. در حالی که فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری، ایجاد تعادل میان اقتدار اداری و حقوق شهروندی است، ناکارآمدی‌های نهادی و رویه‌ای می‌تواند این نهاد را از ایفای نقش واقعی خود بازدارد و حتی آن را به نهادی صرفاً تشریفاتی در کنترل اداری تبدیل کند (Craig, 2018).

اهمیت این تحقیق از آن جهت است که حقوق شهروندی، مفهومی پویا و در حال تحول است و تضمین آن نیازمند نهادهایی انعطاف‌پذیر، مستقل و کارآمد است. بررسی انتقادی عملکرد دیوان عدالت اداری می‌تواند زمینه اصلاحات تقنینی و رویه‌ای را فراهم آورد و به ارتقای کیفیت نظارت قضایی بر اداره کمک کند. افزون بر این، با توجه به گسترش مداخله دولت در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و دیجیتال، نقش دیوان در حمایت از حقوق شهروندان بیش از پیش اهمیت یافته است (Ashouri, 2017). لذا، سؤال اصلی پژوهش بدین شرح است که؛ دیوان عدالت اداری تا چه اندازه توانسته است از طریق ساختار نهادی و رویه‌های قضایی خود، نقش مؤثری در تضمین حقوق شهروندی ایفا کند و مهم‌ترین کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های آن در این زمینه کدام‌اند؟ همچنین، فرضیه اصلی تحقیق آن است که؛ دیوان عدالت اداری علی‌رغم

جایگاه قانونی و ظرفیت‌های بالقوه، به دلیل کاستی‌های نهادی (مانند محدودیت استقلال و صلاحیت‌ها) و ناکارآمدی‌های رویه‌ای (نظیر اطاله دادرسی و ضعف ضمانت اجرای آراء)، نتوانسته است به‌طور کامل نقش خود را در تضمین مؤثر حقوق شهروندی ایفا کند. روش تحقیق در این مقاله، توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعه کتابخانه‌ای است. داده‌ها از طریق تحلیل قوانین، آراء و رویه‌های دیوان عدالت اداری، آثار دکترین حقوق عمومی و مطالعات تطبیقی محدود گردآوری و تحلیل شده‌اند. ساختار مقاله بدین‌گونه است که پس از مقدمه، ابتدا به تبیین چارچوب نظری حقوق شهروندی و نظارت قضایی پرداخته می‌شود، سپس کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای دیوان مورد بررسی قرار گرفته و در پایان، نتایج و پیشنهاد‌های اصلاحی ارائه خواهد شد.

پیشینه پژوهش

بررسی پیشینه پژوهش در زمینه نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی نشان می‌دهد که این موضوع از منظرهای مختلف حقوق عمومی، حقوق اداری و حقوق اساسی مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته است. با این حال، دیدگاه‌ها نسبت به میزان کارآمدی دیوان و علل ناکامی‌های آن، یکسان نبوده و گاه متعارض است. گروهی از نویسندگان، دیوان عدالت اداری را نهادی نسبتاً موفق در حمایت از حقوق شهروندی می‌دانند. به‌عنوان نمونه، سیدمحمد هاشمی با تأکید بر مبانی قانون اساسی، معتقد است که پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، گامی مهم در جهت نهادینه‌سازی نظارت قضایی بر اداره و تضمین عملی حقوق شهروندان بوده است. به نظر وی، امکان ابطال مصوبات خلاف قانون و رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات اداری، دیوان را به یکی از ابزارهای مؤثر تحقق حاکمیت قانون تبدیل کرده است (Hashemi, 2019). هاشمی ضعف‌های موجود را بیشتر ناشی از اجرای ناقص قوانین می‌داند تا کاستی‌های ذاتی نهاد دیوان. در همین راستا، محمدعلی دادخواه نیز با بررسی رویه قضایی دیوان، بر این باور است که توسعه تدریجی صلاحیت‌های دیوان، به‌ویژه پس از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، موجب تقویت جایگاه شهروند در برابر اداره شده است. وی به افزایش آراء ابطالی علیه مقررات دولتی به‌عنوان نشانه‌ای از نقش کنترلی دیوان اشاره می‌کند و آن را گامی مثبت در جهت حمایت از حقوق عمومی می‌داند (Dadkhah, 2017).

در مقابل، گروهی دیگر از پژوهشگران، رویکردی انتقادی نسبت به عملکرد دیوان عدالت اداری اتخاذ کرده‌اند. محمدحسین جعفری با تحلیل ساختار نهادی دیوان، معتقد است که هرچند دیوان از منظر نظری، نهادی مستقل به شمار می‌رود، اما در عمل با محدودیت‌هایی مواجه است که استقلال و کارآمدی آن را تضعیف می‌کند. به نظر وی، وابستگی تشکیلاتی، حجم بالای پرونده‌ها و ضعف ضمانت اجرای آراء، موجب شده است که دیوان در بسیاری از موارد نتواند نقش مؤثری در احقاق حقوق شهروندی ایفا کند (Jafari, 2021). جعفری دیدگاه خوش‌بینانه نسبت به دیوان را رد کرده و ناکارآمدی را امری ساختاری می‌داند، نه صرفاً اجرایی.

نرگس دادوند نیز با تمرکز بر اطاله دادرسی در دیوان عدالت اداری، یکی از مهم‌ترین آسیب‌های رویه‌ای این نهاد را طولانی شدن فرآیند رسیدگی می‌داند. وی استدلال می‌کند که تأخیر در صدور رأی، به‌ویژه در دعاوی استخدامی و معیشتی، عملاً موجب بی‌اثر شدن حمایت قضایی می‌شود و حق دسترسی مؤثر به عدالت را نقض می‌کند. از دیدگاه دادوند، حتی صدور رأی به نفع شهروند، زمانی که با تأخیر غیرمتعارف همراه باشد، نمی‌تواند جبران‌کننده نقض اولیه حق باشد (Dadvand, 2020).

در حوزه مطالعات تطبیقی، برخی نویسندگان با مقایسه دیوان عدالت اداری ایران و نظام‌های پیشرفته قضای اداری، بر ضعف نسبی دیوان تأکید کرده‌اند. پل کریگ با بررسی الگوی نظارت قضایی در حقوق انگلستان، استقلال قاضی اداری، وحدت رویه و الزام عملی اداره به اجرای

آراء را از عوامل اصلی موفقیت قضای اداری می‌داند (Craig, 2018). این تحلیل به‌طور ضمنی نشان می‌دهد که فقدان این عناصر در دیوان عدالت اداری ایران، می‌تواند به کاهش کارآمدی آن در تضمین حقوق شهروندی منجر شود.

همچنین پیتر کین در آثار خود، تأکید می‌کند که نظارت قضایی زمانی مؤثر است که هم از نظر نهادی مستقل باشد و هم از حیث رویه‌ای، سریع، شفاف و قابل پیش‌بینی عمل کند. وی معتقد است که تمرکز صرف بر صلاحیت‌های قانونی، بدون توجه به کیفیت رسیدگی و ضمانت اجرا، نمی‌تواند حمایت واقعی از حقوق شهروندان را تضمین کند (Cane, 2011). این دیدگاه، نظریات تقلیل‌گرایانه‌ای را که صرف وجود دیوان را کافی می‌دانند، به‌طور جدی به چالش می‌کشد.

لذا، می‌توان گفت که ادبیات موجود، به دو رویکرد عمده تقسیم می‌شود: رویکرد نخست که بر نقش مثبت و ظرفیت‌های بالقوه دیوان عدالت اداری تأکید دارد و ناکامی‌ها را عارضی و قابل اصلاح می‌داند و رویکرد دوم که با نگاهی انتقادی، کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای را مانعی جدی برای تحقق حقوق شهروندی تلقی می‌کند. خلاً اصلی پژوهش‌های پیشین آن است که کمتر به تحلیل هم‌زمان این دو بعد و تأثیر متقابل آن‌ها بر تضمین حقوق شهروندی پرداخته‌اند. مقاله حاضر درصدد است با تلفیق این دو رویکرد، تصویری جامع‌تر از آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری ارائه دهد.

چارچوب نظری حقوق شهروندی و نظارت قضایی

حقوق شهروندی به‌عنوان مجموعه‌ای از حقوق، آزادی‌ها و امتیازات قانونی که برای افراد در مقام شهروند یک جامعه سیاسی شناسایی می‌شود، یکی از ارکان اساسی دولت حقوق‌مدار به شمار می‌رود (Marshall, 1950). این حقوق، علاوه بر حقوق مدنی و سیاسی، شامل حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز می‌شود و هدف نهایی آن، تضمین کرامت انسانی و ایجاد توازن میان اقتدار حاکمیت و آزادی‌های فردی است. در اندیشه حقوق عمومی معاصر، حقوق شهروندی صرفاً تعهدی اخلاقی یا سیاسی برای دولت نیست، بلکه تعهدی حقوقی و الزام‌آور تلقی می‌شود که نقض آن مستوجب پاسخ‌گویی و جبران است (Hashemi, 2019).

در این چارچوب، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری به‌عنوان مهم‌ترین سازوکار تضمین حقوق شهروندی مطرح می‌شود. نظارت قضایی، ابزاری است که از طریق آن، دادگاه‌ها می‌توانند مشروعیت، قانونی‌بودن و رعایت حقوق اشخاص را در تصمیمات و اقدامات مقامات اداری مورد بررسی قرار دهند. این نوع نظارت، نه تنها مانع خودسری و سوءاستفاده از قدرت اداری می‌شود، بلکه با ایجاد امکان ابطال تصمیمات غیرقانونی، نقش پیشگیرانه و اصلاحی ایفا می‌کند (Cane, 2011). از این منظر، وجود یک مرجع قضایی تخصصی در حوزه حقوق اداری، شرط لازم تحقق عملی حقوق شهروندی به شمار می‌آید. در نظام حقوقی ایران، پیوند میان حقوق شهروندی و نظارت قضایی در قالب نهاد دیوان عدالت اداری تجلی یافته است. اصل ۱۷۳ قانون اساسی، با پیش‌بینی این نهاد، کوشیده است تا از طریق نظارت قضایی تخصصی، امکان حمایت مؤثر از شهروندان در برابر تصمیمات و مقررات اداری فراهم شود. با این حال، کارآمدی این چارچوب نظری، منوط به نحوه تحقق عملی آن در ساختار و رویه‌های قضایی دیوان است. چنانچه نظارت قضایی فاقد استقلال، شفافیت و ضمانت اجرای مؤثر باشد، حقوق شهروندی در سطح نظری باقی مانده و از تحقق عینی بازمی‌ماند (Jafari, 2021).

مفهوم و مبانی نظری حقوق شهروندی در حقوق عمومی

حقوق شهروندی در حقوق عمومی، مفهومی بنیادین و در عین حال پویاست که به مجموعه‌ای از حقوق، آزادی‌ها، امتیازات و تضمین‌های قانونی اطلاق می‌شود که افراد در مقام شهروند یک جامعه سیاسی از آن برخوردارند. این حقوق، رابطه میان فرد و دولت را تنظیم می‌کند و

هدف اصلی آن، ایجاد توازن میان اقتدار حاکمیت و آزادی‌ها و منافع مشروع اشخاص است. در ادبیات حقوق عمومی، حقوق شهروندی نه تنها بیانگر حقوق فرد در برابر دولت، بلکه نشان‌دهنده حدود و قیود اعمال قدرت عمومی نیز هست (Dadkhah, 2017). از منظر مفهومی، حقوق شهروندی فراتر از حقوق طبیعی یا حقوق بشر انتزاعی است؛ زیرا این حقوق در چارچوب یک نظم حقوقی مشخص و در پیوند با تابعیت سیاسی معنا می‌یابد. به تعبیر توماس همفری مارشال، شهروندی دارای سه بعد اساسی است: حقوق مدنی، حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی. حقوق مدنی شامل آزادی‌های فردی و تضمین‌های دادرسی منصفانه، حقوق سیاسی ناظر بر مشارکت در قدرت عمومی و حقوق اجتماعی معطوف به بهره‌مندی از حداقل‌های رفاهی و اجتماعی است. این تقسیم‌بندی، مبنای نظری بسیاری از تحلیل‌های معاصر در حقوق عمومی قرار گرفته و نشان می‌دهد که حقوق شهروندی، مفهومی چندبعدی و در حال توسعه است (Marshall, 1950). در حقوق عمومی مدرن، مبنای شناسایی حقوق شهروندی را باید در اصل کرامت انسانی و حاکمیت قانون جست‌وجو کرد. کرامت انسانی به‌عنوان ارزشی بنیادین، ایجاب می‌کند که فرد نه ابزار اعمال قدرت، بلکه غایت آن تلقی شود و حقوق وی در برابر تصمیمات دولت محترم شمرده شود (Craig, 2018). از سوی دیگر، حاکمیت قانون اقتضا دارد که تمامی اعمال حاکمیت، از جمله اقدامات اداری، در چارچوب قانون و با امکان نظارت و پاسخ‌گویی انجام پذیرد. در این معنا، حقوق شهروندی بدون حاکمیت قانون، به مجموعه‌ای از آرمان‌های غیرقابل اجرا تقلیل می‌یابد. در نظام‌های حقوق عمومی، شناسایی حقوق شهروندی معمولاً از طریق قانون اساسی و قوانین عادی صورت می‌گیرد. قانون اساسی، با تصریح حقوق و آزادی‌های اساسی، چارچوب کلی حقوق شهروندی را ترسیم می‌کند و قوانین عادی، ابزار تحقق و تضمین عملی آن را فراهم می‌آورند. در حقوق ایران نیز، اصول متعددی از قانون اساسی، از جمله اصول ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۳۴ و ۳۶، ناظر بر حقوق شهروندی و حمایت از آزادی‌ها و حقوق افراد در برابر دولت است (Hashemi, 2019). با این حال، صرف شناسایی این حقوق در متون قانونی، تضمین‌کننده تحقق عملی آن‌ها نیست.

از منظر نظری، یکی از مباحث اساسی در حقوق عمومی، تمایز میان حقوق شهروندی ماهوی و تضمین‌های شکلی حقوق شهروندی است. حقوق ماهوی ناظر بر محتوا و دامنه حقوق شهروندان است، در حالی که تضمین‌های شکلی، به سازوکارهای حمایت و اجرای این حقوق، از جمله حق دسترسی به دادگاه، دادرسی منصفانه و نظارت قضایی اشاره دارد. بسیاری از نویسندگان معتقدند که ضعف در تضمین‌های شکلی، عملاً حقوق ماهوی را بی‌اثر می‌کند (Cane, 2011). بنابراین، حقوق شهروندی در حقوق عمومی، مفهومی است که تحقق آن، وابسته به وجود نهادهای نظارتی و قضایی کارآمد است. در همین راستا، رویکردهای نوین حقوق عمومی، حقوق شهروندی را نه تنها به‌عنوان مجموعه‌ای از حقوق دفاعی در برابر دولت، بلکه به‌مثابه حقوقی مطالبه‌محور و فعال تحلیل می‌کنند. در این رویکرد، شهروند صرفاً موضوع اعمال قدرت نیست، بلکه کنشگری است که می‌تواند از طریق سازوکارهای حقوقی، دولت را به رعایت قانون و پاسخ‌گویی وادار سازد (Jafari, 2021). این تحول مفهومی، اهمیت نهادهایی چون قضای اداری و نظارت قضایی را دوچندان می‌کند. در مجموع می‌توان گفت که حقوق شهروندی در حقوق عمومی، مفهومی چندلایه و مبتنی بر اصولی چون کرامت انسانی، حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی قدرت عمومی است. این حقوق، تنها زمانی از سطح نظری به سطح عملی ارتقا می‌یابد که با تضمین‌های نهادی و رویه‌ای مناسب همراه شود. از این منظر، بررسی نقش دیوان عدالت اداری در تحقق حقوق شهروندی، نه فقط یک بحث نهادی، بلکه ادامه منطقی مبانی نظری حقوق شهروندی در حقوق عمومی است.

جایگاه نظارت قضایی در کنترل قدرت اداری و تضمین حقوق شهروندان

نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری، یکی از بنیادی‌ترین سازوکارهای حقوق عمومی برای کنترل قدرت اداری و تضمین حقوق شهروندان به شمار می‌رود. در دولت‌های مدرن، گسترش وظایف و اختیارات نهادهای اجرایی، خطر تمرکز و سوءاستفاده از قدرت را افزایش داده است؛ از این‌رو، ضرورت وجود نهادی مستقل برای نظارت بر مشروعیت اقدامات اداری، به‌عنوان لازمه تحقق حاکمیت قانون مورد تأکید قرار گرفته است. نظارت قضایی، در این معنا، ابزار تحقق اصل هیچ قدرتی بدون نظارت نیست تلقی می‌شود و نقش آن، جلوگیری از خودسری اداری و حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است (Craig, 2018). از منظر نظری، نظارت قضایی مبتنی بر اصل قانونمندی اداره است؛ به این معنا که تمامی تصمیمات و اقدامات مقامات اداری باید در چارچوب قانون، با رعایت حدود صلاحیت و با احترام به حقوق اشخاص اتخاذ شود. دادگاه‌ها از طریق نظارت قضایی، بررسی می‌کنند که آیا تصمیم اداری از حیث صلاحیت، تشریفات، هدف و محتوا مطابق با قانون اتخاذ شده است یا خیر. در صورت احراز تخلف، امکان ابطال یا اصلاح تصمیم اداری فراهم می‌شود که این امر، نه تنها به جبران حق فردی منجر می‌گردد، بلکه نقش اصلاحی و پیشگیرانه در نظام اداری ایفا می‌کند (Cane, 2011).

در پیوند با حقوق شهروندی، نظارت قضایی نقش تضمین‌کننده‌ای دارد؛ زیرا بسیاری از حقوق شهروندان، در بستر روابط اداری و در مواجهه با تصمیمات روزمره نهادهای اجرایی نقض می‌شود. حقوقی نظیر حق استخدام عادلانه، حق برخورداری از خدمات عمومی، حق مالکیت، حق دسترسی به اطلاعات و حق دادرسی منصفانه، همگی در معرض تأثیر مستقیم تصمیمات اداری قرار دارند. در چنین شرایطی، امکان مراجعه شهروند به مرجع قضایی مستقل و بی‌طرف، شرط اساسی تحقق حمایت مؤثر از حقوق شهروندی است (Craig, 2018). از دیدگاه تطبیقی، تجربه نظام‌های حقوقی پیشرفته نشان می‌دهد که هرچه دامنه و کیفیت نظارت قضایی گسترده‌تر و مؤثرتر باشد، سطح حمایت از حقوق شهروندان نیز ارتقا می‌یابد. در حقوق انگلستان، توسعه دکترین‌هایی چون معقولیت، تناسب و انتظار مشروع، موجب شده است که دادگاه‌ها بتوانند فراتر از کنترل صوری، به ارزیابی ماهوی تصمیمات اداری بپردازند و از حقوق شهروندان در برابر تصمیمات ناعادلانه حمایت کنند (Craig, 2018). این رویکرد، نشان می‌دهد که نظارت قضایی صرفاً محدود به کنترل شکلی نیست، بلکه می‌تواند ابزاری برای تحقق عدالت اداری باشد.

در نظام حقوقی ایران نیز، نظارت قضایی بر اداره، به‌ویژه از طریق دیوان عدالت اداری، جایگاهی محوری در تضمین حقوق شهروندان دارد. اصل ۱۷۳ قانون اساسی، با پیش‌بینی دیوان عدالت اداری، به‌طور ضمنی بر ضرورت کنترل قضایی تصمیمات اداری تأکید کرده است. دیوان از طریق رسیدگی به شکایات اشخاص و ابطال مقررات خلاف قانون یا شرع، نقش مهمی در محدودسازی قدرت اداری و حمایت از حقوق شهروندی ایفا می‌کند (Hashemi, 2019). با این حال، کارآمدی این نظارت، وابسته به استقلال نهادی، شفافیت رویه‌ها و ضمانت اجرای مؤثر آراء است.

از منظر انتقادی، برخی نویسندگان بر این باورند که نظارت قضایی، اگر با ملاحظات نهادی و رویه‌ای مناسب همراه نباشد، ممکن است به نظارتی حداقلی و کم‌اثر تقلیل یابد. اطاله دادرسی، تفسیر مضیق از صلاحیت‌ها و ضعف در اجرای آراء قضایی، می‌تواند نظارت قضایی را از کارکرد حمایتی خود تهی سازد و حقوق شهروندی را در سطح نظری باقی بگذارد (Jafari, 2021). از این‌رو، تحلیل جایگاه نظارت قضایی، بدون توجه به کیفیت و کارآمدی آن، تحلیلی ناقص خواهد بود. لذا، نظارت قضایی، ستون فقرات نظام حقوق عمومی در کنترل قدرت اداری و تضمین حقوق شهروندان است. این نظارت، زمانی می‌تواند نقش واقعی خود را ایفا کند که از یک‌سو، مبتنی بر مبانی نظری حاکمیت قانون

و کرامت انسانی باشد و از سوی دیگر، از حیث نهادی و رویه‌ای، کارآمد، مستقل و پاسخ‌گو عمل کند. بررسی عملکرد دیوان عدالت اداری در این چارچوب، امکان ارزیابی میزان تحقق عملی این مبانی نظری در نظام حقوقی ایران را فراهم می‌آورد.

دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد تحقق نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران

دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین نهاد قضایی تخصصی برای تحقق نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری محسوب می‌شود. مبنای تأسیس این نهاد، اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که با هدف رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی، دیوان را پیش‌بینی کرده است. این اصل، بیانگر پذیرش صریح ایده کنترل قضایی اداره در حقوق اساسی ایران و تلاش برای محدودسازی قدرت اداری در برابر حقوق و آزادی‌های شهروندان است (Hashemi, 2019).

از منظر حقوق عمومی، دیوان عدالت اداری را می‌توان تجلی نهادی اصل حاکمیت قانون در حوزه اداره دانست. مطابق این اصل، هیچ تصمیم یا اقدام اداری نباید خارج از چارچوب قانون و بدون امکان نظارت و اعتراض باقی بماند. دیوان عدالت اداری با صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین اختیار ابطال مقررات خلاف قانون یا شرع، نقش دوگانه‌ای ایفا می‌کند: از یک‌سو، مرجع احقاق حق فردی شهروندان است و از سوی دیگر، نهادی برای پالایش نظام اداری از مقررات و تصمیمات غیرقانونی به شمار می‌رود (Safaei, 2016).

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، نقطه عطفی در تقویت جایگاه نظارتی دیوان محسوب می‌شود. این قانون با توسعه صلاحیت‌های دیوان، پیش‌بینی تشکیلاتی مانند هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی و تبیین دقیق‌تر فرآیند دادرسی اداری، تلاش کرده است کارآمدی نظارت قضایی بر اداره را افزایش دهد. به اعتقاد برخی محققان، این قانون گامی رو به جلو در جهت تخصصی‌سازی نظارت قضایی و ارتقای جایگاه شهروند در برابر اداره بوده است (Jafari, 2021).

با این حال، در ادبیات حقوقی ایران، دیدگاه‌های انتقادی قابل توجهی نسبت به عملکرد دیوان عدالت اداری مطرح شده است. محمد آشوری معتقد است که هرچند دیوان از نظر قانونی دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای است، اما در عمل، محدودیت‌های نهادی و اجرایی مانع از تحقق کامل اهداف آن می‌شود. به‌ویژه ضعف ضمانت اجرای آراء دیوان و مقاومت برخی نهادهای اداری در برابر اجرای احکام، موجب تضعیف نقش کنترلی دیوان شده است (Ashouri, 2017).

عباس تدین نیز با تمرکز بر ماهیت دادرسی اداری، بر این نکته تأکید می‌کند که نظارت قضایی دیوان، عمدتاً شکلی و مبتنی بر بررسی انطباق تصمیمات با قانون است و کمتر به کنترل ماهوی و ارزیابی عدالت تصمیمات اداری می‌پردازد. به نظر وی، این رویکرد مضیق، کارآمدی دیوان را در تضمین واقعی حقوق شهروندی کاهش داده و نظارت قضایی را به سطحی حداقلی تقلیل داده است (Tadayon, 2019).

از سوی دیگر، برخی پژوهشگران با نگاهی میانه، دیوان عدالت اداری را نهادی در حال گذار می‌دانند. محمدعلی دادخواه بر این باور است که دیوان در دهه‌های اخیر، به‌ویژه در حوزه ابطال مقررات دولتی، نقش فعال‌تری ایفا کرده و گاه توانسته است در برابر سیاست‌های خلاف قانون دستگاه‌های اجرایی ایستادگی کند. با این حال، وی تأکید می‌کند که اطلاع دادرسی و عدم وحدت رویه، همچنان از چالش‌های جدی دیوان به شمار می‌رود (Dadkhah, 2017).

در همین راستا، نرگس دادوند اطلاع دادرسی را یکی از مهم‌ترین موانع تحقق نظارت قضایی مؤثر در دیوان عدالت اداری می‌داند. به اعتقاد وی، طولانی شدن فرآیند رسیدگی، به‌ویژه در دعاوی استخدامی و معیشتی، عملاً موجب بی‌اثر شدن حمایت قضایی و تضعیف حق دسترسی

مؤثر به عدالت می‌شود (Dadvand, 2020). این دیدگاه، بر پیوند مستقیم میان کارآمدی رویه‌ای دیوان و تضمین حقوق شهروندی تأکید دارد. در بعد ساختاری، سیدحسین صفایی به مسئله استقلال دیوان عدالت اداری اشاره می‌کند و معتقد است که هرچند دیوان از نظر حقوقی بخشی از قوه قضاییه است، اما استقلال واقعی آن در گرو تقویت جایگاه قضات اداری، کاهش فشارهای نهادی و شفاف‌سازی فرآیندهای انتصابی است (Safaei, 2016). به نظر وی، بدون استقلال نهادی، نظارت قضایی نمی‌تواند نقش واقعی خود را در کنترل قدرت اداری ایفا کند.

بنابراین، دیوان عدالت اداری، از منظر نظری و قانونی، ستون اصلی تحقق نظارت قضایی در نظام حقوقی ایران است و ظرفیت‌های قابل توجهی برای تضمین حقوق شهروندان دارد. با این حال، کاستی‌های نهادی، ضعف ضمانت اجرا و ناکارآمدی‌های رویه‌ای، موجب شده است که این ظرفیت‌ها به طور کامل محقق نشود. تحلیل دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد تحقق نظارت قضایی، مستلزم نگاهی انتقادی و هم‌زمان اصلاح‌محور است؛ نگاهی که بتواند میان جایگاه ایده‌آل و عملکرد واقعی این نهاد، تمایز قائل شود.

بحث و بررسی کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای دیوان

دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد محوری تحقق نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی ایران، از جایگاهی برخوردار است که به طور مستقیم با تضمین حقوق شهروندی و حاکمیت قانون ارتباط دارد. با این حال، بررسی انتقادی عملکرد این نهاد نشان می‌دهد که فاصله‌ای معنادار میان جایگاه نظری و قانونی دیوان و کارکرد عملی آن وجود دارد. این فاصله را می‌توان در دو سطح به هم پیوسته تحلیل کرد: کاستی‌های نهادی (ساختاری) و ناکارآمدی‌های رویه‌ای (عملکردی). هر یک از این دو سطح، به تنهایی و در تعامل با یکدیگر، توان نظارتی دیوان را تضعیف کرده و از ایفای نقش مؤثر آن در حمایت از حقوق شهروندان کاسته‌اند.

کاستی‌های نهادی دیوان عدالت اداری

کاستی‌های نهادی به مجموعه عواملی اطلاق می‌شود که به ساختار حقوقی، تشکیلاتی و جایگاه سازمانی دیوان عدالت اداری مربوط است و به صورت بنیادین، ظرفیت این نهاد را برای اعمال نظارت قضایی مؤثر محدود می‌کند. یکی از مهم‌ترین این کاستی‌ها، ابهام و محدودیت در حدود صلاحیت‌های دیوان است. هرچند اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، صلاحیت‌های گسترده‌ای برای دیوان پیش‌بینی کرده‌اند، اما در عمل، تفسیر مضیق از این صلاحیت‌ها موجب شده است که برخی تصمیمات و اقدامات اداری از دایره نظارت قضایی مؤثر خارج بمانند (Hashemi, 2019).

برخی نویسندگان بر این باورند که استثنا کردن برخی نهادها یا تصمیمات خاص از شمول صلاحیت دیوان، با فلسفه وجودی آن در تعارض است. محسنی معتقد است که گسترش دولت و پیچیده‌تر شدن ساختار اداری، مستلزم توسعه دامنه نظارت قضایی است، نه محدودسازی آن؛ زیرا هرگونه خلأ نظارتی، زمینه نقض حقوق شهروندان را فراهم می‌کند (Mohseni, 2018). در مقابل، رویه موجود دیوان در برخی موارد، به گونه‌ای است که از ورود به ماهیت تصمیمات اداری خودداری کرده و نظارت را به سطحی حداقلی تقلیل می‌دهد.

کاستی نهادی مهم دیگر، مسئله استقلال دیوان عدالت اداری است. هرچند دیوان از نظر حقوقی زیرمجموعه قوه قضاییه محسوب می‌شود، اما استقلال نهادی آن در برابر سایر نهادهای حاکمیتی، همواره محل تردید بوده است. صفایی تأکید می‌کند که استقلال واقعی دیوان، صرفاً با انتساب آن به قوه قضاییه تحقق نمی‌یابد، بلکه نیازمند تضمین‌های عملی در حوزه انتصاب قضات، امنیت شغلی و مصونیت از فشارهای اداری

و سیاسی است (Safaei, 2016). فقدان چنین تضمین‌هایی، می‌تواند قاضی اداری را در موقعیت محافظه‌کارانه قرار دهد و از جسارت لازم برای صدور آراء قاطع علیه نهادهای قدرتمند اداری بکاهد.

علاوه بر این، تراکم پرونده‌ها و کمبود منابع انسانی تخصصی، یکی دیگر از کاستی‌های نهادهای دیوان است. افزایش چشمگیر دعاوی اداری، بدون توسعه متناسب تشکیلات و نیروی انسانی، موجب شده است که دیوان با حجم بالایی از پرونده‌ها مواجه شود. به اعتقاد دادخواه، این وضعیت نه تنها کیفیت رسیدگی را کاهش می‌دهد، بلکه زمینه‌ساز اطاله دادرسی و صدور آراء غیرمنسجم می‌شود (Dadkhah, 2017). در چنین شرایطی، دیوان به جای ایفای نقش فعال در حمایت از حقوق شهروندی، به نهادی واکنشی و بعضاً منفعل تبدیل می‌شود.

ناکارآمدی‌های رویه‌ای دیوان عدالت اداری

در کنار کاستی‌های نهادی، ناکارآمدی‌های رویه‌ای نقش تعیین‌کننده‌ای در تضعیف کارکرد نظارتی دیوان ایفا می‌کنند. یکی از برجسته‌ترین این ناکارآمدی‌ها، اطاله دادرسی است. طولانی شدن فرآیند رسیدگی، به‌ویژه در دعاوی استخدامی، مالی و معیشتی، عملاً موجب بی‌اثر شدن حمایت قضایی می‌شود. دادوند تصریح می‌کند که تأخیر در صدور رأی، نوعی نقض ثانویه حق است؛ زیرا حتی رأی عادلانه، زمانی که با تأخیر غیرمتعارف همراه باشد، نمی‌تواند جبران‌کننده زیان واردشده به شهروند باشد (Dadvand, 2020).

ناکارآمدی رویه‌ای دیگر، عدم وحدت رویه قضایی در دیوان عدالت اداری است. اگرچه هیأت عمومی دیوان با هدف ایجاد وحدت رویه پیش‌بینی شده است، اما در عمل، آراء متعارض شعب بدوی و تجدیدنظر، موجب سردرگمی شهروندان و تضعیف پیش‌بینی‌پذیری حقوقی شده است. جعفری معتقد است که فقدان وحدت رویه، یکی از مهم‌ترین عوامل تزلزل امنیت حقوقی است؛ زیرا شهروند نمی‌تواند از پیش نتیجه دعاوی خود را بر اساس رویه‌ای ثابت پیش‌بینی کند (Jafari, 2021).

از دیگر ناکارآمدی‌های رویه‌ای، ضعف ضمانت اجرای آراء دیوان عدالت اداری است. در بسیاری از موارد، دستگاه‌های اجرایی از اجرای آراء دیوان امتناع می‌کنند یا اجرای آن را با تأخیر انجام می‌دهند. آشوری این وضعیت را نشانه ضعف اقتدار قضای اداری می‌داند و معتقد است که بدون ضمانت اجرای مؤثر، نظارت قضایی به نهادی توصیه‌ای و فاقد اثر عملی تقلیل می‌یابد (Ashouri, 2017). این امر، به‌طور مستقیم اعتماد عمومی به دیوان و نظام عدالت اداری را تضعیف می‌کند.

همچنین، رویکرد شکلی و محدود دیوان در رسیدگی به دعاوی، یکی دیگر از چالش‌های رویه‌ای است. در بسیاری از آراء، تمرکز دیوان بر انطباق صوری تصمیمات اداری با قانون است و کمتر به ارزیابی عدالت، تناسب و معقولیت تصمیمات توجه می‌شود. تدین این رویکرد را ناکافی می‌داند و تأکید می‌کند که نظارت قضایی مؤثر، باید بتواند فراتر از کنترل شکلی، به بررسی ماهوی تصمیمات اداری بپردازد (Tadayon, 2019).

تأثیر متقابل کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای

نکته قابل توجه آن است که کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای، رابطه‌ای تعاملی و تقویت‌کننده دارند. ضعف استقلال نهادی و کمبود منابع انسانی، مستقیماً به اطاله دادرسی و کاهش کیفیت رسیدگی منجر می‌شود؛ همان‌گونه که ضعف ضمانت اجرای آراء، انگیزه دیوان برای صدور آراء قاطع را کاهش می‌دهد. میرمحمدصادقی بر این باور است که اصلاح رویه‌ها بدون بازنگری نهادی و بالعکس، اصلاح ساختار بدون بهبود عملکرد، نمی‌تواند به ارتقای واقعی نقش دیوان منجر شود (Mir Mohammad Sadeghi, 2017). از منظر حقوق شهروندی، پیامد نهایی این وضعیت، تضعیف احساس امنیت حقوقی و کاهش اعتماد عمومی به نظام عدالت اداری است. هنگامی که شهروند، دیوان عدالت

اداری را نهادی کند، غیرقابل پیش‌بینی و فاقد ضمانت اجرا تلقی کند، انگیزه خود برای پیگیری حقوق قانونی‌اش را از دست می‌دهد و این امر، به تضعیف حاکمیت قانون می‌انجامد (Zarei, 2019). در مجموع، دیوان عدالت اداری از منظر قانونی و نظری، ظرفیت بالایی برای تحقق نظارت قضایی و تضمین حقوق شهروندی دارد، اما کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای، مانع از بالفعل شدن این ظرفیت‌ها شده‌اند. محدودیت صلاحیت‌ها، ضعف استقلال، تراکم پرونده‌ها، اطلاع دادرسی، عدم وحدت رویه و ضعف ضمانت اجرای آراء، مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که عملکرد دیوان را تحت‌تأثیر قرار داده‌اند. از این‌رو، اصلاح نقش دیوان عدالت اداری مستلزم نگاهی جامع و ساختاری است که به‌طور هم‌زمان، ابعاد نهادی و رویه‌ای آن را مورد بازنگری قرار دهد.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی، به بررسی هم‌زمان کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای این نهاد پرداخته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که هرچند دیوان عدالت اداری از منظر قانون اساسی و قوانین عادی، جایگاهی کلیدی در نظام حقوق عمومی ایران دارد و به‌عنوان مهم‌ترین مرجع نظارت قضایی بر اداره شناخته می‌شود، اما در عمل با چالش‌هایی مواجه است که مانع از تحقق کامل مأموریت آن در حمایت مؤثر از حقوق شهروندان می‌شود. نتیجه‌گیری این پژوهش را می‌توان در چند محور تحلیلی اساسی تبیین کرد.

۱) جایگاه نظری و قانونی دیوان عدالت اداری

نخستین نتیجه مهم پژوهش آن است که دیوان عدالت اداری از حیث مبانی نظری و جایگاه قانونی، نهادی ضروری و غیرقابل جایگزین در نظام حقوقی ایران به شمار می‌رود. اصل ۱۷۳ قانون اساسی، با پیش‌بینی این نهاد، بر ضرورت نظارت قضایی تخصصی بر اعمال و تصمیمات اداری تأکید کرده و آن را به‌عنوان ابزار تحقق حاکمیت قانون و تضمین حقوق شهروندی به رسمیت شناخته است. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز، در راستای همین هدف، صلاحیت‌ها و ساختارهای نسبتاً گسترده‌ای برای دیوان پیش‌بینی کرده است. با این حال، بررسی تطبیقی میان اهداف مقرر در قانون و عملکرد عملی دیوان نشان می‌دهد که ظرفیت‌های بالقوه قانونی دیوان، به‌طور کامل بالفعل نشده است. این شکاف میان بایدها و هست‌ها، نقطه عزیمت اصلی آسیب‌شناسی نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی محسوب می‌شود.

۲) برآیند کاستی‌های نهادی

نتیجه دوم پژوهش آن است که بخش مهمی از ناکامی دیوان عدالت اداری، ریشه در کاستی‌های نهادی و ساختاری دارد. محدودیت یا ابهام در حدود صلاحیت‌های دیوان، ضعف استقلال نهادی، تراکم پرونده‌ها و کمبود نیروی انسانی متخصص، از جمله عواملی هستند که ظرفیت نظارتی دیوان را تضعیف کرده‌اند. این کاستی‌ها موجب شده‌اند که دیوان در برخی موارد، به‌جای ایفای نقش فعال و پیشرو در کنترل قدرت اداری، رویکردی محافظه‌کارانه و حداقلی اتخاذ کند. به بیان دیگر، نظارت قضایی دیوان در بسیاری از موارد، از سطح یک نظارت مؤثر و بازدارنده به سطح نظارت شکلی و واکنشی تنزل یافته است. این وضعیت، با فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری که همانا ایجاد تعادل میان اقتدار اداری و حقوق شهروندان است، سازگاری ندارد.

۳) برآیند ناکارآمدی‌های رویه‌ای

در کنار عوامل نهادی، پژوهش نشان داد که ناکارآمدی‌های رویه‌ای تأثیر مستقیمی بر کاهش کارآمدی دیوان عدالت اداری داشته است. اطلاع دادرسی، عدم وحدت رویه، ضعف ضمانت اجرای آراء و رویکرد شکلی در رسیدگی به دعاوی، از مهم‌ترین چالش‌های رویه‌ای دیوان به شمار می‌روند. اطلاع دادرسی، به‌ویژه در دعاوی استخدامی و معیشتی، موجب شده است که حمایت قضایی از حقوق شهروندی، در بسیاری از موارد، جنبه نمادین پیدا کند. همچنین، عدم وحدت رویه قضایی، امنیت حقوقی شهروندان را تضعیف کرده و پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات قضایی را کاهش داده است. ضعف ضمانت اجرای آراء نیز، اقتدار قضای اداری را مخدوش کرده و این پیام را به دستگاه‌های اجرایی منتقل کرده است که می‌توانند از اجرای آراء دیوان سر باز زنند.

۴) تعامل کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای، رابطه‌ای تعامل‌محور و تقویت‌کننده دارند. ضعف استقلال نهادی و کمبود منابع انسانی، مستقیماً به اطلاع دادرسی و کاهش کیفیت رسیدگی منجر می‌شود؛ همان‌گونه که ضعف ضمانت اجرای آراء، انگیزه دیوان برای صدور آراء قاطع و توسعه نظارت ماهوی را کاهش می‌دهد. بنابراین، نمی‌توان این دو دسته از عوامل را به‌صورت جداگانه و مستقل تحلیل کرد؛ بلکه باید آن‌ها را اجزای یک مسئله ساختاری واحد دانست.

۵) پیامدها برای حقوق شهروندی و حاکمیت قانون

نتیجه اساسی دیگر پژوهش آن است که استمرار وضعیت موجود، پیامدهای قابل توجهی برای حقوق شهروندی و حاکمیت قانون به همراه دارد. کاهش اعتماد عمومی به دیوان عدالت اداری، تضعیف احساس امنیت حقوقی و افزایش خودسری اداری، از جمله پیامدهای مستقیم ناکارآمدی نظارت قضایی است. هنگامی که شهروند، دیوان عدالت اداری را نهادی کند، غیرقابل پیش‌بینی و فاقد ضمانت اجرای مؤثر تلقی کند، انگیزه خود برای پیگیری حقوق قانونی‌اش را از دست می‌دهد و این امر، به تضعیف کارکرد بازدارنده حقوق منجر می‌شود.

جدول ۱. شفاف‌سازی برآیند یافته‌ها، جمع‌بندی کاستی‌ها و پیامدها

پیامدها برای حقوق شهروندی	مصادیق اصلی	نوع چالش
کاهش اقتدار نظارتی دیوان	محدودیت صلاحیت‌ها، ضعف استقلال، تراکم پرونده‌ها	کاستی‌های نهادی
تضعیف امنیت حقوقی شهروندان	اطاله دادرسی، عدم وحدت رویه، ضعف ضمانت اجرا	ناکارآمدی‌های رویه‌ای
تضعیف حاکمیت قانون	کاهش اعتماد عمومی	پیامد نهایی

در جمع‌بندی نهایی می‌توان گفت که دیوان عدالت اداری، علی‌رغم جایگاه محوری خود در نظام حقوقی ایران، هنوز نتوانسته است به‌طور کامل نقش مورد انتظار در تضمین حقوق شهروندی را ایفا کند. این ناکامی، نه ناشی از بی‌فایده بودن نهاد دیوان، بلکه حاصل ترکیب پیچیده‌ای از کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای است. از این‌رو، هرگونه اصلاح و ارتقای نقش دیوان عدالت اداری، باید نگاهی جامع و ساختاری داشته باشد و به‌صورت هم‌زمان، ابعاد قانونی، نهادی و عملی آن را مورد بازنگری قرار دهد. نتیجه این پژوهش تأکید می‌کند که تقویت دیوان عدالت اداری، تقویت حقوق شهروندی و حاکمیت قانون است. بدون نظارت قضایی مؤثر بر اداره، حقوق شهروندی در سطح نظری باقی می‌ماند و قدرت اداری، از چارچوب‌های قانونی فاصله می‌گیرد. بنابراین، دیوان عدالت اداری نه تنها یک نهاد قضایی، بلکه یکی از

ستون‌های اصلی دولت حقوق‌مدار در ایران معاصر محسوب می‌شود؛ ستونی که استحکام آن، تضمین‌کننده تعادل میان اقتدار دولت و آزادی و کرامت شهروندان خواهد بود.

پیشنهادهات

بر مبنای یافته‌های پژوهش و با توجه به کاستی‌های نهادی و ناکارآمدی‌های رویه‌ای دیوان عدالت اداری، ارائه پیشنهادات اصلاحی باید به‌گونه‌ای باشد که هم واقع‌گرایانه و هم نظام‌مند بوده و بتواند به‌صورت تدریجی، نقش دیوان را در تضمین حقوق شهروندی ارتقا دهد. ازاین‌رو، پیشنهادات این پژوهش در چهار سطح اصلی: تقنینی، نهادی، رویه‌ای-قضایی و فرهنگی-آموزشی سامان‌دهی می‌شود.

الف) پیشنهادات تقنینی (اصلاح قوانین و مقررات)

نخستین سطح اصلاح، ناظر بر بازنگری در قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری است. تجربه نشان داده است که بخشی از ناکارآمدی دیوان، ناشی از ابهام یا محدودیت‌های قانونی در تعیین حدود صلاحیت‌ها و ضمانت اجرای آراء است.

۱) توسعه و شفاف‌سازی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری: پیشنهاد می‌شود قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به‌گونه‌ای اصلاح شود که اصل قابلیت نظارت قضایی بر تمامی تصمیمات و اقدامات اداری مؤثر بر حقوق اشخاص به‌عنوان قاعده پذیرفته شود و استثنایا به‌طور مضیق و صریح احصا گردد. این امر مانع از تفاسیر محدودکننده و سلیقه‌ای از صلاحیت دیوان خواهد شد.

۲) تقویت ضمانت اجرای آراء دیوان عدالت اداری: پیشنهاد می‌شود ضمانت اجرای مؤثرتری برای عدم اجرای آراء دیوان پیش‌بینی گردد؛ از جمله: تعیین مسئولیت اداری و انتظامی مشخص برای مقامات مستنکف؛ پیش‌بینی ضمانت اجرای مالی و جبران خسارت شهروندان در صورت تأخیر در اجرای رأی؛ امکان تعقیب کیفری محدود در موارد استنکاف مستمر و مؤثر. بدون چنین ضمانت اجرایی، آراء دیوان همچنان با خطر بی‌اثر شدن مواجه خواهد بود.

ب) پیشنهادات نهادی و ساختاری

سطح دوم اصلاحات، ناظر بر ساختار و جایگاه نهادی دیوان عدالت اداری است؛ زیرا بدون اصلاحات نهادی، حتی بهترین قوانین نیز کارآمدی لازم را نخواهند داشت.

۱) تقویت استقلال نهادی و قضایی دیوان عدالت اداری: پیشنهاد می‌شود، فرآیند انتصاب و ارتقای قضات دیوان، شفاف‌تر و مبتنی بر معیارهای تخصصی حقوق اداری باشد؛ امنیت شغلی و حرفه‌ای قضات دیوان تقویت شود تا از تأثیرپذیری آنان از فشارهای نهادی و اداری جلوگیری گردد؛ نقش تخصصی دیوان در درون قوه قضاییه به رسمیت شناخته شده و از مداخلات غیرضروری جلوگیری شود.

۲) توسعه منابع انسانی و تخصصی‌سازی رسیدگی‌ها: افزایش حجم دعوای اداری ایجاب می‌کند که تعداد شعب دیوان و قضات متخصص حقوق اداری افزایش یابد و رسیدگی به دعوای پیچیده (مانند دعوای اقتصادی، استخدامی یا مقررات‌گذاری) به شعب تخصصی واگذار شود. این امر می‌تواند به افزایش کیفیت آراء و کاهش اطاله دادرسی منجر شود.

ج) پیشنهادات رویه‌ای و قضایی

سطح سوم پیشنهادات، به اصلاح رویه‌های عملی و قضایی دیوان عدالت اداری اختصاص دارد؛ سطحی که بیشترین تأثیر مستقیم را بر تجربه شهروندان از عدالت اداری دارد.

۱) کاهش اطلاع دادرسی و تسریع در رسیدگی: پیشنهاد می‌شود برای برخی دعاوی حساس به زمان (مانند دعاوی استخدامی و معیشتی)، رسیدگی خارج از نوبت به‌طور واقعی و نه صرفاً شکلی اعمال شود؛ استفاده از سامانه‌های الکترونیک در ثبت، ارجاع و پیگیری پرونده‌ها توسعه یابد و ضرب‌الاجل‌های معقول برای صدور رأی و اجرای آن تعیین شود.

۲) تقویت وحدت رویه و پیش‌بینی‌پذیری آراء: ضروری است نقش هیأت عمومی دیوان در ایجاد وحدت رویه تقویت شود؛ آراء وحدت رویه به‌صورت منسجم و قابل دسترس منتشر گردد و شعب دیوان ملزم به تبعیت عملی از رویه‌های تثبیت‌شده شوند. این اقدام، امنیت حقوقی شهروندان را افزایش داده و اعتماد عمومی به دیوان را تقویت می‌کند.

۳) گذار از نظارت شکلی به نظارت ماهوی: پیشنهاد می‌شود دیوان عدالت اداری در کنار بررسی انطباق صوری تصمیمات با قانون، به معیارهایی مانند تناسب، معقولیت و رعایت حقوق مکتسبه شهروندان نیز توجه کند. چنین رویکردی، نظارت قضایی را از سطح حداقلی به سطحی حمایتی و عدالت‌محور ارتقا می‌دهد.

د) پیشنهادات فرهنگی و آموزشی

سطح چهارم پیشنهادات، ناظر بر بُعد نرم‌افزاری نظام عدالت اداری است که اغلب نادیده گرفته می‌شود، اما نقشی اساسی در موفقیت اصلاحات ایفا می‌کند.

۱) ارتقای فرهنگ حقوق شهروندی در نظام اداری: پیشنهاد می‌شود آموزش‌های مستمر حقوق شهروندی برای مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی برگزار شود تا از صدور تصمیمات ناقض حقوق شهروندان پیشگیری گردد. پیشگیری از نقض حق، همواره کم‌هزینه‌تر و مؤثرتر از جبران قضایی آن است.

۲) آموزش تخصصی حقوق اداری برای قضات و وکلا: تقویت آموزش‌های تخصصی حقوق اداری و رویه‌های دیوان عدالت اداری، می‌تواند به ارتقای کیفیت دادرسی و انسجام آراء کمک کند. این آموزش‌ها باید مبتنی بر تحولات نوین حقوق عمومی و تجربیات تطبیقی باشد. در نهایت، باید تأکید کرد که اصلاح نقش دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی، صرفاً با یک اقدام تقنینی یا اداری تحقق نمی‌یابد، بلکه نیازمند بسته‌ای جامع از اصلاحات هماهنگ است. تنها در صورتی که اصلاحات تقنینی، نهادی، رویه‌ای و فرهنگی به‌صورت هم‌زمان و تدریجی اجرا شوند، می‌توان انتظار داشت که دیوان عدالت اداری از یک نهاد صرفاً واکنشی، به نهادی فعال، پیشگیرانه و حامی واقعی حقوق شهروندان ارتقا یابد. چنین تحولی، نه تنها به نفع شهروندان، بلکه در نهایت به تقویت مشروعیت و کارآمدی نظام اداری و حاکمیت قانون در ایران خواهد انجامید.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافع وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The guarantee of citizens rights is widely recognized as a core indicator of the rule of law and constitutional governance in contemporary legal systems, particularly within administrative states where public authorities exercise extensive regulatory and discretionary powers. In such systems, the effective protection of citizens rights depends not merely on their formal recognition in constitutional or statutory texts, but on the existence of specialized judicial mechanisms capable of reviewing administrative actions, correcting abuses of power, and restoring violated rights through binding decisions. Administrative justice, as a distinct branch of judicial control, serves precisely this function by subjecting executive decisions to legal scrutiny and ensuring accountability of public authorities. From a theoretical standpoint, administrative courts are expected to operate as institutional safeguards against arbitrariness, disproportionality, and illegality in public administration, thereby translating abstract legal guarantees into practical and enforceable protections. Comparative administrative law scholarship emphasizes that judicial review is effective only when it is institutionally independent, procedurally accessible, timely, and supported by enforceable remedies, as these elements collectively determine whether citizens experience judicial oversight as meaningful or merely symbolic (Cane, 2011; Craig, 2018). Within this conceptual framework, the Iranian Administrative Justice Court occupies a central position as the primary judicial forum for adjudicating disputes between citizens and administrative authorities, reflecting the constitutional commitment to legality and accountability of public power (Hashemi, 2019).

In the Iranian legal system, the Administrative Justice Court was established pursuant to Article 173 of the Constitution with the explicit purpose of adjudicating complaints, grievances, and objections filed by individuals against decisions, actions, and regulations of governmental and public bodies. The Court is thus designed to function as the main institutional embodiment of judicial review in administrative matters and as a guardian of citizens rights vis a vis the state. From a normative perspective, this Court is expected to provide effective remedies against unlawful administrative conduct, annul illegal regulations, and reinforce public trust in lawful governance. Legal doctrine in Iran has frequently highlighted the symbolic and practical importance of this institution as a cornerstone of administrative legality and a corrective mechanism within the system of separation of powers (Dadkhah, 2017; Hashemi, 2019). However, despite the expansion of its jurisdiction and procedural framework under the Law on the Organization and Procedure of the Administrative Justice Court enacted in 2012, empirical assessments and doctrinal analyses reveal a persistent gap between the Court's intended role and its actual performance. This gap has generated increasing scholarly concern regarding whether the Court has been able to fulfill its constitutional mission in a manner consistent with the evolving demands of citizens rights protection in a complex administrative environment (Jafari, 2021).

The central objective of the present study is to provide a systematic pathology of the role of the Administrative Justice Court in guaranteeing citizens rights by identifying and analyzing both institutional deficiencies and procedural inefficiencies that undermine its effectiveness. Methodologically, the research adopts a descriptive analytical approach based on the examination of statutory provisions, judicial decisions, and dominant patterns of judicial practice within the Court, complemented by doctrinal analysis in public law and a limited comparative perspective drawn from advanced administrative justice systems. The study relies on library based sources and qualitative content analysis to assess how structural arrangements and procedural practices interact to shape the Court's capacity to deliver effective judicial protection. The analytical framework is informed by theories of judicial review and administrative legality, which emphasize that institutional design and procedural performance are mutually reinforcing determinants of judicial effectiveness (Cane, 2011).

By situating the Iranian experience within this broader theoretical context, the study seeks to move beyond purely normative or formal evaluations and to highlight the practical consequences of institutional and procedural shortcomings for citizens legal security and access to justice (Craig, 2018).

The findings of the study indicate that institutional deficiencies constitute a major obstacle to the effective functioning of the Administrative Justice Court. One of the most significant issues identified is the ambiguity and limitation surrounding the scope of the Court's jurisdiction, which in practice has led to restrictive interpretations that exclude certain administrative actions from meaningful judicial scrutiny. Such limitations are difficult to reconcile with the constitutional rationale of comprehensive judicial oversight of public administration (Hashemi, 2019). Additionally, concerns have been raised regarding the degree of institutional independence enjoyed by the Court, particularly in relation to appointment mechanisms, administrative pressures, and structural integration within the broader judicial system, all of which may indirectly affect judicial autonomy and decisional courage (Safaei, 2016). The excessive caseload faced by the Court, coupled with insufficient human and technical resources, further exacerbates these structural weaknesses and contributes to delays and inconsistencies in adjudication (Dadkhah, 2017). Collectively, these institutional deficiencies constrain the Court's ability to act as an effective counterbalance to administrative power and diminish its potential role as a robust guarantor of citizens rights.

In addition to institutional shortcomings, the research highlights several procedural inefficiencies that significantly undermine the practical value of judicial protection offered by the Administrative Justice Court. Prolonged adjudication times, particularly in cases involving employment, livelihood, and social rights, were identified as one of the most serious procedural problems, as delayed justice often amounts to denied justice in administrative disputes (Dadvand, 2020). The lack of consistent judicial practice and the persistence of divergent rulings among different chambers of the Court further weaken legal certainty and predictability, which are essential components of citizens trust in judicial institutions (Jafari, 2021). Moreover, the study underscores the weakness of enforcement mechanisms for Court judgments, noting that administrative authorities frequently delay or resist implementation of binding decisions, thereby reducing judicial review to a largely declaratory function (Ashouri, 2017). A further procedural concern relates to the predominantly formalistic approach adopted in judicial review, where emphasis is placed on legality in a narrow sense rather than on substantive principles such as proportionality, reasonableness, and protection of legitimate expectations, which are widely recognized as essential elements of effective administrative justice (Tadayon, 2019). These procedural inefficiencies, when combined with institutional weaknesses, create a cumulative effect that significantly diminishes the Court's capacity to guarantee citizens rights in practice.

In conclusion, the study demonstrates that while the Administrative Justice Court occupies a constitutionally and theoretically indispensable position in the Iranian legal system, its ability to guarantee citizens rights is substantially constrained by a complex interaction of institutional deficiencies and procedural inefficiencies. The persistence of jurisdictional ambiguities, limitations on effective independence, excessive caseloads, prolonged proceedings, lack of uniform judicial practice, and weak enforcement of judgments collectively undermine the Court's effectiveness and erode citizens sense of legal security. The findings suggest that meaningful reform of the Court's role requires a comprehensive and integrated approach that simultaneously addresses structural design and procedural performance, rather than isolated or incremental adjustments. Strengthening the Administrative Justice Court is therefore not merely a matter of institutional reform, but a

fundamental prerequisite for enhancing the rule of law, restoring public trust, and ensuring that citizens rights move beyond formal recognition to effective realization within the administrative state.

References

- Ashouri, M. (2017). *Comparative Administrative Law*. Mizan Publishing.
- Cane, P. (2011). *Administrative Law*. Oxford University Press.
- Craig, P. (2018). *Administrative Law* (8 ed.). Sweet & Maxwell.
- Dadkhah, A. (2017). *Judicial Review of Administrative Acts in Iranian Law*. Dadgostar Publishing.
- Dadvand, N. (2020). Challenges of Realizing Citizens' Rights in the Administrative Justice Court. *Public Law Quarterly*, 21(2), 65-98.
- Hashemi, S. M. (2019). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Volume II*. Mizan Publishing.
- Jafari, M. H. (2021). *The Role of the Administrative Justice Court in Guaranteeing Citizens' Rights*. Mizan Publishing.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press.
- Mir Mohammad Sadeghi, H. (2017). *Citizens' Rights in the Iranian Legal System*. Mizan Publishing.
- Mohseni, R. (2018). *Jurisdiction and Powers of the Administrative Justice Court*. Jangal Publishing.
- Safaei, S. H. (2016). *Foundations of Public Law*. Mizan Publishing.
- Tadayon, A. (2019). The Principle of Proportionality in Judicial Review of Administrative Decisions. *Journal of Public Law Studies*, 10(1), 201-230.
- Zarei, A. (2019). *Citizens' Rights and Their Judicial Guarantees*. SAMT Publishing.