

## **Citation of the Charter of Citizenship Rights in the Administrative Justice Court**

Mohammad Amin Abrishami Rad\*  
Hassan Shabani\*\*

Received: 2018/04/10  
Accepted: 2018/06/02

Despite the recognition of part of the rights of the nation in Chapter 3 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and the relevant ordinary laws, the "Charter of Citizenship Rights" -2016 - is one of the most important legal documents after the Islamic Revolution Which has officially recognized legal rights under the title of citizenship rights. In the present study, in a descriptive-analytical format, the possibility of invoking the Charter of Citizenship Rights in the Administrative Justice Court was examined. The findings of this study showed that considering the role of the President in the political and administrative system of the Islamic Republic of Iran and proving the legislative authority for this authority, the Charter of Citizenship Rights should be considered as government regulations and in terms of normative hierarchy under ordinary laws. Therefore, considering that in accordance with Articles 167 and 170 of the Constitution and also the procedure of the Administrative Justice Court, it is possible for judges of the Court to invoke government regulations, this charter can be invoked in the court proceedings within the limits of the law.

**Keywords:** Charter of Citizenship Rights, Administrative Justice Court, President, Article 167 of the Constitution, Article 170 of the Constitution.

---

\* Assistant Professor of Law, Semnan University, Semnan, Iran (Corresponding Author).  
Abrishamirad@semnan.ac.ir  
\*\* Master student of public law at Semnan University, Semnan, Iran.  
Hassanshabani.ps3@gmail.com

## استنادپذیری منشور حقوق شهروندی در دیوان عدالت اداری

محمدامین ابریشمی راد\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۱/۲۱

حسن شعبانی\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۱۲

### چکیده

با وجود شناسایی بخشی از حقوق ملت در فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین قوانین عادی مربوطه، «منشور حقوق شهروندی» - ابلاغی ۱۳۹۵ ریاست جمهوری - از مهم‌ترین اسناد حقوقی پس از انقلاب اسلامی ایران می‌باشد که رسماً به شناسایی حقوقی تحت عنوان حقوق شهروندی پرداخته است. در تحقیق حاضر، در قالبی توصیفی - تحلیلی امکان استناد به منشور حقوق شهروندی در دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گرفت. یافته‌های این تحقیق نشان داد که با توجه به نقش رئیس جمهور در نظام سیاسی و اداری جمهوری اسلامی ایران و اثبات صلاحیت مقررگذاری برای این مقام، منشور حقوق شهروندی را باید به منزله مقرره‌ای دولتی و از حیث سلسله مراتب هنجاری در ذیل قوانین عادی محسوب کرد. لذا، با توجه به اینکه مستنبط از اصول ۱۶۷ و ۱۷۰ قانون اساسی و همچنین رویه دیوان عدالت اداری امکان استناد به مقررات دولتی توسط قضات دیوان وجود دارد، این منشور در حدود قوانین می‌تواند در فرایند دادرسی دیوان مورد استناد قرار گیرد.

**واژگان کلیدی:** منشور حقوق شهروندی، دیوان عدالت اداری، رئیس جمهور، اصل ۱۶۷ قانون اساسی، اصل ۱۷۰ قانون اساسی.

---

\* استادیار گروه حقوق، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران (نویسنده مسئول).

Abrishmirad@semnan.ac.ir

\*\* دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران.

Hassanshabani.ps3@gmail.com

## مقدمه

امروزه شهروندی به عنوان منزلتی اجتماعی در نگرش به جامعه مدنی تلقی می‌شود که به موجب آن امکان برخورداری از حقوق و قدرت فراهم شده است (محسنی، ۱۳۸۹، ص. ۱۱۸). با وجود شناسایی حقوق و آزادی‌های مختلف در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان «حقوق ملت»، به جهت تقویت رعایت حقوق شهروندی در ایران، در آذر ماه ۱۳۹۵ منشوری با عنوان «منشور حقوق شهروندی» توسط رئیس جمهور ایران تهیه شده و به تمامی دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید.

منشور حقوق شهروندی از یک مقدمه، ۲۲ بند و ۱۲۰ ماده تشکیل شده است. بر طبق مقدمه منشور حقوق شهروندی، «این منشور با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به منظور تدوین «برنامه و خط‌مشی دولت»، موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی، تنظیم شده و شامل مجموعه‌ای از حقوق شهروندی است که یا در منابع نظام حقوقی ایران شناسایی شده‌اند و یا دولت برای شناسایی، ایجاد، تحقق و اجرای آنها از طریق اصلاح و توسعه نظام حقوقی و تدوین و پیگیری تصویب لوایح قانونی یا هر گونه تدبیر یا اقدام قانونی لازم تلاش جدی و فراگیر خود را معمول خواهد داشت». با این حال، بررسی مفاد این منشور گویای آن است که مفاد این منشور به صورت منجز حقوق و آزادی‌های مختلفی همچون: حق بر حیات، سلامت و کیفیت زندگی، حق کرامت و برابری انسان، حق آزادی و امنیت شهروندی، حق مشارکت در تعیین سرنوشت، حق بر اداره شایسته و حسن تدبیر، حق بر حریم خصوصی، حق تشکل، تجمع و راهپیمایی، حق برخورداری از دادخواهی عادلانه، حق بر رفاه، حق بر صلح، حق اقتصاد شفاف، حق بر مسکن، حق بر اشتغال، حق تأمین اجتماعی، حق دسترسی و مشارکت فرهنگی، حق آموزش و پرورش، حق بر محیط‌زیست سالم و توسعه پایدار و نظایر آن را برای شهروندان شناسایی کرده که کیفیت بهره‌مندی شهروندان از برخی از این حقوق محل ابهام است؛ یا تکالیف مختلفی را به صورت منجز برای دستگاه‌های دولتی شناسایی کرده است که میزان الزام‌آور بودن آن در نظام حقوقی محل تردید است.

شناسایی حقوق و تکالیف مختلف در این منشور و از سوی دیگر، ابهامات راجع به کیفیت و نحوه برخورداری شهروندان از این حقوق، بحث‌های حقوقی مختلفی را در

زمینه ماهیت حقوقی این منشور، جایگاه منشور در سلسله مراتب هنجاری کشور و امکان استنادپذیری این منشور در مراجع قضائی ایجاد کرده است. با این مقدمه، این پژوهش بنا دارد در قالبی توصیفی - تحلیلی به این سؤال پاسخ دهد که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند در جریان دادرسی‌های اداری به مفاد منشور حقوق شهروندی استناد کند؟

فرضیه این پژوهش آن است که منشور حقوق شهروندی در نظام سلسله مراتب هنجاری ایران، به عنوان مقرر دولتی مصوب رئیس جمهور محسوب می‌شود و برای مراجع ذیل رئیس جمهور الزام حقوقی ایجاد می‌کند. لذا، در این موارد امکان استناد دیوان عدالت اداری به این منشور وجود دارد.

بررسی پیشینه این پژوهش گویای آن است که با وجود پژوهش‌های مختلفی که در جهت تبیین جایگاه منشور حقوق شهروندی در سلسله مراتب هنجاری ایران انجام شده، مانند مقاله «جایگاه منشور حقوق شهروندی در منابع حقوق ایران» (افتخاری‌پور و آگاه، ۱۳۹۷)، مقاله «نقد و بررسی جایگاه حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به منشور حقوق شهروندی» (طاهری، ۱۳۹۵) یا پایان‌نامه «ماهیت، آثار و جایگاه منشور حقوق شهروندی در نظام حقوق ایران» (غفاری، ۱۳۹۳)، تاکنون امکان استنادپذیری این منشور در دیوان عدالت اداری به صورت خاص مورد مطالعه قرار نگرفته است. لذا، این پژوهش واجد وجه بدیع بودن است.

علاوه بر بدیع بودن پژوهش حاضر که ضرورت انجام آن را توجیه می‌کند، با توجه به شناسایی حقوق و آزادی‌های مختلف در منشور حقوق شهروندی و امکان استناد شهروندان به این حقوق و آزادی‌ها در دیوان عدالت اداری، انجام این پژوهش ضروری است.

مبتنی بر مطالب ذکر شده، ابتدا به تبیین مفهوم حقوق شهروندی پرداخته می‌شود (بند ۱)؛ سپس، ماهیت و جایگاه منشور حقوق شهروندی در سلسله مراتب هنجاری ایران تبیین می‌شود (بند ۲)؛ در نهایت، استنادپذیری این منشور در دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد (بند ۳).

## ۱. مفهوم‌شناسی حقوق شهروندی

تبيين اصطلاح «حقوق شهروندی» تا حدود زيادی منوط به تبیین مفهوم «شهروند» در ادبیات حقوقی است. در این زمینه، ریشه شکل‌گیری مفهوم «شهروند» را باید در تحولات روم باستان جستجو نمود. در واقع، با ایجاد مفهوم شهروندی در روم، هر کس که در روم می‌زیست، عضوی از ملت روم به حساب می‌آمد و این عامل سبب شد تا نتوان جمعیت روم را به خودی و ناخودی تقسیم کرد و جمعیت مادرشهر و دیگر شهرهای آن سرزمین را تفکیک نمود (یاوری و اژئر، ۱۳۹۶، ص. ۳۵۸).

در فرهنگ حقوقی بلک<sup>۱</sup>، در مقام تعریف «شهروند»، آن را کسی می‌دانند که به واسطه تولد یا کسب تابعیت، عضو یک جامعه سیاسی باشد و به واسطه وفاداری به آن جامعه، از همه حقوق مدنی و حمایت‌ها برخوردار شود (Garner, 2004, p. 261). حقوق‌دانان نیز «شهروندی» را مفهومی در پی پیدایش دولت مدرن و پدید آمدن ملت‌ها در مرزهای جغرافیایی و زیر سلطه و حاکمیت یک نهاد جدید تلقی نموده‌اند که به تبع آن افراد از حقوق و تکالیفی برخوردار می‌شوند (پروین، ۱۳۹۵، ص. ۲۴۷). در این فرایند، عضویت و تعلق به جامعه‌ای خاص مبنای نظریه شهروندی دانسته شده است (پروین، ۱۳۹۵، ص. ۲۴۷)؛ به گونه‌ای که فرد از نظر حقوق و تکالیف متفاوت با دیگران قلمداد نشود (یاوری و اژئر، ۱۳۹۶، ص. ۳۵۷).

همچنان که از تعاریف ذکر شده به دست می‌آید، «حقوق و تکالیف» توأمان با مفهوم «شهروندی» مفروض هستند و این موضوع اهمیت تبیین مفهوم «شهروند» در نظام حقوقی را نمایان می‌کند. البته، در خصوص تعاریف ذکر شده این ابهام ایجاد می‌شود که اگر شهروندی مشابه مفاهیم دیگری همچون «تابعیت» مبنای شناسایی حقوق و تکالیف است، پس چه تفاوتی با سایر مفاهیم دارد؟

در مقام پاسخ به سؤال فوق اشاره به این نکته مفید خواهد بود که هر چند در اغلب تعاریف حقوق‌دانان، شهروندی و تابعیت مترادف تلقی شده‌اند (شریعت باقری، ۱۳۹۵، ص. ۳۱) و در فرهنگ حقوقی بلک نیز دو اصطلاح «شهروندی<sup>۲</sup>» و «تابعیت<sup>۳</sup>» اغلب مترادف معرفی شده‌اند (Garner, 2004, p. 1052)، اما در مقابل رویکرد ذکر شده، برخی معتقدند که اصطلاح شهروند دارای تعریف، مبنا و قلمرو متحدالشکلی نیست و جهت فهم منظور آن باید حقوق هر کشور، مستقلاً مورد بررسی قرار گیرد (سروی

مقدم، ۱۳۹۳، ص. ۹۵). در تأیید این رویکرد می‌توان به نظام حقوقی آمریکا اشاره کرد که در آن، دو اصطلاح «تبعه» و «شهروند» واجد تفاوت هستند. در چنین نظام حقوقی، برخلاف شهروند که از کلیه حقوق اجتماعی قابل تصور برخوردار است، برخی از اتباع دارای حقوق اجتماعی اندکی می‌باشند. به عنوان نمونه، می‌توان به افرادی که در جزایر آمریکایی ساموا و سوینز متولد می‌شوند اشاره کرد که با وجود آنکه این افراد بر طبق قانون مهاجرت و تحصیل تابعیت مصوب ۱۹۵۲ آمریکا، تبعه آن کشور محسوب می‌شوند، اما شهروندان ایالات متحده آمریکا نیستند و از این جهت فاقد برخی حقوق اجتماعی و سیاسی هستند (سروی مقدم، ۱۳۸۳، ص. ۱۰). مشابه چنین تمایزی در نظام حقوقی فرانسه نیز قابل شناسایی است (سروی مقدم، ۱۳۸۳، صص. ۱۱ و ۱۲).

مبنتی بر مقدمه فوق، در فرض مترادف بودن دو مفهوم «شهروندی» و «تابعیت»، برخی کاربرد تبعه را مربوط به سطح بین‌المللی می‌دانند و شهروند را صرفاً در حقوق داخلی واجد تعریف می‌دانند (Sorensen, 1968, pp. 472-473)، مشابه تلقی ذکر شده، برخی حقوق‌دانان تابعیت را جلوه فراملی شهروندی دانسته‌اند (آل‌کجیاف، ۱۳۸۹، ص. ۱۸). نظر دیگر در این خصوص، تابعیت را مربوط به روابط بین شخص و دولت خاص می‌دانند و شهروندی را ناشی از وجود علقه بین یک شخص با سرزمین یا اقامتگاه می‌دانند (سروی مقدم، ۱۳۸۳، ص. ۲). در مقابل، از منظر معتقدین به تمایز دو مفهوم «شهروندی» و «تابعیت»، «تابعیت بخشی از شهروندی است» (آل‌کجیاف، ۱۳۸۹، ص. ۱۸) و رابطه تبعه و شهروند از نظر منطقی «عموم و خصوص مطلق» می‌باشد؛ چراکه بر طبق رابطه مذکور، هر شهروند تبعه نیز محسوب می‌شود، ولیکن هر تبعه‌ای لزوماً شهروند نیست (عزیزی، ۱۳۹۰، ص. ۸).

با مشخص شدن دو رویکرد کلی در زمینه مفهوم «شهروندی» و نسبت آن با «تابعیت»، اشاره به این نکته لازم است که بنا بر تحقیقات انجام شده بر روی اصطلاح «شهروند» در قوانین و مقررات ایران، استفاده از اصطلاح «شهروند» در ادبیات قانونی ایران جدید بوده و مفهوم واحدی نیز از آن مدنظر نبوده است؛ بلکه، گاهی از شهروند به عنوان اتباع ایران یاد شده است؛ گاهی به عنوان اتباع ایران و اتباع بیگانه و گاهی نیز به مطلق «انسان» توجه شده است (سروی مقدم، ۱۳۹۳، ص. ۱۰۰). لذا، اجمالاً می‌توان گفت که استفاده از اصطلاح «شهروندی» در نظام قانونی ایران دچار آشفتگی مفهومی

می‌باشد و لازم است تا قانون‌گذار به صورت صریح اقدام به ارائه تعریفی قانونی از این اصطلاح کند تا به تبع آن بتوان حقوق شهروندی و نسبت آن با مفاهیمی همچون «حقوق ملت» در عنوان فصل سوم قانون اساسی را تبیین نمود.

البته، مبتنی بر تعاریف ذکر شده، تردیدی نیست که در هر حال شهروندی بالاترین سطح روابط شخص با یک دولت مشخص است و از این جهت شهروند بایستی از بالاترین سطح از حقوق و آزادی‌هایی که در قوانین یک کشور برای جمعیت انسانی در آن کشور پیش‌بینی شده، بهره‌مند شود.

با عنایت به ابهامات و اشکالات ذکر شده، تأکید بر این نکته لازم است که این ابهامات در خصوص منشور حقوق شهروندی نیز وجود دارد و از این جهت مخاطب حقوق و آزادی‌های مقرر در این منشور را با ابهام روبرو کرده است. توضیح آنکه، در عبارت ذیل مقدمه این منشور مقرر شده است: «مواد مختلف این منشور باید در هماهنگی و سازگاری با یکدیگر و در چارچوب نظام حقوقی موجود تفسیر و اجرا شود و نباید موجب کاهش حقوق شهروندان ایرانی و حقوق اتباع سایر کشورها که در قوانین و یا تعهدات بین‌المللی کشور شناسایی شده است، گردد». لذا، در حال حاضر این ابهام وجود دارد که آیا مفاد این منشور بر غیراتباع ایران نیز حاکم است یا خیر؟ که این ابهام ناشی از ابهامات موجود در خصوص مفهوم شهروندی در نظام حقوقی ایران است؛ هر چند که یقیناً اتباع ایران به عنوان قدر متیقن مضمولین این منشور محسوب می‌شوند.

## ۲. ماهیت و جایگاه منشور در سلسله مراتب هنجاری

همچنان که پیش‌تر ذکر شد، منشور حقوق شهروندی توسط رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۵ ابلاغ شده و بی‌تردید مرجع ابلاغ این منشور نقش ویژه‌ای در تعیین جایگاه این منشور در سلسله مراتب هنجاری در نظام حقوقی ایران دارد. تعیین ماهیت و جایگاه منشور از آن جهت واجد اهمیت و ضرورت است که تا زمانی که این موضوع تعیین تکلیف نشود، امکان اثبات استنادپذیری منشور در دیوان عدالت اداری وجود ندارد. با این مقدمه، پس از ترسیم اجمالی سلسله مراتب هنجاری در ایران، ماهیت و جایگاه این منشور در سلسله مراتب هنجاری تبیین خواهد شد.

## ۱-۲. سلسله مراتب هنجاری در ایران

با بررسی مفاد قانون اساسی به عنوان میثاق ملی مردم ایران، به ترتیب می‌توان موازین اسلام، قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی را اهم هنجارهای لازم‌الاتباع در نظام حقوقی ایران دانست. در این زمینه، اهمیت موازین شرع در اندیشه تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سبب پیش‌بینی اصل ۴<sup>۴</sup> در منظومه قانون اساسی شد. براساس منطوق اصل مزبور، موازین شرع از چنان اهمیتی برخوردار است که اصل ۴ بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم دانسته شده است. با توجه به اهمیت ویژه اصل ۴، برخی نویسندگان آن را بنیادی‌ترین اصل قانون اساسی معرفی کرده‌اند (یزدی، ۱۳۷۵، ص. ۷۵). همچنین، برخی بیان گستره این اصل نسبت به همه اصول قانون اساسی را موجب فراقانون اساسی یا فرادستوری<sup>۵</sup> شناخته‌شدن آن دانسته‌اند (کعبی، ۱۳۹۴، ج ۱، ص. ۲۳۲). لذا، تردیدی نیست که به استناد اصل ۴ قانون اساسی، «موازین اسلامی» هنجار برتر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌آید و کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد.

در سطح پایین‌تر از موازین شرعی، قانون اساسی به عنوان برترین هنجار حقوقی در نظام حقوقی ایران به شمار می‌آید. قانون اساسی، عالی‌ترین و اساسی‌ترین ارزش‌ها و اصول جامعه و کشور را تعیین کرده است (بهادری جهرمی، ۱۳۹۵، ص. ۵۲). به تعبیر دیگر، قانون اساسی دربرگیرنده پایه‌ها، هدف‌ها، روش‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها و ساختارهای کلی نظام جمهوری اسلامی است (درودی، ۱۳۹۰، ص. ۱۶۵). همانند اغلب قوانین اساسی کشورها، قانون اساسی ایران از حیث سلسله مراتب هنجاری بالاتر از سایر هنجارهای حقوقی است و جهت صیانت از آن سازکارهای مختلفی همچون نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس یا مسئول دانستن رئیس جمهور جهت اجرای قانون اساسی (اصل ۱۱۳<sup>۶</sup>) پیش‌بینی شده است.

پس از قانون اساسی، قانون عادی را می‌توان در مرتبه بعدی سلسله مراتب هنجاری ایران شناسایی کرد. به موجب اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی<sup>۷</sup>، قانون عادی ممکن است توسط مجلس شورای اسلامی یا همه‌پرسی تقنینی وضع شود.<sup>۸</sup> با عنایت به اصل ۷۱



قانون اساسی<sup>۹</sup> مجلس شورای اسلامی می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی در عموم مسائل قانون‌گذاری کند. به موجب اصل ۵۹ قانون اساسی نیز در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی امکان قانون‌گذاری از طریق مراجعه مستقیم به آرای عمومی پیش‌بینی شده است. در خصوص قوانین عادی تأکید بر این نکته لازم است که به استناد اصول مختلف قانون اساسی همچون اصل ۹۴<sup>۱۰</sup>، این قوانین باید در چارچوب موازین شرع و قانون اساسی باشند و سازوکارهایی جهت صیانت از این هنجارهای برتر شناسایی شده‌اند.

با وجود صلاحیت قانون‌گذاری مجلس در عموم مسائل (اصل ۷۱)، عملاً امکان قانون‌گذاری مجلس در خصوص همه موضوعات و جزئیات امور وجود ندارد. این امر موجب شده است تا اصل ۱۳۸ قانون اساسی<sup>۱۱</sup> هیئت وزیران، هر یک از وزراء و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر را جهت وضع «آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین» و سایر مقرراتی که «برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری» لازم است مجاز بشناسد. از این صلاحیت به عنوان صلاحیت وضع مقررات دولتی برای قوه مجریه یاد شده است (موسی‌زاده، ۱۳۷۷، ص. ۱۴۹). لذا، از نظر اصطلاحی «مقررات» در مفهوم خاص آن را مفهومی مقابل «قانون» (مصوبات قوه مقننه) شناخته می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص. ۶۶۹). در خصوص مقررات مذکور تردیدی نیست که با عنایت به سازوکارهای مختلفی که در قانون اساسی جهت نظارت بر مقررات دولتی از حیث عدم مغایرت با قوانین پیش‌بینی شده (مانند سازوکارهای مقرر در اصول ۱۳۸، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی<sup>۱۲</sup>)، این مقررات در سلسله مراتب هنجاری پایین‌تر از سایر هنجارهای ذکر شده قرار دارند.

مبتنی بر مطالب ذکر شده، با توجه به ویژگی‌های منشور حقوق شهروندی و با عنایت به اینکه این منشور را به هیچ‌وجه نمی‌توان در ذیل عناوین «موازین شرع»، «قانون اساسی» یا «قانون عادی» شناسایی کرد، در سلسله مراتب هنجاری تنها می‌توان این منشور را در زمره مقررات دولتی به شمار آورد. البته، با عنایت به اینکه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی از رئیس‌جمهور به عنوان مقام صلاحیت‌دار جهت وضع مقرره دولتی یاد نشده، این ابهام ایجاد می‌شود که آیا می‌توان منشور حقوق شهروندی ابلاغی رئیس‌جمهور را مقرره دولتی تلقی کرد؟ لذا، به منظور مقرره محسوب شدن منشور،

باید صلاحیت رئیس جمهور جهت وضع مقرر دولتی در نظام حقوقی ایران اثبات شود که در ادامه به اثبات آن پرداخته می‌شود.

## ۲-۲. صلاحیت رئیس جمهور جهت وضع مقررات دولتی

همچنان‌که گفته شد، اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنها از هیئت وزیران، هر یک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر به عنوان مقامات صلاحیت‌دار جهت وضع مقرر یاد کرده و از سوی دیگر، در سایر اصول قانون اساسی به صلاحیت رئیس جمهور جهت وضع مقرر دولتی تصریح نشده است. بر این اساس، ممکن است گفته شود که در نظام جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمهور مستقلاً از صلاحیت وضع مقرر برخوردار نیست و تنها می‌تواند نظرها و دیدگاه‌های خود را در قالب مصوبات هیئت وزیران منعکس کند (رستمی، ۱۳۹۲، ص. ۱۱۹).

در مقابل رویکرد ذکر شده، اشاره به این نکته لازم است که بررسی قوانین و هنجارهای حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران گویای آن است که هر چند اصل ۱۳۸ قانون اساسی بر صلاحیت مقررگذاری بخشی از ارکان قوه مجریه همچون هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و هر یک از وزیران تصریح داشته، اما مقامات مذکور را نباید حصری قلمداد کرد و در اصول مختلف قانون اساسی از اصطلاح مقررات در مقام شناسایی مصوبات و اوامر نهادهایی همچون «مقامات سیاسی» (اصل ۹ قانون اساسی<sup>۱۳</sup>)، «شوراهای محلی» (اصل ۱۲ قانون اساسی<sup>۱۴</sup>)، «مجلس خبرگان رهبری» (اصل ۱۰۸ قانون اساسی) و «مجمع تشخیص مصلحت نظام» (اصل ۱۱۲ قانون اساسی<sup>۱۵</sup>) استفاده شده است. لذا، تردیدی نیست که در قانون اساسی انحصار صلاحیت وضع مقررات برای مقامات مذکور در نظر گرفته نشده و امکان وضع مقررات دولتی توسط سایر مقامات و مراجع منتفی نیست. علاوه بر موارد اشاره شده، نظرات تفسیری شورای نگهبان تاکنون صلاحیت وضع مقررات برای مراجع و مقاماتی همچون «شورای نگهبان» (نظریه تفسیری شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹)<sup>۱۶</sup> و «رئیس قوه قضائیه» (نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲)<sup>۱۷</sup> را پیش‌بینی کرده‌اند که این موضوع مؤید حصری نبودن صلاحیت وضع مقررات دولتی توسط مقامات مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی از منظر مفسر رسمی قانون اساسی<sup>۱۸</sup> است.

علاوه بر موارد ذکر شده، بر طبق قوانین عادی موجود، برخی از سازمان‌های اداری همانند مؤسسات و شرکت‌های دولتی (مانند بانک مرکزی، بیمه مرکزی) نیز در چارچوب صلاحیت خودشان حق وضع مقررات را دارند که از این جهت باید این موارد را به سایر مراجع و مقاماتی که صلاحیت وضع مقررات دارند افزود.

بنابه مراتب فوق، می‌توان ادعا کرد که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت وضع مقررات تنها مختص به مقامات و ارکان خاص ذکر شده در اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیست و سایر مراجع و مقامات حاکم نیز در حدود صلاحیت خودشان می‌توانند واجد اختیار وضع مقررده باشند. به عبارت دقیق‌تر، صلاحیت مقررده‌گذاری بخشی از ابزارهای ایفای صلاحیت است و علی‌الاصول همه مراجع صلاحیت‌دار، حتی بودن تصریح قانون‌گذار در حدود صلاحیت خودشان واجد این اقتدار و امکان هستند. بنابراین، در نظام حقوقی ایران هر گونه مقررده‌ای که توسط مراجع مذکور وضع می‌شود را می‌توان مشمول عنوان مقررات دولتی محسوب کرد.

مبتنی بر مقدمه فوق، با عنایت به صلاحیت‌های مختلف رئیس جمهور در نظام سیاسی و اداری کشور، به خصوص صلاحیت آن مقام مبنی بر ریاست هیئت وزیران و مسئولیت ایشان جهت نظارت و هماهنگ‌سازی تصمیم‌های آنها (موضوع اصل ۱۳۴) و با عنایت به اینکه از منظر عقلی و فقهی اذن در شی اذن در لوازم آن می‌باشد<sup>۹</sup>، علی‌الاصول رئیس جمهور در حدود صلاحیت قانونی خود امکان اتخاذ تصمیمات نوعی و موردی را دارد که در این صورت از تصمیم‌های نوعی رئیس جمهور باید به عنوان مقررات دولتی یاد کرد. لذا، با توجه به اینکه منشور حقوق شهروندی ابلاغی رئیس جمهور بوده و بنا بر تصریح مقدمه این منشور در راستای ایفای صلاحیت‌های قانونی ایشان (از جمله مسئولیت اصل ۱۳۴) می‌باشد، در مقررده دولتی بودن آن نباید تشکیک کرد.

### ۳. امکان استناد قضات به منشور حقوق شهروندی

با اثبات ماهیت و جایگاه منشور حقوق شهروندی به عنوان مقررده‌ای دولتی که از حیث سلسله مراتب هنجاری در ذیل قوانین عادی جای می‌گیرد، این سؤال قابل طرح است که آیا قضات محاکم دادگستری و به خصوص دیوان عدالت اداری می‌توانند در جریان

دادرسی این منشور را مستند رأی خود قرار دهند؟

در مقام پاسخ به این سؤال، مقدمتاً باید تأکید نمود که مطابق اصل ۱۶۷ قانون اساسی «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». لذا، در اصل مذکور، منابع قاضی جهت صدور حکم به ترتیب اولویت شامل «قوانین مدونه»، «منابع معتبر اسلامی» و «فتاوی معتبر» معرفی شده است.

همچنان که از ظاهر اصل مذکور به دست می‌آید، تردیدی نیست که منشور حقوق شهروندی و به طور کلی مقررات دولتی تنها در صورتی می‌توانند مستند حکم قاضی قرار گیرند که بتوان آنها را در ذیل مفهوم عام اصطلاح «قوانین مدونه» شناسایی نمود. توضیح آنکه، در علم حقوق، زمانی که از اصطلاح «قانون» استفاده می‌شود، دو مفهوم خاص یا عام ممکن است مدنظر باشد. در این تقسیم‌بندی، قانون در معنای خاص آن منحصر در مصوبات قوه مقننه است که در واقع شامل قواعدی است که با تشریفات مقرر در قانون اساسی، از سوی مجلس شورای اسلامی وضع شده، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسند.<sup>۲۰</sup> به عبارتی، در معنای خاص، «قانون» معرف مصوبات قوه مقننه به عنوان مرکز ثقل نظام هنجارگذاری جامعه است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶، ص. ۲۴ و کاتوزیان، ۱۳۹۲، ص. ۱۲۰). که در این تلقی از «قانون»، قطعاً امکان استناد به «مقررات دولتی» در فرایند دادرسی منتفی است.

در مقابل، قانون در معنای عام آن، دربردارنده هر سند دارای ضمانت اجرا دانسته می‌شود که از سوی مقامات صالح وضع می‌شود. لذا، در این معنا، قانون دربردارنده هنجارهایی نظیر قانون اساسی، قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و مانند اینها است (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱، ص. ۲۱؛ کاتوزیان، ۱۳۹۲، ص. ۱۲۰ و جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۴، ص. ۲۸۴۶). در این تعریف، تردیدی نیست که مقررات دولتی در ذیل عنوان عام «قوانین» در اصل ۱۶۷ قانون اساسی جای می‌گیرد و در صورتی که واجد وصف «مدونه بودن» نیز باشند، مقررات دولتی را می‌توان به عنوان مستند حکم قاضی تلقی نمود.

در این زمینه، اجمالاً باید گفت که در اصطلاح‌شناسی حقوقی، عبارت «قوانین مدونه» معادل با «مجموعه قوانین» یا «کتابچه قانون» دانسته شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۵، ص. ۳۲۹۲). که معمولاً در چنین مجموعه‌هایی مقررات دولتی نیز به عنوان قانون مدون شناسایی می‌شوند. از سوی دیگر، بنابر اطلاق اصل ۱۶۷ قانون اساسی، قاضی مکلف شده حکم هر دعوا را در «قوانین مدونه» بیابد؛ لذا، تردیدی نیست که هر هنجار حقوقی که صدق عنوان «قانون» بر آن بشود و وصف «مدون بودن» را نیز دارا باشد، قابلیت استناد توسط قاضی را خواهد داشت. بنابراین، ادعای امکان‌پذیر نبودن استناد به مقررات دولتی در دیوان خلاف ظاهر بودن بوده و نیازمند اثبات است.

با تفسیری قصدگرایانه از اصل ۱۶۷ قانون اساسی نیز این‌گونه به‌دست می‌آید که با عطف توجه به فرایند تصویب اصل ۱۶۷ قانون اساسی، کاربرد اصطلاح «قوانین مدون» در اصل مزبور بدین جهت بوده است که این منبع حقوقی در مقابل منابع غیرمدون حقوق همچون «عرف»، «عادت» و «قواعد شرعی» قرار گیرد و نسبت به آنها اولویت داشته باشد. به عبارتی، آنچه از مشروح مذاکرات اصل ۱۶۷ به‌دست می‌آید مؤید این است که آنچه در تدوین اصل مزبور واجد اهمیت اصلی بوده، پیش‌بینی تکلیف اولیه قضات به استناد به قوانین مدون و شناسایی امکان‌پذیر بودن استناد به منابع شرعی در صورت فقدان قانون مدون بوده است (اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳، ص. ۱۶۵۱). لذا، در این تفسیر، باید قوانین مدون را در مفهوم عام آن مدنظر قرار داد تا غرض تدوین‌کنندگان قانون اساسی محقق شود. به منظور اثبات این ادعا علاوه بر قرینه «مدون» در اصل مزبور، توجه به متن اصول ۱۳۱ و ۱۳۶ پیش‌نویس اولیه قانون اساسی مفید خواهد بود. به موجب اصل ۱۳۱ پیش‌نویس مزبور این‌گونه مقرر شده بود: «دادگاه‌ها باید حکم هر دعوا را با توجه به قوانین و سایر منابع حقوق اعلام کنند...». همچنین، اصل ۱۳۶ پیش‌نویس مزبور مقرر کرده بود: «در مواردی که قاضی نتواند حکم دعوای حقوق را در قوانین موضوعه بیابد، باید با الهام از قواعد شرع، عرف و عادت مسلم و آنچه عدالت و مصالح عمومی اقتضا دارد، حکم قضیه را صادر کند» (راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸، ص. ۱۹). بنابراین، اساساً تدوین‌کنندگان

قانون اساسی نفیاً یا اثباتاً در مقام معرفی مصادیق «قوانین مدون» نبوده‌اند و آنچه مدنظر آنها بوده، این نکته بوده است که حتی الامقدور قضات از استناد به منابع غیرمدون حقوق خودداری کنند.

قرینه مهمی که مؤید درستی برداشت ذکر شده می‌باشد این است که از مفهوم مخالف حکم صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی<sup>۲۱</sup> که قضات دادگاه‌ها را مکلف کرده تا از اجرای آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مغایر قانون و مقررات اسلامی و حدود صلاحیت قوه مجریه خودداری کنند این گونه برمی‌آید که علی‌الاصول از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، مقررات دولتی قابلیت استناد توسط قضات دادگاه‌ها را دارند که قضات دادگاه‌ها مکلف به خودداری از اجرای موارد مغایر آن شده‌اند.

مبتنی بر ادله ذکر شده، قضات دادگاه‌ها از جمله قضات دیوان عدالت اداری صلاحیت دارند تا به استناد اصل ۱۶۷ و مفهوم مخالف اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقررات دولتی از جمله منشور حقوق شهروندی را مستند حکم خود قرار دهند و از این جهت آن قسمت از مفاد منشور که به صورت منجز حق یا تکلیفی شناسایی کرده، در صورتی که در حدود قوانین باشد قابلیت استناد در دیوان را دارد. بررسی رویه دیوان عدالت اداری نیز گویای آن است که هر چند موردی که دیوان مشخصاً به منشور حقوق شهروندی ابلاغی رئیس جمهور استناد کرده باشد یافت نشد، اما این دیوان در فرایند دادرسی‌های خود مکرراً مقررات دولتی را مستند حکم خود قرار داده<sup>۲۲</sup> و با فرض اینکه منشور در زمره مقررات دولتی است، طبیعتاً منعی در جهت استناد به مفاد منشور حقوق شهروندی وجود ندارد.

### نتیجه‌گیری

با ظهور منشور حقوق شهروندی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شناسایی حقوق و آزادی‌های مختلف برای شهروندان و تکالیف مختلف برای دستگاه‌های دولتی، همواره ماهیت و جایگاه این منشور در نظام حقوقی ایران محل ابهام بوده است. به تبع این ابهام، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که تبیین آن مشخصاً دارای آثار مستقیمی بر حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد، اثبات امکان استناد به این منشور در فرایند دادرسی‌های دیوان عدالت اداری است.

بررسی‌های صورت گرفته در این پژوهش، با اثبات صلاحیت مقررات‌گذاری برای رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ایران و با عنایت به نقش و جایگاه آن مقام در نظام سیاسی و اداری ایران، منشور حقوق شهروندی را به عنوان مقررهای دولتی شناسایی کرد که رعایت مفاد آن برای همه مراجع و مقامات ذیل آن مقام ضروری است. لذا، در هرم سلسله مراتب هنجاری ایران، این منشور را باید به عنوان مقررهای دولتی و لازم‌الاتباع برای مراجع مربوطه دانست که در ذیل هنجاری‌هایی مانند موازین اسلام، قانون اساسی و قوانین عادی محسوب می‌شود.

با اثبات ماهیت و جایگاه منشور حقوق شهروندی در سلسله مراتب هنجاری ایران به عنوان «مقررهای دولتی» و از طریق تفاسیری ظاهری و قصدگرایانه‌ای از اصطلاح «قوانین مدونه» در اصل ۱۶۷ قانون اساسی که منابع قضایی جهت صدور رأی را معرفی کرده، این مطلب به اثبات رسید که مقررات دولتی بخشی از قوانین مدونه محسوب می‌شوند و از این جهت قضات می‌توانند در فرایند دادرسی به «مقررات دولتی» نیز استناد کنند. لذا، با توجه به مقررهای دانسته شدن منشور حقوق شهروندی رئیس‌جمهور، طبیعتاً آن قسمت از مفاد این منشور که در حدود صلاحیت رئیس‌جمهور و قوانین عادی هستند، قابلیت استناد توسط قضات دادگاه‌ها و به خصوص قضات شاغل در شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را دارند. در تأیید این تفسیر، مفهوم مخالف تکلیف قضات در صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی که قضات دادگاه‌ها را مکلف به خودداری از اجرای مقررات خلاف قوانین و مقررات اسلامی دانسته نیز راهگشا بوده است.

بنابر مطالب مذکور، طبیعتاً شهروندان باید بتوانند مستقیماً به استناد نقض حقوق و آزادی‌های مقرر در منشور حقوق شهروندی در دیوان عدالت اداری از دستگاه‌های دولتی شکایت کنند و دیوان عدالت اداری مکلف است در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه به استناد حکم مقرر در منشور حکم صادر نماید که این امر گام مهمی در جهت تضمین هرچه بیشتر و بهتر حقوق و آزادی‌های شهروندان است.

## یادداشت‌ها

1. Black
  2. Citizenship
  3. nationality
۴. اصل ۴- کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.
۵. برای مطالعه بیشتر در خصوص مفهوم اصطلاح «فراقانون اساسی» (ر.ک: گرجی از ندریانی، ۱۳۸۸، ص. ۲۸۴).
۶. اصل ۱۱۳- پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.
۷. اصل ۵۸- اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجراء به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.
- اصل ۵۹- در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.
۸. البته به موجب اصل ۱۰۸ قانون اساسی مجلس خبرگان استثنائاً جهت تعیین تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها صلاحیت وضع قانون یافته است. به موجب اصل مذکور مقرر شده است: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهاء اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».
۹. اصل ۷۱- مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.



۱۰. اصل ۹۴- کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر بیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.

۱۱. اصل ۱۳۸- علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.

۱۲. اصل ۱۷۰- قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. اصل ۱۷۳- به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۱۳. اصل ۹- در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد بنام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.

۱۴. اصل ۱۲- دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و این اصل الی‌الابد غیرقابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل می‌باشند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان

- آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاهها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب.
۱۵. اصل ۱۱۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.
۱۶. «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد».
۱۷. «بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند، در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است».
۱۸. اصل ۹۸- تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه‌چهارم آنان انجام می‌شود.
۱۹. بر طبق قواعد فقهی، هرگاه صاحب مال یا قائم مقام شرعی وی به دیگری اذن در تصرف بدهد، شخص اخیر در تمامی لوازم آن اذن، ماذون خواهد شد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸، ص. ۱۰۸).
۲۰. اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی.
۲۱. اصل ۱۷۰- قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.
۲۲. به عنوان نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرد که مقرر داشته است: «اولاً. به موجب ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است: «حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق

بازنشستگان و وظیفه بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق بگیران دستگاه‌های اجرائی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرائی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. تبصره- سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند. فوق‌العاده‌های مذکور در بندهای (۲)، (۳) و (۵) ماده (۶۸) فوق‌العاده مستمر تلقی می‌گردند. حکم مقرر در ماده مذکور به عنوان یک مقرر خاص برای همه دستگاه‌های اجرائی لازم‌الاتباع است و از آنجایی که کارکنان وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن جزء «سایر حقوق بگیران دستگاه‌های اجرائی» محسوب می‌شوند، مشمول حکم مقرر در این ماده هستند و تعیین حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین آنها مشمول مصوبه سالانه هیئت وزیران است در حالی که به موجب بند ۵ تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۰۹۱/ت ۵۱۷۳۵-ه مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۷ هیئت وزیران برای سال ۱۳۹۴ مقرر شده: «حداقل حقوق و مزایای مستمر (شاغلین) موضوع تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارمندان دستگاه‌های اجرائی مشمول این قانون و سایر مشمولین ماده مذکور به استثنای مشمولین بند (۷) این تصویب‌نامه در سال ۱۳۹۴ به میزان هفت میلیون و پانصد هزار (۷,۵۰۰,۰۰۰) ریال و حداکثر حقوق و مزایای مستمر این قبیل کارمندان هفت برابر حداقل حقوق مذکور در این بند تعیین می‌شود» و به موجب بند ۵ تصویب‌نامه شماره ۸۷۲۴/ت ۵۶۴۸۵-ه مورخ ۱۳۹۸/۱/۳۱ هیئت وزیران برای سال ۱۳۹۸ مقرر شده: «حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلین موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارمندان دستگاه‌های اجرائی مشمول این قانون و سایر مشمولین ماده مذکور به استثنای مشمولین قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت در سال ۱۳۹۸ به میزان ۱۵ میلیون و ۶۳۰ هزار ریال و حداکثر حقوق و مزایای مستمر این قبیل کارکنان به میزان هفت برابر حداقل حقوق مذکور در این بند تعیین می‌شود». لیکن در مصوبات مورد شکایت میزان حداکثر حقوق و فوق‌العاده‌های مستمر متفاوت از تصویب‌نامه هیئت وزیران تعیین شده است.

ثانیاً. به موجب ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرائی بر عهده شورای حقوق و دستمزد است و کلیه دستگاه‌های اجرائی اعم از این که مشمول مقررات قانون مذکور باشند یا نباشند مکلفند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانونی ذی‌ربط برای تعیین و یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود و یا هر نوع پرداخت جدید موافقت شورای مذکور را کسب کنند و از آنجایی که به موجب بند ۳ بخش‌نامه شماره ۶۴۷۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱ شورای مذکور مقرر شده

است: «سقف خالص پرداختی ماهیانه به سایر مقامات و کلیه مدیران و کارکنان مشمول این مصوبه پس از کسر قانونی و مالیات نباید از ۳ برابر سقف حقوق تعیین شده در ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری تجاوز نماید. متوسط این سقف به طور سالیانه ملاک محاسبه خواهد بود. تبصره: پرداخت به کارکنان و مدیران شاغل در واحدهای عملیاتی مستقر در مناطق جغرافیایی بد آب و هوا و محروم از تسهیلات زندگی (به تشخیص شورای حقوق و دستمزد) تا سی درصد بالاتر از سقف مقرر در این بند بلامانع است.» و این مصوبه به موجب دادنامه شماره ۲۹۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۸ هیئت تخصصی اداری و استخدامی و دادنامه شماره ۲۷۶۰-۲۷۶۱ مورخ ۲۶/۹/۱۳۹۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر با شرع و قانون تشخیص داده نشده است. این در حالی است که به موجب بخش‌نامه مورد شکایت صادره از سوی معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی وزارت نفت سقف حقوق و مزایای (خالص) دریافتی ماهانه در سال ۱۳۹۸ متفاوت با مصوبه شورای حقوق و دستمزد می‌باشد. بنابراین و با عنایت به مراتب فوق، بخش‌نامه شماره ۱۸۳۰۲ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۲ مدیر کل تدوین و هماهنگی مقررات اداری و استخدامی وزارت نفت و قسمت آخر بخش‌نامه شماره ۷۸۵۹۰ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۵ معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی وزارت نفت به جهت مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

#### کتابنامه

۱. آل کجیاف، حسین (۱۳۸۹). *تابعیت در ایران و سایر کشورها*. تهران: جنگل.
۲. اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی، جلدهای سوم و چهارم.
۳. افتخاری پور، زهرا و آگاه، وحید (۱۳۹۷). «جایگاه منشور حقوق شهروندی در منابع حقوق ایران». *سپهر سیاست*، ۵(۱۷)، پاییز، صص. ۵۱-۵۷.
۴. بهادری جهرمی، محمد (۱۳۹۵). «جایگاه حقوقی تفسیر رسمی قانون اساسی در مقایسه با متن قانون اساسی با تأکید بر نظام حقوقی ایران». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال پنجم، (۱۴)، صص. ۶۷-۴۷.
۵. پروین، خیرالله (۱۳۹۵). *حقوق بشر از نظر تا عمل*. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). *ترمینولوژی حقوق*. تهران: انتشارات گنج دانش.

۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*. تهران: انتشارات گنج دانش.
۸. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۹۱). *منابع حقوق*. تهران: انتشارات جنگل.
۹. درودی، مجتبی (۱۳۹۰). «سلسله‌مراتب قانون‌گذاری در نظام اداری اسلامی». *اسلام و پژوهش‌های مدیریتی*، (۱)، صص. ۱۵۳-۱۷۲.
۱۰. رستمی، ولی (۱۳۹۲). *مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات خرسندی.
۱۱. سروی مقدم، مصطفی (۱۳۹۳). «تفسیر مفهوم شهروند در قوانین ایران». *پژوهش‌نامه اندیشه‌های حقوقی*، (۴)، صص. ۹۳-۱۰۸.
۱۲. شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۹۵). *حقوق بین‌الملل خصوصی*. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۱۳. طاهری، محسن (۱۳۹۵). «نقد و بررسی جایگاه حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به منشور حقوق شهروندی». *همایش ملی تبیین حقوق شهروندی، جهاد دانشگاهی آذربایجان غربی*، گروه حقوق واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، دوره ۲.
۱۴. عزیزی، ستار و حاجی عزیزی، بیژن (۱۳۹۰). *تابعیت در حقوق ایران و بین‌الملل*. همدان: انتشارات دانشگاه بوعلی سینا.
۱۵. غفاری، میلاد (۱۳۹۳). *ماهیت، آثار و جایگاه منشور حقوق شهروندی در نظام حقوق ایران*. (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.
۱۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۷. کعبی، عباس (۱۳۹۴). *تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی*. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۸. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). *در تکاپوی حقوق اساسی*. تهران: جنگل.
۱۹. محسنی، رضاعلی (۱۳۸۹). «ابعاد و تحلیل حقوق شهروندی: راهکارهایی برای تربیت و آموزش حقوق شهروندی». *فصلنامه مطالعات سیاسی*. سال سوم، (۱۰)، صص. ۱۱۷-۱۴۴.
۲۰. موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۷). *حقوق اداری*. تهران: میزان.
۲۱. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: فردآفرین، انتشارات بین‌المللی المهدی.
۲۲. یآوری، اسدالله و ازثر، زهرا (۱۳۹۶). «ریشه‌های شکل‌گیری ملت و تابعیت در روم باستان: از خانواده تا تابعیت، از شهروندی تا ملت». *مطالعات حقوق تطبیقی*، (۱) ۸، صص. ۳۴۳-۳۶۰.

استناد پذیری منشور حقوق شهروندی در دیوان عدالت اداری / محمدمبین ابریشمی راد و حسن شعبانی *تئو* ۲۱

۲۳. یزدی، محمد (۱۳۷۵). *قانون اساسی برای همه*. تهران: امیرکبیر.

24. Garner, Bryan A. (2004). *Black's Law Dictionary*. U.S: West Publishing Co., Eighth Edition.
25. Sorensen, Max (1968). *Manual of Public International Law*. London: The University of Macmillan.

