DOI: 10.22034/mral.2024.2033223.1624

تاریخ ارسال: ۱۴۰۳/۰۴/۲۷ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۲۲

تحلیلی بر کارکرد دین در حقوق اداری ایران

جواد محمودی[۱]

چکیده

نظام‌های اداری به منظور اجرایی کردن خط‌مشی‌های کلان و تامین نیازهای شهروندان، پدید آمده‌اند. در ایران پیش از انقلاب ۵۷ با لحاظ فضای کلی سکولاریسم حقوقی حاکم، نظام اداری، بیشتر، عرفی و سکولار بود. اما پس از آن به دلیل حاکمیت نظام حقوقی- سیاسی دینی، روند اسلامی‌سازی، همه حوزه‌ها از جمله حقوق اداری را تحت‌الشعاع خود، قرار داده است.

در پژوهش پیش رو به استناد رویه‌های جاری، قوانین، مقررات و آرای قضایی، برخی نمادهای حضور پُررنگ دین - در مفهوم ایدئولوژیک و نه سنّتی آن- در برخی حوزه‌ها مانند ورود به خدمت دولتی، ارتقا، تعقیب اداری و نیز شرط روایی تصمیمات و مصوبات اداری در مراجع قضایی یا اداری، مورد ارزیابی، قرار گرفته است. پرسش بنیادین، آن است که آیا نقش دین در ساختار اداری کشور به قانون‌مندی و پاسخ‌گویی می‌انجامد یا آن که می‌تواند آن ساختار را قانون‌ستیز و نخبه‌گریز کند؟ فرضیه، آن است که این سبک از نظام اداری نمی‌تواند از همه استعدادها بهره ببرد و از این رو، حضور نخبگان در این عرصه به مراتب، کم‌رنگ و در نهایت، اصل شایسته‌سالاری به طور روزافزونی، نسبی می‌شود. روند جاری، با اصول بی‌طرفی نظام اداری و عدم تبعیض بر اساس دین و عقاید دینی، ناسازگار و نیازمند بازنگری است.

کلید واژگان: دین، حقوق اداری، کارکرد، ایران، شایسته‌سالاری

۱. دکترای تخصصی، دانشگاه شهرکرد، mahmoudi.javad@sku.ac.ir

مقدمه

با پیدایش دوران نوزایی[1] در اروپا، نقش حداکثری ارباب کلیسا در تعیین و اجرای سیاست‌های عمومی و جهت‌دهی به سبک و محتوای نظام حکومتی جاری به ویژه در دوره قرون وسطی به پایان رسید و اصل حاکمیت قانون[2] و محوریت پارلمان منتخب ملت در بازسازی آن سیاست‌ها آغاز شد. به تبع آن، نظام اداری قانون‌مدار و کمابیش، عاری از ایدئولوژی دینی و یا بی‌طرف در خصوص دین، مذهب و عقاید دینی یا غیر دینی شهروندان، برقرار شد؛ در عین حال، حق بر آزادی ابراز عقاید دینی در حوزه زیست خصوصی آنان به رسمیت شناخته شد.

در ایران، نظام حقوقی مشروطه بر پایه جدایی نهاد دین از سیاست[3]، پدید آمد و از این رو، حضور دین در حوزه اداره رسمی کشور، حداقلی بود. این روند در عرصه حقوق اداری نیز، حاکمیت داشت. در برابر، قانون در همه حوزه‌ها از جمله تصمیم‌سازی اداری و نظارت بر آن‌ها از محوریت بلامنازع برخوردار شد.

با پیدایش انقلاب ۵۷ روند اسلامی‌سازی همه شئون اداره کشور در پرتو الزامات اصل چهارم قانون اساسی، مبنی بر لزوم سازگاری کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی با موازین اسلامی، آغاز شد. به طور کلی اگر چه «مارکس، دین و ایدئولوژی را محصول یک جامعه طبقاتی می‌داند»[4]، اما در ادبیات حقوقی ایران: «قانون، عبارت است از اراده تشریعی خداوند که برای وصول انسان به کمال و سعادت دنیوی و اخروی در قالب احکام شرع، بیان شده و ضرورت این قانون بر پایه قاعده لطف و برهان نبوت عامه، توجیه می‌شود».[5] بر این اساس، نظام اداری نیز، تحت تاثیر آن روند در برخی حوزه‌ها تغییر ماهیت داد. حضور سلبی و ایجابی دین در حقوق اداری کشور را در عرصه ورود به خدمت کارمندان دولت، روند ارتقای آنان، تعقیب اداری، قطع حقوق مالی و نیز شرط روایی مصوبات و تصمیمات اداری در مراجع قضایی و نیز مراجع اداری درون‌سازمانی می‌توان یافت.

1. Renaissance

2. Rule of law

3. Secularism

4. Chambliss, W. ,"Elites and the Creation of Criminal Law" in Sociological Readings in the Conflict, 1973, P.430.

۵. میرموسوی، علی، **اسلام، سنت، دولت مدرن**: (نوسازی و تحول در اندیشه سیاسی معاصر شیعه)، چاپ اول، نشر نی، ۱۳۸۴، ص۳۶۹

از حیث پیشینه پژوهش، یک پایان‌نامه[۱] و چند مقاله[۲] در این باره به رشته تحریر درآمده‌اند که مورد استفاده، قرار گرفته‌اند. برای نمونه، آنگارو، تنتاردینی و دیگران، در مقاله «دین، وجدان، ایمان و اداره عمومی»، از رهگذر ارزیابی نوشته‌های حقوقی در حد فاصل سال‌های ۱۹۶۰ تا ۲۰۲۰ میلادی، وجوهی را برای تاثیرگذاری احتمالی دین بر اداره عمومی برشمرده‌اند.[۳]

پژوهش پیش رو از رهگذر مطالعه کتابخانه‌ای و روش توصیفی- تحلیلی در پی واکاوی موضوع است. از این رو با بیان تحولات تدریجی در شیوه و سطح حضور دین در روندهای اداری در ایران پساانقلاب به واکاوی انتقادی تاثیر ایدئولوژی دینی بر حقوق شهروندان در این عرصه پرداخته می‌شود. به نظر می‌رسد که میان شیوه و سطح به کارگیری آن ایدئولوژی در نظام اداری، بروز برخی ناکارآمدی‌های جاری، روند روزافزون نخبه‌گریزی و ناشایسته‌سالاری حرفه‌ای و نهایتاً ناکامی نخبگان در ایجاد تحول در سیاست‌های عمومی کشور به ویژه در نظام اداری، رابطه معناداری وجود دارد.

گفتار نخست. دین به مثابه شرط ورود به خدمت

اصولاً در نظام‌های اداری سکولار و غیرایدئولوژیک، دین به عنوان مبنایی برای جذب یا دفع اشخاص برای ورود به خدمت دولتی به کار نمی‌رود. بلکه ساختارهای اداری، نسبت به گرایش‌ها و عقاید دینی اشخاص، بی‌طرف‌اند. برای نمونه در اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸، عدم تبعیض و تمایز میان انسان‌ها از حیث مذهب[۴] و نیز، حق آزادانه داشتن دین یا تغییر آن[۵] به رسمیت شناخته شده است. در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۹۶ نیز، دولت‌ها متعهد به تضمین حقوق مندرج در

۱. امیری آرانی، عمار، مبانی و اصول حقوق اداری از منظر قرآن کریم، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۳.

۲. مشهدی، علی و قدرتی، ملیحه، «**تاملی بر رابطه دین و حقوق اداری با تاکید بر رویه قضایی دیوان عدالت اداری**»، سومین کنفرانس ملی هزاره سوم و علوم انسانی، ۱۳۹۶.

3. Ongaro, edoardo and Tantardini, michele, " Religion, spirituality, faith and public administration: A literature review and outlook", Vol. 39, Issue 4, 2023, P. 12

۴. ماده ۲ همان

۵. ماده ۱۸ همان

میثاق بدون تبعیض در دین[1]، آزادی مذهب[2] و جلوگیری از تبعیض بر مبنای آن[3] شده‌اند. جالب آن که دولت وقت ایران در سال ۱۳۵۴ به اسناد یاد شده، پیوسته و دولت پس از انقلاب ۵۷ نیز، هیچ گاه به ردّ و نفی آن نپرداخته است. در اعلامیه رفع تمامی اشکال تبعیض مبتنی بر مذهب یا عقیده مصوب ۱۹۸۱ مقرر شده که: «هیچ کس نمی‌تواند به دلیل مذهب یا عقیده‌اش از طرف دولت، نهاد، گروه، یا هیچ فردی مورد تبعیض، قرار گیرد»[4]. در اتحادیه اروپا دستورالعمل برابری شغلی[5] برای مقابله با تبعیض‌های مذهبی و ... به تصویب رسیده و دادگاه اروپایی حقوق بشر در دعاوی فراوانی، تبعیض بر مبنای مذهب در حوزه استخدام را مردود شمرده است.[6] این حال در ایران پس از انقلاب، دین و عقاید دینی به مثابه مبانی جذب اشخاص برای ورود به خدمت دولتی یا دفع آنان از آن عرصه به کار گرفته شده است.

بند نخست. دین به مثابه شرط سلبی ورود به خدمت دولتی

شورای انقلاب در اقدامی ویژه برای پاکسازی نیروهای مسلح به مرزبندی باورمندان به اسلام و ادیان سه‌گانه رسمی دیگر و غیرباورمندان به آن‌ها پرداخت. این شورا طی مصوبه‌ای، مقرر کرد: «استخدام کسانی که متدین به یکی از ادیان اسلام، زرتشتی، کلیمی و مسیحی نیستند در نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مطلقاً ممنوع است»[7] و عملاً از ورود خداناباوران یا فرقه‌های متهم به جعلی بودن یا انحرافی به این عرصه، شدیداً جلوگیری کرد.

همچنین، مقرر شد که: «کسانی که متدین به یکی از ادیان مصرح در این قانون نبوده و قبلاً به استخدام نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده‌اند در صورتی که ارشاد شده و صادقانه اسلام را قبول نمایند کماکان در خدمت، ابقاء و الا از خدمت، اخراج خواهند شد»[8] و «بازنشستگان،

---

۱. ماده ۲ همان

۲. ماده ۱۸ همان

۳. ماده ۲۶ همان

۴. بند ۱ ماده ۲ همان

5. The Employment Equality Directive 2000

6. Vickers, Lucy, Religion and Belife Discrimination in Employment – the EU Law, European Commission, 2006, PP. 1-76.

۷. لایحه قانونی راجع به منع استخدام کسانی که متدین به یکی از ادیان اسلام، زرتشتی کلیمی و عیسوی نیستند در نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۹

۸. تبصره ۱ همان

موظفین و مستمری‌بگیران نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران در صورتی که متدین به یکی از ادیان مصرح در این قانون نباشند از دریافت حقوق مربوط، محروم خواهند بود مگر آن که ارشاد شده و صادقانه اسلام را قبول نمایند».[۱] آن مصوبه، درجه‌داران و کارمندان غیرنظامی همطراز آنان و افراد بازنشسته، موظف و مستمری‌بگیران آنان را به علت «استضعاف» از شمول الزامات بالا مستثنی دانست[۲] و نهایتاً ملاک تشخیص ارشاد و قبول دین اسلام را «ارائه مدرک کتبی از یکی از مراجع تقلید، مبنی بر تبری از عقاید قبلی و تشرف به دین مبین اسلام و درج مراتب در یک از روزنامه‌های کثیرالانتشار کشور»، اعلام کرد.[۳]

شورا در مصوبات بعدی خود در این باره کوشید تصمیم خود را تا حدی، تعدیل کند: «... چنانچه به تشخیص وزارت دفاع ملی، افراد مشمول ... این قانون در مدت خدمت، تبلیغ مرامی ننموده و صادقانه انجام وظیفه نموده باشند با سپردن تعهد به عدم تبلیغ و فعالیت مرامی به نسبت سنوات خدمت، بازنشسته و یا بازخرید خدمت خواهند شد. در مورد افراد مشمول تبصره ۲]غیرمتدین به ادیان رسمی[در صورت واجد بودن شرایط فوق، کماکان حقوق مربوطه را دریافت خواهند نمود».[۴] به عبارت دیگر، مخاطبان شورا در لایحه‌ی اصلاحی بعدی، مشروط به «التزام کتبی اشخاص به عدم تبلیغ مرامی»، استحقاق یافتند که مستمری بازنشستگی را دریافت کنند. به نظر می‌رسد، طرد هواداران فرقه‌ی بهائیت و یا وابستگان به اردوگاه فکری- سیاسی کمونیسم در زمره‌ی اهداف اصلی این مصوبه بوده است. این سیاست در مصوبات بعدی مجلس شورای اسلامی تا به امروز، ادامه یافته است.

در خور بیان است که اگر چه حسب مفهوم مخالف مستفاد از این لایحه‌ی قانونی یاد شده به جز مسلمانان، پیروان ادیان رسمی، مجاز به ورود به نیروهای مسلح بوده‌اند اما در عمل، قوانین استخدامی نیروهای مسلح به تدریج با نسخ ضمنی آن مصوبه، ورود به آن نیروها را ویژه مسلمانان کرده‌اند؛ برای نمونه در ارتش،

---

۱. تبصره ۲ همان

۲. تبصره ۳ همان

۳. تبصره ۴ همان

۴. لایحه‌ی قانونی الحاق یک تبصره به قانون منع استخدام کسانی که متدین به یکی از ادیان رسمی نیستند مصوب ۱۳۵۸/۱۰/۵

«تدین به اسلام»، جزو شرایط عمومی استخدام دانسته شد[1] اما در تبصره‌ی همان ماده به اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی -که تا تاریخ تصویب قانون ارتش، استخدام شده بودند- اجازه داد که در این نیرو، حضور داشته باشند.[2] این سیاست در نیروی انتظامی نیز، جاری شد.[3] با این توضیح که اصل بر استخدام مسلمانان است و اقلیت‌های رسمی قانون اساسی که تا تاریخ وضع قانون بالا در استخدام بودند، اجازه‌ی استمرار خدمت را یافتند. اما در سپاه، ردّ پایی از جواز به کارگیری پیروان اقلیت‌های دینیِ رسمی ولو به طور موقت، وجود ندارد.[4] در مجموع، آن اقلیت‌ها در دو نیروی ارتش و نیروی انتظامی به طور مقطعی به کار گرفته شدند اما مصوبه‌ی شورای انقلاب در بالا به نحو ضمنی، منسوخ شد. البته پیش از این تحولات، استخدام در مطلق مراکز آموزش عالی نظامی، منحصر به مسلمانان، اعلام شد.[5] جالب آن که شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه ارتش، مبنی این که: «... آیا نیروهای مسلح می‌توانند اقلیت‌های مذهبی رسمی را انتخاب نمایند یا تنها باید افراد مسلمان را به استخدام درآورند؟»، پاسخ داد که: «در استخدام پرسنل ارتش باید شرط اسلام، مذکور باشد».[6] آن شورا در نظریه‌ای دیگر، ضمن تصریح به لزوم استخدام افراد مکتبی و مؤمن به اهداف انقلاب در ارتش، صرفاً انجام خدمت وظیفه اقلیت‌ها]ی شناخته شده[را بلامانع دانست.[7] در آن نیروها «عدم سابقه عضویت یا وابستگی به گروه‌های الحادی»[8] نیز، شرط ورود به خدمت است. در سایر دستگاه‌ها چنین ممنوعیتی وجود ندارد بلکه در برخی تصمیمات رسمی نیز به حقوق استخدامی پیروان ادیان آسمانی سه‌گانه، تصریح شده است.[9] همچنین «اعضای فِرَق ضالّه که به اجماع مسلمین

---

۱. ماده‌ی ۲۹ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷

۲. تبصره‌ی ۲ همان

۳. قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۷

۴. قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۱ با اصلاحات بعدی

۵. بند ۱ قسمت الف ضوابط و شیوه گزینش داوطلبان ورود به مراکز آموزش عالی نظامی مصوب هشتاد و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۶. نظریه تفسیری شماره ۷۳۵ مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۲۴

۷. نظریه تفسیری شماره ۲۶۳۰ مورخ ۱۳۶۰/۴/۴

۸. بند و ماده ۲۹ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷ با اصلاحات بعدی

۹. بخشنامه‌ی شماره‌ی ۴۰۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۹/۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱۸۳۲۶ مورخ ۱۳۸۱/۴/۲۳ معاون اول رئیس جمهور

خارج از اسلام شناخته شده‌اند» و «اعضای سازمان‌هایی که مرامنامه و اساسنامه آن‌ها بر نفی ادیان الهی، مبتنی باشد»، مطلقاً از خدمت در دستگاه‌های دولتی، محروم شدند.[۱] در برخی مصوبات مرتبط نیز، مفهوم «معاند» به «تبلیغ ماتریالیسم و ادیان ساختگی»[۲]، تعبیر شده است. بر اساس همان بند: «مراد از تبلیغ، صرف تَفَوّه به افکار ماتریالیسم نیست؛ بلکه سعی در ترویج و اشاعه آن است».

بند دوم. دین به مثابه شرط ایجابی ورود به خدمت

یکی از معیارهای قانونی الزامی برای نظارت بر ورود به خدمت کارمندان، «تقیّد آنان به رعایت موازین شرعی» است. تعریف دقیقی از این مفهوم در دست نیست؛ اما پاره‌ای مقررات، درصدد ارائه‌ی تعاریفی در این حوزه برآمده‌اند که «مصادیق فساد اخلاقی»، «اشتهار به فحشاء»، جزو موارد عدم رعایت آن‌ها است.[۳] در برخی قوانین نیز از «التزام عملی به احکام اسلام» به معنای «عمل به واجبات از قبیل نماز، روزه و ...و اجتناب از محرمات (عدم ارتکاب معاصی کبیره)»[۴] یا «اعتقاد به مبانی اسلام ناب محمدی (ص)»، تعبیر شده است.[۵] همچنین، وجود برخی محکومیت‌های قضایی از جمله محکومیت به ارتداد و حدود شرعی[۶] می‌تواند به طور غیرمستقیم به معنای عدم التزام عملی به احکام اسلامی باشد. در مقررات استخدامی جاری نیز، شرط «اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی»[۷] بر نظام ورود به خدمت دولتی و ارزیابی‌های واحدهای گزینش، حاکم است. این شرط، راه را بر ورود کمونیست‌ها یا بهائیان می‌بندد. در مورد پیروان اقلیت‌های مذهبیِ به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی، صرفِ تبعیت از احکام دین اعتقادی خود، کافی است.[۸]

---

۱. ماده‌ی ۱۹ قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۶۰/۷/۵

۲. بند ۴ مصادیق عناد و فساد اخلاقی در رابطه با ضوابط جدید گزینش دانشجو مصوب یکصد و پنجاه و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۳/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۳. همان

۴. ماده‌ی ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کارکنان و معلمان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۲

۵. قسمت الف ماده ۱۶ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷۰/۲۱

۶. ماده‌ی ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۷۵/۳/۱

۷. قسمت ح ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

۸. برای نمونه، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۵ آیین‌نامه‌ی استخدامی کارکنان مجلس ۶۰/۵/۲۸، ماده ۴ قانون تشکیلات شوراهای

درباره به کارگیری اعضای هیات علمی نیز، «مسلمان بودن و التزام عملی به احکام اسلامی»، شرط ورود، اعلام شد و پیروان ادیان سه‌گانه‌ی رسمی، مشروط به «عدم تجاهر به نقض احکام اسلام»، مجاز شدند به عضویت در هیات‌های علمی درآیند.[1] بر اساس آن مصوبه برای سنجش صلاحیت اخلاقی متقاضیان، «هیات مرکزی گزینش استاد»، مرکب سه تا پنج نفر از منصوبان حکومت، تشکیل می‌شود.[2] البته در میان متقاضیان مسلمان نیز، اولویت‌هایی مقرر شده است؛ بر اساس برخی تصریحات قانون‌گذار: «... ایثارگران در گزینش دارای اولویت می‌باشند و در موارد محدودیت ظرفیت و کثرت تقاضا، ملاک‌های تقدم (مانند شرکت در نماز جمعه و جماعات، پوشش چادر برای خواهران) نیز نسبت به داوطلبان، اعمال می‌گردد».[3] این قانون، بعدها به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۲/۹ گسترش یافت.[4]

فارغ از مطالب بالا، یکی از نمادهای حضور دین در عرصه ورود به خدمت، دخالت مثبت و موثر بنیان‌گذار جمهوری اسلامی در صدور فرمان شش ماده‌ای خود در ۱۳۶۱/۱۰/۱۵، انحلال هیات‌های گزینش صدر انقلاب[5] و ارائه راهکارهای عقلایی‌تر برای نحوه تصمیم‌گیری آن مراجع به شمار می‌رود.

نماد دیگر، محوریت و معیار بودن منویات شرعی و برداشت‌های فقهی ایشان در فرآیند احراز تدیّن متقاضیان و التزام آن‌ها به اسلام است. این امر به تبع فرمان پیش‌گفته در متن قوانین جاری نیز

اسلامی کشوری ۶۱/۹/۱، تبصره ۱ ماده ۲ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار ۶۳/۱۰/۳۰، تبصره ۱ ماده ۱ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش ۷۴/۶/۱۴، تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی ۷۴/۱۰/۲۰، تبصره ماده ۱۱ قانون قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ۷۴/۱۲/۲۲، تبصره ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۷۵/۳/۱

۱. قسمت الف بند ۱ آیین‌نامه‌ی گزینش هیات علمی رسمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مصوب جلسات ۲۳-۲۲ مورخ ۱۳۶۴/۲/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۲. تأیید انتخاب نماینده‌ی دفتر نمایندگان مقام معظم رهبری در شورای عالی گزینش استاد وزارت فرهنگ و آموزش عالی مصوب سیصد و شصت و هشتمین جلسه مورخ ۷۴/۱۱/۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۳. تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴

۴. قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۲/۹

۵. بند ۱ همان

بازتاب یافته است: «... در تعیین موازین شرعی و تطبیق کلیه امور گزینش با مبانی فقهی، هیأت عالی [گزینش]، حسب آراء فقهی حضرت امام خمینی (رض) و ولیّ فقیه، اقدام خواهد کرد».[۱] از این رو، متن رساله‌ی عملیه (تحریرالوسیله) ایشان تا به امروز، مبنای رسمی سنجش اطلاعات اسلامی و احکام دینی متقاضیان ورود به خدمت دولتی است و در همین راستا قانون گزینش معلمان آموزش و پرورش[۲] و بلکه ضوابط گزینش سایر بخش‌های دولتی بر اساس فرمان پیش‌گفته به تصویب رسیده است.

گفتار دوم. دین به مثابه شرط ارتقای اداری

ارتقای کارمندان دولت، نیروهای مسلح و اعضای هیات علمی دانشگاه به ترتیب از حیث رتبه، درجه یا مرتبه علمی، مستلزم گذرانیدن مراحلی از جمله، تایید صلاحیت دینی و اعتقادی متقاضی است. در حال حاضر در مورد عموم کارمندان، قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی، مُجری است. ارتقا از قراردادی به پیمانی، از پیمانی به رسمی آزمایشی[۳] و از رسمی آزمایشی به رسمی قطعی، صورت می‌پذیرد. آن قانون از دوره آزمایشی سه ساله[۴]، پیش از رسمی شدن کارمندان سخن گفته که در آن از جمله، «لیاقت اعتقادی، اخلاقی» متقاضی[۵] بایستی احراز شود و بدیهی است که در صورت ناکامی وی در این عرصه، ارتقا به وضعیت استخدامی رسمی قطعی، منتفی یا مشروط به گذرانیدن مهلت دو ساله دیگر است.[۶] مراتب احراز صلاحیت پیش‌گفته از رهگذر هسته‌های گزینش در سطوح بدوی، مرکزی و نهایتاً هیات عالی گزینش به عمل می‌آید.[۷]

در مورد کارکنان نیروهای مسلح، نمایندگان ولی فقیه در هر نیرو، ذیل عنوان ساختاری «سازمان عقیدتی و سیاسی» در احراز صلاحیت‌های اعتقادی و اخلاقی متقاضی ارتقای رتبه یا درجه، نقش

۱. ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کارکنان و معلمان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۷/۵/۲۵
۲. ماده ۱ همان
۳. ماده ۱۲ اصلاح آیین‌نامه استخدام پیمانی مصوب ۱۳۸۱/۵/۳۰
۴. ماده ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری
۵. قسمت الف ماده ۴۶ همان
۶. قسمت الف تبصره ۱ ماده ۴۶ همان
۷. ماده ۳ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴

بنیادینی دارند و بنا به تصریح قانون: «وضعیت پرسنل در کلیه مراحل خدمت از نظر مکتبی به وسیله سازمان عقیدتی، مورد بررسی قرار می‌گیرد».[1] علاوه بر آن: «نماینده ولی فقیه در سپاه و رئیس سازمان حفاظت اطلاعات سپاه حسب مورد در زمینه‌های انتصابات، ترفیعات، نقل و انتقالات، مأموریت‌ها، تشویقات و تنبیهات و مرخصی‌های پرسنل حوزه نمایندگی ولی فقیه و سازمان حفاظت اطلاعات سپاه از اختیاراتی معادل فرماندهان نیروها برخوردار می‌باشد».[2]

در مورد اعضای هیات علمی دانشگاه‌ها، علاوه بر رسیدگی مقدماتی کمیسیون‌های فرهنگی[3]، هیات‌های جذب (در سطوح دانشگاه، وزارت علوم یا بهداشت و هیات عالی جذب)[4]، وظیفه تایید صلاحیت دینی، اعتقادی و اخلاقی متقاضیان تغییر وضعیت استخدامی یا ارتقای مرتبه را بر عهده دارند.

گفتار سوم. دین به مثابه مبنای تعقیب اداری

نخستین تصمیم کلان تعقیب اداریِ پس از انقلاب به ویژه بر اساس دین و اعتقادات دینی از سوی شورای انقلاب، صورت گرفت. آن شورا در اجرای بند نخست اصل سوم قانون اساسی، مبنی بر «ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی» به پاکسازی بخش اداری کشور بر اساس «عدم اثبات صلاحیت» و «اشتهار به فساد اخلاقی» پرداخت.[5] بعدها مقرر شد که: «کسانی که در لباس مقدس روحانیت تشیع از ساواک منحله، پول گرفته‌اند و یا با شرکت در جشن‌ها و میتینگ‌های رژیم شاهنشاهی و سخنرانی و مداحی، نظام منحوس گذشته را تقویت کرده‌اند از خدمات دولتی و مؤسسات وابسته به دولت، منفصل شوند».[6]

---

۱. ماده ۷۹ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶

۲. ماده ۲۲۹ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ و ماده ۲۰۰ قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۷

۳. تبصره ۱ ماده ۱ آیین‌نامه ارتقای اعضای هیات علمی مصوب جلسه ۶۷۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۴. آیین‌نامه تشکیل هیات عالی جذب اعضای هیات علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور با اصلاحات بعدی مصوب جلسه ۶۰۸ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۵. لایحه‌ی قانونی مربوط به پاکسازی و ایجاد محیط مساعد برای رشد نهادهای انقلاب در وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۸/۶/۷

۶. تبصره‌ی ماده‌ی ۲۳ قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۶۰/۷/۵

آن قانون در یک سیاست کیفری معنی‌دار، اعمال خاصی را جرم‌انگاری کرد که به طور مستقیم به انفصال کارمند متخلف می‌انجامد؛ برای نمونه، «عضویت در فِرَق ضالّه که به اجماع مسلمین، خارج از اسلام شناخته شده‌اند و یا عضویت در سازمان‌هایی که مرامنامه و اساسنامه آن‌ها بر نفی ادیان الهی، مبتنی باشد...»[۱] جزو آن جرایم به شمار آمدند.

تحول دیگر در این باره، کنترل درون سازمانی کارمندان است[۲] که از رهگذر اعضای منحصراً مسلمان در هیات‌های بدوی و تجدیدنظر[۳] و گروه‌های تحقیق[۴]، تخلفاتی مانند «رعایت نکردن حجاب اسلامی»[۵]، «رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی»[۶]، «عضویت در سازمان‌هایی که مرامنامه یا اساسنامه آن‌ها مبتنی بر نفی ادیان الهی است یا طرفداری و فعالیت به نفع آن‌ها»[۷] و «عضویت در تشکیلات فراماسونری»[۸] را مورد تعقیب، قرار داده که دو تخلف اخیر به اخراج قطعی کارمند می‌انجامند. بنا به مراتب یاد شده، فرآیند پاکسازی، منحصر به اوان انقلاب بود اما کنترل درون‌سازمانی به مثابه یک سیاست اداری پیوسته تا به امروز، ادامه یافته است.

فارغ از آن به استناد یک قانون ویژه، مقرر شد که: «اخراج آن عده از مستخدمین دولت اعم از کشوری و لشکری که رژیم سابق تحت عنوان علل ... مذهبی به دستور و حکم ساواک منحله یا مراجع امنیتی مربوطه بدون محکومیت قطعی دادگاه از تاریخ ۱۳۴۲/۳/۱۵ تا ۱۳۵۷/۱۱/۱۶ صورت گرفته است، کان‌لم‌یکن‌تلقی می‌شود... .»[۹] البته امتیازات به کارمندان مسلمان، منحصر شد: «اعاده به خدمت، بازنشستگی یا بازخریدی موضوع این قانون صرفاً درباره مستخدمین مؤمن و معتقد به

۱. بند ۸ ماده‌ی ۲۹ همان،

۲. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲

۳. ماده ۶ همان

۴. ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳/۸/۲

۵. بند ۲۰ ماده‌ی ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری

۶. بند ۲۱ ماده ۸ همان

۷. بند ۳۶ همان

۸. بند ۳۸ همان

۹. قانون تعیین تکلیف لوایح قانونی مربوط به رفع آثار محکومیت‌های سیاسی مصوب ۱۳۶۶/۹/۲۴

اصول و مبانی اسلام، قابل اجرا است و شامل عناصر با تفکر و مشی الحادی - التقاطی و مانند آن نمی‌شود. تشخیص این امر با دادگاه‌های انقلاب اسلامی است و تشخیص این که مستخدم به علل ... مذهبی از خدمت، اخراج شده است بر اساس مدارک مربوط حسب مورد با وزارت اطلاعات یا سازمان قضایی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، اداره دوم ستاد مشترک و سازمان حفاظت اطلاعات ارتش جمهوری اسلامی ایران خواهد بود».[1] این حمایت در قوانین مرتبط بعدی نیز، تکرار شد: «کلیه افرادی که از تاریخ ۱۳۳۲/۵/۲۸ تا ۱۳۵۷/۱۱/۱۶ با الهام از مبارزات و مجاهدات امام خمینی (ره) به دلایل ... مذهبی... حداقل به مدت شش ماه در بازداشت یا حبس قطعی بوده‌اند، آزاده تلقی و مشمول تسهیلاتی می‌شوند که در قوانین و مقررات مربوط به آزادگان، پیش‌بینی شده است».[2] از این رو، آن مصوبات، امکان برخورداری غیرمسلمانان؛ شامل کمونیست‌ها، بهائیان و غیره از امتیازات آزادگان را سلب کرده‌اند. بر اساس مقررات استخدامی نیروهای مسلح نیز، آنان: «در موارد از دست دادن صلاحیت ادامه خدمت و ارتکاب تخلفات انضباطی از خدمت»، اخراج می‌شوند[3] که این اخراج می‌تواند با مسایل دینی و اعتقادی، مرتبط باشد.

گفتارچهارم. دین به مثابه مبنایی برای قطع حقوق بازنشستگی

بر اساس لایحه قانونی پاکسازی در صدر انقلاب: «چنانچه بین کارمندان بازنشسته نیز افرادی یافت شوند که مشمول توصیف فوق [اشتهار به فساد اخلاق و نادرستی] باشند در حکم کارمند منفصل، تلقی گردیده و حقوق بازنشستگی آن‌ها قطع می‌شود و فقط محق به دریافت سپرده بازنشستگی خود خواهند بود».[4]

بر اساس مقررات استخدامی سپاه پاسداران نیز: «افراد مشمول دریافت حقوق بازنشستگی، وظیفه و مستمری‌بگیران در حالت‌های زیر از دریافت حقوق بازنشستگی، وظیفه و مستمری محروم خواهند

---

۱. تبصره‌ی ۴ آن قانون

۲. قانون اعطای تسهیلات مربوط به آزادگان به آن دسته از افراد که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی محکومیت سیاسی داشته‌اند مصوب ۱۳۷۷/۲/۳۰

۳. قسمت‌های الف و ب ماده ۱۲۹ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷

۴. تبصره لایحه قانونی مربوط به پاکسازی و ایجاد محیط مساعد برای رشد نهادهای انقلاب در وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۸/۶/۷

شد: ارتداد بنا به حکم محاکم قضایی و عضویت یا وابستگی به گروه‌های ملحد و محارب و معارض با اسلام به تشخیص سازمان حفاظت اطلاعات سپاه».[۱] جالب آن که این ماده در مقررات استخدامی ارتش و نیروی انتظامی به چشم نمی‌خورد.

گفتار پنجم. دین به مثابه شرط روایِی تصمیمات و مصوبات اداری

اصولاً قوانین جاری (اعم از قانون اساسی و قوانین عادی)، رعایت قواعدی مانند عقلایی بودن، رعایت حقوق مکتسبه، مصالح اجتماعی و ... مبنای روایِی تصمیمات و مصوبات اداری‌اند. با این به موازات آن قواعد، دین در قالب «موازین شرعی» به عنوان شرط روایِی آن تصمیمات و مصوبات، نقش ایفا می‌کند.

بند نخست. شرط روایِی تصمیمات و مصوبات در مراجع قضایی

از منظر قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی ... است خودداری کنند».[۲] قانون دیوان عدالت اداری[۳] نیز «موازین اسلامی» را جزو مبانی نظارت قضایی بر تصمیمات و مصوبات اداری، اعلام کرده است. در زیر، مطالب مربوطه، بیان می‌شوند:

الف. چالش‌های نظری

آیا موازین اسلامی در عمل می‌توانند مبنای نظارت، قرار بگیرد؟ آیا آن نظارت با توجه به وجود نظارت قانون‌محور[۴]، لازم است؟ در پاسخ باید گفت که نظارت شرعی برای تضمین مشروعیت[۵] تصمیمات و مقررات به کار رفته و با قانون‌مندی، متفاوت است؛ به عبارتی، نظارت قانون‌محور صرفاً نظارت بر روایی مصوبات در چارچوب قوانین و مقررات رسمی است اما مشروعیت در معنای نظارت

۱. قسمت‌های الف و ب ماده ۱۹۱ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱

۲. اصل یکصد و هفتادم

۳. بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی۱۴۰۲/۲/۱۰

4. legality

5. legitimacy

سازگاری یک تصمیم یا مقرره با مبانی الهی نظام و اسلامیت آن است. با این توضیح که فقهای شورای نگهبان به نیابت از مقام رهبری و پس از طرح دعوای اشخاص ذینفع یا دستگاه‌های نظارتی در دیوان عدالت اداری، سازگاری یا ناسازگاریِ یک مقرره با اصول و موازین شرعی- از جمله منویات مقام رهبری- را مورد نظارت، قرار می‌دهند. این نظام نظارت ویژه، تنها در ایران پس از انقلاب، وجود دارد و در هیچ نظام حقوقی دیگری به چشم نمی‌خورد؛ زیرا در کشورهای دیگر، نظارت مبتنی بر قانون‌مندی، هر دو هدف قانون‌مندی و مشروعیت را برآورده می‌سازد.

در عمل، نبودِ تعریفی از «شرع» و «موازین شرعی» در نظام حقوقی موضوعه، مشکل‌زا است.[1] این ابهام، موجب سردرگمی آن نظام و فرآیند قضایی جاری است؛ زیرا مفهوم دقیق شرع و موازین شرعی، روشن نیست و در نتیجه، معلوم نیست که دادرسان بایستی تصمیمات و مقررات را با چه چیز بسنجند و شهروندان در مقام شکایت، مغایرت آن را با چه چیزی مورد ایراد و مبنای شکایت خود، قرار می‌دهند؟ از سوی دیگر با صدور یک رای قضایی چگونه می‌توان به ارزیابی درستی و نادرستی استنادات آن پرداخت؟ شخص ذینفع شاکی چگونه و به چه استنادی می‌تواند ماهیت رای صادره را زیر سوال ببرد؟

علاوه بر آن اصولاً تاسیس نظام حقوقی موضوعه بر این پیش‌فرض، استوار است که قانون در مفهوم مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی، مبنای اعطای حق یا سلب آن و نیز تاسیس یا انحلال و ادغام مراجع عمومی باشد و همه چیز با قانون- اعم از قانون عادی و اساسی- سنجیده شود. در حالی که حضور شرع در نظام حقوقی و به ویژه، برتری آن حتی بر قانون اساسی (اصل چهارم همان) با این هدف غایی و دستآورد بشری تا حدی ناسازگار می‌نماید و نوعی سیر قهقرایی به دوره‌ی عرف‌های متنوع، مبهم و گاه متناقض شرعی است.

از سوی دیگر، معلوم نیست که مبنای شرع و موازین شرعی، احکام اولیه‌ی آن است یا احکام ثانویه؟ برای نمونه، مصوبه شهرداری به تخریب خانه شهروند می‌تواند از منظر احکام اولیه، محل ایراد باشد در حالی که از منظر احکام ثانویه، توجیه‌پذیر است.

رویه‌ی قانونی، دائر بر الزام دیوان به ارسال دعوای مبتنی بر مغایرت یک مقرره با شرع به فقهای شورای نگهبان[2] و نیز تکلیف آن مرجع به تبعیت از نظر فقها است.[3] اگر چه در این جا فقها به مثابه‌ی

---

۱. کدیور، محسن، مجله‌ی بازتاب اندیشه، شماره ۴۳، ۱۳۸۹، ص ۷

۲. بند ۲ ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری

۳. بند ۱ همان

کارشناسان صاحب صلاحیت برای ارزیابی این دعوا مطرح‌اند ولی دیوان بدون صدور قرار کارشناسی و صرفاً در چارچوب و به تبع نظر آن‌ها به صدور رای می‌پردازند؛ به عبارتی، دیوان در این نوع از دعاوی آن طور که باید و شاید، رسیدگی نخستین و ماهوی نمی‌کند بلکه اصولاً این امر از سوی فقها صورت می‌پذیرد و دیوان صرفاً نتیجه‌ی داوری آنان را در قالب یک تصمیم قضایی، ارائه می‌کند.

ب. اختیارات فوق‌العاده شرعی برای ارزیابی روایی مصوبات

موازین اسلامی به شرح زیر، مبنای نظارت شرعی فوق‌العاده و یا رسیدگی دوباره در دیوان عدالت اداری به شمار می‌روند:

۱- اختیار رییس قوه‌ی قضاییه یا رییس دیوان در نظارت شرعی بر آرای دیوان

رییس قوه قضاییه و رییس دیوان به شرح زیر بر آرای دیوان، نظارت شرعی دارند:

۱-۱- نظارت شرعی بر آرای شعب

حسب قانون دیوان عدالت اداری: «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان، رای قطعی شعب دیوان را خلاف بیّن شرع ... تشخیص دهند، رییس دیوان فقط برای یک بار با ذکر دلیل پرونده را برای رسیدگی ماهوی و صدور رأی به شعبه هم‌عرض، ارجاع می‌نماید. شعبه مذکور مکلف است خارج از نوبت به پرونده رسیدگی و رأی مقتضی را صادر کند. رأی صادر شده، قطعی است».[۱] علاوه بر آن: «در صورت اعلام خلاف بین شرع ... بودن رأی، توسط رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان، اجرای حکم تا صدور رأی مجدد، متوقف می‌شود».[۲]

این اختیار ویژه، به طور هم‌زمان به روسای قوه‌ی قضاییه و دیوان داده شده که می‌تواند به استواری بیشتر آرای دیوان و جلوگیری از بروز اشتباهات بیانجامند. هم‌چنین، تشخیص خلاف بیّن با مقامات یاد شده بوده و صرفاً در صورت احراز آن از سوی شعبه همعرض، رسیدگی‌های بعدی، صورت می‌پذیرند.

۱. ماده ۷۹ اصلاحی۱۴۰۲/۰۲/۱۰

۲. تبصره ۲ الحاقی همان

۱-۲- نظارت شرعی بر آرای هیات عمومی

بر اساس قانون: «در صورتی که آراء هیأت عمومی دیوان از سوی رئیس قوه قضائیه، خلاف موازین شرع تشخیص داده شود، هیأت عمومی با توجه به نظر رئیس قوه قضائیه، تجدیدنظر می‌نماید».[۱]

به نظر می‌رسد این ماده در کنار مزایای احتمالی آن، استقلال قضایی دیوان در عالی‌ترین سطح؛ یعنی هیات عمومی آن را متزلزل می‌سازد و در نهایت، انجام وظیفه بنیادین نظارت بر مصوبات و مقررات از سوی آن هیات را مشکل ساخته و آرمان حمایت از حقوق شهروندی را تحت‌الشعاع، قرار دهد. این امر، زمانی بیشتر قابل درک است که انتصاب رییس قوه‌ی قضاییه از سوی مقام رهبری از یک سو و امکان طرح دعاوی علیه مقررات مصوب ایشان را در کنار موضع منفعل دیوان درباره‌ی این دعاوی به نحو معناداری، مرتبط دانسته شوند؛ با این توضیح که هیات عمومی برای گریز از اعلام خلاف بیّن آرای خود از سوی روسای قوه‌ی قضائیه و دیوان از رسیدگی قانونی به دعاوی مربوط به ابطال مصوبات مقام رهبری، طفره می‌رود. برای نمونه، هیات عمومی دیوان در دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۴۰ مورخ ۸۱/۹/۲۴ با عنایت به اذن و موافقت مقام معظم رهبری به شرح نامه‌ی ۱/۸۵۵۷م مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۸ «بند ۳ مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی را که به موجب آن، اجاره یا فروش خانه‌ها و اماکن فرهنگی- تاریخی در اختیار آن سازمان را علی‌الاطلاق و بدون هر قید و شرطی به بخش دولتی، بخش عمومی غیردولتی و بخش خصوصی، مجاز اعلام داشته است»، «خارج از قلمرو اذن مقام معظم رهبری»، تشخیص داده است. همچنین در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۶۹ مورخ ۱۳۷۹/۵/۹ به بررسی خروج یا عدم خروج بخشنامه‌ی شماره‌ی ۷/۰۸۶/۷۳ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ سازمان قضایی از مدلول فرمان فرماندهی معظم کل قوا مبادرت کرده که به نظر می‌رسد با توجه به وظیفه‌ی دیوان مبنی بر انطباق مصوبات دولتی با مدلول قوانین، هیات مزبور، فرمان ایشان را برخوردار از شان قانون دانسته است. در دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۶/۲۹ اشعار داشته که: «نظر به این که صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های مربوط به اموال در اختیار ولی‌فقیه به حکم مقام ولایت امر به عهده‌ی ریاست محترم قوه‌ی قضائیه محول شده و ماده‌ی مورد اعتراض شاکی، مبتنی بر اجازه و اذن معظمٌ‌له تنظیم و انشاء شده است، بنابراین مورد از مصادیق مقررات دولتی مذکور در ماده‌ی ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود...».[۲]

---

۱. ماده۹۴ قانون دیوان عدالت اداری

۲. نجابت‌خواه، مرتضی، قانون **دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، انتشارات جنگل جاودانه، ۱۳۹۰، ص ۲۶

معلوم نیست که دیوان با پیش فرض تلقی قانون یا شبه قانون دانستن مصوبات مقام رهبری از پذیرش دعاوی مربوطه و تصمیم مقتضی، طفره می‌رود یا به استناد ولایت مطلقه ایشان در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی از ابطال آن مصوبات، خودداری می‌ورزد. در یک ارزیابی نهایی، اصل مسئولیت همه مقامات کشور و لزوم پاسخ‌گویی آنان، تبعات حقوقی اصل حاکمیت قانون و نیز حاکمیت شرع بر همه مصوبات و تصمیمات اداری، اقتضا دارند که دیوان در چارچوب اختیارات قانونی خود، مداخله ورزد.

۲- شرط روایِ مصوبات و تصمیمات اداری در نهادهای انقلابی

در بیشتر نهادهای انقلابی؛ شامل مراجعی مانند کمیته امداد، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن، بنیاد شهید و حتی در وزارتخانه‌هایی مانند جهاد کشاورزی، نمایندگان مقام رهبری[۱]، اختیار و بلکه وظیفه قانونی دارند که تصمیمات و مصوبات دستگاه اداری مربوطه را با موازین شرعی یا منویات مقام رهبری، تطبیق داده و در صورت احراز ناسازگاری آن‌ها با آن موازین و منویات، تصمیمات و مصوبات را لغو کنند یا درخواست الغای آن‌ها را از مقام صادر کننده بخواهند. برای نمونه، مقرر شده که: «روحانی عضو شورای مرکزی علاوه بر وظایف عضویت در شورا مسئولیت انطباق فعالیت‌های بنیاد با موازین شرعی را خواهد داشت»[۲] و نیز، «روحانی عضو شورا موظف است در مواردی که اجرای هر قسمت از مواد این قانون که نیاز به اذن ولی فقیه دارد، موضوع را از محضرمعظم‌له استعلام نماید»[۳]. در بنیاد شهید: «تطبیق دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های داخلی با موازین شرعی و رهنمودهای ابلاغی مقام معظم رهبری و اِعمال اختیارات شرعی تفویض شده از سوی مقام معظم رهبری»[۴] و در نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها مصوب جلسات ۳۲۲، ۳۲۳ و ۳۲۴ مورخ ۷۲/۱۱/۵، ۷۲/۱۱/۱۹ و ۷۲/۱۲/۳ «بررسی مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های راجع

---

۱. برای نمونه در شورای مرکزی جهاد سازندگی، موضوع قانون مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلات جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۷/۱/۲۳ و قسمت الف ماده ۱۰ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ و بند ۲ ماده ۸ قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷

۲. ماده ۱۱ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۳. تبصره همان

۴. بندهای ۳ و ۴ ماده ۱۱ اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی

به امور فرهنگی در مراکز آموزش عالی و مؤسسات وابسته از نظر انطباق با معیارها و ارزش‌های اسلامی و انقلاب اسلامی»[1] بر عهده نماینده رهبری در آن نهاد است.

اطلاق اختیارات آن نمایندگان در عمل می‌تواند بر قراردادهای اداری از حیث منشاء آن‌ها، اشخاص طرف قرارداد با دولت و یا نهادهای انقلابی مربوطه، موارد فسخ، بنا به مغایرت استمرار یا اجرای قرارداد با مصالح نظام یا منویات و تدابیر مقام رهبری و ... تاثیر بگذارد. این تاثیرگذاری به ویژه در نیروهای مسلح به مراتب، محتمل‌تر از سایر مراجع مربوطه به نظر می‌رسد.

از سوی دیگر در عموم دستگاه‌های اداری، مامور یا مقام مادون می‌تواند در صورتی که دستور صادره را خلاف قوانین جاری ببیند از اجرای آن‌ها خودداری ورزد؛ مگر آن که دستور پیشین به طور کتبی، تکرار شود.[2] از این رو، معیار روایی دستورات اداری، قوانین و مقررات‌اند.

این رویه در قوانین و مقررات جاری در نیروهای مسلح به نحو دیگری، بیان شده است؛ در آن نیروها «تمرد» به روشنی در فهرست تخلفات انضباطی، بیان نشده بلکه از آن به «عدم اجرای دستورات اداری»[3]، یاد شده شاید به این دلیل که در آن قانون، ترک فعل بالا جرم‌انگاری شده است. با این حال، مصادیق دستورات خیانت‌آمیز و به تعبیری غیرقانونی، شامل «دستور جاسوسی به نفع دشمن و یا دولت‌های بیگانه و یا گروه‌های داخلی و یا خارجی مخالف نظام جمهوری اسلامی ایران، دستور حمله به موسسات و اجتماعات مجاز و هرگونه تشکیلات ملی، دولتی و نیروهای مسلح و یا دستور خرابکاری در آن‌ها، دستور حمله به مراکز و تاسیسات و ادارات رهبری» اعلام شده‌اند.[4] خط قرمزهای دستورات صادره نیز، «شرع مقدس اسلام» و «فرامین مقام معظم فرماندهی کل قوا» دانسته شده[5] و به استناد آن به پرسنل آن نیروها گوشزد شده که در درجه‌ی نخست، از اجرای دستورات ناقض آن دو معیار، خودداری کنند و در درجه‌ی دوم، تلویحاً مامور مستنکف از اجرای

---

۱. بند ۱۲ ماده ۳ اساسنامه نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها

۲. ماده‌ی ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری

۳. دستورالعمل اجرایی ماده‌ی ۱۳۰ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح

۴. بندهای ۱ تا ۳ تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۶ آیین‌نامه‌ی انضباطی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران

۵. تبصره‌ی ۴ همان ماده

آن‌ها را فاقد مسئولیت انضباطی و کیفری می‌داند. مطابق آن تبصره: «هرگاه دستوری که صادر می‌گردد، خلاف شرع مقدس اسلام و فرامین مقام معظم فرماندهی کل قوا باشد، قابل اجرا نبوده و دستور دهنده، مسئول و قابل پیگرد است ضمن آن که عدم اجرای این قبیل دستورات، بازخواست نداشته و مصون از تعقیب خواهد بود».

آن مقرره، ضمن بیان وظیفه‌ی مرئوسان به اجرای دستورات مقامات مافوق، استثنائاً به دسته‌ی نخست، اختیار می‌دهد که در صورت احراز مغایرت دستور صادره با دستورات مسلم شرع، فرمان‌های فرماندهی کل قوا و نیز قوانین جاری کشور، مراتب را کتباً به فرمانده، رئیس یا مدیر مربوطه، اعلام کند و در صورت تاکید کتبی بر دستور صادره، مکلف به اجرا است. هم‌چنان که مکلف است مراتب را به واحد عقیدتی سیاسی یا حفاظت اطلاعات، گزارش کند. نتیجه‌ی حقوقی چنین فرآیندی عدم مسئولیت مامور و صرفاً مسئولیت آمر، اعلام شده است.[1] از سوی دیگر با مقایسه این ماده با مراتب مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری، معلوم می‌شود که:

اول: در قانون مدیریت خدمات کشوری، مستخدم صرفاً دستور صادره را با قوانین جاری کشور می‌سنجد ولی در آیین‌نامه به موازات قوانین کشور، فرمان‌های مقام رهبری و نیز دستورات مُسلّم شرع، معیار درستی یا نادرستی فرمان صادره، شمرده شده است. صرف نظر از فقدان قانون مدونی مشتمل بر بیان مسلّمات شرع، موازات دو معیار فرمان‌های مقام رهبری و مسلّمات شرع، قابل تامل است؛ زیرا منصب ولایت فقیه، مبانی و کارکرد آن برخاسته از انگاره‌های فقه شیعی در عصر غیبت بوده و مبنای مستقلی از شرع ندارد.

دوم: معلوم نیست این سه معیار بایستی اجتماعاً در یک فرمان صادره، وجود داشته باشند؛ یعنی فرمان صادره باید منطبق یا حداقل عدم مغایر با آن‌ها باشد یا آن که مغایرت فرمان با یکی از آن‌ها مسئولیت مرئوس به انجام وظایف مندرج در آن ماده را پدید می‌آورد؟

سوم: تکلیف به گزارش ماوقع به نهادهای نظارتی یاد شده در نیروهای مسلح، ویژه‌ی آن نیروها بوده و در ماده‌ی مزبور در قانون مدیریت خدمات کشوری به اقتضای ساختار و کارکرد بخش اداری-اجراییِ غیرنظامی کشور، رد پایی از آن نیست.

---

۱. ماده‌ی ۱۱ آیین‌نامه انضباطی

چهارم: افزایش معیارهای درستیِ فرمان صادره از دو مورد به سه مورد با به کارگیری معیار «قوانین جاری کشور» چگونه با مفاد تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۶ بالا قابل جمع است؟

در پایان، آیین‌نامه، شرایط جزئی‌تری از یک فرمان درست را بر می‌شمرد: «دستورات باید ساده، صریح و روشن، قابل اجرا و منطبق با دستورات مسلم شرع و فرامین مقام معظم فرماندهی کل قوا و قوانین و مقررات مصوب بوده و در حدود اختیارات و با رعایت مقررات صادر گردد».[1] بر اساس قانون ارتش نیز، «دستور فرمانده در صورتی که مغایر با دستورات مسلّم شرع، فرمان‌های فرماندهی کل و حاکمیت نظام و قوانین جمهوری اسلامی ایران نباشد، لازم‌الاجرا است».[2] با در نظر گرفتن مطالب بالا، معلوم می‌شود که قوانین نیروهای مسلح و آیین‌نامه‌ی انضباطی آن نیروها فرمان مقام رهبری را در عرض موازین شرعی بر شمرده و پرسنل را مکلف به اِعمال آن‌ها نموده‌اند.[3]

نتیجه‌گیری

اصولاً در نظام‌های سکولار، ساختار سیاسی و اداری موجود، نسبت به دین و وابستگی‌های دینی شهروندان، بی‌طرف‌اند و از این رو، هیچ‌گونه تبعیض از حیث عقاید دینی نباید در جذب یا دفع آنان در دولت، موثر باشد. با این حال در ایران پس از انقلاب ۵۷ و تشکیل حکومت بر مبنای دین و حاکمیت هنجارهای دینی بر همه عرصه‌های حکمرانی، رویکردهای سکولار به حاشیه رفته است. حضور دین در حقوق اداری پس از انقلاب از دو منظر، قابل ارزیابی است:

نخست: در یک ارزیابی منفی، این حضور می‌تواند اصل حاکمیت قانون را نسبی و ضعیف سازد و از این رهگذر، تبعیض بر مبنای مذهب و نهایتاً محدودسازی، حذف و به انزوا راندن پیروان اقلیت‌های دینی یا عموم ناباوران به دین و مذهب رسمی را تشدید کند و از گرو این روند، تبعیض سازمان یافته و رسمی، بنیاد نهاده و گسترش یابد. این امر می‌تواند بهره‌گیری از استعدادهای عموم شهروندان را به شدت نسبی سازد و حق بر استخدام، ارتقا یا برخورداری از خدمات عمومی را برای آنان، مشروط، محدود یا کلاً

---

۱. ماده‌ی ۲۷ آیین‌نامه‌ی انضباطی

۲. قسمت ب ماده‌ی ۵ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران

۳. محمودی، جواد، درآمدی بر دادرسی اداری در نیروهای مسلح ایران (ارتش، سپاه و نیروی انتظامی)، نشر خرسندی، ۱۳۹۳، ص ۱۱۸

منتفی سازد. در نهایت، چنین روندی بر خلاف مفاد اسناد جهانی مورد پذیرش دولت ایران و مبنایی برای تحقق مسئولیت آن دولت در برابر مراجع بین‌المللی است. این امر برای نمونه می‌تواند در سطح داخلی از انعقاد قراردادهای اداری، جلوگیری کند یا انعقاد آن‌ها را مشروط به تحقق موازین ایدئولوژی دینی سازد یا به استناد آن موازین، قراردادهای جاری را به طور یکجانبه، فسخ یا متوقف کند و در سطح خارجی نیز، امکان جلب سرمایه‌گذاری خارجی را تحت تاثیر، قرار دهد.

دوم: در یک ارزیابی مثبت، افزوده شدن «موازین شرعی» به مبانی دیگر کنترل اداری یا قضایی تصمیمات و مصوبات دولتی، صرفنظر از برخی ابهامات در مفهوم و دامنه آن موازین می‌تواند سطح پاسخ‌گویی دولتمردان را به مراتب، افزایش دهد و از این رهگذر، لزوم روایِی تصمیمات و مصوبات آن‌ها نیز بالاتر می‌رود. علاوه بر آن که فقه و احکام دینی را کاربردی‌تر ساخته و به عنوان مبنایی برای حمایت از حقوق شهروندان، تبدیل می‌سازد.

در مجموع، وجهه منفی این تحول در ایران پس از انقلاب، بی‌طرفی دینی دولت را نقض کرده و ساختار اداری را از اشخاص صاحب‌نظر و استعدادهای متنوع، تهی ساخته و به نخبه‌گریزی در نظام اداری، دامن زده است. البته وجهه مثبت آن می‌تواند به نفع شهروندان و افزایش سطح پاسخ‌گویی دولت به کار رود.

منابع و مآخذ

منابع فارسی

کتاب‌ها

۱. محمودی، جواد، درآمدی بر دادرسی اداری در نیروهای مسلح ایران (ارتش، سپاه و نیروی انتظامی)، نشر خرسندی، ۱۳۹۳

۲. نجابت‌خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، انتشارات جنگل جاودانه، ۱۳۹۰

۳. میرموسوی، علی، اسلام، سنت، دولت مدرن، (نوسازی و تحول در اندیشه سیاسی معاصر شیعه(، چاپ اول، نشر نی، ۱۳۸۴

مقالات

۴. کدیور، محسن، شرع شورای نگهبان در برابر قانون مجلس، مجله‌ی بازتاب اندیشه، شماره‌ی ۴۳، ۱۳۸۹

۵. مشهدی، علی و ملیحه قدرتی، تاملی بر رابطه دین و حقوق اداری، سومین کنفرانس ملی هزاره سوم و علوم انسانی، ۱۳۹۶

نظریات تفسیری شورای نگهبان

۶. نظریه تفسیری شماره ۲۶۳۰ مورخ ۱۳۶۰/۴/۴

۷. نظریه تفسیری شماره ۷۳۵۰ مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۲۴

آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۸. دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۶۹ مورخ ۱۳۷۹/۵/۹

۹. دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۴۰ مورخ ۸۱/۹/۲۴

۱۰. دادنامه‌ی شماره‌ی ۲۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۶/۲۹

۱۱. دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۶۰ مورخ ۱۳۸۳/۴/۲۸

منابع لاتین

12. The Employment Equality Directive 2000

13. Chambliss, W. (1973). "Elites and the Creation of Criminal Law" in Sociological Readings in the Conflict Perspective Chambliss, W. (ed.) Reading, Mass.: Addison-Wesley.

14. Vickers, Lucy, (2006). Religion and Belife Discrimination in Employment - the EU Law, European Commission.

15. Ongaro, edoardo and Tantardini, michele,(2023). " Religion, spirituality, faith and public administration: A literature review and outlook", Vol. 39, Issue 4, P. 12

Journal of Modern Research on Administrative Law
Eighth Year / 28th Issue / Autumn 2026

An analysis of the function of religion in Iranian administrative law

Javad Mahmoudi[1]

Abstract

Administrative systems have emerged in order to implement macro policies and meet the needs of citizens. In Iran before the 1957 revolution, in terms of the general atmosphere of legal secularism, the administrative system was mostly customary and secular. But after that, due to the rule of religious legal-political system, the process of Islamization has covered all fields, including administrative law.

In the upcoming research, based on the current procedures, laws, regulations and judicial decisions, some symbols of the strong presence of religion - in its ideological and not traditional sense - in some areas such as entering the government service, promotion, administrative prosecution and also the condition The validity of administrative decisions and approvals in judicial or administrative authorities has been evaluated.

The fundamental question is, does the role of religion in the administrative structure of the country lead to legality and accountability, or can it make that structure illegal and elitist? The hypothesis is that this style of administrative system cannot take advantage of all talents, and therefore, the presence of elites in this field is far less, and finally, the principle of meritocracy becomes more and more relative. The current process is incompatible with the principles of neutrality of the administrative system and non-discrimination based on religion and religious beliefs and needs to be revised.

KeyWords: Religion, Administrative law, Function, Iran, Meritocracy

1. Shahrekord University, mahmoudi.javad@sku.ac.ir