

چالش‌های اجرای احکام جزایی و تخلفات اداری و رویه دیوان عدالت اداری

فرحناز کوثری فر

۱.مسئول حقوقی و قراردادهای در شهرداری آزادشهر

چکیده

کنترل قضایی دولت و اعمال اداری آن، در نظام حقوقی رومی ژرمنی از طریق یک مرجع قضایی ویژه به عمل می‌آید. در ایران نیز که تا حد زیادی پیروی نظام یاد شده بود و به ویژه در بخش دادرسی اداری، از تحولات حقوقی فرانسه، تاثیر پذیرفته، دیوان عدالت اداری نقش مهمی در کنترل عملکرد اداری دولت داشته است. در پژوهش پیش رو یکی از مباحث مورد غفلت و یا کمتر مطالعه شده آن مرجع یعنی ضمانت اجرای آرای صادره و مطالب مربوط به آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتیجه این پژوهش نشان می‌دهد که ضمانت اجرا در آرای دیوان عدالت اداری باید از سازوکارهای قانونی محکم تری در قانون اساسی و سایر قوانین برخوردار شود، تا عملاً کارایی داشته باشد و این نقص (عدم اجرای رای انفصال در مورد برخی از مستخدمین رده بالای سه قوه و سایر کارکنان دولت بنا به برخی مصالح) برای حراست از اصل حاکمیت قانون در عرصه عمل کاملاً مرتفع شود.

واژگان کلیدی: اجرای آرای دیوان عدالت اداری، ضمانت اجرای آرای دیوان عدالت اداری، چالش‌های اجرای آرای دیوان عدالت اداری، صدور آرای انفصال از سوی دیوان برای مستخدمین دولت، ضمانت اجرای استنکاف از آرای دیوان عدالت اداری.

مقدمه

دیوان عدالت اداری، عالی‌ترین مرجع قضایی صلاحیتدار جهت رسیدگی به شکایت شهروندان از اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع واحدها و مأموران دولتی است.^۱ این مرجع که بر اساس الگوی فرانسوی شورای دولتی، شکل گرفته در نوع خود، خدمات فراوانی را به شهروندان جامعه در برابر قدرت حاکمیت ارایه کرده است. بنابراین تقویت روزافزون جایگاه و شأن این مرجع با اهمیت قضایی-اداری و نظریه‌پردازی در خصوص مبانی، صلاحیت‌ها و سازوکارهای آن می‌تواند ما را در دستیابی به آرمان دفاع از حقوق خصوصی و عمومی شهروندان، یاری کند. در علم حقوق، بحث(ضمانت اجرا) همواره یکی از تفاوت‌های هنجاری اخلاقی و قواعد حقوق است.^۲ اهمیت این امر در مطالعه صلاحیتهای دیوان عدالت اداری، آن است که در صورت فقدان و یا ضعف ضمانت اجرای آرای مربوطه، فلسفه وجودی و اهداف مترتب بر دیوان، زیر سوال رفته، تصمیم‌های آن ماهیت تشریفاتی به خود گرفته، زمینه تمرد مأموران دولتی از اجرای وظایف قانونی خود، بیشتر فراهم شده و در نتیجه حقوق و آزادیهای شهروندان، مورد تهدید و تعرض قرار می‌گیرد. از این رو بررسی چگونگی ضمانت اجرای آرای مذکور و چالشهای آن لازم است. به‌طور کلی، ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان، علاوه بر تعقیب اداری و انتظامی صدور حکم به انفسال است که از سوی دیوان صادر شده و به واسطه آن، مقامات و مأموران متهم از تصمیم دیوان از خدمات دولتی برکنار می‌شوند. کنترل قضایی دولت و اعمال اداری آن، در نظام حقوقی رومی ژرمن از طریق یک مرجع قضایی ویژه به عمل می‌آید. ایران نیز که تا حد زیادی پیرو نظام یاد شده بوده، به ویژه در بخش دادرسی اداری، از تحولات حقوقی فرانسه، تأثیر پذیرفته است. دیوان عدالت اداری نقش مهمی در کنترل عملکرد اداری دولت داشته است. در پژوهش پیش‌رو، یکی از مباحث مورد غفلت و یا کمتر مطالعه شده، آن مرجع یعنی ضمانت اجرای آرای صادره و مطالب مربوط به آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. چالشهای فرا روی این موضوع در ساختار حقوقی-سیاسی ایران نیز موضوع بحث ماست. دیوان عدالت اداری، عالی‌ترین مرجع قضایی صلاحیتدار جهت رسیدگی به شکایت شهروندان از اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع واحدها و مأموران دولتی است. این مرجع که بر اساس الگوی فرانسوی شورای دولتی، شکل گرفته در نوع خود، خدمات فراوانی را به شهروندان جامعه در برابر قدرت حاکمیت ارایه کرده است. بنابراین تقویت روزافزون جایگاه و شأن این مرجع با اهمیت قضایی-اداری و نظریه‌پردازی در خصوص مبانی، صلاحیت‌ها و سازوکارهای آن می‌تواند ما را در دستیابی به آرمان دفاع از حقوق خصوصی و عمومی شهروندان، یاری کند.

در این تحقیق برخی چالش‌های مربوط به یکی از مهمترین مباحث دیوان-یعنی حکم به انفسال-به عنوان ضمانت اجرای آرای صادره از آن مرجع، مطرح شده است. ابهام، اجمال و نقص قوانین و مقررات و نیز فقدان رویه قضایی راهگشا در این خصوص، ما را بر آن می‌دارد که برای حل پاره‌ای از این چالش‌ها به نظریه‌پردازی، روی آوریم. در این راستا، ضمن پرداختن به ماهیت حکم به انفسال، قطعیت یا عدم قطعیت، کیفیت اجرای آن و محدوده عمل حکم یاد شده و موانع عملی فرا روی آن با توجه به سازوکارهای مقرر در قانون سیاسی و ساختار سیاسی-حقوقی جمهوری اسلامی، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

به نظر می‌رسد مهمترین مطلب در خصوص حکم انفسال، بررسی حوزه عمل آن است. در این باره، با نگاهی واقع‌بینانه، می‌بینیم که این ضمانت اجرا در خصوص قدرتمندترین مدیران و کارگزاران نظام یعنی رؤسای قوای سه‌گانه و برخی مقامهای عالی‌رتبه دیگر که حسب سازوکارهای مقرر در قانون اساسی عزل و نصب می‌شوند، عملاً کارآیی نداشته و این امر، نقص مهمی برای حراست از اصل حاکمیت قانون در عرصه عمل می‌باشد. در یک ارزیابی کلی، از آنجا که تشریفات عزل و نصب مقامهای عالی‌رتبه مذکور در قانون اساسی مقرر شده‌اند، قوانین عادی-نظیر قانون عدالت اداری- نمی‌توانند با سازوکارهای مقرر در قانون اساسی به معارضه برخیزند، در

۱ اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی

۲ کاتوزیان، ناصر-مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران-شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۱، ص ۵۴

نتیجه در صورت وجود هرگونه تعارض در حوزه عملکرد حکم به انفصال، ترتیبات مقرر در قانون اساسی، برتری یافته و حوزه عملکرد حکم مذکور را در خصوص قدرتمندترین مقامها و مدیران نظام، بلااثر و محدود می‌کند.^۱

اهمیت و ضرورت تحقیق

در علم حقوق، بحث ضمانت اجرا همواره یکی از تفاوت‌های هنجاری اخلاقی و قواعد حقوق است. اهمیت این امر در مطالعه صلاحیتهای دیوان عدالت اداری، آن است که در صورت فقدان و یا ضعف ضمانت اجرای آزادی مربوطه، فلسفه وجودی و اهداف مترتب بر دیوان، زیر سوال رفته، تصمیم‌های آن ماهیت تشریفاتی به خود گرفته، زمینه ترمد مأموران دولتی از اجرای وظایف قانونی خود، بیشتر فراهم شده و در نتیجه حقوق و آزادیهای شهروندان، مورد تهدید و تعرض قرار می‌گیرد. از این (اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی) رو بررسی چگونگی ضمانت اجرای آزادی مذکور و چالشهای آن لازم است. به طور کلی، ضمانت اجرای آزادی صادره از دیوان، صدور حکم به انفصال است که از سوی دیوان صادر شده و به واسطه آن، مقامات و مأموران متمرکز از تصمیم دیوان از خدمات دولتی برکنار می‌شوند.^۲

نقش دیوان عدالت اداری در حفظ و حراست از حقوق شهروندان در برابر قدرت حاکمیت و اختیارات وسیع دولتمردان بر کسی پوشیده نیست. نوپا بودن دیوان و زمینه‌های فکری-فرهنگی هزاران ساله حاکمیت زمامداران بر شوون زندگی عمومی و خصوصی مردم، ایجاب می‌کند که اهمیت و اختیارات این مرجع قضایی، از طریق نظریه‌پردازی‌ها و مطالعات بنیادین به عموم شهروندان، شناسانده شود. فقدان قانونگذاری در خصوص برخی عملکردها و تفاسیل دیوان، مشهود است؛ امری که پژوهش‌های علمی و تصویب لوایح و طرح‌های متناسب را می‌طلبد.

صدور رای از شعب و یا رییس کل دیوان عدالت اداری، باید جزو مستندات مقرر در قانون اساسی، برای عزل مقامهای کلیدی، قرار گیرد، برای مثال، مقام رهبری به استناد حکم به انفصال دیوان در خصوص یک فرمانده نظامی ارشد، به عزل او بپردازد و یا رییس جمهوری در پی حکم دیوان به انفصال وزیر یا رییس موسسه دولتی، نامبرده را برکنار کند. به طور کلی، حکم به انفصال از خدمات دولتی در دو مورد صادر می‌شود:

الف- در ضمن دادرسی‌ها: چنانچه در اثنای رسیدگی‌ها، دیوان مدارک و اسناد خاصی را از واحدهای دولتی مطالبه کند و آن واحدها از اجرای این دستور، استنکاف کنند به انفصال محکوم می‌شوند؛ ماده ۴۴ قانون دیوان مصوب سال ۱۳۹۲، مقرر می‌دارد (در صورت درخواست رئیس دیوان یا هر یک از شعب دیوان، کلیه واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی و مأموران آنها مکلفند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه اقدام نمایند و در صورتی که ارسال اسناد ممکن نباشد، دلایل آن را به دیوان اعلام کنند. در صورت موجه ندانستن دلایل توسط دیوان و مطالبه مجدد و امتناع از ارسال ظرف یک ماه، مستنکف، به حکم شعبه به انفصال موقت از خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال یا کسر یک‌سوم حقوق و مزایا به مدت سه ماه تا یک سال محکوم می‌شود. این امر حسب مورد مانع اختیار دیوان برای اقدام مقتضی در جهت دستیابی به دلایل و مدارک مورد نیاز یا صدور رأی طبق مدارک و قرائن موجود در پرونده نیست. مطالبه اسناد طبقه‌بندی شده مطابق مقررات مربوط صورت می‌گیرد. تبصره- شعبه دیوان مکلف است علاوه بر موارد مذکور در این ماده مراتب امتناع مسؤول مربوطه از انجام وظایف قانونی را جهت تعقیب کیفی به مرجع قضائی صالح اعلام نماید.) همین مجازات، مقرر است در موردی که دیوان، احتیاج به اخذ توضیح از نماینده واحدهای مذکور در تبصره ۱ و ۲ ماده ۴۳ دارد و مسؤول مربوطه از تعیین نماینده، خودداری کند یا نماینده تعیین شده از حضور در دیوان، استنکاف کند. پس در حین دادرسی، استنکاف واحد دولتی مربوطه از تعیین نماینده و یا خودداری از ارائه اسناد و مدارک مربوطه، از مبانی صدور حکم انفصال می‌باشد. اجرای احکام دیوان عدالت اداری به این مهم پرداخته است که

۱ جواد محمودی دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی: مقاله ای در مجلات تخصصی نور مجله حقوق اساسی « زمستان ۱۳۸۵ - شماره ۶ و ۷ (از صفحه ۴۳۳ تا ۴۵۲)

۲ کاتوزیان، ناصر-مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران-شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۱، ص ۵۴

با رجوع به نصوصات قانونی فوق اگر شخصی به دیوان عدالت اداری مراجعه و علیه واحد دولتی شکایتی مطرح نمود و موفق به اخذ رای از شعب بدوی و یا تجدید نظر دیوان عدالت اداری شد و طرف شکایت یعنی واحد دولتی یا ارگان انقلابی از اجرای رای خودداری کرد این شخص می تواند جهت احقاق حق خود به عنوان محکوم له اقدامات ذیل را انجام دهد:

بر اساس ماده ۱۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۹۲.

۱- (در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم علیه از اجرای حکم قطعی، واحد اجرای احکام دیوان، مراتب را به رئیس دیوان گزارش می کند. رئیس دیوان بلافاصله پرونده را به شعبه صادرکننده رأی قطعی ارجاع می نماید. شعبه مذکور موظف است خارج از نوبت به موضوع استنکاف رسیدگی و رأی مقتضی صادر و پرونده را جهت اقدامات بعدی به واحد اجرای احکام دیوان ارسال نماید.)

۲- به تجویز ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی که مقرر داشته (چنانچه هر یک از صاحب منصبان و ماموران دولتی و شهرداریها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضائی یا هر گونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی تا ۵ سال محکوم خواهد شد) شاکی می تواند با ضمیمه نمودن رای قطعی دیوان عدالت اداری به دادستان محل مراجعه و علیه شخصی که از اجرای رای دیوان خودداری می کند شکایت کیفری مطرح و مسئول مربوطه را تحت پیگیری قانونی قرار دهد و اعمال این حق مانع از تعقیب عملیات اجرائی نسب به حکم از سوی دیوان نمی شود.

ب- بعد از صدور رای : مهمترین وجه ضمانت اجرا در خصوص نحوه اجرای آرای دیوان مربوط به مرحله اجرای آنها است . ماده ۱۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۹۲ مقرر می دارد: (در صورتی که محکوم علیه از اجرای رأی، استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می شود. رأی صادر شده ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در شعبه تجدیدنظر دیوان می باشد و در صورتی که رأی مذکور در شعبه تجدیدنظر صادر شده باشد به شعبه هم عرض ارجاع می گردد.)

اهداف تحقیق

هدف آرمانی : ارتقاء کیفیت در نحوه اجرای آرای دیوان عدالت اداری و ایجاد آگاهی عمومی نسبت به عواقب امتناع از اجرای این آرا .

هدف کلی : شناسایی چالشهای فراروی اجرای آرای دیوان عدالت اداری

اهداف جزئی : تبیین ضمانت های اجرایی آرای دیوان عدالت اداری

تبیین ضمانت اجرای انفصال از خدمت در قوای سه گانه

تبیین اجرای آرای دیوان در ابعاد مختلف (کیفری و حقوقی)

سوالات تحقیق:

آیا انفصال از خدمت به عنوان ضمانت اجرا می تواند در اجرای آرای دیوان عدالت اداری راه گشا باشد ؟

آیا ضمانت اجرای انفصال از خدمت در قوای سه گانه اعمال می شود ؟

آیا ضمانت اجرای آرای دیوان ابعاد مختلفی (کیفری - حقوقی) دارد ؟

فرضیه های تحقیق:

انفصال از خدمت به عنوان ضمانت اجرای آرای دیوان عدالت اداری است .

تعریف واژه ها و اصطلاحات فنی و تخصصی (به صورت مفهومی و عملیاتی):

۱- دیوان عدالت اداری : به منظور رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می گردد حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می کند. اصل ۱۷۳ قانون اساسی

- ۲- انفصال موقت: برابر ماده ۴۸ و تبصره ۱ از قانون مدیریت خدمات کشوری.
- انفصال موقت برابر ماده ۱۲۴ لایحه قانون استخدام کشوری مصوب سال ۴۵ حال انفصال موقت، وضع استخدامی است که به موجب حکم قطعی دادگاه اداری یا کیفری اصلتا یا تبعاً برای مدت معینی از اشتغال به خدمت ممنوع است.
- ۳- ضمانت اجرا: برقرار کردن قانون و اقامه قانون است.
- ۴- اجرای احکام: اجرای حکم دادگاه (عمومی و اختصاصی) گاه نیز به معنی اجرای رای دادگاه (اعم از حکم و قرار).

جایگاه دیوان عدالت اداری

حقوق مجموعه مقرراتی را دربرمی‌گیرد که به دلیل زندگی در اجتماع بر اشخاص حاکم است. در نتیجه هر اندازه روابط اجتماعی گسترده‌تر باشد قواعد حقوقی نیز از تنوع بیشتری برخوردار خواهد بود و به دلیل وسعت دامنه علم حقوق، اشراف یک شخص بر تمام اصول و شاخه‌های آن مشکل می‌باشد. بدین جهت ایجاد رشته‌های متعدد در این علم اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود. یکی از تقسیمات اساسی در علم حقوق، تقسیم آن به حقوق عمومی و حقوق خصوصی می‌باشد. تمیز بین دو شعبه فوق در بین رومیان هم مرسوم بوده ولی با تدوین قانون ناپلئونی قطعیت بیشتری پیدا کرد.

عده‌ای از حقوق دانان ماهیت قواعد حقوق عمومی را امری می‌دانند؛ یعنی اشخاص حق ندارند بر خلاف آن با هم توافق و تراضی نمایند و در عین حال هدف قواعد حقوق عمومی را حفظ منافع جامعه قلمداد می‌کنند. در حالیکه قواعد حقوق خصوصی در جهت تأمین منافع اشخاص بوده و تراضی خلاف آن نیز از سوی اشخاص معمولاً امکان‌پذیر خواهد بود. بدین ترتیب حقوق عمومی عبارت از «قواعد حاکم بر تشکیلات دولت و روابط سازمان‌های وابسته آن با مردم است تا جائیکه این سازمان‌ها در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی هستند»^۱

در حالی که حقوق خصوصی، قواعد حاکم بر روابط افراد با یکدیگر می‌باشند مثل موردی که شخص جهت تأمین نیاز خود اتومبیل یا خانه‌ای را خریداری می‌نماید.

با توجه به مطالب فوق روشن می‌شود که دیوان عدالت اداری که به شکایات مردم علیه دولت یا اعتراض به عملکرد وی یا تظلم‌خواهی راجع به اقدامات یا تصمیمات‌اش رسیدگی می‌نماید در قالب حقوق عمومی گنجانده می‌شود.

پیشینه تاریخی

در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و غیر استبدادی که روابط متقابل قدرت عمومی و مردم بر اساس قانون اساسی تنظیم شده است، حاکمیت قانون اقتضاء می‌کند که انجام امور سیاسی و اداری و اجرایی اعمال دولت به طریق قوانین و قواعد کلی موضوعه‌ای باشد که برای همگان ایجاد حق و تکلیف نماید.^۲

با توجه به اصل مذکور، دولت به سبب مدیریت سیاسی دارای مسئولیت سیاسی و به سبب مدیریت اداری دارای مسئولیت اداری است. مسئولیت‌های سیاسی دولت در مقابل پارلمان و مسئولیت‌های اجرایی و اداری آن در مقابل دستگاه قضایی صالح است.^۳ دستگاه قضایی ذی‌صلاح برای تضمین عملی مسئولیت اداری دولت از دیر باز تاکنون مورد توجه مغرب زمین بوده است. امروزه بسیاری از کشورهای دنیا این سیستم حقوقی را پذیرفته و مورد توجه قرار داده‌اند.^۴

در ایران ابتدا اصل سی و دوم قانون اساسی مشروطه حق عرض حال و شکایت علیه مجلس و وزارتخانه‌ها را در بیان کلی مقرر داشته بود.

به موجب این اصل «هر کس از افراد ناس می‌تواند عرضحال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً به دفترخانه

۱. کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ دوم، صفحه ۲۷۵.

۲. دکتر کریم سنجابی، حقوق اداری ایران، تهران، چاپ زهره ۱۳۴۲، صفحه ۲۵۹.

۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان ۱۳۸۹ جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، صفحه ۴۴۰.

۴. حیدری، مسعود، شورای دولتی و مطالعه تطبیقی در داوری‌های اداری، چاپخانه دانشگاه تهران ۱۳۴۷.

عرایض مجلس عرضه بدارد. اگر مطالب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه راجع به یک وزارتخانه است به آن وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نماید و جواب مکفی بدهد.» علاوه بر این اصل نخستین تأسیسی که در ایران به مرجع اداری شباهت داشته و در «قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» مصوب ۲۱ رجب ۱۳۳۳ آمده بود، «اداره محاکمات مالیه» بود که احکام آن بیشتر به گزارش شبیه بود و به وزیر مالیه وقت تسلیم و در صورت امضاء وی قطعی و اجراء می‌گردید.^۱

بعدها در «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه تشکیل شد و متعاقب آن با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور قانونی راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید.^۲ ولی این قانون هرگز اجراء نشد و به نظر می‌رسد اوضاع نامطلوب سیاسی و عدم تمکین دولت‌های وقت به حاکمیت قانون در بلاجاء ماندن قانون بی‌تأثیر نبوده است. در این میان، قانون مسئولیت مدنی مصوب اردیبهشت ۱۳۳۹ که قبل از وضع قانون شورای دولتی وجود داشت مسئولیت مدنی دولت را در مقابل افراد مطرح می‌ساخت و با اینکه قانون شورای دولتی بلاجاء ماند این قانون معیار و میزان مسئولیت مدنی دولت چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب بوده و همچنان ملاک تعیین مسئولیت دولت در قبال شکایات اشخاص توسط محاکم است و به موجب ماده ۱۱ این قانون «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت وارده به عهده اداره یا مؤسسه مربوط است.»

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری یک دادگاه عالی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس نمود که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها، تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلاف بین افراد و دولت است.^۳

دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

مطالعه مذاکرات مختصر مجلس خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره دیوان عدالت اداری مبین آن است که هویت حقیقی این مرجع قضایی برجسته و ماهیت اقتدارات آن و تأثیر انکارناپذیر استقرار اصل نظارت قضایی به عنوان پشتوانه یک نظام مردم‌سالار حتی بر جمعی از تدوین‌کنندگان قانون اساسی هم به‌طور واضح مکشوف نبوده است. این مذاکرات به شرح زیر می‌باشد. متن اولیه اصل ۱۷۳ قانون اساسی که به عنوان اصل ۲۳ پیشنهاد شده بود به این شرح تهیه شده بود «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی، دیوانی بنام دیوان عدالت اداری تشکیل می‌شود که حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را با رعایت استقلال قوه قضاییه قانون تعیین می‌کند.»

یکی از نمایندگان می‌پرسد منظور از «با رعایت استقلال قوه قضاییه» چیست؟ رئیس مجلس خبرگان پاسخ می‌دهد یعنی این هم از شعب دادگستری است. یک چیز جدائی نیست.

نماینده دیگر - پس به این صورت نباید نوشته شود چون این معنا را نمی‌رساند.

رئیس - بله در حقیقت دادگاه اختصاصی است که مربوط به دادگستری است.

نماینده دیگر - منظور این است که رسیدگی به شکایات طوری نباشد که به استقلال قوه قضاییه لطمه بزند یعنی دادگستری این مملکت دو مرکز داشته باشد یعنی یکی قوه قضاییه و دیگری دیوان عدالت. هر دو اینها کارشان معلوم باشد. هر دو اینها مربوط به دادگستری باشد.

۱. پژوهش‌نامه شماره ۱ دیوان عدالت اداری پژوهشکده تحقیقات استراتژیک زمستان ۱۳۸۶ به کوشش دکتر محمدجواد شریعت باقری.

۲. حقوق اداری ایران عبدالحمید ابوالحمد انتشارات توس شهریور ۱۳۷۰، صفحه ۵۷۲.

۳. طباطبائی موتمنی، منوچهر حقوق اداری، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت)، صفحه ۴۲۳.

رئیس- منظور این است که از شعب دادگستری است.

سرانجام پس از مذاکرات کوتاه و مختصر اصل ۱۷۳ قانون اساسی در باب دیوان عدالت اداری بصورت فعلی با ۵۶ رأی موافق و ۲ رأی ممتنع مورد تصویب مجلس خبرگان قرار گرفت.^۱

به موجب این اصل «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 شورای عالی قضایی تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون معین می‌کند.» و این اصل در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ تغییر یافت و به جای شورای عالی قضایی، رئیس قوه قضاییه در اصل آورده شد.

در راستای تحقق جامع این اصل در تاریخ ۶۰/۱۱/۴ اولین قانون دیوان عدالت اداری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، که با توجه به تحولات دستگاه قضایی موادی از این قانون در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۱ مورد اصلاح قرار گرفت. النهایه ضرورت پاسخگویی به مطالبات جامعه و همچنین تغییر در ساختار دستگاه‌های اجرائی، قوه قضاییه را بر آن داشت تا لایحه‌ای جامع‌تر تدوین، و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند که پس از فراز و نشیب‌های بسیار لایحه مذکور تحت عنوان «قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹» جایگزین قوانین سابق شد. ناگفته نماند با تصویب قانون دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۴۹ این قانون، قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۶۰ و اصلاحات بعدی آن و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۲ شورای عالی قضایی و ۷۹ مصوب ریاست قوه قضاییه لغو گردیده، و لکن تاکنون به تکلیف مقرر در ماده ۴۸ راجع به لایحه آیین دادرسی که بایستی ظرف ۶ ماه تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شد، عمل نشده است.

صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری که در این قانون «دیوان» نامیده می‌شود در تهران مستقر می‌باشد تعیین تعداد شعب دیوان به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب رئیس قوه قضاییه است.

دیوان عدالت اداری که از صلاحیت در رسیدگی به کلیه دعاوی اداری راجع به دولت صرفاً در مواردی که تکلیف دیگری در قوانین خاص بر آن تعیین نشده است، برخوردار است، در تهران مبادرت به استقرار شعب دیوان اعم از بدوی و تجدید نظر و مطابق ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تشکیل هیأت‌های عمومی و تخصصی نموده و شعب نمی‌توانند به هیچ دعوایی رسیدگی نمایند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذی‌نفع، رسیدگی به دعوی را مطابق مقررات درخواست نموده باشند. شعب دیوان در تهران موافق قوانین رسیدگی نموده و حکم مقتضی صادر و فصل خصومت می‌نمایند که محدوده صلاحیت و حدود اختیار شعبه بدوی دیوان در ورود به رسیدگی ماهوی در ماده ۱۰ و ۱۱ و شعب تجدیدنظر دیوان در ماده ۶۵ و در خصوص حدود صلاحیت و وظائف هیأت عمومی در ماده ۱۲ و ۱۳ همچنین هیأت‌های تخصصی در رسیدگی به امور در صلاحیت هیأت عمومی در ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ بیان شده است که شعب اعم از بدوی و تجدیدنظر و هیأت‌ها اعم از عمومی و تخصصی از ارکان تشکیلات قضایی دیوان محسوب می‌شوند زیرا مقتضای ذات کارشناسان رسیدگی به امور قضایی است. یکی از ارکان که مطابق ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است دفاتر استانی می‌باشد. به منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در محل دادگستری یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استانها تأسیس می‌گردد. این دفاتر وظایف زیر را به عهده دارند:

الف- راهنمایی و ارشاد مراجعان

ب- پذیرش و ثبت دادخواست‌ها و درخواستهای شاکیان

۱. نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری تألیف سید نصرالله صدرالحفاظی نشر مرکز فرهنگی شهرداری چاپ اول ۱۳۷۲، صفحه ۵۴.

پ- ابلاغ نسخه دوم شکایات یا آراء صادر شده از سوی دیوان در حوزه آن دفتر که از طریق نامبر یا پست الکترونیکی یا به هر طریق دیگری از دیوان دریافت کرده‌اند.

ث- انجام دستورات واحد اجرای احکام دیوان در حوزه مربوط به آن دفتر.

از نظر تشکیلات اداری و از نظر مالی بودجه دیوان در ردیف مستقل ذیل ردیف بودجه قوه قضاییه منظور شده است به همین مناسبت امور مالی و اداری قضات آن توسط قوه قضاییه تأمین و اداره می‌شود و کارکنان اداری دیوان از نظر استخدامی مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری هستند و کلیه امور استخدامی قضات و کارکنان قضایی از بدو استخدام تا بازنشستگی بوسیله مقامات اداری قوه قضاییه انجام می‌شود. لازم به ذکر است استخدام مابقی کارکنان مهم از مالی و اداری و غیره توسط تشکیلات دیوان انجام می‌پذیرد. به موجب ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه‌های اجرائی مکلفند سازماندهی، طراحی، تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چهارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد با رعایت موارد احصاء شده در این ماده تهیه و پس از تأیید و تصویب ریاست قوه قضاییه به معاونت سرمایه انسانی و توسعه مدیریت ریاست جمهوری جهت تأیید نهائی ارسال نماید.^۱

قضات دیوان

قضات دیوان باید دارای ۱۰ سال سابقه کار قضایی باشند در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدرک حوزوی معادل، داشتن ۵ سال سابقه کار قضایی کافی است. کار قضایی در دیوان عدالت اداری کار ساده‌ای نیست بلکه همواره همراه با پیچیدگی‌ها و ظرافت‌هایی است که مقامات مسئول آن باید از مراتب علمی، تجربی، اخلاقی، شم قضایی و قدرت کافی برخوردار باشند تا بتوانند حق را احقاق و حسن اجرای قوانین را تأمین نمایند. به همین جهت شرایط و ضوابط کار قضایی در دیوان با سایر قضات که عهده‌دار مقام شامخ قضاوت در دادسراها و محاکم عمومی هستند متفاوت و متمایز است و قاضی دیوان بایستی یا ۱۰ سال سابقه کار قضایی قبل از حضور در دیوان داشته باشد یا اینکه از نظر علمی دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکتری در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدرک حوزوی معادل باشد که در آن صورت ۵ سال سابقه کار قضایی کفایت می‌نماید که وضع این شروط از سوی قانونگذار در ماده ۴ قانون دیوان عدالت اداری بدین جهت است که اگر نظارت قضایی توسط قاضی متخصص در دیوان عدالت اداری به درستی انجام شود موجب تضمین قضایی و حفظ حقوق فردی و اجتماعی است و دولت باید بداند که اگر مانع از اعمال سایر نظارت‌ها بر عملکردش گردد، قضات دیوان عدالت اداری سد غیر قابل نفوذی هستند که بصورت مکمل سایر نظارت‌ها عملکرد دولت را جهت تصمیمات و اقداماتی که معمول می‌دارد با رعایت چارچوب‌های مشروع خود با قانون منطبق می‌سازد.^۲

اعطاء نقش نظارتی به قضات دیوان عدالت اداری از سوی قانونگذار جهت اعمال نظارت قضایی در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از دولت در ارتباط با تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین این واحدها ناشی از عوامل ذیل است.

قاضی کارشناس خوبی است و تجربه کافی دارد و عملاً پیش از قانونگذار عیب و نقص قانون را درمی‌یابد و می‌تواند صالح‌ترین فرد به نظارت اجرای صحیح قوانین و مقررات باشد و در مقام اعمال نظارت قضایی در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از دولت با رأی‌های صائب و تدبیرهای مصیب خود دولت را ارشاد نمایند و حتی نارسائی‌های قانون را یادآور شده تا قوانین عادلانه اجراء گردد و قوانین ناصحیح مشخص و موارد مثبت و مفید آن آشکار شود.

قاضی می‌تواند هم مواظب حسن اجرای قوانین باشد، و هم با تفسیرهای قضایی طرز اعمال قوانین خلق الساعه را مناسب و منطبق با مصالح اجتماعی بنماید. و حتی مسیر قوانین را تغییر داده و موجب شود که مقنن در مصوبات خود تجدیدنظر نماید.

۱. دلوری، محمد رضا، شرح و تحلیل دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، ص ۹

۲. اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آئین‌نامه پروانه تیلا انتشارات خرسندی چاپ اول ۱۳۸۷.

یکی از وظایف قضات دیوان عدالت اداری خنثی ساختن آراء غیرعادلانه دادگاه‌های اداری و ابطال تصمیمات و اقدامات هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی شهرداری‌ها و... است و عدم عنایت به بررسی عمیق و دقیق این آراء و تصمیمات از حیث مخالفت مفاد آن با قانون موجب می‌شود اشخاص حقیقی یا حقوقی با توسلات نامشروع و دادخواهی در دیوان عدالت اداری خود را در حصن حصین رأی دیوان عدالت اداری قرارداده و مرتکب تجاوز به حریم قانون و تضییع حقوق دولت شوند. و بالعکس آن نیز صادق است، با تأیید این احکام و عدم ابطال تصمیمات ممکن است افکار عمومی تهییج شده و آشفتگی افکار موجب می‌شود که از دیوان عدالت اداری سلب اعتبار شود و همین سلب حیثیت است که مأمورین دولت را به عصیان و تضییع حقوق اشخاص وا می‌دارد.

اثر حضور قضات در دیوان عدالت اداری این است که قاضی دیوان عادت به استدلال داشته و از توجیه و گزافه‌گوئی و سخن‌های بی‌دلیل پرهیز می‌نماید زیرا در تصدی شغل شامخ قضاء خود را سخنگوی عدالت و اخلاق می‌داند و تنها به قدرت خویش تکیه نمی‌کند و ناچار است در رأیی که صادر می‌کند استدلال کند و نمی‌تواند موضوعی را که از جمع گفته‌های شاکی و مشتکی‌عنه احساس می‌کند بی‌پرده بیان دارد، او باید بر احساس خود غالب آید و رأی منطبق با عدالت را در چهارچوب مقررات و قوانین عرضه کند و به همین دلیل نیز ناچار است استدلال خود را در رأی چنان بیارید که آنچه او می‌خواهد در چهره «نتیجه منطقی قانون» جلوه‌گر شود.

از آثار دیگر حضور قضات در دیوان عدالت اداری این است که قاضی شاغل در دیوان عادت به انضباط فکری و التزام به پاسخگوئی و شناخت جایگاه و شأن خود دارد و لذا رأی که صادر می‌نماید یک انشاء قضایی است و خواننده رأی با اندکی تأمل می‌تواند به مبانی اندیشه قاضی و نقاط ضعف و قوت آن پی برده و همین مهم است که قاضی را به نظم فکری و نظارت بر اجزاء اندیشه خود وا می‌دارد.

درخواست اعمال ماده ۷۴ و ۷۵ قانون مصوب سال ۹۲ دیوان عدالت اداری از سوی برخی قضات در عدول از نظریه اول قابل ستایش است زیرا یکی از صفات ممتاز قاضی نداشتن تعصب در تصمیماتی است که اتخاذ نموده، علو مقام قاضی ایجاب می‌نماید که با نهایت صبر و شکیبائی دعاوی اصحاب دعوی را در نظر گرفته و چنانچه اظهاراتشان قائم بر دلیل باشد آن را قبول کند و هراس و بیمی بدو راه نیابد که در سابق تصمیمی معکوس اتخاذ کرده است با تمشی به این مشی است که رویه‌های قضایی در مسیر تحول و تطور سیر می‌نماید و دادرسان سعی می‌نمایند تصمیمات خود را متناسب با مصالح اجتماعی و حراست حقوق افراد نمایند. عدول از نظریه اولیه توسط قاضی اگر به اشتباه و خطاء هم باشد موجب مدح و ثناء قاضی بوده و نباید دستاویز تخطئه باشد زیرا انسان وقتی در محضر عدالت قرار می‌گیرد باید در قبال حقایق در دریایی ژرف بیخودی فرو رفته و تمامیت انانیت را از خود دور ساخته تا با چراغ هدایت عقل و توسل به مشعل آسمانی بتواند آن طوری که زبینه است انجام وظیفه نماید.

قاضی دیوان عدالت اداری چون تصدی شغل شامخ قضاء را دارد آرمان‌های اجتماعی و انگیزه‌های آگاهانه دارد. و تصمیمی که راجع به افراد اتخاذ می‌نماید، اثر تصمیم خود را در زندگی آنان می‌بیند، و همین واقع بینی او را به احتیاط و کنجکاوئی وا می‌دارد. عادت به بی‌طرفی و پرهیز از شتاب در قضاوت در روند رسیدگی‌ها یکی از اصول مهم قضاوت است و بی‌گمان فشار کار فراوان و دور از طاقت و اصرار در بالا بردن آمار پرونده‌های پایان یافته از استقرار عادت به تأمل می‌کاهد و شتاب‌زدگی و بی‌دقتی را تحمیل می‌کند با وجود این طبع کار قضایی به سکون و احتیاط تمایل دارد و به آرامی عادت به احتیاط را در خلق و خوی قاضی ایجاد می‌کند.^۱ انتظار می‌رود قضات دیوان عدالت اداری نیز با چنین توشه‌ای به سوی هدف بروند.

وظیفه خطیر قاضی در دیوان عدالت اداری این است که در ضمن قضاوت در خصوص تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته

۱. عدالت قضایی دکتر ناصر کاتوزیان نشر میزان چاپ دوم زمستان ۱۳۸۲.

به آنها در امور راجع به وظایفشان و انطباق آن با موازین حقوقی و قضایی از شخصیت افراد تصمیم ساز و تصمیم گیر اقدام کننده نیز اطلاع حاصل نماید و با معرفت کامل نسبت به شخصیت آنان این حقیقت را روشن سازد، که آیا مأمور دولت از روی غرض و بر خلاف حق درباره فردی که در مقام اعتراض و تظلم خواهی به دیوان عدالت رجوع نموده اظهار نظر یا اقدامی کرده است یا خیر؟ و همچنین آیا مأمور دولت بر خلاف قانون، دادخواه مراجعه کننده به دیوان عدالت اداری را از حقوق مقرر در قانون محروم نموده است یا خیر؟ آیا مأمور دولت از مقام خود سوءاستفاده نموده تا مانع اجراء و اعمال قانون شود یا خیر؟ و... یکی از تحولات اساسی جامعه بشری افزایش قدرت و سلطه قاضی است که باید با توسل به چنین قدرت شگرف با اداء وظیفه بر مسئولیت خود و احقاق حق قیام کند قاضی دیوان عدالت اداری بر عکس قاضی حقوقی باید در مطالعه شخصیت مأمورین دولت و فعل یا ترک فعل آنان که سبب اعتراض و شکایت به دیوان عدالت اداری شده است مانند یک مجموعه غیر قابل تقسیم اقدام به انجام وظیفه نماید و چنانچه بخواهد از روی پرونده قضاوت و به شخصیت اصحاب دعوی بی اعتناء باشد و به داعی و سوابق تظلم خواه و مأمور دولت که سبب طرح دعوی شده التفاتی ننماید، صدور حکم ممکن است به خسران جامعه تمام شود، و خودکامگی و خودسری در تصمیمات متخذه از سوی مأمورین دولتی و نهایتاً تضییع حقوق افراد در جامعه رشد روز افزون پیدا نماید.

مسئولیت عظیم و نقش حیاتی قضات در هیأت عمومی در صدور آراء وحدت رویه فوق العاده حایز اهمیت است، و قضات دیوان مسئولیت عظیمی در صحنه قضایی کشور دارند. زیرا ممکن است از یک طرف قانونگذار بواسطه ابهام و یا عدم پیش بینی کلیه آثار قضایی حاصله از قانونی را که وضع می کند در معرض تفسیرهای گوناگون قرار گیرد که بعضی از آن تفاسیر مبائن مصالح اجتماعی باشد لذا دیوان که یک حق نظارت عالی به او اعطاء شده تا هم مواظب حسن اجرای قوانین باشد و هم با تفسیرهای قضایی طرز اعمال قوانین خلق الساعه را مناسب و منطبق با مصالح اجتماعی بنماید بایستی بر تفسیرهایی که مخالف مصالح اجتماعی است خط بطلان کشیده و آن تفسیری را تنفیذ نماید که مظهر منافع حقیقی جامعه است و منظور از وضع قانون در همین است نه اجرای الفاظ و مفاهیمی که به حیات اجتماع گزند وارد می سازد.^۱

نکته قابل توجه دیگر اینکه در صدر ماده واحده قانون شرایط انتخاب قضات تأکید بر مرد بودن قضات شده است اما در قانونگذاری های بعدی نسبت به حضور بانوان در صحنه قضایی انعطاف تدریجی قابل توسعه ای مشاهده می شود در این خصوص تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره به قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۳/۱۱/۱۸ به بانوان دارنده پایه قضایی واجد شرایط قضاوت اجازه داده است که در دادگاه های مدنی خاص و اداره سرپرستی صغار به عنوان مشاور خدمت نمایند این تبصره در ماده واحده اصلاحی مصوب ۱۳۷۴/۱۱/۲۹ اصلاح شد، و به ترتیب ذیل بر مشارکت بانوان در همکاری های قضایی افزوده است:

«رئیس قوه قضاییه می تواند بانوانی را هم که واجد شرایط انتخاب قضات دادگستری مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴ می باشند با پایه قضایی جهت تصدی پست های مشاورت دیوان عدالت اداری، دادگاه های مدنی خاص، قاضی تحقیق و دفاتر مطالعات حقوقی و تدوین قوانین دادگستری و اداره سرپرستی صغار و مستشاری اداره حقوقی و سایر اداراتی که دارای پست قضایی هستند، استخدام نماید.»^۲ در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ سمت مشاور در مواد ۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۸ و ۱۰ پیش بینی شده است. هر چند نظر مشاوران جنبه مشورتی داشت و رئیس یا دادرسی علی البدل ملزم به متابعت از آن نبود و لکن به صراحت ماده یک قانون مذکور «در هر حال رأی نهائی با رئیس یا دادرسی علی البدل رئیس شعبه می باشد» اما این امر دلیل جواز تشکیل جلسات رسیدگی بدون مشارکت مشاور یا مشاوران دیوان نبود، زیرا مشاور یا مشاوران جزو لاینفک شعبه محسوب می شد.^۳

تا قبل از نسخ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ به موجب ماده ۴۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ بکارگیری بانوان به عنوان مشاور قضایی در شعب دیوان منع قانونی نداشت. اما با لغو این قانون و تصریح به لغو در قانون دیوان عدالت اداری مصوب

۱. موازین قضایی دکتر عبدالحسین علی آبادی جلد دوم حسینیه ارشاد چاپ اول ۱۳۶۴، صفحه ۱۲.

۲. دکتر محمد هاشمی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان ۱۳۸۹، صفحه ۳۹۳.

۳. نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری تألیف سید نصراله صدرالحفاظی نشر مرکز فرهنگی شهرداری چاپ اول ۱۳۷۲، صفحه ۵۶۸.

۱۳۹۲ صرفاً بر اساس ماده ۵ این قانون و با پیش‌بینی مشاور برای رئیس دیوان ممنوعیت راجع به استخدام و بکارگیری بانوان به عنوان مشاور قضایی ریاست دیوان برداشته شده و زنان می‌توانند به عنوان مشاور قضایی ریاست دیوان بدون مداخله در امور مربوط به شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان و صرفاً به عنوان مشاور قضایی ریاست دیوان عهده‌دار تصدی شغل شامخ قضاء شوند و انتصاب زنان با هر سمت قضایی غیر از سمت مشاور مخالف تبصره ماده واحده اصلاحی شرایط انتخاب قضات مصوب ۷۴ است.

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

(الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

(ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آنها.

رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

رسیدگی به شکایات قضات و مضمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است؛ اعم از لشگری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

تبصره ۱- تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از تصدیق دیوان با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲- تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

اقامه دعوا

رسیدگی دیوان، علی‌الاصول، مستلزم «اقامه دعوا» و در واقع تقدیم دادخواست است و مدعی در دیوان باید برای خود حقی قائل بوده و آن حق از لحاظ قانون شناخته شده باشد تا دعوی تحقق پیدا کند. دادخواست نخستین سندی است که به وسیله آن شاکی و تظلم‌خواه و معترض بوسیله آن با رعایت مقررات ادعا و خواسته خود را در دیوان مطرح و درخواست رسیدگی و صدور رأی می‌نماید و از آنجاکه شکایات و تظلمات و اعتراضات می‌تواند از ناحیه شاکی، مدعی، خواهان مطرح شود قانونگذار تفکیکی بین این عناوین قائل نشده در حالیکه بین شاکی، مدعی، خواهان تفاوت دارد طبق ماده ۹ قانون آیین دادرسی کیفری «شخصی که از وقوع جرمی متحمل ضرر و زیان شده و یا حقی از قبیل قصاص و قذف پیدا کرده و آن را مطالبه می‌کند مدعی خصوصی و شاکی نامیده می‌شود». و بادقت نظر در این ماده بین مدعی و شاکی نیز بایستی تفکیک قائل شد زیرا هرگاه متضرر از جرم در مقام شکایت برآید شاکی خصوصی نامیده میشود و هرگاه شاکی خصوصی علاوه بر شکایت دادخواست ضرر و زیان ناشی از جرم نیز تسلیم کند مدعی خصوصی خواهد بود. بین مدعی خصوصی و شاکی خصوصی عموم خصوص من وجه وجود دارد یعنی هر مدعی خصوصی شاکی خصوصی است ولی هر شاکی خصوصی مدعی خصوصی نیست. اما خواهان شخصی است که اقامه دعوی حقوقی می‌نماید و نتیجه دادرسی مدنی هر چه باشد به او باز می‌گردد. خواهان صفت فاعلی خواستن می‌باشد و فرهنگستان آن را در مقابل «مدعی» جعل نموده است. مدعی در دعوی حقوقی به مفهوم اخص شخصی است که دادخواهی می‌نماید و به مفهوم اعم شخصی است که ادعا کننده است که بنا دستور مقنن در ماده ۱۶ قانون دیوان رسیدگی در دیوان را مستلزم دادخواست دانسته است و دادخواست

وسیله‌ای است که مقام دادرسی را به دادرسی می‌خواند تا با حضور طرفین تدافع و احقاق حق به عمل آید و باتوجه به اینکه دادخواست اختصاص به طرح دعوی حقوقی دارد و استفاده از واژه شاکی در تبصره ۱ ماده ۴۳ این قانون بی‌مفهوم و بی‌معنا است. راجع به تفکیک شکایات و تظلمات و اعتراضات با بررسی دادخواست از حیث محتوی می‌توان تجدیدنظر داد که خواهان معترض است یا تظلم خواه یا دادخواه است و اگر در بند ۱ ماده ۱۰ بجای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات از عنوان دادخواهی استفاده می‌شد هر سه مفهوم را در بر می‌گرفت. مدعی حق می‌تواند برای احقاق حق یا شناسائی حق خود در دیوان اقامه دعوی نماید. حق دادخواهی در اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده که مقرر می‌دارد: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید...^۱ و^۲

نتیجه‌گیری

نقش دیوان عدالت اداری در حفظ و حراست از حقوق شهروندان در برابر قدرت حاکم و اختیارات وسیع دولتمردان بر کسی پوشیده نیست. نوپا بودن دیوان و زمینه‌های فکری-فرهنگی هزاران ساله حاکمیت زمامداران بر شوون زندگی عمومی و خصوصی مردم، ایجاب می‌کند که اهمیت و اختیارات این مرجع قضایی با اهمیت، از طریق نظریه‌پردازی‌ها و مطالعات بنیادین به عموم شهروندان، شناسانده شود. فقدان قانونگذاری در خصوص برخی عملکردها و تفاسیل دیوان، مشهود است؛ امری که پژوهش‌های علمی و تصویب لوایح و طرح‌های متناسب را می‌طلبد. در نوشتاری که گذشت برخی چالش‌های مربوط به یکی از مهمترین مباحث دیوان-یعنی حکم به انفصال-به عنوان ضمانت اجرای آرای صادره از آن مرجع، مطرح شد. ابهام، اجمال و نقص قوانین و مقررات و نیز فقدان رویه قضایی راهگشا در این خصوص، ما را بر آن می‌دارد که برای حل پاره‌ای از این چالش‌ها به نظریه‌پردازی، روی آوریم. در این راستا، ضمن پرداختن به ماهیت حکم به انفصال، قطعیت یا عدم قطعیت، کیفیت اجرای آن و غیره محدوده عمل حکم یاد شده و موانع عملی فرا روی آن با توجه به سازوکارهای مقرر در قانون سیاسی و ساختار سیاسی-حقوقی جمهوری اسلامی، مورد بررسی قرار گرفت.

به نظر می‌رسد مهمترین مطلب در خصوص حکم انفصال، بررسی حوزه عمل آن است. در این باره، با نگاهی واقع‌بینانه، بیان شد که این ضمانت اجرا در خصوص قدرتمندترین مدیران و کارگزاران نظام یعنی رؤسای قوای سه‌گانه و برخی مقامهای عالیرتبه دیگر که حسب سازوکارهای مقرر در قانون اساسی عزل و نصب می‌شوند، عملاً کارآیی نداشته و این امر، نقص مهمی برای حراست از اصل حاکمیت قانون در عرصه عمل می‌باشد. در یک ارزیابی کلی، از آنجا که تشریفات عزل و نصب مقامهای عالیرتبه مذکور در قانون اساسی مقرر شده‌اند، قوانین عادی-نظیر قانون عدالت اداری- نمی‌توانند با سازوکارهای مقرر در قانون اساسی به معارضه برخیزند، در نتیجه در صورت وجود هرگونه تعارض در حوزه عملکرد حکم به انفصال، ترتیبات مقرر در قانون اساسی، برتری یافته و حوزه عملکرد حکم مذکور را در خصوص قدرتمندترین مقامها و مدیران نظام، بلااثر و محدود می‌کند. به نظر می‌رسد صدور رای از شعب و یا رییس کل دیوان عدالت اداری، باید جزو مستندات مقرر در قانون اساسی، برای عزل مقامهای کلیدی، قرار گیرد، برای مثال، مقام رهبری به استناد حکم به انفصال دیوان در خصوص یک فرمانده نظامی ارشد، به عزل او بپردازد و یا رییس جمهوری در پی حکم دیوان به انفصال وزیر یا رییس موسسه دولتی، نامبرده را بر کنار کند.

علاوه بر آن، نبود نهادی متمرکز در ساختار دیوان عدالت اداری، هم‌چون دادستان در محاکم عمومی برای کشف تخلفات واحدها و مأموران دولتی و اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع آنان و نیز ارجاع تخلفات یاد شده به شعب یا هیات عمومی دیوان، نقص مهمی در ساختار آن مرجع به شمار می‌رود. تاسیس یک دادستانی کل در دیوان می‌تواند به کنترل عام خط مشی‌های پیش رو در نظام اداری و تصمیمات ارکان نظام-غیر از عرصه قضا و سیاست-انجامیده و حتی زمینه تنظیم فهرست جامعی از موارد نقض تصمیمات دیوان و یا تاخیر در اجرای آنها و نیز معرفی واحدها و یا مأموران متخلف جهت انفصال آنها را فراهم سازد. امید

۱. جلد نخست آیین دادرسی مدنی دوره پیشرفته دکتر عبدالله شمس چاپ ۱۸ انتشارات دراک ۱۳۸۷.

۲. جلد اول آیین دادرسی مدنی دکتر سید جلال‌الدین مدنی چاپ دوم سال ۱۳۶۸ انتشارات گنج دانش.

آن که، اندیشه‌ورزی در خصوص دیوان و شوون آن به تقویت موقعیت و اقتدار کنترل قضایی و در نتیجه حراست از حقوق و آزادی‌های قانونی عموم شهروندان بیانجامد. در ماده ۸۶ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۹۲، سعی شده که از طریق گزارش رییس قوه قضاییه یا رییس دیوان به هیأت عمومی آن مرجع مبنی بر اطلاع از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، راهکاری در اجرای پیشنهاد مطروحه در بالا، ارایه شود، لیکن به دلیل اشتغالات فراوان مقامات یاد شده، اجرای آن، با دشواری روبروست، علاوه بر آنکه این اختیار صرفاً محدود به کشف مصوبات و مقررات خلاف قانون، شرع و غیره بوده و شامل سایر تصمیمات و اقدامات مأموران و مراجع دولتی نمی‌شود.

پیشنهادات

- پیشنهاد می‌شود عادت به استدلال و تجزیه و تحلیل دلایل اصحاب دعوی توسط سخنگوی عدالت و اخلاق که همان قاضی است، در صدور حکم ایجاد می‌شود و از صدور احکامی که واجد توجیه و گزافه‌گویی و عاری از استدلال است، پرهیز شود.
- امکان نظارت بر اندیشه و تمیز خطای فکری قاضی صادر کننده رای از سوی مرجع تجدید نظر فراهم شود.
- عادت به بحث و استفاده از تقابل اندیشه‌ها و تحمل نظر مخالف بوجود آید زیرا ممکن است مرجع تجدید نظر راه حل مخالف را بپذیرد و نظمی را که شعبه بدوی به آن در رای به آن پرداخته، از اساس بر باد دهد.
- قابل طرح بودن حکم شعبه بدوی در مرجع تجدید نظر قضایی صادر کننده رای را به احتیاط و کنجکاو و اداری کند تا با استدلال منطقی و با اشتباه به موازین قانونی و قضایی حکمی متقن و مستحکم صادر تا مانع نقض حکم در تجدید نظر شود.
- فرهنگ بالا بردن آمار پرونده‌ها دستخوش تغییر و تحول شده و پرهیز از شتاب در قضاوت جایگزین این فرهنگ شود.
- دادرسی، اگر دو درجه ای باشد و حکم شعبه بدوی توسط مرجع تجدید نظر بررسی شود عامل موثری در ایجاد و حدت رویه قضایی است.
- تصمیمات قضایی ممکن است ناشی از اشتباه باشد زیرا به هر حال دادرسان، از جنس بشر هستند و بشر همواره در معرض خطا و اشتباه است و برای اصحاب دعوی لازم است مراحلی در رسیدگی باشد تا اگر در مرحله ای به علت اشتباه بیدادگری صورت گیرد در مرحله بعد جبران شود.

منابع:

کتاب

- آخوندی، محمود (۱۳۶۵) آیین دادرسی کیفری، جلد اول، انتشارات جهاد دانشگاهی، زمستان ۱۳۶۵.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰) حقوق اداری ایران، انتشارات توس، شهریور ۱۳۷۰.
- اردبیلی، محمد علی (۱۳۸۶) حقوق جزای عمومی، جلد اول، نشر میزان، چاپ هجدهم، پاییز ۱۳۸۶.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۷) اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
- حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران جلد دوم حاکمیت و نهادهای سیاسی، نشر میزان، ۱۳۸۹.
- دلاوری، محمدرضا، شرح و تحلیل دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل. سال ۱۳۹۰
- دلاوری، محمدرضا، قانون و تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، انتشارات آویشن. سال ۱۳۹۲
- دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه، دوره ۱۴ جلدی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.

- زراعت و مهاجری؛ عباس و علی، شرح قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، انتشارات فیض، چاپ اول، ۱۳۷۸.
- سنجابی، کریم، (۱۳۴۲) حقوق اداری ایران، تهران، چاپ زهره، ۱۳۴۲.
- شهری، غلامرضا؛ تحصیلا دوست، فریدون؛ صمدی اهری، محمدهاشم؛ رحیمی اصفهانی، عباسعلی؛ گودرزی، حمیدرضا؛ مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات حقوقی - انتشارات روزنامه رسمی سال ۱۳۸۴ چاپ اول به اهتمام معاونت حقوقی و توسعه قضائی قوه قضائیه.
- صدرالحفاظی، سیدنصراله (۱۳۷۲) نظارت قضایی بر اعمال در دیوان عدالت اداری، نشر مرکز فرهنگی شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
- عبادزاده، محمد (۱۳۵۲) قانون برای همه، چاپخانه بهروز، دیماه ۱۳۵۲.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۴) مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار ۱۳۷۴.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲) عدالت قضایی، نشر میزان، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۲.
- کاتوزیان، ناصر، اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، دکتر ناصر کاتوزیان، چاپ پنجم، انتشارات دادگستری تهران.
- لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۰). ترمینولوژی حقوق کیفری، انتشارات گنج دانش، چاپ یازدهم، ۱۳۸۰.
- میرحسینی، سید حسن (۱۳۸۱) حقوق و تخلفات اداری، انتشارات تهران، سال ۱۳۸۱.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، تهران ۱۳۸۴.
- مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، انتشارات فردوسی - چاپ اتحاد-۱۳۸۶.
- مجموعه قوانین و مقررات کشوری راجع به کیفر کارکنان دولت و قضات، محمدباقر کرمی قاضی دادگستری.
- مجموعه تنقیح شده قوانین کیفری معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، چاپ اول، تابستان ۱۳۸۶، نشر روزنامه رسمی کشور.
- مجموعه دیدگاه‌های قضایی قضات دادگستری استان تهران، معاونت قضایی تحقیقات علمی دادگستری استان تهران، چاپ اول، انتشارات گنج دانش، تهران ۱۳۷۸، شماره ۶۱.
- متین دفتری، احمد؛ آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، نشر مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، ۱۳۷۸.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۰) ادله اثبات دعوی، انتشارات گنج دانش، چاپ اول ۱۳۷۰.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۶۸) آیین دادرسی مدنی، دکتر، چاپ دوم، انتشارات گنج دانش، ۱۳۶۸.
- مصلاحی، علیرضا (۱۳۷۰) قانون مجازات اسلامی در آراء دیوان عالی کشور، نشر ادبستان، چاپ اول، ۱۳۷۰.
- نجابت‌خواه، مرتضی، (۱۳۹۰) قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۰.

- محمدپور، اسکندر (۱۳۷۱) تحلیل قضایی از قوانین جزائی سلسله مباحث مشورتی قضات دادگاههای کیفری تهران انتشارات گنج و دانش چاپ اول ۱۳۷۱

مقالات

- جواد محمودی دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی: مقاله ای در مجلات تخصصی نور مجله حقوق اساسی «زمستان ۱۳۸۵ - شماره ۶ و ۷ (از صفحه ۴۳۳ تا ۴۵۲)
- حیدری، مسعود (۱۳۴۷) شورای دولتی و مطالعه تطبیقی در امور اداری، چاپخانه دانشگاه تهران، ۱۳۴۷.

نشریات و سایت ها

- نشریه مأوی شماره ۸۸۷، چهارشنبه ۳۰ دی ۱۳۸۸.
- نشریه مأوی شماره ۸۸۱، چهارشنبه ۹ دی ۱۳۸۸.
- کتاب دیجیتال مجموعه مقالات حقوقی مؤلف.
- سایت اینترنتی دیوان عدالت اداری.