

پژوهشنامه ، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک،
سال اول، شماره اول صص ۱۶-۱۳

یک دیوان عدالت اداری دیگر؟

دکتر محمدجواد شریعت باقری *

چکیده

به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری بمنظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها تشکیل شده است. این مقاله درصدد آنست که نشان دهد منظور از لفظ «دولت» در اصل ۱۷۳ تنها قوه مجریه نیست بلکه ساختار حاکمیت و حکومت است و در نتیجه شامل قوای مقننه، قضائیه و بقیه دستگاههای حاکمیتی نیز می شود.

واژگان کلیدی

دیوان عدالت اداری، دولت، حاکمیت، تفسیر قانون اساسی، استقلال قضات، قوه مجریه .

* - معاون آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی برای «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» تاسیس شده است.

سؤال این است که آیا مراد از لفظ «دولت» در عبارت مذکور این است که دیوان عدالت اداری مختص رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از قوه مجریه است یا صلاحیت دیوان قوای مقننه و قضائیه و نهادها و ارگانهای حکومتی دیگر را نیز دربرمی‌گیرد؟ دلیل طرح این پرسش آن است که شورای نگهبان با جمع بین اصل ۱۷۳ فوق‌الذکر و اصل ۱۷۰ قانون اساسی نتیجه گرفته است که دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات مربوط به قوه مجریه است و نه سایر قوا و دستگاههای حاکمیتی و حکومتی.^۲ بنظر شورای نگهبان چون در اصل ۱۷۰ به «قوه مجریه» تصریح شده است، دیوان عدالت اداری مختص قوه مجریه است. اصل ۱۷۰ چنین می‌گوید: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های 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.» بنظر شورای نگهبان، بنابراین دیوان عدالت اداری برای قوه مجریه تاسیس شده است.

این مقاله درصدد آن است که نشان دهد منظور از «دولت» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی تنها قوه مجریه نیست، بلکه مجموعه حاکمیت و حکومت است و در نتیجه شامل قوای مقننه، قضائیه و بقیه دستگاهها و سازمانهای حاکمیتی نیز می‌شود. اما چرا؟

۱- «دولت» در قانون اساسی و غیر قانون اساسی به ۲ معنا بکار رفته است: قوه مجریه و حاکمیت. اما اینکه در کجا دولت را باید به معنای قوه مجریه و

^۲ - نظریه شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۸۳/۱۰/۲۱: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.»

دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی ■ ۱۵

کجا باید به معنای حاکمیت تلقی کرد در هر مورد نیاز به قرینه و اماره دارد. مثلاً بند ۳ اصل ۲۱ قانون اساسی، «دولت» را موظف کرده که «دادگاه صالح برای حفظ کیان و بقای خانواده» ایجاد نماید یا اصل ۴۹ قانون اساسی می‌گوید: «دولت موظف است ثروتهای ناشی از ربا، غصب، رشوه و... را گرفته و به صاحب حق رد کند.»

۲- تفسیر قانون و قانون اساسی از قواعد متعددی تبعیت می‌کند. قانون اساسی مجموعه حقوق کیفری نیست که در تفسیر آن همیشه بگوئیم به قدر متیقن اقتضار و اکتفا می‌شود.

۳- بنابراین اگر سوال شود که بخشنامه‌های سازمانها وزارتخانه‌های دولتی مثلاً سازمان ثبت احوال که وابسته به وزارت کشور است را دیوان عدالت اداری کنترل می‌کند اما چرا بخشنامه مثلاً سازمان ثبت که وابسته به قوه قضائیه است را دیوان عدالت نتواند کنترل نماید، چه پاسخی باید داده شود؟

۴- ممکن است تصور شده باشد که چون باید استقلال قضات و قوه قضائیه حفظ شود، تصمیمات اداری مقامات قضایی و اداری قوه قضائیه قابل کنترل نیست. اما مساله این است که کنترل و بررسی تصمیمات و اقدامات اداری مقامات قوه قضائیه ربطی به استقلال قضات و قوه قضائیه ندارد. ظاهراً فراموش شده که دیوان عدالت اداری مربوط به کنترل اقدامات و تصمیمات اداری است نه قضایی.

۵- همچنین بخشنامه‌های اداری و اجرایی قوه مقننه مثل ادارات مجلس که صرفاً به انجام امور اداری مشغولند، نمی‌توانند مصون از کنترل اداری دیوان عدالت اداری باشند، مگر آن که دیوان عدالت اداری جداگانه‌ای برای آنها تشکیل شود که چنین نشده است و بنا نیست، بشود.

۶- اصل ۱۷۰ قانون اساسی که قضات دادگاهها را مکلف نموده است که از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که... خارج از حدود اختیارات

«قوه مجریه» است خودداری کنند ناظر به مورد غالب است یعنی اصولاً قوه مجریه تصویب‌نامه و آئین‌نامه صادر می‌کند. بنابراین قید «قوه مجریه» در این اصل خصوصیتی ندارد. به علاوه تفسیر مضیق آن این تالی فاسد را نیز دارد که مثلاً اگر قوه قضائیه آئین‌نامه یا بخشنامه خلاف قانون صادر نماید قضات مکلفند آنها را اجرا نمایند.

به علاوه ذیل اصل ۱۷۰ که می‌گوید هر کس می‌تواند ابطال «اینگونه مقررات» را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید، مشعر بر آن است که اینگونه مقررات در هر بخش از حاکمیت باشد، قابلیت اجرایی ندارد و باید ابطال شود. دیوان عدالت اداری در حقیقت دیوانعالی اداری کشور است که نظیر آن در سایر کشورها نیز وجود دارد. شورای دولتی در کشورهایی نظیر فرانسه، بلژیک، لوکزامبورک و... دارای کارکرد نظارت بر تصمیمات مقامات اداری کشور است و این نظارت منحصر به دستگاههای قوه مجریه نیست و دلیلی ندارد که دیوانی برای نظارت بر اعمال و تصمیمات «اداری» قوه مجریه تأسیس شود و بخشهای دیگر حاکمیت تحت نظارت و کنترل مرجع عالی اداری قرار نگیرند.