

پژوهشنامه، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک،
سال اول، شماره اول، صص ۴۱-۵۹

جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی

خلیل شهنائی*

چکیده

این مقاله با بررسی اجمالی جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی و سیر تحول مراجع رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت، صلاحیتهای دیوان و ضمانت اجرای آراء آن، نقش تشکیلات دیوان عدالت در برقراری عدالت اداری و اهمیت زیادی که مقنن به عدالت و انصاف در دستگاههای اداری داده است را مورد بررسی قرار می دهد.

واژگان کلیدی

تحول مراجع اداری، صلاحیتهای دیوان، ضمانت اجرای آراء و برقراری عدالت اداری.

* عضو هیات علمی دانشگاه الزهراء، وکیل دادگستری

گفتار اول: دیوان عدالت اداری و جایگاه آن در قانون اساسی

در کشورهای پیشرفته و متمدن امروزی، یکی از اصول مهمی که بعنوان عامل تضمین آزادیها و حقوق فردی افراد شناخته شده، اصل حاکمیت قانون^{۴۵} است. بدین معنی که دولت نیز مانند افراد باید در کلیه اقدامات و تصمیمات خود، قوانین و مقررات را رعایت نماید و هر گاه در نتیجه تخلف از آنها خسارتی متوجه افراد گردد، از عهده خسارات وارده برآید.^{۴۶} براساس همین اصل است که در قوانین و نظامات کشورهای مذکور مراجعی پیش‌بینی و در دسترس افراد قرار داده شده تا در صورت تخطی و تجاوز مقامات و دستگاههای دولتی از حدود اختیارات قانونی، افراد بتوانند به مراجع مذکور مراجعه و خاطیان را به رعایت قوانین و مقررات و رفع تجاوز از حقوق خود مجبور سازند. اصل مزبور مطلق و کلی است و تمامی فعالیت‌های قانونگذاری، قضائی و اداری دولتها را شامل می‌شود. مثلاً در کشور ما مجلس شورای اسلامی که وظیفه قانونگذاری دارد نمی‌تواند قوانینی وضع یا تصویب کند که با اصول قانون اساسی مغایرت داشته باشد^{۴۷} و یک مرجع عالی و بالاتر بنام شورای نگهبان قانون اساسی^{۴۸} بر مصوبات مجلس نظارت تام و کامل دارد تا در صورت وضع قوانین عادی متعارض و مغایر با قانون اساسی و شریعت اسلام، با اعاده آن به مجلس، خواستار تجدید نظر در آن شود. همینطور قضات دادگاهها در انجام وظایف خود تابع قانون بوده و دیوانعالی کشور بر احکام صادره از آنها از حیث انطباق با موازین قانونی و اجرای صحیح قوانین در محاکم نظارت

۴۵- The Rule of Law

^{۴۵} - به موجب قانون مسئولیت مدنی مصوب ۷ اردیبهشت ماه ۱۳۳۹، بر مسئولیت مدنی دولت در این قبیل موارد تا حدودی تصریح گردیده است.

^{۴۷} - اصل هفتاد و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^{۴۸} - اصل نود و چهارم و نود و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

دارد.^{۴۹} قوه مجریه نیز از اصل مذکور مستثنی نیست و مراجعی در قانون اساسی در همین رابطه پیش‌بینی و در نظر گرفته شده تا «نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور»^{۵۰} نظارت داشته باشد. علاوه بر آن، دادگاه صلاحیتدار دیگری بنام «دیوان عدالت اداری» وجود دارد که حقوق افراد را از تعدیات و تجاوزات دستگاه‌های دولتی و مأموران آنها محافظت می‌نماید. به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی بنام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می‌گردد. . .» همچنانکه از مدلول این اصل مستفاد می‌گردد، دیوان عدالت اداری صلاحیت وسیعی داشته و مهمترین مرجع رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اجحافات و تعدیات دستگاه‌های اداری و مأموران آنها محسوب می‌شود. با عنایت به رسالتی که به موجب قانون اساسی^{۵۱} بر عهده دولت جمهوری اسلامی ایران محوّل است، یکی از وظایف و تکالیف دولت در جهت تحقق اهداف مذکور « ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری» است.^{۵۲} لذا بعنوان نخستین گام در راستای رسیدن به هدف مذکور تا انقلاب کامل اداری، اصلاح نظام اداری موجود در جهت طرح نوین نظام اداری مطلوب از طریق تفتیش و نظارت بر اعمال اداری قوه مجریه و حل اختلافات بین افراد و دولت، امری مسلم و ضروری است. تاسیس دیوان عدالت اداری بعنوان یک مرجع عالی قضائی برای رسیدگی به

^{۴۹} - اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همچنین رجوع شود به اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی در خصوص قانونی بودن احکام دادگاهها

^{۵۰} - بر همین اساس و به موجب اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی، «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس گردیده است.

^{۵۱} - ر. ک به اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

^{۵۲} - بند دهم از اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

شکایات افراد از عملکرد دولت و بموجب قانون اساسی، نشانگر درجه اهمیتی است که قانونگذار به صیانت حقوق فردی شهروندان و تضمین تشکیلات دستگاه اداری کشور قائل گردیده و گام مهمی در جهت اصلاح دستگاه اداری کشور و منشاء انقلابی بزرگ و اساسی در ساختار آنست. پیش از تاسیس دیوان برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به ماموران و واحدهای دولتی، مرجعی جز مقامات اداری که بتواند حقوق آنان را در مقابل تجاوزات و تعدیات کارگزاران دولتی حفظ و صیانت نماید، وجود نداشت و لذا برخلاف اصول و موازین دادرسی، شاکی برای احقاق حق خود، ناگزیر از مراجعه به مشتکی‌عنه یعنی دولت بود و تکلیف شاکی غالباً توسط طرف شکایت تعیین می‌شد! مثلاً در ماده ۶ قانون راجع به شورای دولتی مصوب سال ۱۳۳۹ پیش‌بینی شده بود که در کلیه مواردی که در قانون شورای دولتی حق شکایت به شوری تصریح گردیده است، شکایت زمانی قابل طرح و رسیدگی در شوری خواهد بود که شاکی به بالاترین مرجع صلاحیتدار وزارتخانه یا سازمان و مؤسسه مراجعه کرده و شکایت او بطور قطع رد شده باشد و یا ظرف مدت یکماه از تاریخ اعتراض و مراجعه شاکی به بالاترین مرجع صالحه سازمان مربوطه، پاسخ قاطع در اصل موضوع به او داده نشده باشد.

گفتار دوم: سیر تحول مراجع رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت در

ایران

با وجود صراحت اصول ۷۱ تا ۹۱ متمم قانون اساسی مشروطه در خصوص «اقتدارات محاکمات» که در آن مرجع رسیدگی به تظلمات عمومی اعم از اینکه یکی از اصحاب دعوی افراد عادی یا دولت باشد، دادگاههای دادگستری عنوان شده بود؛ در برخی موارد، پاره‌ای از دعاوی افراد علیه دولت از حدود صلاحیت دادگاههای موصوف خارج و رسیدگی به آنها به مراجع اختصاصی و کمیسیونهای ویژه واگذار شده بود که ذیلاً به اختصار به ذکر مواردی از آنها می‌پردازیم:

۱- به موجب ماده ۴ «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» مصوب ۱۳ آبان ماه ۱۳۰۹، مقرر گردید کلیه دعاوی دولت بر اشخاص و دعاوی اشخاص بر دولت نسبت به اموال غیرمنقول و دعاوی ناشی از اعمال حاکمیت دولت نسبت به اموال منقول و نیز دعاوی منقول ناشی از اعمال تصدی^{۵۳} که منشاء تولید آن قبل از ۱۹ اردیبهشت ۱۳۰۷ باشد و نیز دعاوی بانک ایران بر اشخاص و دعاوی اشخاص بر بانک ایران به مرجعیت محاکمات مالیه قطع و فصل شود و در سایر موارد، مرجع رسیدگی دادگاههای دادگستری باشد.

۲- به منظور تسهیل در رسیدگی و تسویه دعاوی اشخاص نسبت به املاک و قنواتی که تقاضای ثبت آنها شده و در تصرف دولت می‌باشد اعم از اینکه منتهی به صدور سند مالکیت شده یا نشده باشد، در تاریخ ۱۳۳۴/۳/۲ لایحه قانونی مربوط به «رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت راجع به املاک» به تصویب رسید. در این لایحه قانونی کمیسیون مرکب از ۵ نفر پیش‌بینی شده بود که می‌توانست پس از رسیدگی، به خلع ید از اراضی و قنوات مورد دعوی و پرداخت اجور سنواتی آن یا پرداخت بهای منصفانه اراضی و قنوات و یا به تعویض اراضی مورد تصرف دولت با سایر املاک دولتی رای بدهد.

۳- به موجب ماده ۷ اصلاحی قانون شهرداری، در صورت بروز هر گونه اختلاف بین مودی عوارض و شهرداری، کمیسیونی متشکل از سه نفر که اعضای آنرا وزیر کشور، وزیر دادگستری و انجمن شهر انتخاب می‌نمود، تشکیل می‌گردید

^{۵۳} - به موجب تبصره ماده ۴ قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۳ آبان ماه ۱۳۰۹، «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد مانند خرید، فروش، اجاره، استجاره و امثال آن» در این قانون اعمال حاکمیت تعریف نشده است ولی از مفهوم خلاف تعریف اعمال تصدی می‌توان، گفت که «اعمال حاکمیت دولت اعمالی هستند که در آنها دولت بعنوان حاکم و قدرت مطلقه نمایان می‌گردد و بوسیله آنها به مردم امر و فرمان می‌دهد و تحکم می‌نماید...» دکتر منوچهر طباطبائی مومنی، حقوق اداری، جلد ۲، چاپ چهارم، ص ۱۵۴

و اختلاف موجود توسط کمیسیون مزبور حلّ و فصل می‌شد. رای کمیسیون قطعی و پس از ابلاغ به مودی با صدور اجرائیه از طریق اداره ثبت همانند اسناد لازم‌الاجراء به اجراء گذارده می‌شد.

۴- بمنظور رسیدگی به شکایات مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمانهای انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سازمانهای انتظامی و شهرداریها و مؤسسات عام‌المنفعه و کلیه سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آنها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت می‌نماید سازمانی بنام «بازرسی شاهنشاهی» تحت نظارت شاه تشکیل گردید. پیش از تشکیل سازمان موصوف، وظایف محوله به آن بر عهده بازرسی کل کشور بود که به شکایات مردم رسیدگی می‌کرد و نظارت بر آن مستقیماً بر عهده وزیر دادگستری بود. متعاقب تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی در خرداد ماه ۱۳۴۷، اداره کل بازرسی کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری تبدیل و سایر وظایف آن به سازمان تازه تاسیس مذکور محول گردید.

۵- یکی دیگر از دادگاههای اختصاصی که در سال ۱۳۰۸ تشکیل گردید «دیوان کیفر کارکنان دولت» بود. دیوان مزبور از صلاحیت رسیدگی وسیعی برخوردار بود. دیوان بمنظور رسیدگی به تخلفات مستخدمان دولتی در انجام وظایف قانونی خود، تشکیل گردیده بود. به موجب بند ۲ از ماده واحده متمم قانون جزای عمال دولت مصوب ۱۳۰۸، به تعدیات ماموران دولتی نسبت به افراد، در دیوان مذکور رسیدگی می‌شد. این دیوان بموجب لایحه قانونی حذف محاکم اختصاصی که براساس اختیارات حاصل از ماده واحده مصوب مرداد ماه ۱۳۳۱ تصویب و به مورد اجرا گذاشته شده بود منحل و رسیدگی به جرائمی که در صلاحیت آن بود به دادسراها و دادگاههای عمومی دادگستری محول شد. دیوان کیفر کارکنان دولت در اردیبهشت ماه ۱۳۳۴ با سازمان و مقرراتی که قبل از انحلال داشت، مجدداً احیا گردید.

۶- یکی از دادگاههای اختصاصی دیگر در ارتباط با نظارت بر اعمال اداری قوه مجریه و حل اختلافات بین دولت و افراد «شورای دولتی»^{۵۴} بود. شورای مزبور به موجب قانون راجع به شورای دولتی که در اردیبهشت ماه ۱۳۳۹ به تصویب کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین سنا و شورای ملی رسیده بود، قرار بود در پایتخت کشور تشکیل گردد. دست‌اندرکاران تصویب قانون مذکور، در طرح و ایجاد آن، قوانین شورای دولتی سایر کشورها بویژه کشور فرانسه^{۵۵} را سرمشق خود قرار داده بودند. نخستین بار لفظ شورای دولتی در قانون استخدام کشوری مصوب ۲۲

۵۴- Conseil d'Etat

^{۵۵}- در فرانسه برای آنکه دعاوی افراد از دولت در خصوص نقض عمدی قوانین و مقررات، تجاوز و سوء استفاده از اختیارات، غرض‌رانی، اهمال، مسامحه و تبعیضی که موجب تضییع حقوق و خسارت شده است در دادگاههای دادگستری مورد رسیدگی و واقع نشود در سال هشتم جمهوری و در دوره کنسولا، شورای دولتی به موجب قانون اساسی ۲۲ فوریه ۱۷۹۹ تاسیس شد و اکثر قوانین دوره کنسولی را این شورا تهیه کرده است و ناپلئون بناپارت در بسیاری از جلسات شورا که برای تنظیم حقوق مدنی (**Code Civil**) ترتیب می‌یافت حضور یافته و ریاست جلسات را به‌عهده داشته است. پس از سقوط ناپلئون و بازگشت بوربنها قانون اساسی فرانسه تغییر کرد و صلاحیت شرکت در امر قانونگذاری از شورای دولتی سلب شد و در امور اداری عنوان مشاور حقوقی دولت را یافت. در دوره جمهوری دوم به شورای دولتی اجازه داده شد که طرحهای قانونی (به استثنای لوایح مالی) تهیه و تنظیم کند. تا سال ۱۸۴۸ اعضای شورا بوسیله مجلس ملی انتخاب می‌شدند ولی با سلطه و قدرتی که لویی ناپلئون بدست آورد اعضای شورای دولتی از طرف قوه مجریه منصوب می‌شدند و ناپلئون سوم اختیارات و صلاحیت شورا را افزایش داد و کلیه لوایح قانونی و طرحهای پیشنهادی نمایندگان پارلمان را بررسی و مطابقت آنها را با قوانین موضوعه تصدیق می‌کرد. پس از سقوط ناپلئون سوم، شورای دولتی صلاحیت و اقتدارات خود را از دست داد و بیشتر جنبه مشاوره‌ای داشت. بموجب قانون ۲۴ مه ۱۸۷۲ شورای دولتی از طرفی مشاور حقوقی دولت و از طرف دیگر عالیترین دادگاه اداری شناخته شد. در این قانون به مرور زمان اصلاحات و تغییرات بسیاری داده شده است. در پایان جنگ بین‌الملل دوم و برقراری مجدد حکومت ملی در فرانسه، سازمان و صلاحیت و اختیارات شورای دولتی به موجب لایحه قانونی ۳۱ ژوئیه ۱۹۴۵ و فرمان ۱۹ اکتبر ۱۹۴۵ آئین‌نامه اجرایی آن مورد تجدید قرار گرفت. «دکتر منصور راستین، مقررات کیفری در امور دولتی، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۲۶۰»

قوس ۱۳۰۱ شمسی به میان آمده است. در ماده ۵۹ قانون یاد شده در خصوص بازنشستگی (تقاعد) هر یک از مستخدمین دولتی که موعده تقاعد (بازنشستگی) آنها فرا می‌رسید، وزیر وزارتخانه مربوطه مکلف بود اسناد مربوط به مستخدم مستحق تقاعد را امضاء و به وزارت مالیه ارسال نماید تا پس از گواهی و امضای وزارت مالیه به شورای دولتی ارسال گردد. براساس ماده ۶۴ همین قانون، «رسیدگی به شکایات استخدامی» در صلاحیت شورای دولتی قرار گرفته بود.

برابر شواهد موجود، با توجه به پیش‌بینی شورای دولتی در قانون استخدام کشوری مصوب ۲۲ قوس ۱۳۰۱ شمسی، این شورا عنوان بی‌مسمائی بود که عملاً تشکیل نگردید و شاید «علت عدم تاسیس این شوری در ابتدای مشروطیت آن بود که در آن زمان دولت مرکزی ضعیف بود و مقتضیات وقت ایجاب می‌کرد که دولت قوی و مقتدر باشد و چون تاسیس شورای دولتی برای کنترل اقدامات و تصمیمات قوه مجریه موجب ضعف دولت تلقی می‌شد بنابراین شورای مزبور که لازمه سلامت و صحت تشکیلات دستگاه اداری می‌باشد، تشکیل نگردید. . .»^{۵۶}

۷- به موجب مواد ۶۱ و ۶۳ قانون استخدام کشوری^{۵۷} مصوب سال ۱۳۴۵ به لحاظ عدم تشکیل شورای دولتی، مقرر گردید در غیاب شورای دولتی به شکایات استخدامی کارکنان دولت، در دیوانعالی کشور رسیدگی شود. رسیدگی مزبور ماهوی و ابتدائی^{۵۸} و استثنائی بر اصل صلاحیت عمومی دیوانعالی کشور محسوب می‌گردید. دیوانعالی کشور که در متمم قانون اساسی مشروطه با عناوین دیوان عدالت عظمی^{۵۹}، دیوانخانه تمیز^{۶۰}، محکمه تمیز^{۶۱} و دیوانخانه عدلیه^{۶۲} و در

^{۵۶} - دکتر منوچهر طباطبائی‌موتمنی، حقوق اداری، جلد ۲ ص ۱۹۸

^{۵۷} - بموجب مصوبه مورخ ۵۸/۳/۸ شورای انقلاب اسلامی ایران، این مواد از قانون استخدام کشوری حذف گردیده است.

^{۵۸} - اصل هفتاد و پنجم متمم قانون اساسی سابق تصریح می‌کرد: «دیوانخانه تمیز در هیچ محکمه ابتدائاً رسیدگی نمی‌کند مگر در محاکماتی که راجع به وزرا است.»

^{۵۹} - اصل هفتاد و یکم متمم قانون اساسی مشروطه

قوانین عادی گاهی بنام دیوانعالی کشور^{۶۳} و نیز دیوان کشور^{۶۴} نامیده می‌شد، صلاحیت رسیدگی شکلی عام داشت و تنها در خصوص محاکمه وزراء و شکایات استخدامی و حل اختلاف میان ادارات دولتی^{۶۵}، رسیدگی ماهیتی و ابتدائی می‌نموده است.

گفتار سوم: صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری

گسترش دائم‌التزاید و رو به رشد سازمانها و موسسات دولتی و نیز دخالت وسیع آنها در امور اقتصادی و اجتماعی مردم، موارد برخورد و اصطکاک بین مردم و دولت و کارگزاران دولتی را امری اجتناب‌ناپذیر و مسلّم ساخته است. چه بسا ممکن است در ضمن روابط سیاسی، اداری و مالی اشخاص با دولت، افرادی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مامورین آنها متضرر و متظلم واقع شوند لذا چنین افرادی براساس حقوق قانونی پیش‌بینی شده در ضمن قوانین موضوعه خواهند توانست به طرفیت عامل ورود ضرر و زیان اقامه دعوی نمایند. در راستای تحقق این هدف، دیوان عدالت اداری بعنوان یک تاسیس حقوقی جدید و یک دادگاه عالی اداری براساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تشکیل گردیده است. قانون جدید دیوان عدالت اداری که در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و با اندک تغییری در مورخه ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی

۶۰- اصل هفتاد و پنجم متمم قانون اساسی مشروطه

۶۱- اصل هفتاد و هشتم متمم قانون اساسی مشروطه

۶۲- اصل هشتاد و نهم متمم قانون اساسی مشروطه

۶۳- تبصره ۲ ذیل قسمت الف ماده اول فصل دوم سازمان قضایی مصوب ۱۳۳۵ کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین سابق

۶۴- ماده ۵۳۰ قانون آئین دادرسی مدنی مصوب ۲۵ شهریور ماه ۱۳۱۸

۶۵- اصل هشتاد و هشتم متمم قانون اساسی مشروطه مقرر می‌داشت: «حکمیت منازعه در حدود ادارات و مشاغل دولتی به موجب مقررات قانون، به محکمه تمیز راجع است.»

مجمع تشخیص مصلحت نظام^{۶۶} موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شده است، در ماده ۱۳ خود، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان را از قرار زیر احصاء نموده است:^{۶۷}

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمانها و موسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و موسسات وابسته به آنها؛

ب) تصمیمات و اقدامات مامورین واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها؛

^{۶۶} - قانون جدید دیوان عدالت اداری (منتشره در روزنامه رسمی شماره ۱۸۰۴۳ - ۱۳۸۵/۱۱/۱۶) در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی تصویب و به لحاظ عدم موافقت شورای نگهبان قانون اساسی با پاره‌ای از مواد آن، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و با جایگزینی ماده ۱۳ و بند ۱ ماده ۱۹ در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی آن مجمع موافق با مصلحت نظام تشخیص و در مورخه ۱۳۸۵/۱۰/۳۰ از سوی مجلس شورای اسلامی وفق مدلول اصل ۱۲۲ قانون اساسی، جهت اجرا به رئیس جمهور ارسال گردیده است.

^{۶۷} - ماده ۱۳ قانون جدید دیوان، عین ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ مجلس شورای اسلامی است. با این تفاوت که در قانون جدید دیوان، قسمت پ از بند ۱ ماده ۱۱ که مقرر می‌داشت: «آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و با عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» از اعداد بندهای مطروحه در ماده ۱۳ حذف و بجای آن در ضمن ماده ۱۹ قانون جدیدالتصویب، رسیدگی به موارد مصرح در قسمت پ از بند ۱ ماده ۱۱ سابق، از حدود صلاحیت و اختیارات هیات عمومی دیوان به قلم آمده است.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیاتهای بازرسی و کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیات 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؛

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث ترضیع حقوق استخدامی؛

بدیهی است وظیفه دیوان در تعیین میزان خسارات وارده به این قبیل افراد جنبه تصدیقی^{۶۸} داشته و زیان‌دیدگان می‌توانند جهت استیفای حقوق خود به محاکم دادگستری مراجعه نمایند. عبارت دیگر رسیدگی دیوان عدالت اداری صرفأ منحصر به تشخیص استحقاق و یا عدم استحقاق زیان‌دیدگان بوده و پس از تصدیق استحقاق از طرف دیوان، زیان‌دیدگان می‌توانند بمنظور مطالبه حقوق خود در محاکم عمومی اقدام به دادخواهی نمایند.

همچنین ممکن است مدلول آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات اداری و مقررات دولتی و شهرداریها مخالف قانون باشد و گاهی ممکن است در نتیجه تصمیمات یا اقدامات یا مقررات خلاف قانون واحدهای دولتی یا خارج از حدود صلاحیت آنان و یا تجاوزات و سوء استفاده‌های آنان از اختیارات خود و نیز در اثر تخلف از اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی، حقوق اشخاص در معرض ترضیع و تلف واقع شود و نتیجتاً موضوع احقاق حقوق آنان ضرورت یابد لذا در این

^{۶۸} - تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.»

قبیل موارد نیز دیوان عدالت اداری تنها مرجع صالح برای رسیدگی و تشخیص خواهد بود.^{۶۹}

به موجب اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی «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.»

با عنایت به مدلول این اصل قانون اساسی، در قانون جدید دیوان عدالت اداری، متقاضی ابطال این قبیل مصوبات و آئین‌نامه‌ها، موظف است دلایل و موارد مغایرت را با موازین شرع یا قانون و نیز خارج بودن آنها را از حدود اختیارات مقامات تصویب‌کننده به همراه درخواست خود به دیوان عدالت اداری تسلیم نماید.^{۷۰}

علاوه بر آن، برابر مدلول ماده ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری «در صورتیکه رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شود، موظف است موضوع را در هیات عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید.»

بدیهی است «در صورتیکه مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیات عمومی، لازم‌الاتباع است.»^{۷۱}

^{۶۹} - بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری

^{۷۰} - ماده ۳۸ قانون دیوان عدالت اداری «در مورد درخواست ابطال مصوبات، مشخص نمودن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده است، ضروری می‌باشد.»

^{۷۱} - ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری

همچنانکه در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ملاحظه می‌گردد اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری و . . . منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها به دیوان مراجعه و طرح شکایت نمایند. قید کلمه «منحصراً» در قسمت اخیر بند یاد شده و به تبع آن مقید ساختن صلاحیت رسیدگی دیوان به مواردی که در آن صرفاً به آراء و تصمیمات ناقض و یا مخالف قانون و مقررات رسیدگی می‌گردد، این سوال را به ذهن متبادر می‌نماید که در مواردی که شاکی واقعاً بی‌حق و محکومیتش به مجازات ضروری و به لحاظ ارتکاب تخلف از سوی وی لازم بوده است، در این قبیل موارد اگر آراء و تصمیمات قطعی متخذة توسط مراجع مذکور در بند ۲ از نظر شکلی متضمن نواقص و ایراداتی باشد، تکلیف چه خواهد بود؟ بعبارت دیگر، اگر دیوان در رسیدگی خود احتمال نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها را در آراء مراجع مذکور بدهد، چه مرجعی مجدداً به موضوع رسیدگی و انشاء رای خواهد نمود؟ آیا همان مرجع بدوی صادرکننده حکم یا مراجع همتراز و یا بالاتر؟ قانون دیوان در این خصوص ساکت است. برخی در مقام تبیین این سکوت برآمده و گفته‌اند: «دیوان علی‌القاعده بعد از الغاء تصمیم و نظر و رای قطعی دادگاه اداری یا ابطال نظر و تصمیم هیات بازرسی و کمیسیون مالیاتی به لحاظ عدم انطباق تصمیم و رای با قانون یا مخالفت با مقررات، با توجه به اینکه فرض قضیه و موضوع اینست که مرجع اولیه صلاحیت رسیدگی را داشته است، پرونده را جهت اتخاذ تصمیم و صدور رای قانونی و منطبق با مقررات به همان مرجع اعاده می‌نماید. فی‌الواقع بررسی دیوان منصرف به این مطلب است که آیا تصمیم و نظر اعلام شده یا رای صادره منطبق با قانون بوده است یا خیر؟ مخالفتی با مقررات داشته است یا نه؟ و در صورت احراز این مطلب که رای و تصمیم قانونی نیست آنرا فسخ و ابطال می‌نماید ولی راساً وارد رسیدگی به ماهیت موضوع نمی‌گردد و بررسی مجدد ماهیت امر را به همان هیات یا کمیسیون احاله می‌دهد. اگر دیوان

عدالت اداری در جریان رسیدگی به تصمیم یا رای مورد شکایت، به موضوع عدم صلاحیت مرجع مربوطه واقف گردد، ضمن لغو تصمیم مورد شکایت، پرونده را به مرجع صالحه ارجاع خواهد نمود.^{۲۲}

بر همین اساس برابر مدلول بند ۱ از ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود» به عهده هیات عمومی دیوان گذاشته شده است.

با عنایت به مفاد بند ۳ ماده ۱۳ قانون، قضات و مستخدمین دولت در صورت احساس تضييع حقوق استخدامی خود، می‌توانند در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نمایند. پیش از این، به استناد ماده ۶۰ اصلاحی قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۱/۳۱، مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی وزارتخانه‌ها و مستخدمین مشمول مقررات استخدامی شرکتهای دولتی، شورای امور اداری و استخدامی کشور و با اصلاح ماده مزبور در تاریخ ۵۱/۱۲/۲۴، سازمان امور اداری و استخدامی کشور بود. با اصلاح مجدد ماده مزبور در تاریخ ۱۳۵۸/۳/۸ توسط شورای انقلاب اسلامی ایران، مراجع یاد شده به شورای دولتی و در غیاب آن به دادگاه استان تهران تغییر نمودند. براساس تبصره یک ماده ۶۰ اخیرالذکر، مرجع رسیدگی به شکایات قضات نیز دیوانعالی کشور تعیین گردیده بود. با

^{۲۲} - به نقل از مقاله «بحشی در باب دیوان عدالت اداری» نوشته اکبر زرین‌قلم، چاپ شده

تشکیل دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات استخدامی قضات و مستخدمین دولت بطور اعم و از هر لحاظ به دیوان مذکور محول گردیده است.

بنظر می‌رسد بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان به تنهایی متضمن حکم مندرج در بند ۳ فوق‌الاشاره نیز بوده و ذکر بند ۳ توضیح واضح و تحصیل حاصلی بیش نباشد. شاید در جهت توجیه عمل مقنن بتوان گفت که مفاد بند ۱ ماده ۱۳ صلاحیت دیوان را بطور اعم شامل می‌شود و مفاد بند ۳ مذکور اخص از آن و تنها مبین صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایاتی است که در آن حقوق استخدامی قضات و مستخدمین واحدهای دولتی در معرض تضییع قرار می‌گیرد.

گفتار چهارم: ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری

ویژگی قانون دیوان عدالت اداری جدید، پیش‌بینی واحد اجرای احکام بمنظور اجرای احکام صادره از شعب دیوان است. این واحد زیر نظر رئیس دیوان یا یکی از معاونان وی با تعدادی دادرس، احکام صادره از شعب دیوان را اجرا می‌نماید.^{۷۳} آرای صادره از شعب دیوان، پس از ابلاغ، لازم‌الاجراست.^{۷۴}

«در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم‌علیه از اجرای رای، شعبه صادرکننده رای، به درخواست محکوم‌له، موضوع را به رئیس دیوان منعکس می‌کند. رئیس دیوان یا معاون او مراتب را جهت اجراء به یکی از دادرسان واحد اجرای احکام ارجاع می‌نماید.»^{۷۵}

^{۷۳} - ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری

^{۷۴} - ماده ۳۴ قانون دیوان عدالت اداری

^{۷۵} - ماده ۳۵ قانون دیوان عدالت اداری

ضمانت اجرای استتکاف از اجرای رای دیوان، محکومیت به مجازات انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده به زیان‌دیده طبق رای شعبه صادرکننده حکم خواهد بود.^{۷۶}

پیش‌بینی مجازات «انفصال موقت از خدمات دولتی و جبران خسارات وارده» برای مسئولین مؤسسات دولتی در صورت استتکاف از اجرای احکام صادره از دیوان، بعنوان ساده‌ترین وسیله اجبار آنان و تضمینی برای حسن اجرای احکام دیوان است. قدر مسلم اینکه اگر مسئولین موصوف در اجرای احکام صادره از دیوان، آزاد و بی‌قید بوده و هیچ نیروی مافوقی در جهت اجبار مجریان دستگاههای اداری کشور به متابعت از آرای دیوان وجود نداشته باشد، امنیت اداری و شغلی افراد در جامعه متزلزل و بدون پشتوانه و حامی، همچنان معطل خواهد ماند و هیچ صاحب حقی به حق خود نخواهد رسید.

گفتار پنجم: برقراری عدالت اداری و تناسب آن با قانون

صلاحیت وسیعی که بموجب قانون برای دیوان عدالت اداری در نظر گرفته شده، نشانگر عمق اهمیت مقنن به برقراری عدالت در دستگاههای اداری و اجرایی کشور است. سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین واحدهای دولتی با میزان قانون از سوی دیوان و ابطال و الغای آنها در صورت غیرقانونی بودن، اخطار و زنگ خطری مؤثر در حرکت بسوی تامین عدالت اداری و اجتماعی است. اگر کارگزاران دولتی براساس معیارهای خود ساخته و به بهانه حفظ حقوق عمومی، حقوق فردی آحاد اجتماع را ناچیز و نادیده فرض کنند، قدر مسلم اینست که آزادیهای فردی از بین رفته و حقوق افراد دستخوش اغراض شخصی و گاه نامشروع آنان قرار خواهد

^{۷۶} - ماده ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری

گرفت لذا وجود ضابطه و معیار قانونی در تحدید حدود وظایف و اختیارات آنان امری لازم و ضروری است.

قانون حامی و پناه همه افراد ملت است.^{۷۷} تشکیل دیوان عدالت اداری و پیش‌بینی آن در راستای همین حمایت قانونی است که التفات و توجه قانونگذار را به اجرای قانون در دستگاه اداری کشور میرهن می‌دارد. ضمانت اجرائی جزائی پیش‌بینی شده در قانون دیوان برای مستنکفین از اجرای آرای محکمه موصوف، اگر بصورت عملی و با شدتی هر چه تمام‌تر درباره متخلفین به مورد اجرا گذارده شده و به رسالت و جایگاه ویژه دیوان در مجموعه دستگاه قضائی کشور بیشتر از این بها و اهمیت داده شود، به جرات می‌توان، گفت که امنیت اداری و شغلی آحاد اجتماع در پناه قانون تضمین و دیوان، مرجع قضائی معتمد و مورد وثوق و اطمینان مردم بشمار خواهد آمد.

بطور کلی و خلاصه می‌توان گفت، دیوان عدالت اداری یک مرجع رسیدگی اختصاصی است که بوسیله آن اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند به طرفیت اشخاص حقوقی حقوق عمومی طرح شکایت نمایند و علیرغم سکوت قانون دیوان عدالت اداری در مورد صلاحیت رسیدگی دیوان به شکایات واحدهای دولتی از یکدیگر، چنین بنظر می‌رسد که دیوان در مورد اخیر صالح برای رسیدگی نباشد و رای وحدت رویه^{۷۸} هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره هـ/۴۴/۶۳/ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳ مبین همین معناست.

^{۷۷} - اصل بیستم قانون اساسی: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند. . .»

^{۷۸} - رای مزبور که در روزنامه رسمی شماره ۱۴۰۱۶ مورخ ۱۳۶۸/۸/۱۷ به چاپ رسیده از این قرار است: «نظر به اینکه در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تاسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و یا توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی و

منابع:

- ۱- حقوق اداری: تالیف دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی، جلد دوم چاپ چهارم از انتشارات دانشگاه تهران؛
- ۲- حقوق اداری: تالیف دکتر عبدالحمید ابوالحمد، جلد دوم چاپ سوم از انتشارات دانشگاه تهران؛
- ۳- حقوق اساسی: تألیف دکتر جعفر بوشهری، جلد اول چاپ نهم از انتشارات دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی؛
- ۴- حقوق مدنی (ضمان قهری - مسئولیت مدنی): تالیف دکتر ناصر کاتوزیان، ناشر: کتابفروشی دهخدا؛
- ۵- شورای دولتی (مطالعه تطبیقی در دادرسی اداری): تالیف دکتر مسعود حیدری از انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۷
- ۶- مقررات کیفری در امور دولتی: تالیف دکتر منصور راستین، از انتشارات دانشگاه تهران؛
- ۷- فصلنامه مطالعات حقوقی و قضائی (حق)، شماره ۱۲- ۱۱ سال ۱۳۶۶؛
- ۸- مجله ماهانه فنون اداری، شماره ۵ و ۶ سال اول مهر ماه ۱۳۴۴، نشریه کانون علوم اداری ایران؛
- ۹- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب همه‌پرسی مورخ ۱۱ و ۱۳۵۸/۹/۱۲؛
- ۱۰- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ و ۱۳۸۵/۳/۹؛
- ۱۱- قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن؛

حقوقی، حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ قانون دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی، حقوق خصوصی می‌باشد، علیهذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.»

- ۱۲- قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۲۵ و اصلاحات بعدی آن؛
- ۱۳- قانون مسئولیت مدنی مصوب ۷ اردیبهشت ماه ۱۳۳۹؛
- ۱۴- قانون آئین دادرسی مدنی مصوب ۲۵ شهریور ۱۳۱۸؛
- ۱۵- قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹؛
- ۱۶- قانون دیوان کیفر کارکنان دولت مصوب سالهای ۱۳۰۶ تا ۱۳۱۱، ۱۳۱۳ - ۱۳۱۷ و ۱۳۳۴؛
- ۱۷- قانون اساسی سابق ایران: مصوب چهارم جمادی‌الآخر ۱۳۲۴ قمری (۱۲۸۶ شمسی)؛
- ۱۸- متمم قانون اساسی سابق ایران: مصوب ۱۳۲۵ قمری (۱۲۸۶ شمسی).





پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی