

امکان‌سنجی الزام نهادهای نظارتی به ایفاء تکلیف در راستای احیای حقوق عامه تأملی در رأی شعبه دیوان عدالت اداری

مهدی زارع*

چکیده

از مهم‌ترین اقدامات در راستای احیای حقوق عامه، نظارت بر نهادهایی است که وظیفهٔ صیانت و احیای حقوق عامه را بر عهده دارند؛ چراکه نقض حقوق عامه از جانب مأمورین دولت در عرصهٔ نظارت نیز محتمل است. لذا دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک نهاد قضایی می‌بایست نسبت به تخلفات یا اهمال مدیران نهادهای نظارتی جهت الزام به تکالیف قانونی تصمیم و رأی مقتضی صادر نماید. در رأی شعبهٔ بدوی که در این پژوهش مورد نقد قرار گرفت الزام وزارت دادگستری و دادستانی کل کشور در امور قضایی موجه به نظر نمی‌رسد، اما رأی شعبهٔ بدوی جهت الزام سازمان بازرسی کشور به‌عنوان یک دستگاه نظارتی مشمول تبصره ۳ ماده ۶ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد تحسین برانگیز است. رأی شعبهٔ تجدیدنظر اگرچه در رد شکایت نسبت به دادستان کل کشور و وزارت دادگستری موجه به نظر می‌رسد اما در مورد رد شکایت نسبت به سازمان بازرسی کل کشور محل ایراد است. ضمن این‌که استدلال شعبهٔ تجدیدنظر مبنی بر عدم امکان تعیین تکلیف برای نهادهای نظارتی با مبانی حقوق اساسی کنونی در تعارض است.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، حقوق عامه، دادستان، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت دادگستری، کانون وکلای دادگستری، شفافیت.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی و پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضاییه، تهران، ایران

مقدمه

حقوق عامه از مفاهیمی است که قوانین موضوعه ما به احیا و صیانت از آن پرداخته‌اند. این حقوق گسترهٔ زیادی از زندگی اجتماعی افراد را در بر می‌گیرد. احیای این حقوق می‌تواند به‌عنوان مقدمه‌ای برای صیانت از کرامت ذاتی انسان باشد و کمک نماید که انسان با استیفاء حقوق خود زندگی مساعدی را در جامعه تجربه نماید. از سوی دیگر نقض این حقوق علاوه بر نقض حقوق و آزادی‌های فردی، زندگی اجتماعی انسان را نیز دچار خدشه می‌نماید. در اصل ۱۵۶ قانون اساسی نگرهبانی و پاسداری از حقوق و آزادی‌های عمومی و احیای حقوق عامه در صلاحیت عام قوه قضائیه قرار داده شده است، لذا ضرورت دارد که قوه قضائیه اقدامات مقتضی را در صیانت از حقوق عامه انجام دهد. از آن‌جا که تخطی نهادهای نظارتی از انجام دقیق و کامل تکالیف خود در حوزهٔ حقوق عامه منتفی نیست، لذا ضروری است که قانون‌گذار به‌منظور تضمین حقوق عامه، بر عملکرد نهادهای نظارتی نوعی نظارت قضایی و مضاعف طراحی نماید تا از حقوق عامه صیانت به عمل آید.

از مهم‌ترین اقدامات در راستای احیای حقوق عامه، نظارت بر نهادهایی است که وظیفهٔ صیانت و احیای حقوق عامه را بر عهده دارند. نهادهایی مانند دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان تعزیرات حکومتی به‌گونه‌ای در راستای احیای حقوق عامه مشغول به فعالیت هستند و از جانب قانون‌گذار نیز صلاحیت تکلیفی و تشخیصی به آنان واگذار شده است. به‌عنوان نمونه دادستان کل کشور در ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مکلف شده است که «در جرائم عمومی... که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذی‌صلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید» یا بر طبق بند "د" ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اگر بازرسان به تضييع حقی برخورد نمایند و آن را احراز نمایند وظیفهٔ ارسال و پیگیری گزارش به مقامات ذی‌صلاح را برعهده دارند. بعید نیست که نهادهای نظارتی یادشده از انجام تکالیفی که قانون‌گذار جهت احیای حقوق عامه بر عهدهٔ آنان گذاشته است سرپیچی نمایند و غرض قانون‌گذار در جهت صیانت از حقوق عامه محقق نگردد. لذا نظارت مضاعف و ضمانت اجرای

مؤثری بر نهادهای نظارتی فوق‌الزام است تا از حقوق عامه صیانت کافی به عمل آید. با توجه به مطالب فوق این پرسش طرح می‌گردد که در صورت عدم انجام تکلیف احیای حقوق عامه توسط دادستانی کل کشور، وزارت دادگستری و سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری چه نقشی جهت الزام به وظایف قانونی خود می‌تواند ایفا نماید؟

آرائی که در این نوشتار مورد بررسی قرار می‌گیرند از مواردی هستند که می‌توانند بخشی از رویه جاری دیوان عدالت اداری را در زمینه پرسش اصلی این پژوهش بیان نمایند و نیز نقایصی که در استدلال‌های شعب بدوی و تجدیدنظر طرح می‌گردد بیان خواهد شد.

۱. گردشکار

خواهان دادخواستی به طرفیت خواندگان و به خواسته الزام طرفین شکایت به اعلام جرم و ارسال تخلف کانون‌های وکلای دادگستری و نیز تصدیق و احراز وقوع تخلف وزیر دادگستری به دیوان عدالت اداری تقدیم نموده که در تاریخ ۱۳۹۸/۲۰/۰۲ به شعبه ۴۵ بدوی دیوان عدالت ارجاع گردیده است. پس از انجام تبادل لوایح، جلسه رسیدگی به تصدی امضاکنندگان ذیل تشکیل شد. ملاحظه می‌گردد خواهان با تقدیم دادخواستی خواستار الزام طرف‌های شکایت به انجام تکالیف قانونی خود مبنی بر اعلام جرم علیه کانون وکلای دادگستری به دلیل عدم ثبت مراحل اخذ مجوزها در سامانه ایران مجوز موضوع ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شده است. دادستانی کل کشور به موجب لایحه‌ای ابراز نموده که وفق ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری نظارت بر جرائم مربوط به اموال، مصالح و منافع ملی و خسارات وارده به حقوق عمومی که نیازمند طرح دعوا است، برعهده دادستان کل است که در صورت لزوم پیگیری و نظارت‌های لازم را انجام خواهد داد. سازمان بازرسی کل کشور وفق لایحه شماره ۶۰۲۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۰ بیان داشته که لزوم ثبت مراحل اخذ مجوزها و متن قراردادهای در سامانه کانون وکلای برعهده خود کانون است و تکلیفی متوجه این سازمان نیست. طرف سوم شکایت طی لایحه شماره ۶۷۷۷ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۲ اظهار نموده که در حال حاضر اجرای ماده ۲۱ قانون لایحه استقلال کانون وکلای دادگستری

مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۰۵ با الحاقات و اصلاحات بعدی، خارج از حوزه وظایف و اختیارات وزارت دادگستری است و اختیارات مربوطه به رئیس قوه قضائیه واگذار شده است. در نهایت شعبه با بررسی محتویات پرونده، ختم رسیدگی را اعلام و به شرح ذیل مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

پس از صدور رأی توسط شعبه بدوی، وزارت دادگستری از رأی شعبه بدوی تقاضای تجدیدنظر نمود و پرونده برای رسیدگی به شعبه تجدیدنظر ارجاع گردید. شعبه تجدیدنظر پس از وصول پرونده شعبه بدوی و دریافت لایحه جوائیه تجدیدنظرخوانده ختم رسیدگی را اعلام و اقدام به صدور رأی نمود.

۱.۱. رأی شعبه بدوی

نخست وفق مواد ۱ و ۲ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی مانند کانون و کلابه‌عنوان مشمولین این قانون مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. ماده ۳ این قانون بر الزام و تکلیف دستگاه‌های مشمول این قانون به وارد نمودن مراحل اخذ مجوزها در سامانه الکترونیکی و متن قراردادهای در پایگاه اطلاعات قراردادهای تأکید نموده است. دوم ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری بر تکلیف دادستان کل کشور به پیگیری و نظارت بر طرح دعوا در جرائم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارات وارده به حقوق عمومی، از طریق مراجع ذیصلاح صحه گذاشته است. سوم باتوجه به این که مطابق مواد فوق نظارت بر رعایت قوانین و مقررات و الزام دستگاه‌ها به اجرای تکالیف مندرج در بند نخست، بر عهده دادستانی کل کشور و وزارت دادگستری قرار گرفته و باعنایت به این موضوع که انجام این اقدامات، موجب ایجاد شفافیت و پاسخگویی دستگاه‌های مزبور شده و به رعایت حقوق عامه و حفظ حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان کمک خواهد نمود و از سوی دیگر زمینه‌های لازم برای تحقق حاکمیت قانون را فراهم خواهد نمود، امکان پذیرش خواسته خواهان وجود دارد. از این رو، مستند به مواد ۱، ۱۰ و ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، حکم به ورود شکایت خواهان مبنی بر الزام طرف‌های شکایت به انجام اقدامات لازم و به کارگیری صلاحیت و اختیارات خود درجهت الزام کانون و کلای دادگستری به رعایت ماده ۳ قانون صدرالذکر صادر و اعلام می‌شود. این رأی براساس صلاحیت موجود در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصدار یافته و براساس ماده ۶۵ قانون مذکور، ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ، به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آن‌ها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدید نظر دیوان عدالت اداری است.

۱.۲. رأی شعبه تجدیدنظر

با مذاقه در اوراق و محتوای پرونده، اول: بر مبنای ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشد.» و مطابق بند (ب) ماده ۵۳ قانون یادشده «شاکی در شکایت مطروحه ذی‌نفع باشد.» دوم: آرای وحدت‌رویه شماره ۲۸۷۲-۹۸/۱۰/۱۰ و شماره ۲۶۶-۹۹/۲/۱۶ صادره از هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری بر ذی‌نفع بودن شاکای رعایت آن توسط شعب دیوان تأکید نموده است؛ سوم: به‌موجب ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری و مقررات آن مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۱ «دادستان کل کشور مکلف است در جرائم عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذی‌صلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید.» چهارم: مطابق ماده ۲۱ لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۰۵ کمیسیون‌های مشترک مجلسین «در مواردی که وزیر دادگستری در امور مربوط به یکی از وظایف افراد هیئت‌مدیره کانون و یا دادرسان و دادستان دادگاه انتظامی و کلا تخلفی مشاهده نماید، رسیدگی به امر را به دادستان دیوان عالی کشور ارجاع می‌نماید. دادستان کل به وسیله‌ای که مقتضی بداند تحقیقات نموده در صورتی که تخلف را محرز دانست پرونده را به‌منظور رسیدگی به دادگاه عالی انتظامی قضات احاله خواهد نمود.» پنجم: کانون‌های وکلای دادگستری از قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهار قانون اساسی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی آن از جمله تسهیل امر سرمایه‌گذاری خارج بوده چرا که مصوبه شماره ۱۳۹۷/۰۱/۲۷-۸۰/۴۳۲ هیئت مقررات‌زایی و تسهیل صدور مجوز کسب و کار وزارت امور اقتصاد و دارایی که کانون و کلا را مکلف به بارگذاری اطلاعات در سامانه مجوزهای کسب و کار (مرکز ملی مجوزها) نموده بود، طی دادنامه شماره ۲۷۵۰ الی ۲۷۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۹ صادره از هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است. نظر به این که اولاً تجدیدنظرخوانده در خصوص نحوه اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد توسط کانون‌های و کلا هیچ‌گونه نفعی نداشته و اصولاً نحوه انتشار قراردادهای داخلی کانون‌ها در پایگاه اطلاعات قرارداد درج‌شده در این قانون، نسبت به نامبرده که دارای پروانه وکالت دادگستری نبوده ارتباطی پیدا نمی‌کند. ثانیاً: اختیار مندرج در ماده ۲۱ قانون یادشده به‌موجب لایحه قانونی تفویض موقت مسئولیت‌های وزیر دادگستری مصوب ۱۳۵۹/۰۱/۱۹ شورای انقلاب و لایحه قانونی اختیارات مربوط به شورای عالی قضایی مصوب ۱۳۵۹/۰۴/۲۲ شورای مذکور و قانون اختیارات و وظایف رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۱/۰۲/۰۹ مجلس شورای اسلامی به ریاست محترم و گران‌قدر قوه قضاییه واگذار شده است. بنابراین شکایت متوجه وزارت دادگستری نمی‌باشد. ثالثاً: تشخیص و تطبیق موضوع مشمول ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری و چگونگی اعمال با دادستان ارزشمند کل کشور بوده و

تجدیدنظرخواندهٔ محترم حق تعیین تکلیف نسبت به دادستان محترم کل کشور و سازمان محترم بازرسی کل کشور و وزیر محترم دادگستری را ندارد. لذا شعبه ۲۶ تجدیدنظر دیوان با درنظر گرفتن مراتب فوق‌البیان با پذیرش تجدیدنظرخواسته قرار رد شکایت را صادر و اعلام می‌کند. رأی صادره قطعی است.

۲. نقد رأی

با در نظر گرفتن تأثیر ارزندهٔ آرای صادره از دیوان عدالت در احیای حقوق عامه ابتدا به نقد شکلی آرای شعب بدوی و تجدیدنظر می‌پردازیم و پس از آن وارد نقد ماهوی خواهیم شد:

۲.۱. نقد شکلی

از جهت شکلی چون در ماده ۳ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ بیان شده که «... مراحل مختلف اخذ مجوزها... باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند» لذا خواهان به جهت قید «اطلاع عموم» ذی‌نفع شمرده می‌شود. همچنین در بند «و» ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ قانون‌گذار دستگاه‌های مشمول این قانون را ملزم نموده است که «تمام ساز و کارها یا آیین‌هایی که به‌وسیلهٔ آن‌ها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری مؤثر واقع شوند» را منتشر و به اطلاع عموم رسانند تا حق دسترسی آزاد به اطلاعات مردم محقق گردد. لذا چون خواهان از اشخاص حقیقی است که می‌تواند با کسب شرایط مقتضی با کانون وکلای دادگستری همکاری نماید لذا براساس این ماده قانونی ذی‌نفع شمرده می‌شود. توضیح آن‌که هر فردی با اطلاع از نحوهٔ اخذ مجوز وکالت می‌تواند برای به‌دست آوردن آن تمهیدات لازم را فراهم نماید و لازمه کسب شرایط لازم نیز اطلاع از نحوهٔ اخذ شرایط است. لذا خواهان جهت اتخاذ تدابیر لازم برای همکاری نیازمند اطلاع از نحوهٔ اخذ مجوز محسوب می‌شود.

به عبارت دیگر چون «اطلاع عموم» به‌نحو عام استغراقی مقصود قانون‌گذار است، خواهان نیز اگرچه در کانون وکلای دادگستری عضویت ندارد اما به‌عنوان بخشی از مردم شمرده شده و ذی‌نفع محسوب می‌شود و از حق دسترسی آزاد به

اطلاعات برخوردار است و از صلاحیت کافی جهت طرح دعوی در شعب دیوان براساس ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برخوردار است.

قابل ذکر است که براساس مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵، نظام‌های صنفی مانند کانون وکلای دادگستری تحت شمول این قانون قرار گرفته‌اند و دستگاه‌های عمومی نظارتی عهده‌دار نظارت بر حسن عملکرد نظام‌های صنفی هستند لذا در صورت وجود ترک فعل دستگاه‌های نظارتی در امر نظارت، مرجع شکایت از این ترک فعل‌ها براساس ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت، دیوان عدالت اداری است. همچنین باتوجه به بند "ب" ماده ۱ و بند "ج" ماده ۲ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی مانند کانون وکلای دادگستری تحت شمول این قانون قرار می‌گیرند و در این قانون نیز به اعلام عمومی مراحل اخذ مجوز تصریح شده است و نظارت بر حسن اجرای این قانون نیز بر عهده نهادهای عمومی نظارتی واگذار شده است. لذا براساس بند اول ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دیوان، مرجع شکایت از نظارت نامطلوب دستگاه‌های نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری است زیرا ترک فعل مأموران نهادهای نظارتی سبب تقویت حقوق عامه گردیده و افراد ذی‌نفع می‌توانند نسبت به استفتاء حق خود از دیوان عدالت اداری تقاضای الزام به تکلیف قانونی نمایند.

ضمن این‌که در مورد اطلاق ذی‌نفع به یک شخص، "احتمال عقلایی نفع" را باید جایگزین نفع مستقیم و بالفعل دانست چراکه اگر معیار "احتمال عقلایی نفع" لحاظ نشود به قدری دایره ذی‌نفع مضیق می‌گردد که در بسیاری اوقات امکان اطلاق ذی‌نفع برای افراد میسر نمی‌شود. به‌عنوان نمونه مدیری که بدون رعایت شرایط لازم به مدیریت اداره منصوب می‌شود، هیچ‌کدام از شهروندان، سهامداران آن اداره و یا حتی نمایندگان مجلس، امکان طرح دعوا جهت نقض صلاحیت وی را پیدا نمی‌کنند (پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۴: ۱۴۳).

از مستنداتی که دادگاه محترم تجدی نظر در رأی خود به آن تمسک نموده‌اند، رأی هیئت عمومی دیوان شماره ۲۸۷۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ است؛ از آن‌جاکه رأی

فوق ناظر به مواردی است که سبق رسیدگی وجود داشته و در این موضوع دیوان سابقه رسیدگی نداشته است، لذا پرونده فوق خارج از شمول مصادیق رأی هیئت عمومی مذکور است. در رأی مورد اشاره و همچنین رأی هیئت عمومی به شماره ۲۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۶ نیز اگرچه هیئت عمومی به مبحث لزوم ذی‌نفع بودن شاکی اشاره نموده است اما باید توجه داشت که استفاده از این قسمت رأی هیئت عمومی توسط شعبه تجدیدنظر تحصیل حاصل است چراکه قانون دیوان صراحتاً بر لزوم ذی‌نفع بودن شاکی اشاره نموده است و لزومی به بیان آن در رأی شعبه تجدیدنظر نبود. ضمن آن که باید توجه داشت که قوانینی مانند اصلاحیه مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم که پس از صدور این آرا وضع شده‌اند و بر لزوم اعلام عمومی مراحل اخذ مجوز تأکید نموده‌اند، در مسئله اعلان عمومی مراحل اخذ مجوز ذی‌نفع را به عموم مردم جامعه توسعه داده است، بدیهی است که صراحت قانونی، افراد مردم را صاحب حق و بالتبع ذی‌نفع محسوب می‌نماید. شایسته بود که قاضی محترم تجدیدنظر دلیلی بر تخصیص اطلاق "عموم مردم" که در قوانین ارتقای نظام اداری و اصلاحیه مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم شده است ارائه می‌نمودند و گرنه بدون تخصیص قانونی، امکان محدود کردن افراد ذی‌نفع که در قانون بدان اشاره شده است، با اصول حقوقی هماهنگ نیست.

همچنین با تأکید بر مفاد قوانین فوق که بر اطلاع‌رسانی عمومی و شفافیت مراحل اخذ مجوز تأکید نموده‌اند می‌توان خواسته را از مصادیق حقوق عامه تلقی نمود و به جهت عام استغراقی بودن ذی‌نفع در مصادیق حقوق عامه، فرد را ذی‌نفع تلقی و از صلاحیت طرح دعوی در دیوان برخوردار دانست.

بنابراین پذیرش شکایت از نگاه قانونی موجه به نظر می‌رسد، و دیدگاه شعبه تجدیدنظر نسبت به ذی‌نفع نبودن خواهان و اعمال مواد ۱۷ و بند (ب) ماده ۵۳ قانون دیوان عدالت اداری از اتقان کافی برخوردار نمی‌باشد و ورود شعبه بدوی به رسیدگی موجه به نظر می‌رسد.

۲.۲. نقد ماهوی

۲.۲.۱. لزوم بهره‌گیری حداکثری از قوانین موضوعه در آرا

در آرای قضایی بهتر است از قوانین متعدد بهره جسته شود تا زوایای حق و

تکلیف برای خواهان و خواننده مشخص گردد و رأی، در ایجاد رویه قضایی نقش مؤثرتری ایفا نماید. به‌عنوان نمونه در آرای فوق قابل ذکر است که براساس بند "د" ماده نخست قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، موسسه عمومی به "سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه که شامل تمام ارکان و اجزاء آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است" اطلاق می‌شود لذا براساس این تعریف چون کانون وکلا به استناد قانون "لایحه استقلال کانون وکلای دادگستری" مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۰۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، به رسمیت قانونی شناخته شده است و نیز براساس ماده ۲۲ این قانون که ریاست قوه قضاییه در بازنگری آیین‌نامه این مؤسسه دخالت دارد لذا مشمول تکلیف مندرج در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز می‌گردد و شایسته بود که قضات محترم شعبه بدوی و تجدیدنظر به‌جهت ارتباط موضوع و دایره شمول به این قانون نیز استناد می‌جستند.

نکته دیگری که نباید از نظر دور داشت، توجه به این نکته است که در ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون را ملزم به ورود مراحل اخذ مجوز در دیدارگاه‌های الکترونیکی نموده است و سامانه خاصی نیز برای اعمال تکلیف مذکور در این ماده عنوان نشده است ضمن این‌که ماده فوق بر هدف دسترسی عمومی به اطلاعات اشعار دارد و انجام روش‌های مناسب دیگر را منافی با روش اعلام دیدارگاه‌های الکترونیک نمی‌داند، از این رو می‌توان بیان نمود که درخواست خواهان که مبتنی بر الزام کانون وکلا بر وارد کردن مراحل مجوز در سامانه ایران مجوز است براساس قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که قاضی محترم بدوی به آن استناد نموده است قابل توجیه نیست.

همچنین براساس ماده ۷ قانون اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵، مراجع صدور مجوزهای کسب و کار موظفند که مدارک صدور و فرایند مجوز کسب و کار را جهت اطلاع عموم در درگاه ملی مجوزهای کشور قرار دهند و براساس آیین‌نامه این قانون، سامانه ایران مجوز به‌عنوان درگاه ملی مجوزها قرار داده شده است. بر این اساس قانون، کانون وکلای

دادگستری را به‌عنوان یکی از مصادیق نظام صنفی، تحت شمول دستگاه‌های مشمول قرار داده است و در نتیجه ملزم به بارگذاری مراحل اخذ مجوز و کالت در درگاه ملی مجوزها می‌باشد. اگرچه قانون فوق پس از صدور رأی توسط شعبه بدوی دیوان لازم‌الاجرا شده است، اما متأسفانه شعبه تجدیدنظر بدون توجه به قانون فوق، در رأی خود به مصوبه شماره ۸۰/۴۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۰۲ هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوز کسب و کار استناد می‌جوید که توسط رأی هیئت عمومی دیوان به شماره ۲۷۵۰ الی ۲۷۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۹ ابطال شده است و یکی از مبانی اظهارنظر خود را ابطال مصوبه فوق و عدم تکلیف کانون وکلای دادگستری قرار می‌دهد. حال آن‌که قانون لاحق اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ صراحتاً این تکلیف را بر عهده نظام‌های صنفی مانند کانون وکلای دادگستری قرار داده است و ابطال مصوبه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوز کسب و کار تأثیری بر الزام قانون ندارد. نکته دیگری که باید به آن توجه داشت، کم‌توجهی قضات محترم به اصول و اصطلاحات و حقوق مندرج در قانون اساسی است. براساس اصل ۱۵۶ یکی از وظایف قوه قضاییه احیای حقوق عامه عنوان شده است و از مصادیق بارز آن می‌توان به بسیاری از حقوق ملت که از بعد "عامه" برخوردار است و مصرّح در فصل سوم قانون اساسی است اشاره نمود. لذا چون قانون اساسی به‌عنوان قانون مادر، حق‌های زیادی را مورد تصریح و تضمین قانونی قرار داده است ضرورت دارد که در استدلال‌های قضایی به حق‌هایی که در قانون اساسی مورد پذیرش قانون‌گذار اساسی قرار گرفته است استناد جسته شود. از نقاط برجسته رأی شعبه بدوی می‌توان به عنایت قاضی محترم به این حقوق مصرّح در حقوق اساسی نام برد؛ اگرچه شایسته بود که به استنادات قانون اساسی آن نیز تمسک می‌گردید تا حقوق اساسی ما در آرای قضایی ظهور بیشتری یابد. استناد به لزوم شفافیت مبنی بر لزوم بالا بردن آگاهی‌های عمومی و مشارکت عامه مردم مندرج در اصل ۳ و ضرورت پاسخگویی مندرج در اصل ۸ و حقوق عامه مندرج در اصل ۱۵۶ را می‌توان در این زمره پنداشت که شایسته است قضات محترم به‌عنوان حق‌های قانونی به آن‌ها استناد نمایند.

۲.۲.۲. نهادهای صلاحیت‌دار جهت نظارت بر اخذ مجوز

درخصوص تکلیفی که شعبه بدوی بر عهده وزارت دادگستری واگذار نموده

است قابل ذکر است که همان طور که وزارت دادگستری نیز در لایحه دفاعیه خود بیان نموده است- براساس نظریه شماره ۴۲۱-۱۱/۰۹/۱۳۵۹ شورای نگهبان وظایف وزارت دادگستری را بر عهده شورای عالی قضایی محول نموده و وظایف این شورا نیز به موجب قانون اختیارات و وظایف رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۰۹ به رئیس قوه قضاییه واگذار شده است؛ لذا اجرای ماده ۲۱ قانون استقلال کانون وکلا مصوب ۱۳۳۳ بر عهده رئیس قوه قضاییه واگذار شده است. همچنین براساس قانون وظایف و اختیارات وزیر دادگستری مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۲۲ تکلیف مرتبطی با خواسته فوق یافت نمی شود. از این رو وزارت دادگستری در این موضوع مشمول تبصره ۳ از ماده ۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۲۹ نمی گردد. لذا شایسته بود که قاضی محترم بدوی استنادات قانونی خود را جهت ورود شکایت به وزیر دادگستری بیان می نمود اگرچه توجه شعبه تجدیدنظر به عدم تکلیف قانونی وزارت دادگستری با استدلالی که بیان شد ستودنی است.

از این نکته نیز نباید غافل گردید که اگرچه در تبصره ۳ ماده ۶ از قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، دستگاههای نظارتی را موظف می نماید که تخلفات مندرج در قانون فوق اعم از عدم ثبت مراحل صدور مجوز در دیدارگاههای عمومی را به هیئت مذکور در صدر ماده اعلام کنند و نهاد دادستانی نیز به عنوان یک دستگاه نظارتی شامل عمومات خطاب قانونی فوق می گردد اما به نظر می رسد که براساس تبصره ۲ از ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نهاد دادستانی از خطاب قانون عام فوق تخصیص داده شده و نیز تخصصاً خارج از خطاب تبصره ۳ از ماده ۶ قانون فوق الذکر است.

توضیح آن که براساس تبصره ۲ از ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، چون شکایت از "تصمیمات... سایر مراجع قضایی" قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست و دادستان نیز به عنوان مقام قضایی، دستورات قضایی وی امکان طرح در دیوان عدالت اداری را نخواهد داشت. از آن جا که ورود دادستان در مصادیق حقوق عمومی براساس ماده ۲۹۰ آیین دادرسی کیفری جزو تکالیف قضایی وی قرار داده شده است، لذا مصداق خواسته در این رأی از مصادیق

تصمیمات قضایی دادستان برشمرده می‌شود.

ضمن این‌که چون در رویه دیوان تمایزی میان فعل و ترک فعل مأمورین یا ادارات مشاهده نمی‌گردد و عدم اعلام جرم دادستان در پرونده مذکور ترک فعلی است که نوعی تصمیم متخذه از جانب یک مرجع قضایی محسوب می‌شود، لذا ماده فوق در قانون دیوان، سبب تخصیص تبصره ۳ از ماده ۶ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ خواهد گردید. شایسته بود که شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان، نسبت به طرفیت دادستان کل کشور برای خود قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دادسرای انتظامی قضات صادر می‌نمودند.

نکته دیگر آن‌که اگرچه دادستانی در دفاعیه خود با استناد به ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری، نظارت بر جرائم مربوط به اموال، مصالح و منافع ملی و خسارات وارده به حقوق عمومی که نیازمند طرح دعوا است را در حیطه صلاحیتی دادستان کل عنوان نموده است و براساس تفسیر مضیق از این ماده، الزامات مصرح قانونی در مورد لزوم ثبت مراحل اخذ مجوز توسط کانون وکلا را خارج از حیطه حقوق عامه تلقی نموده است، اما نگرش جامع قاضی محترم شعبه بدوی بر توسعه مفهوم حقوق عمومی به فرایندهایی که ایجاد شفافیت می‌نماید از حسن تفسیر گستره حقوق عامه توسط قاضی محترم حکایت می‌نماید. چراکه هر فرایند قانونی که می‌تواند حق شفافیت و یا دسترسی آزاد به اطلاعات را که از حقوق عمومی هستند، برای مردم تضمین نماید علاوه بر صراحت موجود در قوانین ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد و نیز انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، همچنین از باب وجوب عقلی مقدمه واجب قابلیت مطالبه توسط مقام دادستانی محترم را دارد.

آنچه نباید از آن مغفول شد توجه به جایگاه نظارتی سازمان بازرسی کل کشور در صیانت از حقوق عامه است. توضیح آن‌که همان‌طور که در تبصره ۳ ماده ۶ از قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، دستگاه‌های نظارتی را موظف می‌نماید که تخلفات مندرج در قانون فوق اعم از عدم ثبت مراحل صدور مجوز در دیدارگاه‌های عمومی را به هیئت مذکور در صدر ماده اعلام کنند و از آن‌جا که سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۱۷۴ و همچنین ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، سازمان نظارتی محسوب می‌شود لذا مشمول خطاب

تبصره ۳ از ماده ۶ قانون فوق قرار می‌گیرد و سازمان بازرسی موظف است تخلفات ناشی از عدم اعلام صدور مراحل اخذ مجوز در دیدارنگاه‌های عمومی را به هیئت مذکور در این قانون گزارش نماید. لکن از آن جا که خواسته، عدم ثبت در سامانه ایران مجوز است و خواهان نسبت به عدم انتشار در دیدارگاه‌های عمومی موضوع قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد خواسته‌ای ندارد لذا حکم شعبه بدوی خارج از موضوع شکایت صادر شده است و از موارد امکان اعاده دادرسی بند الف از ماده ۹۸ قانون دیوان عدالت اداری مبنی بر خارج بودن حکم صادره از موضوع شکایت لحاظ می‌گردد.

نکته دیگر آن که در بسیاری از موارد عدم اقدام و تصمیم مقتضی مامور دولتی نسبت به افراد، سبب سلب حقوق افراد می‌گردد و در روبه دیوان نیز تفاوتی بین ترک فعل و فعل مأمورین یا واحدهای دولتی لحاظ نگردیده است و براساس مواد ۱۰ و ۱۷ هر فرد ذی‌نفعی می‌تواند در دیوان طرح شکایت نماید و همچنین براساس تبصره ۳ از ماده ۶ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد که دستگاه‌های نظارتی را ملزم به گزارش تخلفات نموده است و عدم گزارش از ناحیه دستگاه‌های نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور تخلف محسوب می‌شود، لذا رأی شعبه بدوی به الزام سازمان بازرسی کل کشور بر انجام وظیفه قانونی موجه محسوب می‌گردد و استدلال شعبه تجدیدنظر قابل مناقشه است.

۲.۲.۳. ضرورت نظارت‌پذیری نهادهای نظارتی

اما در مورد استدلال شعبه تجدیدنظر مبنی بر "عدم امکان حق تعیین تکلیف" دستگاه‌های نظارتی مذکور قابل ذکر است که یکی از وجوه بیان تکالیف قانونی توسط قانون‌گذار، امکان حسابرسی هر نهاد در صورت سرپیچی از وظیفه قانونی است و هیچ نهادی مستثنی از نظارت نمی‌باشد چراکه امکان ایجاد حکومت توتالیتر توسط نهاد بدون ناظر دور از ذهن نیست.

همچنین براساس اصل هشتم قانون اساسی، دعوت به خیر و امر به معروف مردم نسبت به دولت از وظایف همگانی تلقی شده است لذا هر فردی باید نسبت به تخلفات اعم از فعل و ترک مسئولین دولتی امر به معروف نماید و هیچ مقامی مستثنی از این امر نمی‌باشد و ضمن این که براساس ماده ۱۵۶ قوه قضاییه مرجع

عام رسیدگی به شکایات محسوب می‌گردد و اگر حقی برای افراد به رسمیت شناخته شد، قوه قضاییه وظیفه استفاء آن حق را برعهده دارد و از آن‌جا که بر طبق ماده هفتم قانون اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین ماده ۳ قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد، حق دسترسی به اطلاعات دستگاه‌های مشمول و اطلاعات مربوط به اخذ مجوز برای مردم را به رسمیت شناخته است لذا تجدیدنظرخوانده صلاحیت مطالبه حق خود از دستگاه قضا را خواهد داشت و استدلال شعبه تجدیدنظر مبنی بر عدم حق تعیین تکلیف برای دادستانی کل کشور و سازمان بازرسی کل کشور و وزیر دادگستری از توجیه حقوقی برخوردار نیست. اما همان‌طور که در بند ششم نوشتار گذشت، اگرچه دیوان عدالت اداری صلاحیت بررسی تکالیف قضایی دادستان را ندارد اما مانعی وجود ندارد که تجدیدنظرخوانده از مراجع نظارتی بر دادستان، مانند دادرسی انتظامی قضات به واسطه تسلیم شکایت از این مرجع امتناع ایشان از انجام وظایف قانونی خود را مطالبه نماید.

نتیجه

باتوجه به مراتب فوق به نظر می‌رسد که رأی شعبه بدوی نسبت به الزام دادستان کل کشور و وزارت دادگستری از اتقان کافی برخوردار نبوده است و همان‌طور که شعبه محترم تجدیدنظر نیز به رد آن مبادرت ورزیده است، قابل نقض است. اما براساس تبصره ۳ ماده ۶ از قانون ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که دستگاه‌های نظارتی را موظف می‌نماید تا عدم ثبت مراحل صدور مجوز در دیدارگاه‌های عمومی را به هیئت مذکور در صدر ماده اعلام کنند و از آن‌جا که سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۱۷۴ و همچنین ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، سازمان نظارتی محسوب می‌گردد لذا مشمول خطاب تبصره ۳ از ماده ۶ قانون فوق قرار می‌گیرد و سازمان بازرسی موظف است تخلفات ناشی از عدم اعلام صدور مراحل اخذ مجوز در دیدارگاه‌های عمومی را به هیئت مذکور در این قانون گزارش نماید و عدم گزارش سازمان بازرسی کل کشور نسبت به تخلف کانون وکلا، ترک فعل محسوب می‌گردد. بنابراین رأی شعبه بدوی در رابطه با الزام سازمان بازرسی کل کشور بر خواسته شکایت از اتقان کافی

برخوردار است و رأی شعبه تجدیدنظر نسبت به رد شکایت به طرفیت سازمان بازرسی کل کشور مخدوش به نظر می‌رسد.

ضمن این‌که به‌صورت کلی می‌توان بیان کرد که دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضایی می‌تواند نقش مؤثری در جلوگیری از نقض حقوق عامه ایفا نماید. الزام مدیران به انجام تکالیف قانونی خود را می‌توان یکی از مهم‌ترین این اقدامات برشمرد. نهادهایی مانند سازمان بازرسی کل کشور یا مدیران دستگاه‌های دولتی از جمله افرادی هستند که دیوان عدالت اداری با استفاده از ظرفیت خود می‌تواند، مصادیق حقوق عامه‌ای که دستگاه‌ها به آن‌ها ورود نکرده‌اند را شناسایی نموده و با الزام دستگاه از نقض حقوق عامه جلوگیری به عمل آورد.



منابع

- پژوهشگاه قوه قضائیه، نشست علمی (۱۳۹۴)، توسعه مفهوم ذی نفع در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری، تدوین: مهدی مهدوی زاده، ناظر علمی: عباس توازنی زاده.

