

نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

ولی رستمی^۱، سیدمجتبی حسینی پور اردکانی^{۲*}

۱- دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۱/۲۵

دریافت: ۱۳۹۱/۱۱/۲۶

چکیده

نظارت قضایی و حاکمیت قانون نسبت به سازمان‌ها و مقامات عمومی از جمله شاخصه‌های نظام‌های مردم‌سالار و تضمین‌کننده حقوق فردی و اجتماعی افراد جامعه به شمار می‌آیند. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به عنوان یکی از مصادر امور عمومی که با برخورداری از اقتدار ناشی از قدرت عمومی دارای جایگاهی معتنا به در صحنه‌های مختلف امور اجتماعی و اداره امور عمومی جامعه گردیده‌اند از این امر مستثنی نمی‌باشند. نظارت قضایی بر اینگونه مؤسسات می‌تواند ابزار مؤثری در پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مؤسسات مزبور و تضمین حقوق افراد در برخورد با این مؤسسات به شمار آید. برای تحقق چنین هدفی وجود حاکمیت قانون و معیارهای بنیادین آن در خصوص نظام حقوقی این مؤسسات از ضروریات می‌باشد. لیکن با بررسی مؤلفه‌های حاکمیت قانون نسبت به این مؤسسات مشاهده می‌شود که در این خصوص مؤسسات مزبور از ضعف اساسی برخوردار می‌باشند.

مقاله حاضر سعی دارد با بررسی مفهوم حاکمیت قانون و عناصر بنیادین آن به عنوان اساس نظارت قضایی و اعمال این معیارها در خصوص نظام حقوقی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، به بررسی نظارت قضایی بر این مؤسسات بپردازد.

کلیدواژه‌ها: نظارت قضایی، حاکمیت قانون، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تحدید قدرت، دیوان عدالت اداری.

مقدمه

امروزه مؤسسات عمومی به صورت عام و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به گونه‌ای خاص در راستای انجام مسئولیت‌ها و نیل به اهداف خود وظایف و مسئولیت‌های گسترده و متنوعی را عهده‌دار می‌باشند. این مؤسسات به همین منظور واحدهای متعددی را برای ارائه خدمات مورد نظر تأسیس نموده و برای انجام این وظایف افراد زیادی را با نظام خاص خود به خدمت منصوب نموده‌اند. از طرف دیگر گسترش مؤسسات مزبور و دخالت‌های وسیع آنها در امور اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... مردم، موارد برخورد بین مردم و مؤسسات مزبور را امری اجتناب‌ناپذیر ساخته است و چه بسا افرادی از تصمیمات و اقدامات واحدهای مزبور متضرر شوند. این مؤسسات همچنین دارای برخی صلاحیت‌های آئین‌نامه‌ای در خصوص وظایف و اختیارات خود در چارچوب اصل تخصص خویش می‌باشند. بدین صورت که مکلف و یا مجاز به وضع مقررات و نظاماتی در زمینه تعیین روش‌های اجرای قانون و یا اساس نامه و تعیین خط مشی و حتی قواعدی مبنی بر ایجاد رابطه حق و تکلیف مدار میان خود و مردم می‌باشند. علاوه بر این موارد، برخی از این نهادها دارای مراجع نظارتی و انضباطی خاصی می‌باشند که دارای صلاحیت‌های صدور حکم و حل و فصل برخی اختلافات می‌باشند. فلذا با توجه به این اقتدارات وسیع، امکانات، منابع مالی و انسانی فوق‌العاده‌ای که در اختیار این مؤسسات قرار گرفته است زمینه انحراف و سوء استفاده این مؤسسات از اقتدارات عمومی همواره وجود دارد. مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های این مؤسسات و مقامات آنها به قواعد از پیش تعیین شده نخستین گامی است که می‌تواند از این امر جلوگیری کند. در همین جهت قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی برای نخستین بار علی‌رغم پیشینه آنها در نظام اداره امور عمومی کشور، درصدد ارائه تعریفی از این مؤسسات برآمد. ماده (۵) قانون مذکور در تعریف این مؤسسات مقرر داشت: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخص هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شود». به موجب تبصره این ماده، فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. اما این تعریف که تا تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی تنها تعریف ارائه شده از این

مؤسسات در قوانین ما بود، با تعریف این مؤسسات در قانون جدید، دچار کمی تغییر شد. طبق تعریف ماده (۳) قانون مزبور از مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». علاوه بر تعاریفی که قوانین مذکور در جهت تعیین محدوده و چارچوب این مؤسسات نموده‌اند، قوانین و مقررات متعددی در جهت ترسیم محدوده و صلاحیت مؤسسات مزبور مقرر گردیده‌اند، اما آیا صرف ترسیم قلمرو اختیارات این مؤسسات برای مقید ساختن اعمال آنها و حفظ حقوق شهروندان در ارتباط با مؤسسات مزبور کفایت می‌کند؟ در پاسخ باید گفت هرچند ترسیم حدود اختیارات این مؤسسات در چارچوب حاکمیت قانون می‌تواند گامی بنیادین در راستای محدود ساختن این مؤسسات به شمار آید، اما دستیابی به چنین هدفی بدون وجود سازوکارهای دقیق و کارآمد نظارت قضایی ناممکن است. نظارت قضایی به طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت دار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نمایند (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۶) و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور همچنین مصوبات و آئین نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازند (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۲۱).

بنابراین نظارت قضایی بر اعمال دولت (در معنای عام) و حاکمیت قانون دو مفهوم در هم تنیده‌اند که تحقق یکی بدون دیگری امکان پذیر نمی‌باشد (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۱) بر همین اساس در این نوشتار ابتدا به بحث و بررسی مختصری در خصوص حاکمیت قانون و بررسی آن در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پرداخته و سپس چگونگی اعمال نظارت قضایی بر این مؤسسات را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱- حاکمیت قانون

امروزه نهادمند شدن روابط در جامعه و تحقق حاکمیت قانون به عنوان یکی از شاخصه‌های جوامع مردم سالار و توسعه یافته و عامل تضمین آزادی‌های اساسی و حقوق فردی به شمار می‌رود. بر همین اساس تضمین‌های قانون اساسی و واقعی برای تحقق این

اصل و حمایت از حقوق بنیادین مردم از لوازم ضروری به شمار می‌آید. مطابق یک تعریف جامع، حاکمیت قانون عبارت است از حکومت قواعد حقوقی منصفانه، عادلانه، غیرشخصی، کلی و نوعی از پیش تعریف و منتشر شده به جای حکومت اراده و تمایلات شخصی افراد. بر این اساس اصول و معیارهای کلی، نوعی و بدون ابهام، صلاحیت و حدود اختیارات کارگزاران عمومی را از پیش و به صورت ایجابی و نسبتاً پایدار تعیین می‌کنند و بدین ترتیب کارگزاران عمومی مکلف هستند کلیه اقدامات و تصمیمات خود را مستند و مدلل سازند. به علاوه مقامات عمومی می‌بایست صلاحیت‌ها و اختیارات خود را با رعایت انصاف رویه‌ای و در جهت اهداف مقنن اعمال کنند (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۰ و Morita, Zaelke; 2007: 16).

از این دیدگاه نظام حاکم بر اداره جامعه می‌بایست در پرتو حاکمیت قوانینی منصفانه، نوعی و از پیش تعیین شده باشد و به منظور حفظ حقوق بنیادین انسان‌ها و آزادی‌های عمومی و همچنین مشروعیت بخشیدن به اعمال مسئولان کشور اصل حاکمیت قانون به رسمیت شناخته شده و لوازم تحقق آن به صورت اصولی غیرقابل تخلف پیش بینی گردد (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۰).

با نگاهی به مفهوم ارائه شده از حاکمیت قانون می‌توان دو دسته شاخص را برای حاکمیت قانون به عنوان اساس نظارت قضایی برشمرد. دسته اول موازین محوری و ذاتی حاکمیت قانون می‌باشند که بدون آنها صحبت از قانون به عنوان بنیاد حاکمیت قانون بی‌فایده خواهد بود. به صورت مختصر این شاخصه‌ها عبارتند از عام بودن قانون، علنی بودن قوانین، عطف به ماسبق نشدن قوانین، وضوح و قطعیت قوانین، قابلیت اعمال و کارآمدی قوانین، ثبات و استمرار قوانین و... (Wade, 2004: 22 و Timothy, 1999: 4).

اما دسته دوم اصولی هستند که برای اعمال معیارهای دسته نخست ضروری می‌باشند. نظیر تحت قانون بودن حکومت، نظارت پذیری مقامات و سازمان‌های عمومی، رده بندی هنجارهای حقوقی و تضمین آن، تحدید قدرت و اعمال حقوق رویه‌ای.

این شاخص‌ها به عنوان معیارهایی عینی برای ارزیابی و اندازه گیری تحقق و تعیین حاکمیت قانون در نظام حاکم بر جامعه و همچنین میزان انحراف از این اصل مورد شناسایی قرار می‌گیرند و فقدان و مخدوش بودن هر یک از این ضابطه‌ها مانع از تحقق اصل حاکمیت قانون و بالتبع نظارت قضایی بر قدرت عمومی خواهد بود. حال پس از

بررسی مختصر حاکمیت قانون به بررسی نحوه نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به عنوان یک نهاد عمومی می‌پردازیم.

۲- بررسی حاکمیت قانون نسبت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

همان گونه که حاکمیت قانون، هر یک از قوای کشور اعم از قانون گذاری، اجرایی و قضایی را ملزم به پیروی از موازین غیرشخصی، عمومی، منصفانه، صریح و با ثبات می‌نماید، همان طور هم این موازین را بر سطوح میانی و خرد نظام سیاسی و اجرایی کشور اعمال می‌کند. بدین لحاظ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از این اصل مستثنی نمی‌باشند. به همین دلیل شناسایی و درک صحیح و چگونگی اعمال اصل حاکمیت قانون نسبت به مؤسسات مزبور به عنوان عامل اساسی تنظیم و تحدید این مؤسسات و مبنای نظارت قضایی بر آنها محسوب می‌گردد. بنابراین در این قسمت ابتدا به بررسی حاکمیت قانون نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌پردازیم و سپس در ادامه چگونگی نظارت قضایی بر این مؤسسات را مورد بحث قرار خواهیم داد. اگر نگاهی جامع نسبت به نظام حقوقی این مؤسسات داشته باشیم، مشاهده می‌شود که برخی از مؤلفه‌های بنیادین حاکمیت قانون نسبت به این مؤسسات از یک ضعف اساسی برخوردارند، که در اینجا به اساسی ترین آنها اشاره خواهیم داشت.

۱. همان گونه که اشاره کردیم «عام بودن قانون» به نحوی که کلیه افراد و گروه‌ها و تمام وضعیت‌ها را تنظیم کند یکی از بنیادهای اساسی حاکمیت قانون به شمار می‌آید (Wade, 2004: 22). حال آیا این امر نسبت به نظام حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی نیز صادق می‌باشد؟ تصویب قانون محاسبات عمومی و تعریف مندرج در ماده (۵) این قانون در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را می‌توان نخستین گام اساسی قانون گذار، جهت تحت شمول قوانین عام قرار دادن این مؤسسات تلقی نمود. به موجب تبصره این ماده فهرست این مؤسسات باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. مجلس نیز در اجرای تبصره مذکور قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را به صورت ماده واحده‌ای به تصویب رساند. اما آنچه که در این خصوص تا اندازه‌ای می‌تواند قابل تأمل باشد، تبصره ۲ این ماده واحده می‌باشد. به موجب این تبصره اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له

خواهد بود.

۲. از جمله موازین دیگری که در نظم مبتنی بر حاکمیت قانون از اهمیت بسزایی برخوردار می‌باشد «وضوح قوانین» است. چرا که ابهام و عدم تعین قانون نهایتاً منجر به سوء استفاده مقامات عمومی از اختیارات و صلاحیت‌های خود می‌گردد (Timothy, 1999: 1). اما با نگاهی به نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ابعاد گوناگون آن مشخص می‌گردد که نظام حقوقی مزبور از جنبه‌های گوناگونی نظیر صلاحیت، نظام مالی، تشکیل و انحلال و... از ابهامات فراوانی برخوردار است، که این امر حاکمیت قانون نسبت به این مؤسسات را با چالشی اساسی روبرو می‌سازد. توضیح آنکه در بحث صلاحیت‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی آنچه قابل تأمل است عدم تعیین چارچوب و مصادیق دقیق این صلاحیت‌ها و ذکر عناوین کلی، بدون تعیین راهکارها در قوانین و مقررات مربوط به این مؤسسات می‌باشد. در حالی که ذکر عناوین و موضوعات کلی، به خصوص در مورد نهادهای غیرمتمرکزی که اصل اساسی در خصوص تعیین محدوده صلاحیت آنها اصل تخصص می‌باشد می‌تواند دامنه اعمال قدرت و صلاحیت آنها را برخلاف نظر قانون گذار توسعه دهد. در زمینه نظام مالی و همچنین تشکیل و انحلال این مؤسسات نیز عدم وضوح در رابطه با احکام قانونی و مقام صالح جهت این امر، زمینه تعیین و تنظیم نظام حقوقی این مؤسسات را با مشکل مواجه می‌کند چرا که این مقام موجد است که در این زمینه به اتخاذ تصمیم می‌پردازد و صلاحیت‌ها و چارچوب این امور را تعیین می‌کند.^(۱)

۳. از جمله معیارهای دیگری که برای حاکمیت قانون برشمردیم «تحدید قدرت» بود. بر اساس این معیار نهادهای اعمال قدرت عمومی می‌بایست تنها به اعمال صلاحیت‌های معین و از پیش تعیین شده بپردازند و اختصاص صلاحیت‌های کلی و بدون چارچوب دقیق به نهادهای حاکمیت با اصل حاکمیت قانون در تعارض می‌باشد (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۴). حال آیا این امر می‌تواند با صلاحیت‌های کلی و بدون چارچوب دقیق این مؤسسات در برخی موارد و بعضاً صلاحیت‌های کلی مقامات قوه مرکزی در اعمال قیومیت نسبت به این مؤسسات سازگار باشد؟

۴. وجود «حقوق رویه‌ای» نیز از جمله معیارهای دیگر حاکمیت قانون به شمار می‌رفت. در حالی که همان گونه که در مباحث آتی به آن خواهیم پرداخت عدم صلاحیت

جامع و کامل دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تخصصی رسیدگی به دعاوی اداری نسبت به تمامی شکایات از این مؤسسات و همچنین اطالۀ دادرسی در این مرجع و عدم دسترسی کافی به آن به دلیل محدودیت شعب آن منجر به تضعیف حاکمیت قانون نسبت به این مؤسسات گردیده است.

با توجه به مراتب مذکور مشاهده گردید که نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در برخی از جنبه‌ها در تطابق کامل با موازین حاکمیت قانون قرار ندارد. اما تردیدی هم وجود ندارد که هیچ جامعه‌ای به طور کامل به حاکمیت قانون نائل نمی‌گردد (Timothy: 1999: 1). حال علی‌رغم این نقصان حاکمیت قانون با توجه به تعریف ارائه شده از نظارت قضایی و توضیحی که پیرامون ارتباط حاکمیت قانون و نظارت قضایی به عنوان لازم و ملزوم یکدیگر بیان شد می‌توان در خصوص نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قائل به وجود نظارت قضایی بر این مؤسسات شد؟ در پاسخ باید گفت هرچند نمی‌توان انتظار داشت نظارت قضایی نسبت به این مؤسسات به تمام اهداف مورد نظر خود به نحو احسن و اکمل نائل گردد، اما به هر حال وجود سازوکارهای نظارت قضایی قابل ملاحظه نسبت به این مؤسسات قابل چشم پوشی نیست و می‌توان از ابزارهای پیش‌بینی شده جهت نظارت قضایی بر این مؤسسات بهره جست. بنابراین در ادامه این مبحث به بررسی سازوکارهای نظارت قضایی نسبت به این مؤسسات می‌پردازیم.

۳- نحوه نظارت قضایی نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

به‌طور کلی سازوکار نظارت قضایی بر سازمان‌ها و مقامات عمومی در کشور ما تابع اصل دوگانگی قضایی است. بدین صورت که دستگاه‌ها و مقامات اداری یا تابع رسیدگی دادگاه‌های عمومی هستند و یا مسائل آن بوسیله مراجع اختصاصی اداری که تحت نظارت عالی دیوان عدالت اداری قرار دارند مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. قاعده کلی در باب دوگانگی قضایی این است که اختلافات ناشی از فعالیت‌های اداری و عمومی دولت که مربوط به خدمات عمومی هستند و میزانی از نفع و مصلحت عمومی را در برمی‌گیرند در صلاحیت مراجع اداری و اختلافات ناشی از آن دسته از فعالیت‌های دولت که همانند

اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی انجام می‌گیرند و برای انجام آنها از قدرت و امتیازات عمومی استفاده نمی‌شود در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. قانون اساسی ما نیز، دیوان عدالت اداری را به منظور رسیدگی به اختلافات ناشی از فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی تأسیس نموده است. این تأسیس در کنار وظیفه دادگاه‌های عادی به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات نشان می‌دهد که قانون اساسی اصل دوگانگی قضایی را به رسمیت شناخته است (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۲ و ۳۳). البته لازم به ذکر است که دادگاه‌های عمومی نیز در قالب عدم اجرای مصوبات دولتی خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده، دارای صلاحیت‌هایی در زمینه رسیدگی به امور عمومی می‌باشند. آنچه که در این جا مد نظر ما می‌باشد نظارت نسبت به فعالیت‌های اداری و عمومی سازمان‌های عمومی که مربوط به خدمات عمومی و اداری بوده می‌باشد. البته لازم به ذکر است که نوع دیگری از نظارت نیز براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری (موضوع اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی) نسبت به مؤسسات عمومی وجود دارد که از طریق سازمان بازرسی کل کشور اعمال می‌شود. اما این نظارت را بیشتر می‌توان یک نوع نظارت از طریق دستگاه قضایی دانست تا نظارت قضایی به معنای اخص، به این صورت که سازمان بازرسی کل کشور خود مستقیماً به اعمال نظارت قضایی نمی‌پردازد (علی رغم برخی از صلاحیت‌های قضایی که قانون نسبت به بازرسان دارای پایه قضایی قائل گردیده است)، اما نقش بسزایی در اعمال نظارت قضایی نسبت به سازمان‌ها و مقامات اداری و از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ایفا می‌کند. بدین طریق که اصولاً گزارش تخلفات و احیاناً نقض قوانین و مقررات از سوی مؤسسات عمومی و مقامات آنها از طریق بازرسان این سازمان به مراجع صالح جهت بررسی ارجاع می‌شود و مراجع مربوط نیز مکلف به رسیدگی نسبت به این موارد می‌باشند.

بنابراین ما در این مبحث ابتدا به بررسی نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی خواهیم پرداخت و در ادامه صلاحیت دادگاه‌های عمومی و یا به عبارتی قضات دادگاه‌ها را در نظام نظارت قضایی بر این مؤسسات مورد بحث قرار خواهیم داد.

۳-۱- نظارت دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

مبنای تأسیس دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه عالی اداری را می‌توان در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی مشاهده نمود. به موجب این اصل «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» مضاف بر آن قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، رسیدگی به درخواست ابطال مقررات دولتی مخالف شرع، قانون و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را در صلاحیت دیوان مذکور قرار داده است.

در این قسمت ما ابتدا صلاحیت دیوان عدالت اداری و دامنه این صلاحیت‌ها را مورد بررسی قرار خواهیم داد و در ادامه، به صلاحیت دیوان نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی خواهیم پرداخت.

۳-۱-۱- صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

صلاحیت‌های دیوان در قالب مواد (۱۳) و (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح گردیده‌اند.

ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری، در مقام بیان صلاحیت‌های شعب دیوان، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و مأموران آنها در امور راجع به وظایف آنها، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها و رسیدگی به کلیه شکایات استخدامی را در صلاحیت شعب دیوان دانسته است.

ماده (۱۹) قانون مزبور نیز 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 اجراء قوانین و مقررات یا

خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض صادره از شعب دیوان و در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آراء مشابه متعدد صادر شده باشد، را در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار داده است.

مشاهده می‌شود که قانون‌گذار صلاحیت‌های نسبتاً گسترده‌ای را در خصوص نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به واحدهای دولتی قائل گردیده است. به گونه‌ای که تمام اعمال و اقدامات این واحدها را مشمول صلاحیت نظارتی دیوان دانسته است. اما آنچه که جای بحث و بررسی دارد دامنه این صلاحیت‌ها می‌باشد. به عبارتی دیوان قادر به اعمال این صلاحیت‌ها نسبت به چه سازمان‌ها و مقاماتی می‌باشد؟

ماده (۱۳) قانون دیوان با ذکر مصادیقی از واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و همچنین ماده (۱۹) با عنوان آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها سعی در بیان دامنه صلاحیت دیوان نموده‌اند. اما پرسشی که در اینجا مطرح می‌گردد چیستی مفهوم واحدهای دولتی می‌باشد. آیا منظور از واحدهای دولتی صرف مصادیق و موارد بیان شده می‌باشد؟ در این صورت چه معیاری در تعیین این موارد لحاظ شده است؟ برای مثال رسیدگی به تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و یا نسبت به نظامات و آئین‌نامه‌های شهرداری‌ها به عنوان بخشی از مؤسسات عمومی غیردولتی پذیرفته شده است. اما روشن نیست که چرا امکان شکایت از سایر این مؤسسات و یا نظامات آنها پیش بینی نگردیده است. آیا ماهیت این نهادها متفاوت می‌باشد؟ بنابراین شناخت و تبیین مفهوم دولت ضروری‌ترین گام در جهت تعیین محدوده صلاحیت‌های دیوان عدالت قلمداد می‌گردد.

همانگونه که می‌دانیم واژه «دولت» در ادبیات حقوقی ما به معانی مختلفی به کار می‌رود، که یکی از آنها «قوة مجریه» می‌باشد و در خیلی از موارد نیز منظور از کلمه دولت «حکومت» به معنای تمام ساختار آن اعم از قوای سه‌گانه و حتی نهادهای عمومی خارج از قوای سه‌گانه است. بنابراین در این معنی، مقصود از نهاد یا واحد دولتی، نهاد حکومتی یا عمومی (غیرخصوصی) می‌باشد (اسدیان، ۱۳۸۶: ۱۰۳). این دو برداشت

متفاوت از اصطلاح دولت باعث پیدایش دو نظر متفاوت در خصوص صلاحیت دیوان گردیده است.

اول) نظریه حصر محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری به قوه مجریه: مطابق این نظر، دیوان عدالت اداری تنها می‌تواند نسبت به اعمالی که از سوی قوه مجریه انجام می‌شود و همچنین مقررات و نظاماتی که توسط قوه مزبور تصویب می‌شود، اعمال نظارت کند و دیوان منحصرأ مرجع رسیدگی به شکایت‌های مردم از تصمیمات و اقدامات و مقررات مصوب قوه مجریه است و نسبت به اعمال سایر قوا و نهادهای دیگر حق اعمال صلاحیت و نظارت ندارد. به دلیل اینکه اولاً مقصود از دولت و واحدهای دولتی و مأموران دولت در حقوق اداری «قوه مجریه» است و مقایسه اصطلاحاتی که مقنن در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی و همچنین در ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری به کاربرده بیانگر دولت به معنای «قوه مجریه» است (محمودی، ۱۳۸۰: ۴۶). ثانیاً مشاهده اقسام واحدهای دولتی مذکور در قسمت الف از بند یک ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری و ماهیت حقوقی و نحوه تأسیس و اداره هر یک از آنها حکایت از انطباق انحصاری آنها به نهادها و تشکیلات اداری و اجرایی کشور یعنی قوه مجریه دارد (واسعی، ۱۳۷۷: ۲۸۸). همچنین می‌توان به اظهارات موجود در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز اشاره کرد که «واحدهای دولتی و ادارات» را مصداق واحدهایی که مورد شکایت و اعتراض مردم قرار می‌گیرند می‌داند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج سوم: ۱۶۵۳).

دوم) نظریه گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به تمام سازمان‌های اداری و عمومی: براساس این نظریه کلیه قوای حاکم، نهادها، تشکیلات، سازمان‌ها، شرکت‌ها و انواع مختلف مؤسسات عمومی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی وابسته به آنها و حتی مؤسسات عام المنفعه که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانون‌گذار ایجاد و مستقیماً به وسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت قوای مرکزی اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء بودجه کل کشور و از طریق خزانه کل کشور یا وجوه عمومی تأمین و اموال آنها اموال عمومی محسوب می‌گردد، اجزاء و پیکره حکومت یا دولت به معنای وسیع کلمه را تشکیل می‌دهند و بر این اساس قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه و تمام سازمان‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته به آنها و همه واحدهای مذکور که تشکیل، اداره یا انحلال آنها از

قلمروی اراده و ابتکار شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی خارج است در محدوده قلمرو دولت می‌باشد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۶). طرفداران این نظریه در اثبات نظر خویش به بیان دلایلی همچون فلسفه ایجاد دیوان در رسیدگی به دادخواهی مردم از تصمیمات و اقدامات کلیه تشکیلات دولتی در معنای وسیع کلمه و احقاق حقوق تضييع شده آنها، موافق موازین قانونی و جلوگیری از تجاوز به حریم قانون (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۴۰) و شمول نظام اداری نسبت به امور اداری کلیه نهادهای حکومتی (انصاری، ۱۳۷۷: ۴۵) و... اشاره می‌کنند. براساس این نظریه که بر پایه ماهیت حقوقی تصمیمات و اقدامات و مقررات مورد شکایت و اعتراض می‌باشد، واحد دولتی، واحدی است که جز در امور خاص تقنینی و قضایی ظاهر می‌شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۴۰) و نظامات دولتی هر نوع مصوبه و دستورالعمل و مقرره‌ای است که مادون قانون تلقی می‌گردد.

اما درخصوص اینکه کدام یک از نظریات ذکر شده صحیح می‌باشد و کدام مجری است، شاید نتوان پاسخ قاطع و واحدی ارائه داد. همین امر موجب شد که شورای نگهبان در مقام تفسیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی در پاسخ به استفسار رئیس قوه قضائیه در خصوص مفهوم واژه «دولتی» اعلام دارد که مقصود از تعبیر «دولتی» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم، «قوه مجریه» می‌باشد.^(۲) هر چند این تفسیر مربوط به اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی می‌باشد اما به نظر می‌رسد که شورای محترم نگهبان در خصوص اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی نیز به همین نظر اعتقاد داشته باشد. چرا که شورای مزبور در هنگام بررسی لایحه جدید قانون دیوان عدالت اداری، ماده (۱۳) مصوبه مجلس را به دلیل اینکه شامل اقدامات و تصمیمات واحدهای عمومی غیردولتی نیز می‌شود مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی دانست.^(۳) بنابراین مطابق تفسیر و نظر شورای نگهبان صلاحیت دیوان منحصر به رسیدگی به اعمال قوه مجریه می‌باشد.

با تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری تفسیر شورای نگهبان عمدتاً در قالب تبصره ماده (۱۹) ظهور یافت. به موجب تبصره مذکور «رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی» از شمول صلاحیت دیوان خارج گردید. اما قبل از صدور این نظر تفسیری، دیوان عدالت اداری

درخصوص حوزه صلاحیت خود عملکردهای متفاوت و گاه متعارضی داشته است. اما در یک روند کلی تا پیش از صدور این نظریه تفسیری از سوی شورای نگهبان، رویه عملی دیوان نشان می‌دهد که بنا به مقتضیات نظارت خود را به تصمیمات و مقررات نهادهای دولتی خارج از قوه مجریه تسری داده است. این نهاد که به تصریح ماده (۱۹) قانون خود (ماده ۲۵ قانون سابق دیوان) مرجع مطابقت آئین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات مرجع مربوط است، مقررات سازمان‌های خارج از قوه مجریه و وابسته به قوه قضائیه نظیر سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و شورای عالی قضایی (پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸) را به دفعات مورد نظارت قرار داده است.^(۴)

۳-۱-۲- صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

پس از بررسی چارچوب صلاحیت دیوان عدالت اداری نوبت به بررسی صلاحیت دیوان در نظارت بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌رسد. آنچه که در اینجا مورد بحث ما می‌باشد این است که آیا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز مشمول این موارد نظارتی می‌باشند یا به عبارتی تحت عنوان واحدهای دولتی قرار می‌گیرند؟ همان گونه که ذکر گردید ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری از مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی به عنوان بخشی از مؤسسات عمومی به صورت مطلق نام برده است، اما در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی چنین تصریحی وجود ندارد و تنها به ذکر مصادیقی از آنها نظیر شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی اکتفا شده است. در ماده (۱۹) نیز تنها به ذکر آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها بسنده شده است. مشاهده می‌شود که شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی به گونه‌ای به صراحت مشمول نظارت دیوان قرار گرفته‌اند. حال آیا این به معنی عدم شمول نظارت دیوان نسبت به سایر مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشد؟ این مسئله در زمان حکومت قانون سابق نیز وجود داشت و قانون‌گذار با تصویب قانون تفسیر ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱، صلاحیت دیوان را نسبت به این مؤسسات مورد شناسایی قرار داد. مسئله مزبور در لایحه قانون جدید دیوان مطرح گردید و به موجب بند یک ماده (۱۳) لایحه مزبور «رسیدگی به

شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به اقدامات و تصمیمات واحدهای اداری قوای سه گانه و نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات بعدی آن» در صلاحیت دیوان قرار گرفت. اما همان گونه که بیان کردیم این بند مورد ایراد شورای نگهبان واقع گردید و در مرحله آخر نیز به شکل کنونی به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. حال با قانون جدید، نظارت دیوان نسبت به این مؤسسات چه وضعیتی خواهد داشت؟ آیا دیوان مطابق نظر شورای نگهبان قادر به اعمال صلاحیت نسبت به این مؤسسات نمی‌باشد؟ تفاوت شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی به عنوان بخشی از مؤسسات عمومی غیردولتی با سایر این مؤسسات در چیست که این واحدها مشمول نظارت دیوان قرار گرفته اند، ولی سایر مؤسسات عمومی غیردولتی خارج از این صلاحیت واقع شده‌اند؟ در مقام پاسخ ابتدا باید با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان و قانون دیوان به این موضوع پرداخت و در ادامه رویه دیوان را در این خصوص مورد توجه قرار داد.

همان طور که بیان داشتیم به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان منظور از تعبیر «دولتی» در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی «قوة مجریه» می‌باشد. حال آیا مؤسسات عمومی غیردولتی با این تفسیر در چارچوب قوة مجریه قرارخواهند گرفت؟ به عبارت دیگر منظور از قوة مجریه چیست؟ اصطلاح «قوة مجریه» در رسالات متفکران قرن هجدهم تا زمان حاضر برای نشان دادن کلیه افراد و دستگاه‌هایی به کار رفته است که عملکردشان جنبه اجرائی دارد. به عبارت دیگر مسئولیت اجرای قوانین و مقررات و حفظ انتظامات و تأمین نیازمندی‌های عمومی جامعه را بر عهده دارند، که مجموع آنها را قوة مجریه در مفهوم کلی و وسیع آن می‌نامند و تحت سرپرستی و نظارت هیأت وزیران عهده‌دار انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله می‌باشند. لیکن امروزه با توجه به طیف گسترده وظایف، اختیارات و عملکردهای متنوع و مبسوطی که زیر عنوان امور اجرائی در بطن قوة مجریه جای می‌گیرد و با توسعه و پیشرفت تمدن و تحولات شگرف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و رشد روزافزون جمعیت و افزایش سطح توقع جامعه و ناتوانی بخش خصوصی در ارائه خدمات عمومی مورد نیاز مردم، لزوم مداخله دولت در امر تولید و توزیع کالا و سایر خدمات عمومی ضروری می‌باشد و از این رو به تدریج بر تنوع و حجم تکالیف دولت

افزوده می‌شود. توفیق در انجام این مسئولیت عظیم مستلزم برخورداری از وسائل و امکانات مادی متناسب و با بهره‌گیری از سازوکارهای تقسیم کار می‌باشد. بدین منظور قانون‌گذار با تأسیس تشکیلات، سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و اجرایی عدیده و تعیین وظایف و مسئولیت‌های هر یک از آنها و اعطاء امکانات مالی، مادی و اختیارات و امتیازات خاص به آنها، تسهیلات لازم را فراهم ساخته و در اختیار قوه مجریه قرار داده است تا اهداف مقنن را در ارائه مطلوب خدمات عمومی، جامه عمل بپوشاند. بنابراین امروزه با توجه به جایگاه و اهمیت قوه مجریه و گستردگی فعالیت‌های آن می‌توان به آن نام «دستگاه حکومتی» را داد و آن را مجموعه‌ای پنداشت که تجسم بخش تقریباً تمامی نهادهای حکمرانی می‌باشد (قاضی، ۱۳۷۰: ۵۴۸). بنابراین قوه مجریه در این مفهوم به گونه‌ای می‌بایست در بر گیرنده «کلیه نهادها، تشکیلات، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و انواع مختلف مؤسسات عمومی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و حتی عام المنفعه را که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانون‌گذار ایجاد و مستقیماً بوسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت استصوابی و قیمومیت آنها اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء اموال عمومی محسوب و از طریق خزانه دولت یا وجوه عمومی تأمین می‌گردد»، باشد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۶).

قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ماده (۵) خود با توجه به همین مبانی در یک تعریف گسترده از دستگاه‌های اجرایی، «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی» را دستگاه اجرایی قلمداد نموده است.

بنابراین مشاهده می‌شود که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز به گونه‌ای در چارچوب مفهوم ارائه شده از «قوه مجریه» قرار می‌گیرند. اما به نظر می‌رسد که برداشت شورای نگهبان نسبت به مفهوم «قوه مجریه» برداشتی مضیق بوده و با مفهوم مذکور در بالا متفاوت باشد. چرا که از سویی شورای مزبور، ماده (۱۳) پیش نویس را به دلیل در بر گرفتن مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مغایر با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی قلمداد نموده است و از سوی دیگر شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی را از مصادیق

واحدهای دولتی می‌شناسد. به نظر می‌رسد شورای نگهبان با توجه به کارکرد و اینکه تأسیس و اداره شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی از حوزه فعالیت افراد عادی خارج بوده و به حکم قانون تشکیل و زیر نظر وزارت کشور (در خصوص شهرداری‌ها) و یا مقامات دیگر قوه مرکزی (نظیر مقام معظم رهبری و رئیس جمهور) می‌باشند، در ردیف سایر واحدهای دولتی قلمداد نموده است. اما آنچه که قابل تأمل می‌باشد این است که این امر نسبت به سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز صادق می‌باشد. چرا که اصولاً اداره و تأسیس تمام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به موجب قانون بوده و تحت نظارت مقامات قوه مرکزی به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند.

از طرف دیگر تبصره ماده (۱۹) قانون جدید دیوان استثنائات وارد بر صلاحیت دیوان را بر شمرده است و ذکری از مؤسسات مزبور نکرده است. این امر این شائبه را به وجود می‌آورد که به غیر از موارد استثناء شده، سایر دستگاه‌ها و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مشمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار دارند. این در حالی است که در ماده (۱۳) که راجع به صلاحیت شعب دیوان است این موضوع تصریح نگردیده است یا لاقلاً نسبت به قانون سابق تغییری در موضوع ایجاد نگردیده است و ابهام در مورد صلاحیت شعب نسبت به سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی همچنان باقی است. در این خصوص چند نظریه مطرح گردیده است:

مطابق نظریه اول با توجه به مواد (۱۳) و (۱۹) قانون جدید دیوان و همچنین نظریات شورای نگهبان در خصوص اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی و مصوبه مجلس در خصوص قانون دیوان تنها آن دسته از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مشمول صلاحیت دیوان می‌باشند که در قانون دیوان به آنها تصریح شده باشد (نعیمی، ۱۳۸۸: ۲۳۸).

بر اساس نظر دیگر قانون‌گذار بین این موارد تفکیک قائل شده است. بدین معنی که نظارت هیأت عمومی دیوان را نسبت به مؤسسات و نهادهایی جز آنچه در تبصره ماده (۱۹) آمده از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مورد شناسایی قرار داده بدون اینکه این صلاحیت را در مورد تصمیمات و اقدامات آن واحدها به شعب دیوان بدهد (اسدیان، ۱۳۸۶: ۱۰۵).

مطابق نظر دیگر، دیوان دارای صلاحیت عام نسبت به تمام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشد چرا که اولاً به موجب بند یک ماده (۱۳) قانون دیوان،

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها به عنوان مصادیق واحدهای دولتی ذکر گردیده‌اند و از آنجایی که شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی بخشی از مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشند، این موضوع شامل حال سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز می‌باشد. ثانیاً در بند ۳ ماده (۱۳) 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 در صلاحیت دیوان دانسته شده است. که این امر مؤید بکارگیری دولت در معنای عام کلمه است که در نتیجه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز مشمول این امر قرار می‌گیرند (نعیمی، ۱۳۸۸: ۲۳۹). ثالثاً با توجه به این امر که مفاد ماده (۱۳) و یا به عبارتی صلاحیت دیوان در قانون جدید نسبت به قانون سابق تفاوتی نکرده است و از طرف دیگر مواردی که از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان مستثنی می‌باشند در تبصره ماده (۱۹) بیان گردیده است مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تحت شمول نظارت دیوان قرار خواهند داشت.

اما درباره اینکه رویه دیوان در خصوص شمول نظارت بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی چیست، باید گفت که دیوان مزبور تا پیش از تصویب قانون جدید رویه خود را بر پذیرش تمام شکایات و اعتراضات نسبت به تمام اقدامات و تصمیمات و شکایات استخدامی مستخدمین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قرار داده بود. هر چند در مواردی دیوان صلاحیت خود را نسبت به برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی نظیر جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی به استناد اینکه مؤسسه مزبور از جمله مؤسسات عام‌المنفعه غیردولتی است و جزو واحدهای دولتی محسوب نمی‌شود تا رسیدگی به دعاوی مطروحه علیه آن جمعیت در صلاحیت دیوان باشد، دولتی محسوب نمی‌شود نفی نموده است.^(۵) اما به هر حال پس از تصویب قانون «فهرست نهادها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» و قانون ماده واحده تفسیر ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، خود را نسبت به تمام دعاوی علیه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مندرج در فهرست صالح دانسته است. لازم به ذکر است که دیوان در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی که در قانون

فهرست نیامده‌اند خود را دارای صلاحیت نمی‌دانند و چنین تفکیکی را قائل شده است. اما اینکه رویه دیوان پس از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری چگونه می‌باشد، باید گفت آنچه که مسلم است، دیوان خود را نسبت به اعتراضات و شکایات نسبت به آئین نامه‌ها و نظامات این مؤسسات صالح دانسته و در موارد متعددی در خصوص شکایت نسبت به این موارد اقدام به صدور رأی نموده است.^(۶) اما در مورد صلاحیت شعب دیوان نسبت به اقدامات و تصمیمات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مأموران آنها و شکایات استخدامی در مورد این مؤسسات تا مدتی اختلاف رویه وجود داشت تا اینکه هیأت عمومی دیوان در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ اقدام به صدور رأی وحدت رویه‌ای در این زمینه نمود. مطابق این رأی از آنجایی که «قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. بنابراین دادنامه شماره ۱۴۵۴ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۹ شعبه سوم دیوان که به شکایت شاکی رسیدگی به عمل آورده و در نتیجه دیوان را مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت مطروحه اعلام داشته است، در این حد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود.» لذا به موجب این رأی وحدت رویه صلاحیت شعب دیوان نسبت به اقدامات و تصمیمات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مأموران آنها و شکایات استخدامی در مورد این مؤسسات مورد تصریح واقع شد.

۲-۳- نظارت قضات دادگاه‌ها

در قسمت‌های پیشین بیان گردید که سازمان نظارت قضایی بر سازمان‌ها و مقامات عمومی در کشور ما تابع اصل دوگانگی قضایی است و در کنار دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اصلی نظارت قضایی نسبت به واحدهای دولتی، دادگاه‌های عادی نیز از یکسو به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و از سوی دیگر در قالب عدم اجرای مصوبات دولتی خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، دارای صلاحیت‌هایی در زمینه رسیدگی به امور عمومی می‌باشند. همچنین در مواردی صلاحیت دیوان در اعمال نظارت بر نهادها و سازمان‌های عمومی با محدودیت‌هایی روبرو می‌باشد. از جمله این محدودیت‌ها مربوط به زمانی است که

اشخاص حقوقی حقوق عمومی در مقام شاکی باشند.

مطابق اصل یکصد پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.» از طرفی اصل یکصد و هفتادم قانون مزبور نیز در جهت اعمال اصل حاکمیت قانون، قضات را مکلف به عدم اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از اختیارات قوه مجریه می‌باشد، نموده است. بنابراین با توجه به جمیع این مراتب می‌توان گفت که دادگاه‌های دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات از دو جهت به اعمال نظارت قضایی نسبت به مؤسسات عمومی به صورت عام و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت خاص می‌پردازند. بررسی و تبیین محدوده صلاحیت قضات دادگاهها در این خصوص موضوع بحث ما را در این قسمت تشکیل می‌دهد.

اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی به صورت کلی نظارت قضات دادگاهها بر مقررات دولتی را از طریق عدم اجرا بیان نموده است، ولی جزئیات مربوط به شیوه اعمال این نظارت مشخص نگردیده است. نظارت قضات دادگاهها در این ارتباط تنها نسبت به یک گروه از اعمال اداره یعنی وضع مقررات صورت می‌پذیرد. در این خصوص قضات دادگاهها به هنگام رسیدگی به پرونده‌ها و صدور حکم ابتدا موارد خلاف شرع و قانون را در مقام تمیز حق کشف می‌نمایند و سپس مکلف به عدم اجرا و عدم استناد به آن در رسیدگی و صدور حکم مورد نظر، خواهند بود. اقدام قضات در این خصوص صرفاً محدود به پرونده تحت رسیدگی خواهد بود و بر سرنوشت مقررات خلاف تأثیری نخواهد داشت (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۹۹). اما منظور از تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی چیست؟ پیشتر گفتیم که مطابق تفسیر شورای نگهبان منظور از تعبیر «دولتی» در این اصل «قوه مجریه» می‌باشد. مفهوم قوه مجریه نیز مورد بررسی قرار گرفت و گفته شد که امروزه منظور از قوه مجریه کلیه نهادهایی است که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانون گذار ایجاد و مستقیماً بوسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت آنها اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء اموال عمومی محسوب می‌گردد. از طرف دیگر با توجه به عام بودن صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در اجرای قوانین و با توجه به بنیان‌های حداقلی حاکمیت قانون نظیر وجود سلسله مراتب مشخص میان منابع حقوق و

ساز و کارهای تضمین آن (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۲) به نظر می‌رسد که قضات دادگاه‌ها مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات کلیه مقامات و نهادهای عمومی می‌باشند.

اما بحث دیگری که در اینجا مطرح می‌گردد، امکان رسیدگی مستقل به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی نسبت به مؤسسات و مقامات عمومی به صورت عام و مؤسسات عمومی غیردولتی به صورت خاص توسط دادگاه‌های دادگستری می‌باشد. به نظر می‌رسد با توجه به ضرورت نظارت قضایی نسبت به کلیه اعمال و تصمیمات واحد و سازمان‌های عمومی و محدودیت صلاحیت دیوان نسبت به این گونه شکایات، دادگاه‌های دادگستری در این خصوص صالح باشند. لذا در مواردی که شکایاتی نسبت به نظامات و اعمال برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی که دیوان خود را نسبت به آنها صالح نمی‌داند و در صورتی که شاکی از اشخاص حقوقی عمومی باشد با لحاظ عدم صلاحیت دیوان نسبت به این شکایات، اشخاص می‌توانند به منظور رسیدگی به اعتراضاتشان نسبت به واحدهای مزبور به دادگاه‌های دادگستری مراجعه کنند و این مراجع مکلف به رسیدگی و اتخاذ تصمیم در این خصوص می‌باشد. بدیهی است رسیدگی به این دعاوی در چارچوب آئین دادرسی دادگاه‌ها و مطابق موازین دادگاه‌های عمومی به عمل خواهد آمد. اما نکته‌ای که در خصوص نظارت دادگاه‌های عمومی در این خصوص وجود دارد کارایی و تأثیر این نظارت می‌باشد. همان گونه که می‌دانیم محاکم دادگستری در مرکز نظام قضایی و حقوقی کشور قرار دارند. نحوه رسیدگی به دعاوی و مفاد آرای صادره می‌تواند بیانگر کارایی و کارکرد دستگاه قضایی در راستای تحقق عدالت در جامعه باشد. پیچیدگی و گستردگی قوانین و مقررات متعدد و صلاحیت‌های وسیعی که دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی مختلف از آن برخوردارند از یک طرف و تخصصی بودن دعاوی اداری از سوی دیگر کارآمدی این مراجع در رسیدگی به دعاوی اداری را با مشکلی اساسی رو برو می‌سازد. همچنین بر فرض توانایی قضات در فراگیری تمامی قوانین و مقررات عمومی و اداری و احاطه نسبت به موضوعات تخصصی، با توجه به تراکم پرونده‌ها این امر منجر به اطاله دادرسی می‌گردد که در تناقض با حقوق رویه‌ای و بالتبع با حاکمیت قانون می‌باشد.

نتیجه‌گیری

از آنچه تاکنون بیان شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که میان حاکمیت قانون و نظارت قضایی ارتباطی فراگیر و همه‌جانبه وجود دارد به نحوی که خدشه در هرکدام از این مبانی حفظ حقوق اساسی مردم، پاسخگویی قدرت عمومی و انجام خدمات عمومی به نحو مطلوب به عنوان رهیافت نهایی مفاهیم مزبور را با چالشی اساسی روبرو می‌سازد. در خصوص نظام نظارت قضایی بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ضعف اساسی برخی مؤلفه‌های بنیادین حاکمیت قانون همچون عدم حاکمیت قوانین عام و شفاف، همراه با صلاحیت‌های کلی و بدون چارچوب دقیق این مؤسسات در برخی موارد و در کنار همه اینها عدم فراگیری دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عام و تخصصی رسیدگی به دعاوی اداری و به تبع آن اطاله دادرسی و در نتیجه مخدوش شدن حقوق رویه‌ای در این خصوص، نظارت قضایی بر این مؤسسات را با چالشی اساسی روبرو کرده است.

البته هر چند در واقع ما با یک نوع نظام نظارت قضایی در خصوص مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شرحی که گذشت مواجه می‌باشیم، اما آنچه که مسلم می‌باشد این است که نظام نظارتی موجود با امعان نظر نسبت به اهداف بنیادینی که سازوکار نظارت قضایی و اصول کلی حاکمیت قانون به دنبال آن می‌باشند یعنی حمایت از حقوق شهروندان، تأمین عدالت در دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور و تنظیم و تحدید قدرت عمومی از طریق سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین و مقامات واحدهای دولتی با معیار قانون، نمی‌تواند از اثربخشی و کارآمدی لازم برخوردار باشد.

به نظر می‌رسد در این راستا اعمال اصول بنیادین حاکمیت قانون نسبت به این مؤسسات از جمله شمول قوانین عام و واضح نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در جهت تنظیم و تحدید اقتدارات آنها، تعیین و ترسیم چارچوب و مصادیق دقیق صلاحیت‌های مؤسسات مذکور در قوانین تأسیس و اساس نامه آنها، گسترده‌گی دیوان عدالت اداری و اعمال صلاحیت آن مطابق با حقوق رویه‌ای از ضروریات می‌باشد.

یادداشت‌ها

- ۱- برای توضیح بیشتر رجوع کنید به؛ حسینی پور اردکانی، سید مجتبی، (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول.
- ۲- نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ شورای نگهبان.
- ۳- بند دوم ایرادات شورای نگهبان نسبت به لایحه قانون دیوان عدالت اداری؛ ر.ک: <http://www.shora-gc.ir/>
- ۴- آراء شماره ۷۷، ۷۸ مورخ ۱۳۶۹/۳/۲۹، شماره ۵۹ مورخ ۶۸/۸/۱، دادنامه ۷۶، ۷۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و... .
- ۵- رأی وحدت رویه شماره ۵ مورخ ۱۳۶۳/۳/۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد نفی صلاحیت دیوان نسبت به شکایات مطروحه بطرفیت جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.
- ۶- نظیر دادنامه شماره ۶۰ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸ در خصوص خواسته ابطال بند یک دستور اداری شماره ۲۰۲۰/۹۷۷۸ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۰ معاونت مدیرعامل سازمان تامین اجتماعی در امور اداری و مالی، دادنامه شماره ۱۵۵۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ در خصوص خواسته ابطال بخشنامه شماره ۹/۲ جدید سازمان تامین اجتماعی و... .

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. اسدیان، ترحم، (۱۳۸۶)، «واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول، ص ۹۷ الی ۱۰۸.
۲. انصاری، ولی‌الله، (۱۳۷۴)، کلیات حقوق اداری، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
۳. زارعی، محمد حسین، (۱۳۷۶)، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، مجله مدیریت دولتی، شماره سی و هشتم، ص ۲۷ الی ۴۲.
۴. صدرالحفاظی، نصرالله، (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ اول.
۵. فلاح‌زاده، علی محمد، (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول، ص ۱۷ الی ۴۰.
۶. گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان»، نشریه حقوق اساسی، شماره نهم، ص ۱۴۹ الی ۱۸۹.
۷. محمودی، جواد، (۱۳۸۰)، بررسی تحلیلی نظارت قضایی بر اداره در حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، مجتمع آموزش عالی قم.
۸. نعیمی، عمران، (۱۳۸۸)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی چاپ اول.
۹. واسعی، فریدون، (۱۳۷۷)، نظارت قضایی بر اعمال دولت، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۱۰. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات میزان، چاپ هفتم، جلد دوم.
۱۱. هداوند، مهدی، (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره نهم، ص ۷ الی ۵۶.

(ب) خارجی

1. Timothy A.O. Endicott; (1999), The Impossibility of the Rule of Law, Oxford Journal of Legal Studies, VOL 19.
2. Wade (H.W.R) Henry William Rawson; (2004) , Administrative Law, New York , Oxford University Press , ninth Ed.
3. Morita, Sachiko and Zaelke; (2007), Durwood, RULE OF LAW, GOOD GOVERNANCE, AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, Seven International Conference On Environment Compliance And Enforcement.

