

نقد رویه ها

ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری و چالش های آن

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری و چالش‌های آن

جواد محمودی*

چکیده: کنترل قضایی دولت و اعمال اداری آن، در نظام حقوقی رومی ژرمنی از طریق یک مرجع قضایی ویژه به عمل می‌آید. در ایران نیز که تا حد زیادی پیروی نظام یاد شده بوده و به ویژه در بخش دادرسی اداری، از تحولات حقوقی فرانسه، تأثیر پذیرفته، دیوان عدالت اداری، نقش مهمی در کنترل عملکرد اداری دولت داشته است. در نوشتار پیش رو، یکی از مباحث مورد غفلت و یا کمتر مطالعه شده آن مرجع یعنی ضمانت اجرای آرای صادره و مطالب مربوط به آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. چالش‌های فرا روی این موضوع در ساختار حقوقی - سیاسی ایران نیز موضوع بحث ماست.

کلید واژه: دیوان عدالت اداری، ضمانت اجرا، حکم به انفصال.

فهرست مطالب

مقدمه

مبحث اول: موارد صدور رأی به انفصال

مبحث دوم: ماهیت رأی صادره

الف - ماهیت کیفری انفصال

ب - ماهیت حقوقی انفصال

ج - ماهیت اداری انفصال

مبحث سوم: مرجع صدور حکم به انفصال

مبحث چهارم: قطعیت و یا قابل شکایت بودن حکم به انفصال

مبحث پنجم: کیفیت اجرای حکم به انفصال

* - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

مبحث ششم: گستره حکم به انفصال

الف- گستره حکم به انفصال در قوه مجریه

۱- رییس جمهوری

۲- وزرا

۳- فرماندهان نیروهای مسلح

ب- گستره حکم به انفصال در قوه قضاییه

ج- گستره حکم به انفصال در قوه مقننه

۱- مجلس شورای اسلامی

۲- شورای نگهبان

نتیجه گیری

مقدمه

دیوان عدالت اداری، عالی‌ترین مرجع قضایی صلاحیتدار جهت رسیدگی به شکایت شهروندان از اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع واحدها و مأموران دولتی است.^۱ این مرجع که بر اساس الگوی فرانسوی شورای دولتی، شکل گرفته در نوع خود، خدمات فراوانی را به شهروندان جامعه در برابر قدرت حاکمیت ارایه کرده است. بنابراین تقویت روزافزون جایگاه و شأن این مرجع با اهمیت قضایی - اداری و نظریه پردازی در خصوص مبانی، صلاحیت‌ها و سازوکارهای آن می‌تواند ما را در دستیابی به آرمان دفاع از حقوق خصوصی و عمومی شهروندان، یاری کند.

در علم حقوق، بحث (ضمانت اجرا) همواره یکی از تفاوت‌های هنجارهای اخلاقی و قواعد حقوق است.^۲ اهمیت این امر در مطالعه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، آن است که در صورت فقدان و یا ضعف ضمانت اجرای آرای مربوطه، فلسفه وجودی و اهداف مترتب بر دیوان، زیر سوال رفته، تصمیم های آن ماهیت تشریفاتی به خود گرفته، زمینه تمرد مأموران دولتی از اجرای وظایف قانونی خود، بیشتر فراهم شده و در نتیجه حقوق و آزادیهای شهروندان، مورد تهدید و تعرض قرار می‌گیرد. از این

۱- اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی

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

رو بررسی چگونگی ضمانت اجرای آرای مذکور و چالش‌های آن لازم است. به طور کلی، ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان، صدور حکم به انفصال است که از سوی دیوان صادر شده و به واسطه آن، مقامات و مأموران متهم از تصمیم دیوان از خدمات دولتی برکنار می‌شوند.^۱ به شرح زیر به بیان مطالب مربوطه می‌پردازیم:

مبحث اول: موارد صدور رای به انفصال

به طور کلی، حکم به انفصال از خدمات دولتی در دو مورد صادر می‌شود:

الف- در ضمن دادرسی‌ها: چنانچه در اثبات رسیدگی‌ها، دیوان، مدارک و اسناد خاصی را از واحدهای دولتی مطالبه کند و آن واحدها از اجرای این دستور، استنکاف کنند به انفصال محکوم می‌شوند؛ ماده ۱۶ قانون دیوان، مقرر می‌دارد (... دیوان می‌تواند در صورت لزوم، سوابق و اسنادی را که در واحدهای دولتی و موسسات وابسته و شهرداری‌ها است، مطالبه نموده و ملاحظه و مطالعه نماید. واحدی که پرونده یا سند نزد اوست، مکلف است در مهلتی که دیوان تعیین کرده، سوابق یا سند مورد مطالبه را ارسال نماید و اگر به عللی انجام آن مقدور نباشد، جهات آن را به دیوان اعلام کند در غیر این صورت، متخلف به انفصال موقت تا یکسال محکوم خواهد شد.) همین مجازات، مقرر است در موردی که دیوان، احتیاج به اخذ توضیح از نماینده واحدهای مذکور در بند الف ماده ۱۱ دارد و مسئول مربوطه از تعیین نماینده، خودداری کند یا نماینده تعیین شده از حضور در دیوان، استنکاف کند. پس در حین دادرسی، استنکاف واحد دولتی مربوطه از تعیین نماینده و یا خودداری از ارائه اسناد و مدارک مربوطه، از مبانی صدور حکم انفصال می‌باشد.^۲

۳- هنگام نوشتن این مقاله، لایحه اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در شرف تصویب نهایی از سوی مجلس شورای اسلامی است. نظر به تغییرات نسبتاً مهم مواد مربوط به ضمانت اجرای آرای دیوان و عدم ایراد شورای نگهبان نسبت به آنها، پرداختن به این تحولات در ضمن تحلیل مواد مربوطه در قوانین قبلی، ضروری است. اگر چه تا تصویب قطعی و ابلاغ لایحه یاد شده برای اجراء، قوانین سابق، مجری خواهند بود.

۴- ماده ۲۳ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۹. در ماده ۲۳ لایحه در دست تصویب، به درخواست رییس دیوان یا هر یک از شعب دیوان، کلیه واحدهای دولتی، شهرداریها و سایر مؤسسات عمومی و مأموران آنها، ظرف یکماه از تاریخ ابلاغ، مکلف به ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه شده‌اند، در غیر اینصورت با مجازات انفصال روبرو می‌شوند. از نوآوریهای این ماده، «محکومیت متخلف به کسر یک سوم حقوق و مزایا به مدت سه ماه تا یکسال» در صورت عدم محکومیت وی به مجازات انفصال است.

ب- بعد از صدور رأی: مهمترین وجه ضمانت اجرا در خصوص نحوه اجرای آرای دیوان مربوط به مرحله اجرای آن‌ها است. ماده ۲۱ اصلاحی قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آنها و نهادهای انقلابی، مکلفند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مذکور است، اجراء نمایند و در صورت استنکاف با حکم رییس کل دیوان به انفصال از خدمات دولتی به مدت یک تا پنج سال محکوم می‌شوند).^۵

مبحث دوم: ماهیت رأی صادره

قبلاً دیدیم که (حکم به انفصال) در دو مورد یکی در اثباتی دادرسی‌ها و دیگری پس از ختم رسیدگی‌ها و صدور رأی، به عنوان ضمانت اجرای تصمیمات دیوان مورد استفاده است. حال باید دید این رأی، یک رأی کیفری یا حقوقی بوده یا به طور کلی خارج از این تقسیم بندیها است؛ به شرح زیر استدلالهای مربوط به دیدگاه‌های مزبور را بر می‌شمریم:

الف- ماهیت کیفری انفصال

از آنجا که فلسفه صدور حکم انفصال، جلوگیری از تکرار واحدهای دولتی در مقابل تصمیم‌های دیوان بوده و نفس انفصال از خدمات دولتی، نوعی محرومیت از حقوق اجتماعی و قانونی می‌باشد، این حکم به نوعی مجازاتی است که قانونگذار برای عدم اجرای تصمیمات دیوان در نظر گرفته است. در نتیجه، حکم به انفصال، ماهیت کیفری داشته و دیوان در صدور این رأی به مثابه یک دادگاه کیفری، مأمور متخلف را به مجازات یاد شده محکوم می‌کند. این مجازات، دارای وجهه بازدارنده بوده و در قالب محرومیت از یکی از حقوق اجتماعی (تصدی خدمات دولتی) محقق می‌شود.^۱

^۵ - لایحه در دست تصویب، مراتب ضمانت اجراهای مربوط به بعد از صدور رأی را حسب نوع آن مشخص کرده و مجازاتهای خاصی را درخصوص استنکاف از اجرای آن آراء، در نظر گرفته است: استنکاف از اجرای رأی مشتمل بر دستور موقت (انفصال موقت از شغل به مدت شش ماه تا یکسال و جبران خسارات وارده) مندرج در ماده ۲۷، استنکاف از اجرای رأی صادره از شعبه (انفصال موقت از خدمات دولتی تا ۵ سال و جبران خسارات وارده) مندرج در ماده ۳۸ و نهایتاً استنکاف از اجرای رأی هیات عمومی (انفصال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یکسال یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون ریال تا پنجاه میلیون ریال و جبران خسارات وارده) مندرج در ماده ۴۶.

^۱ - ماده ۱۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰

علاوه بر آن، تصریح آیین دادرسی دیوان به ضرورت احضار مأمور مستتکف و دفاع وی از خود، دلیلی بر حضوری و کیفری بودن حکم به انفصال است،^۷ زیرا در سایر موارد، احضار اصحاب دعوی، جزو تکالیف اختیاری دیوان بوده و عموماً آرا به صورت غیابی، صادر می‌شوند.^۸

ب- ماهیت حقوقی انفصال

از آنجا که صلاحیت ذاتی محوله به دیوان عدالت اداری ناظر به تشخیص تخلف مأمور یا واحد دولتی از قانون، شرع و یا حدود اختیارات قوه مجریه است در نتیجه، اصولاً دیوان یک مرجع حقوقی است نه کیفری و رسیدگی به دعاوی مربوط به فعل و یا ترک فعل دارای وصف مجرمانه، در صلاحیت ذاتی دادگاه‌های کیفری بوده که حسب آیین دادرسی کیفری مربوط به وظایف قانونی خود می‌پردازند در حالی که صلاحیت‌های دیوان مربوط به بخش خاصی از دعاوی حقوقی مطروحه از سوی شهروندان به طرفیت دولت و ماموران دولتی است که به استناد آیین دادرسی ویژه دیوان، اقامه می‌شوند. از سوی دیگر، حکم به یک امر جزایی و محکومیت متهم به تحمل کیفر (و از جمله تنبیه انفصال) منوط به جری تحقیقات کیفری، بازجویی‌ها و اخذ آخرین دفاع از متهم از سوی مراجع کیفری شناخته شده است در حالی که به دلیل آیین دادرسی خاص حاکم بر دیوان، رسیدگی‌ها عموماً غیابی و متمرکز بر تشخیص تخلف ماموران و یا واحدهای دولتی از قوانین و مقررات جاری در کشور است. بنابراین، ماهیت تمام آرای صادره از دیوان را باید حقوقی دانست.

ج- ماهیت اداری انفصال

فارغ از تقسیم بندیهای یاد شده، شاید بتوان حکم به نوعی انفصال را نوعی مجازات اداری در زمره مجازات‌های موضوع قانون تخلفات اداری دانست. قانونی که به استناد آن، اخراج، انفصال، کسر حقوق و... جزو مجازات‌های اداری تلقی شده و در یک مرجع غیر جزایی صادر می‌شوند.^۹ بنابراین حکم به انفصال، مجازاتی اداری است که رأساً از سوی رییس کل و یا شعب دیوان، به عمل می‌آید و به خاطر

^۷ - ماده ۱۹ آیین دادرسی دیوان. در لایحه در دست تصویب، هیچ اشاره‌ای به محتوای ماده ۱۹ قانون آیین دادرسی فعلی دیوان نشده و موضوع، سکوت مانده است. از طرف دیگر به استناد ماده ۵۰ لایحه یاد شده که قابل به مغفی شدن قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن، می‌باشد، عملاً مجالی برای دفاع شخص مستتکف از خود، قبل از صدور رأی به انفصال، باقی نمی‌ماند.

^۸ - مستتبت از ماده ۱۶ قانون دیوان: ... دیوان می‌تواند در صورتی که مقتضی بداند طرفین دعوی را برای رسیدگی و اخذ توضیح، دعوت نماید ... ماده ۱۹ آیین دادرسی دیوان نیز مقرر می‌دارد: چنانچه دیوان، توضیح وکیل را ضروری دانسته و از او دعوت نماید، باید حاضر شود ...

^۹ - ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷

غیر جزایی بودن، از نظر تقسیم بندی کلی، ماهیت حقوقی دارد لیکن ماهیتاً در زمره آراییی که محاکم حقوقی [مدنی] به صدور آنها مبادرت می‌ورزند نیز نمی‌باشند. تصریح قانون دیوان به (ابلاغ آرای دیوان با ضوابط قانون آیین دادرسی مدنی)^{۱۱} قرینه‌ای بر حقوقی بودن تمام آرای صادره از دیوان - حتی حکم به انفصال - است.

به اعتقاد ما دیدگاه اخیر، ارجحیت داشته و به دلیل اشراف دیوان عدالت اداری بر فرایندها و مراجع اداری کشور، صلاحیت این مرجع در برخورد مستقیم با مأموران و مدیران مستنکف از اجرای تصمیمهای خود، جزو لوازم صلاحیتهای محوله به آن می‌باشد.

مبحث سوم: مرجع صدور حکم به انفصال

باید دید دقیقاً چه شخصی و یا چه مرجعی به صدور حکم انفصال، مبادرت می‌ورزد؟ با مراجعه به آیین دادرسی دیوان در می‌یابیم که حکم به انفصال در اثنای دادرسی، صرفاً از سوی شعبه مربوط دیوان که پرونده در تحت نظر اوست، صادر می‌شود^{۱۲} ولی قانون دیوان^{۱۳} بطور دقیق مرجع صدور حکم انفصال را مشخص نکرده است. اما در مورد حکم انفصال بعد از صدور رای، قانون دیوان^{۱۴} و آیین دادرسی مربوطه^{۱۵}، رییس کل دیوان را مرجع صدور حکم یاد شده می‌دانند. تفاوتی که میان احکام انفصال، صرفنظر از مرجع صدور آنها، وجود دارد، مدت آنهاست؛ حکم صادره از شعبه مربوطه، انفصال موقت تا یک سال است و حکم صادره از رییس کل دیوان به مدت یک تا پنج سال می‌باشد. به نظر می‌رسد با توجه به شأن قضایی ممتاز رییس کل دیوان، سقف اختیارات او در صدور حکم به انفصال، افزایش یافته و ضمانت اجرای مذکور، صرفاً در مورد استنکاف از اجرای رای قطعی دیوان (نه مقدمات رسیدگی‌ها) به وی تفویض شده است. با توجه به اطلاق این اختیار رییس کل، باید قایل به

^{۱۱} - ماده ۱۷ قانون دیوان و ماده ۲۳۰ آیین رسیدگی آن

^{۱۲} - ماده ۲۳ آیین دادرسی دیوان

^{۱۳} - ماده ۱۶ قانون دیوان

^{۱۴} - ماده ۲۱ همان، اصلاحی ۱۳۷۸

^{۱۵} - ماده ۴۹ قانون دیوان

این امر بود که نامبرده هم در صورت استنکاف از اجرای آرای قطعی شعب (اعم از بدوی و تجدیدنظر) و نیز خودداری از اجرای آرای هیأت عمومی دیوان، اقدام به صدور حکم انفصال می‌کند.^{۱۵}

مبحث چهارم: قطعیت و یا قابل شکایت بودن حکم به انفصال

در عرف دادرسی، اصل بر این است که تصمیم‌های قضایی، قابل شکایت هستند و موارد قطعی بودن را قانون، معین می‌کند (اگرچه نظام دادرسی ما اصل را بر قطعیت آرای صادره نهاده و تجدیدنظر خواهی را استثنایی بر اصل یاد شده، دانسته است)^{۱۶} در مورد حکم به انفصال نیز باید گفت: هیچ قرینه‌ای دال بر قابل شکایت بودن تصمیم شعبه مربوطه و یا رییس کل دیوان، وجود ندارد، تنها در یک مورد، به طور مطلق، آرای شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین و یا قایم مقام، وکیل یا نماینده قانونی آنان، در شعب تجدیدنظر قابل شکایت دانسته شده است.^{۱۷} شاید بتوان تصمیم صادره از شعب بدوی در مورد انفصال مأمور مستنکف از اجرای رأی صادره را نیز مشمول قاعده (قابل شکایت بودن تصمیمهای صادره از شعب بدوی) دانست ولی به اعتقاد ما این احتمال ضعیف و متزلزل است، زیرا:

اولاً: بر اساس اصول دادرسی، صرفاً آرای قطعی صادره از مراجع قضایی (از جمله دیوان عدالت اداری) برای مجریان امور لازم الاجرا بوده و ایجاد التزام می‌کنند و در نتیجه آرای غیر قطعی صادره از شعب، مادامی که قطعیت نیابند و یا نقیماً و یا اثباتاً از مرجع قانونی تجدیدنظر صادر نشوند، ایجاد التزام نمی‌کنند. بنابراین تا زمانی که امکان تجدیدنظر از رای صادره در دیوان، وجود دارد، اثر منفی حکم به انفصال بر حقوق استخدامی مأمور مستنکف، عینیت نمی‌یابد.

ثانیاً: نظام تجدیدنظر خواهی در آرای صادره از شعب بدوی دیوان، مربوط به درخواست یکی از طرفین دعوی یا نماینده آن‌هاست که حسب مستفاد از این قید، مقصود از آرای شعب بدوی، صرفاً آرای مربوط به امور ماهوی دعوی مطروحه بوده و منصرف از تصمیم شعبه بدوی به انفصال ماموران مستنکف می‌باشد. بنابراین تصمیم شعبه بدوی به انفصال، کماکان قطعی و غیر قابل شکایت است. به

^{۱۵} - مطابق لایحه در دست تصویب، شعبه صادر کننده رأی در مورد استنکاف از اجرای دستور موقت (ماده ۲۷)، استنکاف از ارسال پرونده‌ها و اسناد مربوطه (ماده ۳۲)، استنکاف از اجرای رأی شعبه (ماده ۳۸) و نیز در مورد استنکاف از اجرای رأی هیأت عمومی دیوان (ماده ۴۶) صلاحیت صدور حکم به انفصال را دارند.

^{۱۶} - ماده ۳۳۰ آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی و ماده ۲۳۲ همان در امور کیفری

^{۱۷} - ماده ۳۹ آیین دادرسی دیوان و ماده ۱۸ اصلاحی ۱۳۸۱ قانون دیوان

طریق اولی؛ حکم صادره از رییس کل دیوان عدالت اداری، نیز قطعی بوده و در هیچ مرجع دیگری قابل شکایت نیست. علاوه بر آن، چون حکم به انفصال، تصمیمی قضایی است و به واسطه مراجع قضایی (شعب بدوی یا رییس کل دیوان) صادر می‌شود، مشمول قاعده (منع شکایت از آرای و تصمیمات قضایی)^{۱۸} است. قاعده‌های که آرای صادره از دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی، دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و ارتش را غیر قابل شکایت در دیوان می‌داند. تنها آرای قضایی قابل شکایت در دیوان، آرای غیر قطعی شعب بدوی دیوان (آن هم در ماهیت دعوی داخل در صلاحیت آن مرجع) می‌باشند.

بنا به مراتب یاد شده، حکم انفصال مأموران مستنکف از اجرای آرای دیوان، اولاً: مقید به وصف قطعی بودن آرای صادره و ابلاغ دادنامه‌های مربوطه‌اند^{۱۹} و ثانیاً: قطعی و غیر قابل تجدیدنظر می‌باشند به نحوی که هیچ مرجع و مقامی برای بررسی مجدد موضوع انفصال، صلاحیت رسیدگی ندارد.^{۲۰} هر چند حکم به انفصال، ضمانت اجرای قوی و کارآمدی جهت عملی کردن آرای قطعی صادره از دیوان می‌باشد لیکن قطعی و غیر قابل شکایت بودن این تصمیم و احتمال اشتباه در انشا و ابلاغ دادنامه‌ها، می‌تواند مبنایی برای ورود ضرر به ذینفع باشد. از این رو ضروری است که صدور رأی به انفصال، مسبوق به تحقیق کامل از مأمور مجری و احراز مسوولیت مستقیم وی در عدم اجرای رای دیوان، نبود موانع اجرایی و یا اجمال در رای صادره و غیره باشد. در عمل، قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن، تخلف مأموران دولتی در اجرای آرای صادره را به مثابه یک جرم مطلق و غیر مقید به داشتن سوء نیت، اشتباه و یا اجمال دانسته و مأمور مستنکف را در هر صورت، مستحق دریافت حکم انفصال می‌داند.

قانونگذار باید موارد مسوولیت مأموران دولتی در خصوص آرای صادره از دیوان را به طور دقیق احصا کند، برای مثال، باید روشن شود که آیا تأخیر در اجرای آرا و دستورات دیوان، اجرای ناقص و یا

^{۱۸} - تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان

^{۱۹} - ماده ۴۹ آیین دادرسی دیوان

^{۲۰} - در لایحه در دست تصویب، از میان انواع حکم به انفصال‌ها، صرفاً حکم به انفصال صادره از شعبه صادر کننده رأی به دلیل استنکاف شخص یا مرجع محکوم علیه از اجرای آن (ماده ۳۸) در ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ، در مرجعی تازه تأسیس به نام (شعبه تشخیص) قابل تجدید نظر است. جالب آنکه در مورد استنکاف از اجرای رای هیات عمومی دیوان، که اصولاً دارای وصف «وحدت رویه‌ای بودن» است و برای تمام مراجع اداری، لازم الاجرا می‌باشد، مجازات انفصال دارای سقف کمتری از مجازات استنکاف از اجرای رأی شعبه بوده و تبعاً حق تجدید نظرخواهی برای مأمور محکوم به انفصال وجود ندارد.

اشتباه و یا تکرار عمل به رویه یا مقررہ ابطال شدہ از سوی دیوان نیز به مجازات انفصال می‌انجامد یا خیر؟

مبحث پنجم: چگونه اجرای حکم انفصال

ابلاغ اوراق و احکام و تصمیمات دیوان، از طریق ماموران ابلاغ و مطابق ضوابط آیین دادرسی مدنی به عمل می‌آید.^{۲۱} اگرچه قبلاً ماهیت اداری داشتن رأی به انفصال مورد تأیید قرار گرفت، لیکن به نظر ما با توجه به ضرورت بررسی علل و انگیزه‌های عدم اجرای آرای دیوان و تعیین دقیق نقش مأمور مستتکف در این خصوص لازم است قوانین و مقررات کیفری متناسب با این شان دیوان در محدوده صدور حکم به انفصال تصویب شده و یا آیین دادرسی کیفری اجرا شده^{۲۲} در دادگاه‌های کیفری عمومی به آن تسری یابد.

در نتیجه، ضروری است که شعبه‌ای کیفری به ساختار دیوان عدالت اداری، منضم شده و عهده‌دار وظیفه فوق العاده مهم تضمین اجرای درست، به موقع و کامل آرای دیوان شود و نیز آیین دادرسی کیفری ویژه‌ای، برای اعمال اختیارات مربوط به صدور حکم به انفصال، وضع شود تا از این رهگذر هم حقوق متهم (مامور مستتکف) در مراحل رسیدگی‌ها محفوظ بماند و هم رای صادره از صلابت و صحت مستندات و دفاعیات صریح متهم یا وکلای او برخوردار شده و در نتیجه، اجرای صحیح آرای دیوان، تضمین شود.^{۲۲}

این بخش از وظایف دیوان، نوعی مبارزه با فساد اداری و گامی مهم در تقویت اصل حاکمیت قانون به شمار می‌رود. از آنجا که عدم اجرای تصمیمات و آرای دیوان در دراز مدت و از طریق صدور تصمیمات مغایر با رأی دیوان از سوی کارگزاران و دولتمردان، امکان‌پذیر است، تشکیل یک دادستانی کل برای نظارت دائم بر تحولات اداری در کشور، ضروری می‌نماید.

^{۲۱} مواد ۱۷ قانون دیوان و ۳۳۰ آیین دادرسی آن.

^{۲۲} اهمیت این مطلب با توجه به وصف جزایی «محروم کردن افراد ملت از حقوق مقرر در قانون اساسی» مندرج در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، بیشتر معلوم می‌شود زیرا عدم اجرای به موقع آراء صادره از مراجع قضایی به ویژه دیوان عدالت اداری، عملاً می‌تواند به طور غیر مستقیم باعث محرومیت افراد ملت از بسیاری از حقوق و آزادیهای آنها در قانون اساسی می‌شود، حقوقی که نقض یا بی‌اعتنایی به آنها آنها به واسطه تعرض و تعدیات مأموران دولتی، همواره محتمل است.

به هر حال، رأی دیوان به انفصال، پس از ابلاغ، اجرا می‌شود. آیین دادرسی دیوان، حکم به انفصال صادره از شعب این مرجع را متعاقب ابلاغ به واحد مربوطه، قابل اجرا می‌داند^{۲۳} لیکن در خصوص حکم به انفصال صادره از رییس کل دیوان، ساکت است.

مبحث ششم: گستره حکم به انفصال

باید دید تیغ تیز انفصال از خدمات دولتی، ماموران و کارمندان کدام بخش از قوای سه گانه را در بر می‌گیرد؟ آیا صرفاً ناظر به ماموران دستگاههای اجرایی (شامل وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی) است یا آن که کارگزاران قوای مقننه و قضائیه و نهادهای فراقوه‌ای را نیز فرا می‌گیرد؟ آیا چنان چه رییس جمهوری و وزرای وی، فرماندهان عالی نیروهای مسلح، روسای نهادهای انقلابی، دبیر شورای نگهبان و مقامهای اداری آن نهاد، هیات ریسه مجلس شورای اسلامی و کادر اداری آن، رییس قوه قضائیه و معاونان وی، از اجرای رأی یا دستور صادره از دیوان عدالت اداری، استنکاف ورزند، مجازات انفصال بطور مستقیم متوجه آن‌ها می‌شود یا خیر؟

توضیح این مطلب لازم است که ظواهر قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری^{۲۴}، بیانگر صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات شهروندان به طرفیت دولت (در مفهوم قوه مجریه)، واحدهای دولتی و ماموران آنهاست که در خصوص اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و یا شرع (به تشخیص فقهای شورای نگهبان) و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، اقامه می‌گردند. البته، قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات مربوط به تضييع حقوق استخدامی کلیه مستخدمان کشوری و لشگری در تمام قوای سه گانه و نهادهای مختلف را در صلاحیت دیوان، قرار می‌دهد^{۲۵}.

در عمل، شاهد آن هستیم که رویه قضایی دیوان، در راستای تأمین و تقویت اصل حاکمیت قانون و شرع بر تمام تصمیم‌گیری‌های کلان در کشور، مقررات و تصمیمات غیر سیاسی و غیر قضایی در سایر دستگاه‌های خارج از قوه مجریه، نظیر قوه قضائیه^{۲۶} و شورای عالی انقلاب فرهنگی^{۲۷} را تحت پوشش

^{۲۳} - ماده ۴۵ آیین دادرسی دیوان.

^{۲۴} - ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ و اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم

^{۲۵} - همان

^{۲۶} - برای مثال ابطال بخشنامه شورای عالی قضایی به شرح رأی ۴۶-۴۷ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶

^{۲۷} - رأی ۲۹۹ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

قرار داده است، برای مثال، صلاحیت خود در نظارت بر تطبیق مصوبات آن نهادها با شرع و قانون را محرز دانسته است. در سال‌های اخیر، رئیس مجلس شورای اسلامی^{۲۸} و شورای نگهبان^{۲۹} نیز به تصویب مقررات اجرایی تحت عنوان (آیین نامه) دست زده‌اند. بنابراین به استناد اندیشه حاکم بر رویه قضایی دیوان، این مقررات نیز می‌توانند مشمول نظارت دیوان، قرار گیرند.^{۳۰} در نتیجه، عملاً ماموران و واحدهای دولتی طرف شکایت در دیوان، از قوه مجریه، فراتر رفته و شامل نهادها و دستگاههای سایر قوا نیز شده است. حال با توجه به فلسفه ضمانت اجرای حکم به انفصال برای تضمین اجرای درست و فوری آرای دیوان، آیا ماموران مستنکف از اجرای این آرا در سایر قوا نیز مشمول آن می‌شوند؟ اگر پس از صدور رای و یا دستور مقتضی دیوان، رؤسا و مدیران عالی این دستگاه‌ها از اجرا و یا ترتیب اثر دادن به آن، خودداری کنند آیا رئیس کل دیوان و یا شعبه مربوطه، می‌توانند رأساً آن‌ها را از تصدی مناصب مربوطه، منفصل و محروم کنند؟ به شرح زیر، میزان کارآمدی و یا ناتوانی اهرم (انفصال) در قوای سه گانه را در خصوص مقامهای کلیدی آن قوا، بررسی می‌کنیم:

الف- گستره حکم به انفصال در قوه مجریه

ماده ۲۱ اصلاحی ۱۳۷۸ قانون دیوان، مقرر می‌دارد: (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و موسسات وابسته به آن‌ها و نهادهای انقلابی مکلفند، احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مزبور است، اجرا نمایند...) به تصریح ماده ۱۶ همان قانون نیز (دیوان در صورتی که مقتضی بداند طرفین دعوی را برای رسیدگی و اخذ توضیح، دعوت می‌نماید و هم چنین دیوان در صورت لزوم می‌تواند سوابق و اسنادی را که در واحدهای دولتی و موسسات وابسته و شهرداری‌ها است مطالبه نموده و ملاحظه نمایند...). در

^{۲۸} - آیین نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ رئیس مجلس شورای اسلامی

^{۲۹} - آیین نامه تأسیس دفتر نظارتی انتخابات

^{۳۰} - البته به مستفاد از نظریه تفسیری سال ۱۳۸۲ شورای نگهبان از اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، اصولاً حوزه صلاحیت دیوان در ابطال مقررات و مصوبات و آیین‌نامه‌ها، صرفاً محدود به آیین‌نامه‌ها و مصوبات قوه مجریه بوده و در نتیجه طرح دعوی ابطال مقررات مصوب قوا و دستگاههای دیگر، خارج از صلاحیت دیوان بوده و در نتیجه، ضمانت اجرای آرای دیوان در این خصوص سالب به انتفاء موضوع است. برای آشنایی با نظریه تفسیری یاد شده و انتقادات وارده بر آن، ر.ک: مقاله مؤلف، زیر عنوان: «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری» مندرج در نشریه حقوق اساسی، شماره ۵.

صورت استنکاف مراجع یاد شده از ارایه اسناد و مدارک لازم، ماموران مستنکف به تشخیص شعبه مزبور، از خدمات دولتی، منفصل می‌شوند.

با توجه به مواد یاد شده باید گفت: استفاده از حربه انفصال از خدمات دولتی، اصولاً مربوط به حوزه قوه مجریه شامل وزارتخانه‌ها، موسسه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و موسسه‌های وابسته به آن‌هاست. بنابراین، چنانچه هر یک از مقامهای قوه مجریه، از اجرای آرای دیوان، و یا دستورهای شعبه‌های شعب آن، برای ارایه اسناد و مدارک لازم خودداری کنند، رییس کل دیوان و یا شعبه مربوطه می‌تواند آنها را از خدمات دولتی منفصل سازد. اما آیا در عمل نیز این گونه است؟

توضیح آن که نصب و عزل قدرتمندترین مقامهای قوه مجریه (شامل رییس جمهوری، وزیران و فرماندهان ارشد نیروهای مسلح) تابع سازوکارهای مشخصی در قانون اساسی بوده و با الزامهای مقرر در یک قانون عادی نظیر قانون دیوان عدالت اداری، نمی‌توان ترتیبات مغایری را ایجاد کرد. در زیر، احتمالهای مربوط به استفاده از اهرم انفصال از خدمات دولتی را در مورد مقامهای یاد شده، بررسی می‌کنیم:

۱- رییس جمهوری: چنانچه رییس جمهوری از اجرای رأی دیوان، خودداری کند و برای مثال دستورات قضایی دیوان در خصوص حقوق استخدامی کارمندان نهاد ریاست جمهوری و یا کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را نادیده بگیرد، آیا اسناد به حربه انفصال در مورد وی صادق است؟

اگر چه برخورد قاطع با دولتمردان عالیرتبه مستنکف از اجرای آرای دیوان عدالت اداری، به جهت حفظ حقوق شهروندی و تامین آرمان حاکمیت قانون و شرع، دارای اهمیت فراوانی است لیکن از آنجا که در قانون اساسی، ترتیبات خاصی جهت برکناری رییس جمهوری لحاظ شده، به نظر می‌آید حکم به انفصال وی در صورت استنکاف از اجرای آرای دیوان در عمل، مشکل و چالش آفرین باشد. در قانون اساسی دو راهکار برای عزل رییس جمهور متخلف و یا دارای ضعف در مدیریت و یا بی‌کفایتی او مقرر شده است:

- شیوه سیاسی که در قالب استیضاح رییس جمهوری و رای دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت او صورت می‌گیرد.^{۳۱}

^{۳۱} - بند دهم اصل یکصد و دهم قانون اساسی. این شیوه در کارنامه تحولات سیاسی - حقوقی بعد از انقلاب به چشم خورد.

- شیوه قضایی که در قالب رای دیوان عالی کشور به تخلف رییس جمهور از وظایف قانونی خود صورت می‌گیرد.^{۳۲}

۲- وزرا؛ وزیران به عنوان مدیران ارشد بزرگترین واحدهای دولتی، ممکن است هدف تیر انفصال قرار بگیرند، بدین معنی که امکان دارد در برابر اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری، مقاومت کنند. اگر ظاهر مواد مربوط به حوزه عمل انفصال را مد نظر قرار دهیم باید قابل به اختیار شعبه یا رییس کل دیوان در انفصال وزیر مربوطه باشیم، لیکن شخصیت حقوقی وزیر که ترکیبی از شان سیاسی و موقعیت عالی اداری اوست، ایجاب می‌کند که در عمل، عزل وی را منطبق با سازوکارهای مندرج در قانون اساسی بدانیم. این قانون، شیوه پایان خدمت یک وزیر را عزل وی (از طرف رییس جمهوری)^{۳۳} و رای عدم اعتماد مجلس به واسطه استیضاح^{۳۴} می‌داند.

به اعتقاد ما در صورت مقاومت یک وزیر در برابر آرای دیوان و صدور حکم به انفصال وی، اثر واقعی و عینی این حکم به واسطه عزل او (از طرف رییس جمهوری) و یا استیضاح و اعلام عدم اعتماد نمایندگان مجلس به وی آشکار می‌شود. پس، وزیر مستنکف از اجرای آرای دیوان، بطور مستقیم به استناد حکم انفصال صادره از دیوان، از خدمت، منفصل نمی‌شود بلکه امکان دارد حکم یاد شده، مستندی برای فعال شدن ترتیبات مقرر در قانون اساسی باشد. کاربرد حکم به انفصال در مورد مقامهای پایین تر از وزرا، همواره محتمل و ممکن است.

۳- فرماندهان نیروهای مسلح: نیروهای مسلح از نظر ساختاری و سازمانی، متعلق به قوه مجریه‌اند ولی مدیریت آنها بطور استثنایی با مقام رهبری است.^{۳۵} در اجرای این فرماندهی عالی، عزل و نصب و قبول استعفا رییس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی با اوست.^{۳۶}

حال چنان چه یکی از فرماندهان عالی نیروهای مسلح، از اجرا و یا ترتیب اثر دادن به آرا و تصمیمات شعب دیوان و یا هیأت عمومی خودداری کند برای مثال، ابطال جزء یا کل مقررات مصوب

^{۳۲}- همان

^{۳۳}- اصل یکصد و سی و ششم

^{۳۴}- اصل هشتاد و نهم

^{۳۵}- بند چهارم اصل یکصد و دهم

^{۳۶}- قسمتهای د و ه- بند هشتم اصل یکصد و دهم

خود را نپذیرفته و مصوبه باطل شده از سوی دیوان را همچنان به اجرا گذارد، آیا رییس شعبه مربوطه و یا رییس کل دیوان می‌توانند مقامهای یاد شده را بطور مستقیم از خدمات دولتی، منفصل سازند؟ به نظر ما به دلیل محوریت مقام رهبری در عزل و نصب و یا قبول استعفا‌های مقامهای مذکور، دیوان، عملاً فاقد صلاحیت برای انفصال آنان می‌باشد و شاید بتوان صدور حکم به انفصال را مستندی برای اقدام مقام رهبری در عزل فرمانده خاطی دانست. البته در مورد نظامیانی که بطور مستقیم از سوی مقام رهبری عزل و نصب نمی‌شوند، امکان اثرگذاری فوری و عینی حکم انفصال صادره از دیوان، بطور قانونی امکان پذیر است.

ب- گستره حکم به انفصال در قوه قضائیه

رییس و مسئولان نهاد قوه قضائیه، معاونان وی و روسای کل دادگستری از مقامهای کلیدی در دستگاه قضایی‌اند. حال اگر برای مثال یکی از قضات دادگستری به استناد تضييع حقوق استخدامی خود به دیوان شکایت کرده و این مرجع، حکم به ورود شکایت داده و دستگاه قضایی را به اتخاذ مشی خاصی در قبال شاکی وادار کند و یا آنکه مقررات مصوب مقامهای قضایی، خلاف شرع و یا قانون اعلام شده و آنان علیرغم ابلاغ رای دیوان از اجرای آن خودداری کنند، تکلیف چیست؟

به نظر می‌رسد در عمل، منفصل کردن رییس قوه قضائیه (که عزل و نصب او با مقام رهبری است)^{۳۷} از سوی دیوان و به استناد حکم انفصال، غیر ممکن است مگر اینکه حکم یاد شده را دلیلی بر عزل و یا قبول استعفا‌ی او از جانب مقام رهبری بدانیم. در خصوص مقامهای دیگر قضایی در قوه قضائیه نیز که اصل بر عدم عزل آنها مگر در موارد خاصی آن هم به استناد رأی دادگاه عالی انتظامی قضات است^{۳۸}، صدور حکم انفصال، نمی‌تواند در بدو امر و به طور مستقیم، مؤثر واقع شود، لیکن می‌تواند به عنوان دلیلی بر تعقیب قاضی مستنکف از اجرای رای دیوان در دادگاه انتظامی قضات، مطرح شود. سایر مأموران بخش‌های اداری و مالی قوه قضائیه، موضوع حکم به انفصال قرار می‌گیرند.

ج- گستره حکم به انفصال در قوه مقننه

قوه مقننه در ایران، ترکیبی از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است به گونه‌ای که مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان، علی‌الاصول اعتبار قانونی ندارد^{۳۹}، وظیفه اصلی مجلس، قانونگذاری و نظارت بر کارکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی و در مواردی نیز نظارت بر همه

^{۳۷}- اصل یکصد و پنجاه و هفتم

^{۳۸}- اصل یکصد و شصت و چهارم

^{۳۹}- اصل نود و سوم

دستگاه‌ها^{۴۰} و وظیفه شورای نگهبان، نظارت بر مصوبات مجلس^{۴۱} و کنترل صحت برگزاری انتخابات مربوط به مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی است.^{۴۲}

آیا اصولاً ممکن است قوه مقننه و کارمندان و وابستگان آن مخاطب نظارت‌های دیوان عدالت اداری و یا موضوع حکم انفصال قرار گیرند؟ در پاسخ باید گفت: کلیه کارگزاران، مستخدمان و ابواب جمعی قوه مقننه در دو محور، مشمول نظارت‌های دیوان می‌باشند:

- در خصوص حقوق استخدامی آن‌ها که در صورت ادعای تضییع آن حقوق، شاکی و یا شاکیان ذینفع در دیوان، اقامه دعوا می‌کنند.

- در خصوص اقدام، تصمیم و یا مقرره خلاف شرع و قانون مقامها و مدیران در قوه مقننه، موضوع از سوی دیوان قابل رسیدگی است، زیرا جامعیت اصل حاکمیت قانون و شرع بر کلیه قواعد از جمله تصمیم‌ها و مقررات (آیین‌نامه و غیره) اقتضا می‌کند که بتوان از این مقررات به دیوان شکایت کرد. در سال‌های اخیر، رییس مجلس شورای اسلامی، اقدام به تصویب آیین‌نامه اجرایی کرده و نیز شورای نگهبان به تصویب آیین‌نامه اجرایی دست زده است.^{۴۳} به نظر می‌رسد می‌توان از این مصوبات به دیوان عدالت اداری، شکایت کرد. به شرح زیر، امکان و یا عدم امکان کاربرد انفصال در مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، بررسی می‌شود:

۱- در مجلس شورای اسلامی:

اگر حسب شکایت یک یا چند نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در خصوص حقوق استخدامی آن‌ها و یا شکایت از تصمیم، اقدام و یا مصوبه مادون قانون رییس و اعضای هیات ریسه مجلس و مدیران بخش‌های اداری و پژوهشی، موضوع در دیوان مورد رسیدگی واقع شده و تخلف مقامهای یاد شده، محرز شود و در عین حال، آن مقامات از اجرای تصمیم قضایی دیوان، استتکاف بورزند، آیا محتملی برای استفاده از حکم انفصال می‌توان یافت؟

به نظر می‌رسد، پذیرش حکم به انفصال مقامها و مدیران مجلس شورای اسلامی که اصالتاً در زمره نمایندگان منتخب ملت به شمار می‌روند، دشوار است و شأن و موقعیت خاص نماینده و پیش‌بینی

^{۴۰} - اصل نودم

^{۴۱} - اصل نود و ششم

^{۴۲} - اصول نود و چهارم و نود و نهم

^{۴۳} - آیین‌نامه ایجاد دفاتر نظارتی انتخاباتی

شرایط خاصی جهت برکناری و یا استعفای وی^{۴۴} می‌تواند مانعی فراروی اثر گذاری عینی صدور حکم به انفصال، قلمداد شود. البته حکم مذکور، ممکن است مقدمات استعفای نماینده ای را فراهم کند که در ساختار و سازمان داخلی مجلس شورای اسلامی، عهده دار مناصبی نظیر ریاست و یا نیابت مجلس می‌باشد. اثر فوری حکم انفصال در پایان بخشیدن به رابطه استخدامی مقامات و یا مدیران شاغل در ساختار داخلی مجلس که اصالتاً عهده دار منصب نمایندگی در همان دوره نمی‌باشد، متصور و امکان‌پذیر است. بنابراین کارمندان بخشهای اداری، اجرایی و پژوهشی مجلس شورای اسلامی در صورت صدور حکم به انفصال، علیه آنان، قاعدتاً باید از خدمت، منفصل شوند.

۲- در شورای نگهبان

شورای نگهبان، دارای دو دسته عمده وظایف و اختیارات است:

- وظایف سیاسی کلان، نظیر کنترل مطابقت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات مختلف که در صلاحیت اعضای فقیه و حقوقدان آن شورا است.^{۴۵}
- وظایف و اختیارات اداری و اجرایی و مالی که تسهیل کننده وظایف بالا می‌باشد و از طریق کارمندان و مستخدمان آن شورا، تحقق می‌یابد.^{۴۶}

چنانچه دبیر شورای نگهبان و یا قایم مقام وی و یا سایر اعضای آن شورا به آرای دیوان عدالت اداری در خصوص تضييع حقوق استخدامی مستخدمان و وابستگان مازمانی به آن شورا و یا ابطال اقدام، تصمیم یا مقررۀ خلاف قانون و یا شرع آن مرجع، بی توجهی کنند، آیا استناد به حکم انفصال، موجه است؟ در پاسخ باید گفت: در قانون اساسی، نصب و عزل نیمی از اعضای شورای نگهبان (فقها) با مقام رهبری^{۴۷} و انتخاب اعضای حقوقدان آن شورا با رییس قوه قضاییه (مقام منصوب رهبری) و مجلس شورای اسلامی است.^{۴۸} از این رو حکم به انفصال که در یک قانون عادی، مقرر شده، نمی‌تواند تشریفات مندرج در قانون عالی - یعنی قانون اساسی - را نقض کند. بنابراین، اثر عینی حکم انفصال، صرفاً متوجه مقامهایی در شورای نگهبان است که جزو اعضای دوازده نفره شورا نباشند. البته بدیهی است مقاومت دبیر، قایم مقام و یا سایر اعضای شورای نگهبان در برابر آرای دیوان می‌تواند زمینه عزل

^{۴۴} - مواد ۸۸ و ۹۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

^{۴۵} - اصول نود و ششم و نود و نهم

^{۴۶} - قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۰

^{۴۷} - بند ششم اصل یکصد و دهم

^{۴۸} - بند دوم اصل نود و یکم

اعضای فقیه توسط مقام رهبری و یا برکناری حقوقدانان توسط مجلس و یا رییس قوه قضاییه (در صورت امکان) را فراهم سازد. کاربرد حکم به انفصال در خصوص مقامهای اداری دیگر در شورا، بطور قانونی بدون اشکال است.

نتیجه‌گیری :

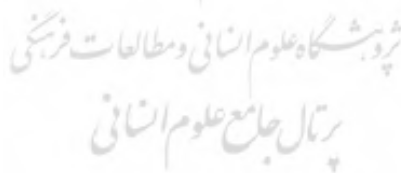
نقش دیوان عدالت اداری در حفظ و حراست از حقوق شهروندان در برابر قدرت حاکمیت و اختیارات وسیع دولتمردان بر کسی پوشیده نیست. نوپا بودن دیوان و زمینه‌های فکری - فرهنگی هزاران ساله حاکمیت زمامداران بر شوون زندگی عمومی و خصوصی مردم، ایجاب می‌کند که اهمیت و اختیارات این مرجع قضایی با اهمیت، از طریق نظریه‌پردازی‌ها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

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

به نظر ما مهمترین مطلب در خصوص حکم انفصال، بررسی حوزه عمل آن است. در این باره، با نگاهی واقع بینانه، بیان شد که این ضمانت اجرا در خصوص قدرتمندترین مدیران و کارگزاران نظام یعنی رؤسای قوای سه گانه و برخی مقامهای عالیرتبه دیگر که حسب ساز و کارهای مقرر در قانون اساسی عزل و نصب می‌شوند، عملاً کارآیی نداشته و این امر، نقص مهمی برای حراست از اصل حاکمیت قانون در عرصه عمل می‌باشد. در یک ارزیابی کلی، از آنجا که تشریفات عزل و نصب مقامهای عالیرتبه مذکور در قانون اساسی مقرر شده‌اند، قوانین عادی - نظیر قانون عدالت اداری - نمی‌توانند با سازوکارهای مقرر در قانون اساسی به معارضه برخیزند، در نتیجه در صورت وجود هر گونه تعارض در حوزه عملکرد حکم به انفصال، ترتیبات مقرر در قانون اساسی، برتری یافته و حوزه عملکرد حکم مذکور را در خصوص قدرتمندترین مقامها و مدیران نظام، بلااثر و محدود می‌کند.

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

علاوه بر آن، نبود نهادی متمرکز در ساختار دیوان عدالت اداری، هم چون دادستان در محاکم عمومی برای کشف تخلفات واحدها و مأموران دولتی و اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع آنان و نیز ارجاع تخلفات یاد شده به شعب یا هیات عمومی دیوان، نقص مهمی در ساختار آن مرجع به شمار می‌رود. تاسیس یک دادستانی کل در دیوان می‌تواند به کنترل عام خط مشی‌های پیش رو در نظام اداری و تصمیمات ارکان حاکمیت - غیر از عرصه قضا و سیاست - انجامیده و حتی زمینه تنظیم فهرست جامعی از موارد نقض تصمیمات دیوان و یا تاخیر در اجرای آنها و نیز معرفی واحدها و یا مأموران متخلف جهت انفصال آنها را فراهم سازد.^{۴۹} امید آن که، اندیشه ورزی در خصوص دیوان و شون آن به تقویت موقعیت و اقتدار کنترل قضایی و در نتیجه حراست از حقوق و آزادی‌های قانونی عموم شهروندان بیانجامد.



^{۴۹} - در ماده ۴۱ لایحه در دست تصویب، سعی شده که از طریق گزارش رییس قوه قضاییه یا رییس دیوان به هیات عمومی آن مرجع مبنی بر اطلاع از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از حدود اختیارات مقام تصویب کننده، راهکاری در اجرای پیشنهاد مطروحه در بالا، ارایه شود، لیکن به دلیل اشتغالات فراوان مقامات یاد شده، اجرای آن، با دشواری روبروست، علاوه بر آنکه این اختیار صرفاً محدود به کشف مصوبات و مقررات خلاف قانون، شرع و غیره بوده و شامل سایر تصمیمات و اقدامات مأموران و مراجع دولتی نمی‌شود.