

## از شکر دولتی تا دیوان عدالت اداری (نگاهی به بیم‌ها و امیدها در دو سخنرانی)

○ دکتر متین دفتری - دکتر سید نصرالله صدرالحفاظی

دریچه

طرح ایده شورای دولتی در ایران، آغازی شورانگیز داشت. این را می‌توان از سخنرانی دکتر متین دفتری در سال ۱۳۳۸ با عنوان شورای دولتی یا دادگاه حقوق بشر که در سالن اجتماعات دادگستری ایراد شده به خوبی دریافت. اما علیرغم تصویب قانون شورای دولتی در هفتم اردیبهشت ماه ۱۳۳۹، در عمل، خودکامگی افسار گسیخته، اجازه فعالیت به این نهاد ارزشمند را نداد.

تاسیس دیوان عدالت اداری، به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طلوع عصر جدیدی را نوید می‌داد. بدین سان، نظارت قضایی بر اعمال دولت با همه افت و خیزهایی که داشت، بالاخره به ثمر نشست. این را می‌توان آغازی مبارک دانست، اما ساده اندیشی است اگر آن را پایان راه بدانیم. سخنرانی قاضی سابق دیوان عدالت اداری، جناب آقای سید نصرالله صدرالحفاظی در سال ۱۳۸۰ که در دانشکده حقوق دانشگاه تهران ایراد شده، نمونه‌ای از تلاش مستمر و توقف ناپذیر حقوقدانان در جهت ارتقای عملکرد این نهاد مردمی است. بدین ترتیب، پیشرفت‌های حاصل شده، مرهون تلاش بزرگان و اندیشمندانی بوده است که با همت و تعالی اندیشه خود، پایه‌های این بنای رفیع را بنیان نهادند و در جهت تحکیم آن بی وقفه تلاش می‌کنند. اما، هنوز راه‌های نرفته زیادی در پیش داریم.

اینک متن این دو سخنرانی را با هدف آشنائی با تاریخ تحولات دیوان، تقدیم می‌کنیم.

## یک: شورای دولتی یا دادگاه حقوق بشر<sup>۱</sup>

دکتر متین دفتری<sup>۲</sup>

سالها بود که فکر می کردم قوه قضائیه ما یک نقص بزرگی دارد، یعنی با اینکه طبق قانون اساسی، دیوان عدالت عظمی مرجع تظلمات عمومی است، و حدودی ندارد، به تظلمات مردم از تعدیات مامورین و عمال دولت نمی تواند رسیدگی کند؛ برای اینکه قانون صلاحیت محاکم فعلی ما اجازه آن را نمی دهد. در زمانی که بنده متصدی امور دادگستری بودم، اوضاع و احوال طوری نبود که بتوان دستگاهی مانند شورای دولتی برای این گونه تظلمات مردم تشکیل داد، بازرسی کل کشور برای کشف انحرافات مامورین از صحت عمل و دیوان کیفر برای مجازات آنها تاسیس شد، اما برای شکایت مردم از وزراء و عمال دولت که در اعمال قدرت زیاده روی می کردند و به مردم فشار می آوردند، مرجعی جز مقامات عالیه نبود، و یا تحولی که در آن زمان در کلیه شئون کشور شروع شده و مبنای آن بلکه شرط آن حاکمیت و قدرت نامحدود بود، چنین شکایاتی در واقع شکایت از دولت و تضعیف کننده دولت تلقی می شد، و پیشرفتی نداشت.

حتی سلف فقید عزیز بنده مرحوم داور برای حفظ سازمان دادگستری از چشم زخم مقامات مملکتی قسمت اعظم دعاوی بین افراد و دولت را که ناشی از اعمال تصدی دولت بود از محاکم عمومی منتزع و به دیوان دادرسی داری محول کرده بود، اما در همان اوقات بنده مکرر در طی دروس دانشکده این نقص مهم سازمان دادگستری را تذکر می دادم، و مترصد فرصت مناسب بودم تا اینکه در بهار سال ۱۳۳۶ که در جلسات کمیسیون حقوق بین الملل (منتخب مجمع عمومی سازمان ملل متحد که چند سال برای تدوین قوانین و عهدنامه های بین المللی تشکیل شده است) در ژنو شرکت داشتم یکی از مسائلی که آنجا طرح شد این بود که ما راجع به مسئولیت دولت ها در مقابل اتباع بیگانه که در خاک آنها سکونت دارند مقررات بین المللی را تنظیم و تدوین بکنیم، در این مسئله دو مکتب حقوقی است یکی مکتب اروپایی که می گوید برای اتباع خارجه در خاک هر کشوری حداقل حقوقی که در ملل متمدنه برای افراد قائل هستند که مقصود همان مواد حقوق بشر است باید رعایت بشود، و اگر تجاوزی به این حقوق اتباع خارجه بشود حکومت مملکت متوقف فیها مسؤول است و از عهده خسارت آنها باید برآید. اما مکتب آمریکایی این است که اتباع خارجه باید دارای همان حقوق و مزایای باشند که اتباع داخله آن بهره مند هستند و مملکت متوقف فیها تا این میزان مسؤول جبران خسارت آنها است.

بنده دیدم در تنظیم مقررات بین المللی از هر یک از این دو مکتب پیروی کنیم در عمل نمی دانیم در ایران به اتباع خارجه چه بگوییم. مواد حقوق بشر در کشور ما در مقابل تجاوزات مامورین دولت برای اتباع داخله چه تضمین قضایی دارد که اتباع خارجه بتوانند

۱. به نقل از کتاب قوه قضائیه نوشته دکتر محمد علی هدایتی، چاپخانه حدیدی، تهران، بی تا صص ۵۴-۳۹. (هر دو سخنرانی از کتاب قانون دیوان عدالت اداری به کوشش وکیل محترم دادگستری جناب آقای فخرالدین بدریان نقل شده اند).

۲. متن سخنرانی در تالار اجتماعات وزارت دادگستری که در تاریخ دوم آبان ماه ۱۳۳۸ ایراد شده است.

از آن استفاده کنند؟ و اگر مقررات بین المللی طبق یکی از این دو مکتب تنظیم و اعلام بشود برای کشور ما در مقابل دنیای خارج آبروریزی خواهد بود. این بود که مصمم شدم در مراجعت به ایران این موضوع را تعقیب بکنم و در تاریخ ۱۸ آذر ماه ۱۳۳۶ به مناسبت روز حقوق بشر چند سوال از وزارت دادگستری در مجلس سنا طرح کردم که یکی مربوط به تاسیس شورای دولتی بود. آقای وزیر دادگستری که خودشان هم انصافاً طرفدار این اصلاح هستند کمیسیونی برای تنظیم لایحه تاسیس شورای دولتی تشکیل دادند، و از بنده هم لطفاً دعوت فرمودند، و لایحه در بهار امسال به مجلس شورای ملی تقدیم شده است. در کمیسیون وزارت دادگستری چنین اتخاذ نظر شد که اگر بخواهیم شورای دولتی را با تشکیلات وسیع و اختیاراتی که مثلاً شورای دولتی فرانسه دارد طرح ریزی بکنیم به معذورات برمی خورد، و ممکن است اصلاً نگذارند از قوه به فعل برسد چه پر واضح است که شورای دولتی برای قوه مجریه ناراحت کننده است، و وزراء و سایر عمال دولت که اکنون خود را مطلق العنان می دانند به آسانی زیر بار یک دستگاهی نمی روند که اقدامات و تصمیمات آنها را کنترل بکند، جلوی تبعیض ها را بگیرد و به شکایت افراد از آنها بازخواست بنماید و محاکمه بکند، و بالنتیجه تصمیمات ناروای آنها را لغو بکند، حتی خسارت وارده به افراد را از آنها مطالبه نماید.

تا به حال در کشور ما عمل این بوده است که شکایت شاکی به مشتکی عنه رجوع می شود اگر شاکی محل ملاحظه و وسایطی داشته باشد او را راضی می کنند والا جوابهای اداری بیهوده به او می دهند و شکایت نامه ها در ادارات بازرسی دفن می شود، و شاکی به کاغذپرانی به همه مقامات ادامه می دهد، شکایات خاتمه پذیر نیست و همه روزه وزارتخانه های ما با این گونه کاغذها مباران می شوند و سازمانهای دولتی طوری در این کاغذبازیها مستغرق هستند که برای انجام کارهای اساسی شان دیگر مجال باقی نمی ماند. مجرای دیگر شکایات هم کمیسیون های عرایض مجلسین و سولاتی است که نمایندگان از وزراء می کنند، وزراء ماشاء الله هر طور صرفه خودشان اقتضا می کند جواب می دهند، و احياناً از تریبون استفاده کرده حماسه هم می خوانند، و سوال کننده غالباً پشیمان می شود از اینکه سوال کرده است. برای اینکه قبل از طرح مسئله در مجلس ممکن است ملاحظه و ترس باشد، ولی وقتی که طرح شد، و ماجرا فاش شد، و تالی فاسدی نداشت، ترس ها می ریزد، و به تجری مامورین دولت می افزاید و خلاصه نقض غرض می شود، و بنده باید امشب از آقای وزیر دادگستری تقدیر کنم که موفق شده اند دولت را موافق با تقدیم لایحه شورای دولتی بکنند و قوه مجریه حاضر شده است، عمال مطلق العنان خود را تابع یک دادگاهی بکنند که اگر از حدود خود تجاوز نمایند، و از اختیارات و قدرت اداری سوء استفاده کنند آنها را به جای خود بنشانند، و خط بطلان بر اعمال و تصمیمات دولت بکشد به عبارت دیگر با یک حکم قضایی تکلیف شکایت شاکی را بر له یا علیه او بطور قطع معین نماید و کار را خاتمه دهد، و دیگر برای این ادارات گوناگون عریض و طول بازرسی مجال باقی نمی ماند که با مکاتبات بیهوده بر ضخامت پرونده ها بیفزایند، و مقامات مملکتی را گیج کنند که نفهمند کدام شاکی حق دارد و کدام شکایت ناحق می کند، و اطاق انتظار وزراء و رؤساء و دالان های وزارتخانه ها هر روز ازدحام انبوه مردم بلا تکلیف و سرگردان نشود. و عده ای ماجراجو هم که حق ندارند و مزاحم هستند از این هرج و مرج، دیگر سوء استفاده نکنند.

این جریاناتی که تشریح کردم نتیجه تجربیات شخصی بنده است که چندین سال خودم مرجع شکایات بودم، و می دانم جریان شکایات در این مملکت از چه قرار است، و قسمتی از اوقات بنده صرف به اصطلاح (حکیم جواب داده‌ها) می شد. با این توضیح اجمالی حضار محترم تصدیق می فرمایند که تاسیس شورای دولتی در ایران که قوه قضاییه را تکمیل می کند ممکن است منشا یک تحول بزرگ شود، و با اعتقاد بنده وجود شورای دولتی به مراتب از دیوان کیفر مفیدتر است، چه قسمت اعظم تخلفات و تعدیات مامورین دولت درباره مردم و سوء استفاده ای که آنها از قدرت خود می کنند مشمول قانون مجازات نیست که در دیوان کیفر تعقیب بشوند از تعقیب جزایی مجرم هم چیزی عاید شاکی نمی شود، یعنی نه عمل خلاف، ابطال می شود و نه خسارات او جبران می شود و اگر شورای دولتی از ابتدای تشکیل عدلیه در ایران بوجود آمده بود و دهنه به مامورین متجاوز می زد، و مامورین کج سلیقه یا بیسواد را ارشاد و راهنمایی می کرد، شاید دامنه ظلم و تعدی مامورین این اندازه توسعه نمی یافت، و از این تبیض ها و خاصه خرجی ها که اساس و منشا عدم رضایت های مردم ایران است جلوگیری می شد، و ادارات اصلاح می شدند، و حقوق ضعفا که راهی به وزراء و مقامات عالیه ندارند تا اندازه ای محفوظ می ماند.

بنابراین بنده حق داشتم که در کارت دعوت، شورای دولتی را (دادگاه حقوق بشر) معرفی کنم، و شاید اقتضا داشته باشد آقای وزیر دادگستری تجدید نظر در تسمیه این محکمه عالی اداری بفرمایند. بنده نام «دادگاه حقوق بشر» را انتخاب کردم برای اینکه هدف بنده ترویج حقوق بشر است که چندین سال است برای آن مبارزه می کنم و امیدوارم تا آخر عمر به این مبارزه ادامه بدهم، اگر این اسم را نمی پسندید نام دیگری مانند دیوان شکوی یا نظیر آن را پیشنهاد می کنم، شورای دولتی یک اسم کهنه و مندرسی است. اختیار این نام در فرانسه جهات و سوابق تاریخی دارد. سلاطین فرانسه هیات مشاورین یعنی شورایی هستند که ابتداء موسوم به Conseil prive بود بعد عنوان Conseil d' Etat پیدا کرد و این شورا شعبی داشت از قبیل شعبه سیاسی، شعبه مالی، شعبه قضایی، از شعبه مالی بعدها دیوان محاسبات بوجود آمد، و از شعبه قضایی دیوان تمیز. خلاصه اینکه شورای دولتی در دوره پادشاهی فرانسه مقام بسیار مهمی داشت، و نظیر شورای دولتی امپراطوری رم بود و در قرن سیزدهم Conseil d' Etat تمام ادارات مملکت را در دست داشت.

در زمان انقلاب کبیر فرانسه مجلس موسسات «کنسی دتا» را حذف کرد ولی کونستیتوسیون (قانون اساسی) سال هشتم آن را احیاء نمود و در طی انقلابات بعدی شورای دولتی پی در پی، گاه ترقی کرده و توسعه یافته است و زمانی هم تنزل نموده و محدوده شده اما موجودیت آن با تمام این تحولات محفوظ مانده است بنابراین استعمال نام شورای دولتی با حدود صلاحیتی که در لایحه تنظیمی دولت پیش بینی شده مصداق ندارد، چه موضوع لایحه صرفاً تاسیس محکمه جدیدی بوده و شورایی در کار نیست شورای دولتی فرانسه مشتمل بر دو قسمت است یکی محاکماتی، دیگری مشورتی، قسمت مشورتی برای تنقیح لوائح قانونی و مشاوره و اظهارنظر در معضلات امور اداری و مملکتی است. در لایحه ما فقط قسمت محاکماتی پیش بینی شده، آن هم با صلاحیتی محدودتر از صلاحیت شورای دولتی فرانسه، عرض کردم در کمیسیونی که این لایحه را تنظیم کرد چنین صلاح دانسته شد که فعلاً شورای دولتی بطور محدودتر تشکیل شود و تدریجاً موجودیت خود را ثابت کند و فواید آن ظاهر شود، و در آینده صلاحیت آن برای رسیدگی

به کلیه شکایات توسعه داده شود مثلاً حل اختلاف مالیاتی و نظام وظیفه از صلاحیت شورای دولتی خارج گردیده است و مراجعی که قوانین سابق برای رسیدگی به این اختلافات بین افراد و مامورین دولت مقرر گردیده به اعتبار خود باقی خواهند بود، دخالت شورا در این امور فعلاً محظوراتی دارد که حاجت به بیان نیست بعلاوه مستلزم تشکیل شعب زیادی است که فعلاً وزارت دادگستری عده کافی قاضی مجرب و مناسب برای چنین تشکیلات وسیعی ندارد و چنانچه شورای دولتی از تنگی قافیه در ابتدا کار از قضات ضعیف تشکیل بشود، مرتکب اشتباهاتی خواهد شد که او را بدنام می کند و حربه بدست مخالفین می دهد و بقاء شورا را به خطر می اندازد اما بعد از تقدیم لایحه تاسیس شورای دولتی دو پیش آمد موجب شده است که بنده تجدیدنظر در بعضی قسمتهای این لایحه را لازم می دانم. از نظری که در کمیسیون اتخاذ شد که باید شورای را با سازمان بالنسبه کوچکی شروع کرد و دخالت در امور مالیاتی و غیره را از آن فعلاً سلب نمود عدول نکرده ام.

نظریات دیگر، این تجدید نظر را ایجاب می کند که اکنون به عرض می رسانم. این دو پیش آمد یکی مسافرتی است که امسال بهار از ژانویه به سیلان کردم دیگری مصاحبه مفصلی است که بعداً در پاریس با پروفیسور کاسن نایب رئیس شورای دولتی فرانسه نمودم او عنواناً نایب رئیس ولی عملاً و معنأً رئیس است، ریاست شورای دولتی اسماً با رئیس جمهور یا نخست وزیر یا دادگستری بوده و هست تفصیل مسافرت به سیلان هم این است که کمیسیون حقوق بشر که از سازمان های ثابت ملل متحد است، کنفرانسی از ممالک آسیایی دعوت کرده بود که در مسئله (علاج غیرقانونی قدرت اداری یا سوء استفاده از آن از مجاری قضایی یا غیر آن) بحث و مطالعه بشود.

در ژنو دعوت نامه از سازمان ملل متحد رسید که برای توضیح وضع قوانین و تشکیلات ایران نسبت به شکایات مردم از تعدیلات مامورین دولت در این کنفرانس آسیایی شرکت نمایم در مراجعت از سیلان به ژنو دو سه روز در تهران بودم همان موقع گزارش مذاکرات این کنفرانس را به مجلس سنا دادم که در روزنامه اطلاعات مورخ ۲۶ اردیبهشت، و بعداً در کیهان و همچنین در شماره سوم مجله حقوقی وزارت دادگستری چاپ شده است.

اکنون اجازه می خواهم بعضی از قسمتهای این گزارش را برای حضار محترم تکرار کنم و نسبت به بعضی از نکات آن توضیحات بیشتری عرض کنم.

در سیلان من انتظار داشتم، و دادستان های کل، و قضات عالی مقام هم در این مجمع حاضر شده بودند، و هوای آن جا طوری بود که نخست وزیر سیلان در روز افتتاح کنفرانس وقتی که می خواست خیر مقدم بگوید اظهار داشت میهمانان گرمایی اطمینان داشته باشید گرمی احساسات و تهنت ما کمتر از گرمی هوای کشور ما نیست.

با این حال هر روز صبح و عصر جلسه داشتیم، و جای آقایان خالی همه یکتا پیرهن می نشستیم و ساعت ها مباحثه می کردیم، و هر یک از شرکت کنندگان وضع کشور خود را بیان می کرد، قوانین و رویه هایی که برای تعقیب عمال دولت دارند و تجربیاتی که در اجراء این قوانین بدست آورده اند، و در مقام رفع نقایص آن هستند توضیح می داد که همه یادداشت می کردند که در آتی در سایر ممالک آسیا از آن استفاده بشود و کمیسیون حقوق بشر هم کار خود را از روی آن تعقیب بکند.

یکی از مسائل جالب که طرح شد و مدتی وقت ما را گرفت این بود: چه باید کرد که استفاده قوانین و سازمانها منحصر به طبقه حاکمه نشده، اشخاص بی بضاعت و بیسواد به آسانی از آن بهره مند شوند و اکثر نمایندگان به این نظر متمایل شدند بهتر است به محکمه مرجع تظلم از مامورین دولت اختیاراتی نظیر اختیارات محاکم جزائی داده شود که منتظر تهیه دلیل و استدلال منحصر از طرف خود شاکی نباشند و خودشان پرونده را تکمیل کنند. در اینجا لازم می دانم از فرصت استفاده کرده یکی از مسائل اساسی آیین دادرسی را استرداداً بطور خیلی خلاصه به عرض برسانم:

می دانید قوانین اروپایی که در ایران، بعد از مشروطیت از آنها اقتباس کرده ایم قوانینی است که در قرن نوزدهم وضع شده، و تحت تاثیر افکار انقلاب کبیر فرانسه بوده است که مکتبی تاسیس کرد بنام مکتب لیبرال، یعنی مکتب آزادی افراد و حقوق بشر و قوانین معروف به کد ناپلئون همه از آثار همین مکتب است که براساس اصل مالکیت فردی، و سایر حقوق و آزادی های فردی انشاء شده است، در قسمت آیین دادرسی مدنی تاثیر مکتب لیبرالیزم این است که محاکمه اصولاً در دست متداعیین است جز آنچه مربوط به نظم عمومی دادگستری است که در اختیار محکمه است، درخواستهای متداعیین از دادگاه در جریان دعوی موثر است، یعنی محکمه اصولاً اقداماتی می کند و تصمیماتی اتخاذ می نماید که متداعیین از او بخواهند و مبنای قضاوت محکمه دلایلی است که متداعیین اقامه می کنند.

خلاصه اینکه در مکتب لیبرال دلیل عبارت از امری است که اصحاب دعوی برای اثبات دعوی یا دفاع از دعوی به آن استناد می نمایند و هیچ دادگاهی نباید برای اصحاب دعوی تحصیل دلیل کند بلکه فقط به دلایلی که اصحاب دعوی تقدیم یا اظهار کرده اند رسیدگی می کند و این اصل در قانون ما (در مواد ۳۵۳ و ۳۵۸ و ۵۰۱) تصریح شده است.

اما مکتب دیگری یعنی مکتب سوسیالیزم که در قرن بیستم بیشتر نضج گرفته و شروع به تاثیر در قانون گذاری ها نموده، جهات عمومی و نظم عمومی را بر حقوق و آزادی های افراد ترجیح می دهد و طرفداران این مکتب معتقدند که آیین دادرسی مکتب لیبرال آلت و وسیله تامین سلطه طبقه حاکمه و به اصطلاح طبقه بورژوا است آنها می گویند راست است که افراد همه اصولاً در مقابل قانون مساوی هستند ولی عملاً افراد طبقه ضعیف از این تساوی قانونی نمی توانند استفاده نمایند، و محاکمه به نفع طرفی تمام می شود که وسایل مادی و معنوی کافی در اختیار داشته باشد، و چنین نتیجه می گیرند که اختیار محاکمه باید در دست محکمه ای باشد که نماینده قوه اجتماعی است نه در دست متداعیین، و محکمه را مکلف می دانند که قطع نظر از درخواستهای اصحاب دعوی، و دلایلی که متداعیین به آن استناد می کنند، به دعوی رسیدگی کنند و تحقیقاتی که لازم می داند مانند محاکم جزایی اجرا کند و حقیقت را احراز نماید.

در طی مصاحبه ای که با پروفسور کاسن در شورای دولتی فرانسه کردم ایشان می گفتند شورای دولتی اختیار تحقیق مانند محاکم جزایی دارد و عمل می کند ولی هنوز در قوانین دادرسی فرانسه رسماً این اختیار برای محاکم عمومی منظور نشده است، با این حال عملاً محاکم عمومی فرانسه تا اندازه ای این اختیار را به دست گرفته اند، اما در قانون آیین دادرسی مدنی مراکش و تونس که فرانسویها نوشته اند اختیار محاکمه بدست محکمه افتاده، محاکم مدنی می توانند مانند محاکم جزایی عمل کنند، در کنفرانس آسیایی سیلان

هم که این مسئله عنوان شد نمایندگان استرالیا که تابع قواعد دادرسی آنگلو ساکسون یعنی طرفدار لیبرال هستند دادن چنین اختیاراتی را به دادگاه مخالف بی طرفی دادگاه می دانستند.

در ایران قانون آیین دادرسی مدنی ما منطبق با اصول مکتب لیبرالیزم است اما از سال ۱۳۳۱ اصلاحاتی در آن شده است که تا اندازه ای از این اصول منحرف شده است، تعیین جلسه را از اختیارات انحصاری محکمه کرده اند. در خواست های اصحاب دعوی را هم که شرط بعضی اقدامات قضایی بوده غالباً حذف نموده اند مبتکرین این رفورم قضایی شاید نظری به دو مکتب لیبرالیزم و سوسیالیزم نداشته اند هدفشان در درجه اول تسریع محاکمات بوده است، اما نتیجه ای که گرفته اند این است که اصحاب دعوی را محدود نموده اند اما محکمه را هم مختار نکرده اند که برای احراز حقیقت، قطع نظر از لوایح اصحاب دعوی راساً تحقیقاتی بکند، از یک طرف اصل اساسی مکتب لیبرال را با ابقاء دو ماده ۳۵۳ و ۳۵۸، آ. د. م که قبلاً به عرض رساندم حفظ کرده اند، و از طرف دیگر مثلاً مقرر داشته اند در مواردی که دادگاه جلسه را لازم بداند یعنی لوایح متداعیین در جلسه حاضر نشوند مانع اتخاذ تصمیم نیست، و تصمیمی که برای دادگاه قایل شده اند ابطال دادخواست است نه اجراء تحقیقات در ماهیت دعوی، قرار ابطال دادخواست دردی را دوا نمی کند آمار محاکم را بالا می برد، ولی ماهیت دعاوی مراعا می ماند. در ایران ما به آمار اهمیت می دهیم اما نه از حیث کیفیت کارها، بلکه بیشتر از لحاظ کمیت، آمار عده مدارس و محصلین بالا می رود اما باید فهمید آمار آنهایی که واقعاً با سواد می شوند از چه قرار است.

باری رفورم قضایی ما، نه با مکتب لیبرال انطباق دارد، نه با مکتب سوسیالیزم، فقط دست متداعیین و محکمه هر دو را می بندد. این مسئله محتاج به توضیحات بیشتری است که در سخنرانی امشب وقت اجازه نمی دهد در آن وارد بشوم در لایحه تاسیس شورای دولتی که اکنون در مجلس شورای ملی مطرح است خوشبختانه حق اجراء تحقیقات برای شعب شوری شناخته شده، اما عبارت آن باید در مجلس روشن تر بشود که جای هیچ گونه تردید باقی نماند، اگر در محاکم عمومی هنوز جایز نباشد که در محاکمه بین مردم اختیارات محاکم جزایی به محکمه مدنی داده شود، در شورای دولتی هیچ محظوری ندارد، بلکه واجب است، برای اینکه متضررین از اجحافات مامورین دولت غالباً از مردم جاهل و بی بضاعت هستند و معاضدت قضایی کفایت نمی کند، و وکلای تسخیری نوعاً مانند وکلای موظف کار را تعقیب نمی کند، و اگر بنا باشد دادگاه اکتفا نماید که به استناد دلایل متظلمین دادرسی کند، عمال متعاضدی دولت که وسایل دولتی را در اختیار دارند حتماً پیروز می شوند، و شورای دولتی از احقاق حق عاجز خواهد ماند.

اما نکته ای که در کنفرانس سیلان از همه جالب تر بود این است که بنده با کمال تعجب یافتم بسیاری از کشورهای آسیا از جمله ممالکی که سابقاً مستعمره بوده اند سالها است دارای مقررات و سازمان های موثری برای حفظ افراد مردم از تجاوزات دواير دولتی هستند، و مثل کشورهای آنگلو ساکسون، محاکم عمومی آنها، مامورین دولت را به شکایت افراد احضار و محاکمه می کنند، و از رویه ها و اصول قضایی کهن سال دادرسان انگلیسی پیروی کرده اند، و اکنون توجه داشتند از آیین دادرسی شورای دولتی فرانسه و سایر قوانین قضایی به اصطلاح «کونتی ناننال» یعنی مربوط به ممالک اروپایی غیر از انگلستان اطلاع

حاصل کنند، و آنچه خوب باشد اقتباس نمایند، وقتی که نوبت به من رسید، بنده هم برای حفظ آبروی ایران بدون اینکه از حقیقت منحرف بشوم سیر تکاملی قوه قضایی ایران را در دوره مشروطیت تشریح، و اضافه کردم ما هم هنوز نقایصی داریم که در رفع آن می‌کوشیم، از جمله اینکه محاکم عمومی ما مثل ممالک قاره اروپا صلاحیت رسیدگی به تجاوزات مامورین دولت را ندارند، و شکایات تاکنون در مجاری اداری رسیدگی می‌شوند و اخیراً دولت ما مصمم شده است یک دادگاه اختصاصی شبیه دادگاه شورای دولتی فرانسه بوجود بیاورد، و لایحه آن در مجلس ما مطرح است، خوشبختانه قبل از حرکت از ژنو مطلع شدم که آقای وزیر دادگستری این لایحه را تقدیم کرده‌اند و اگر این اقدام مفید نشده بود نمی‌دانستم در مجمع آسیایی چه بگویم، از مذاکرات مجمع آسیایی و از گزارش‌های محققانه‌ای که به قلم استادان نامی اروپایی و آسیایی به دستور دبیرخانه سازمان ملل متحد تهیه شده بود، در آنجا خوانده شد متوجه نکاتی شدم که باید به عرض آقایان برسانم، که هم در مجلس شورای ملی، و هم بعداً در مجلس سنا در موقع شور لایحه مورد توجه واقع بشود، انشاء الله سایر اهل فن و محققین هم امعان نظر و کمک فکری بکنند که از ابتداء خشت اول این دستگاه شامخ کج گذاشته نشود.

اکنون چند مسئله اساسی را که باید در مجلسین به آن توجه بشود عرض می‌کنم: در لایحه تقدیمی به مجلس شورای ملی اهم وظایف شورای دولتی چنین تعریف شده (رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه موسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آنها، همچنین رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب نامه و آیین نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری، در مواردی که تصمیمات مذکور به علت عدم صلاحیت مرجع یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای مقررات موجب تضییع حقوق افراد می‌شود، در کلیه موارد مذکور در این قسمت، چنانچه شورای دولتی شکایت را صحیح تشخیص داد، برای بر لغو تصمیم مورد شکایت صادر خواهد نمود) بعد هم حق رسیدگی به شکایاتی که به موجب قوانین سابق مرجع دیگری برای رسیدگی به آن تعیین شده از شورای دولتی سلب شده است، موارد برجسته این مستثنیات چند فقره است: از جمله دعاوی مالی بر علیه دولت، حل اختلافات مالی و توسعه معابر، تجدیدنظر نظام وظیفه، رد درخواست امتیاز روزنامه.

باید عرض کنم تخلف در اجرای مقررات را به این عبارت کشدار و کلی در قانون شورای دولتی گذاشتن اشکالاتی دارد:

ممکن است بر خلاف مقررات عملی شده باشد اما خود مقررات بر خلاف قانون یا حقوق فطری مسلم باشد. در اینجا این بحث پیش می‌آید که مقررات دولت تا چه حد جایز و معتبر است، آیا تا حدی که موجب تضییع هرگونه حقوق افراد می‌شود، چنانکه در لایحه بطور اجمال ذکر شده است؟ یا اینکه منافع و جهات عمومی مملکت و قاطبه افراد مردم بر حقوق فردی مقدم است؟ مکتب لیبرال که در قرن نوزدهم در قوانین ممالک راقیه رسوخ کرده بود، به منافع افراد بیشتر اهمیت می‌دهد، اما در این قرن که سوسیالیسم قوت گرفته است، جهات جامعه بیشتر مورد توجه است و دولت‌ها در عصر حاضر دست به کارهای مهم تحت عنوان (رفاه اجتماعی) زده و می‌زنند که به اصطلاح انگلیسی Welfare State معروف شده است، و برای خود از این حیث اختیاراتی قایل هستند و تشخیص آن را هم با خودشان می‌دانند که آن را علماء حقوق اداری (دیسکروسیون دولت) اصطلاح کرده‌اند،



اما آنهایی که معتقد به چنین آزادی عمل و اختیاری برای دولت هستند، آن را مشروط به این می کنند که عمال دولت در اعمال این اختیار درباره افراد تبعیض و غرض رانی نکنند، و سوء نیت نداشته باشند و اصل تساوی که ماده المواد اعلامیه حقوق بشر است مطلقاً رعایت بشود.

راجع به (دیسکرسیون) باید توضیحی عرض بکنم:

در قبال شکایت مردم عمال مشتکی عنه دولت ممکن است برای دفاع از اقدام مورد شکایت به دیسکرسیون دولت یعنی مقتضیات بطور کلی استناد کند، این طرز دفاع نباید به صورت یک نوع حق وتو اعمال بشود که هر وقت چنین دفاعی شد، شورای دولتی شکایت را وارد نداند و رد بکند، دفاع باید موجه باشد، پروفیسور کاسن می گفت هر وقت در شورای دولتی فرانسه مشتکی عنه استناد به دیسکرسیون می کند باید مدلل نماید که تصمیم مبنی بر چه مصلحت عمومی است و اگر توضیح او کافی نباشد در شورای دولتی قبول نمی شود و شکایت را تعقیب می کنم، در مجمع ممالک آسیایی هم در این خصوص خیلی مذاکره شد، مقصود این است تکلیف این قسمت باید در قانون ما مثل قانون بعضی از کشورها درست روشن بشود والا شورای دولتی متزلزل می شود و در نظر هر دو طرف هم مردم و هم دولت بدنام و موهون خواهد شد و اشخاصی هم که فکر شورای دولتی را ترویج کرده و می کنند و پیشقدم شده اند پشیمان و شرمنده خواهند شد. از طرف دیگر اکتفا کردن به این که شوری در هر مورد شکایت را صحیح دید، رای بر لغو تصمیم مورد شکایت صادر خواهد نمود درد مردم را دوا نمی کند. بسیاری از شکایات مردم این است که مامورین دولت از تصمیم طفره می زنند و به تعلل و مسامحه می گذرانند و از انجام وظیفه امتناع دارند یا اینکه با لطایف الحیل پرونده را طوری جریان می دهند که ظاهر آن هیچ اشکالی ندارد و منفی بافی هایی می کنند و مردم را به ستوه می آورند در این موارد با فقدان تصمیم تکلیف مردم چیست عمل منفی را که نمی شود لغو کرد. در حقوق انگلوساکسون که در بعضی از ممالک آسیایی معمول شده برای اجبار مامورین به انجام و همچنین منع آنها از اقدامات ناروا اختیارات وسیعی به محاکم داده شده است که باید در شورای دولتی مورد توجه واقع بشود. این تصمیمات قضایی را در حقوق انگلیس Prohibition و Mandamus مصطلح کرده اند.

اصطلاحات دیگری که در قوانین دولتی در این اواخر بعمل آمده و تفصیل آن را از پروفیسور کاسن شنیدم از این قرار است:

اولاً، محکمه اداری که مرحله نخستین است و پژوهش از احکام آن در شورای دولتی مطرح می شود و به موجب لایحه قانونی مورخ ۳۰ دسامبر ۱۹۵۳ اختیار دارد هر وقت مقتضی بداند قبل از ختم رسیدگی و صدور حکم قرار تعلیق اجرای تصمیم اداری مورد شکایت شاکی را به طور موقت صادر کند فقط تصمیمات اداری مربوط به حفظ نظم و امنیت و آسایش عمومی از این اختیار دادگاه مستثنی است. قرار تعلیق اجراء تصمیم اداری مستقلاً قابل استیناف است و برای اینکه محاکم اداری ابتدایی قرار تعلیق را که دوایر دولتی را ممکن است فلج کند سوء استعمال نکنند به رئیس شورای دولتی اختیار داده شده است که اگر قرار تعلیق را بی مورد تشخیص بدهند آن را خارج از نوبت و بطور موقت ملغی الاثر نمایند تا شعبه پس از رسیدگی تکلیف قطعی آن را تعیین نماید.

ثانیاً، محاکمات فوری به موجب لایحه قانونی ۲۶ نوامبر ۱۹۵۵ در شورای دولتی و محاکم

اداری تابعه آن معمول شده محکمه اداری و در موارد خیلی فوری رئیس محکمه منفرداً حق دارد دستورهای موقت از قبیل ارجاع به کارشناس و رسیدگی به صحت اسناد و خطوط و توقیف اموال و غیره صادر کند جز در مواردی که شکایت مربوط به نظم و امنیت عمومی باشد.

مسئله دیگر اینکه در لایحه جزء وظایف شورای دولتی رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی بعلت تقصیر در انجام وظایف قانونی اداری منظور شده اما اگر تقصیر نباشد و قصور باشد یا اینکه وظایف مستند به تصریح قانون نباشد یا اینکه منشا خسارت مسامحه و تعلل و منفی بافی و طول عمل و طفره باشد تکلیف چیست؟ مهمتر از این نقص عبارت لایحه اینکه در لایحه مسئولیت مدنی که نمی دانم اکنون در چه مرحله است مامورین دولت را شخصاً مسئول جبران خسارت کرده اند و در صورتی هم که خسارات وارده مستند به نقص تشکیلات ولی مربوط به اعمال حاکمیت دولت باشد باز دولت را از مسئولیت خسارات معاف کرده اند در دنیای متمدن امروزه همه جا دولت ضامن مامورین است خسارت را خودش می دهد و برای جبران آن خودش به مامور متخلف رجوع می کند دولت باید مظهر عدالت و خود سرمشق حق گذاری باشد نه اینکه خود را از وصول حقوق مستثنی کند اگر چنین بشود حکم شورای دولتی که بخواهند خسارت را از مامور مستقیماً بگیرند به اشکالاتی بر می خورد و مفاسدی دارد.

اگر دولت خود را ضامن مامور بداند بیشتر درباره مامور مراقبت خواهد کرد و ایادی تعدی مردم را قطع خواهد نمود و این مقدمه اصلاح دستگاه اداری می شود اما بر عکس اگر مردم را در مطالبه خسارت با مامورین طرف کند و خود تماشاجی باشد شورای دولتی منشا یک فتنه ای خواهد شد که عواقب وخیم دارد.

در خاتمه یک نکته را که از همه مهمتر است عرض می کنم و آن مربوط به اشخاصی است که برای تشکیل شورای دولتی دعوت خواهند شد اگر در این مورد باز بنا به رویه دیرین که در مملکت ما اغلب برای اشخاص کار پیدا می کنند نه اینکه برای کار، اشخاص صلاحیت دار را جستجو نمایند عمل بشود و شورای دولتی که می تواند تمام دستگاه دولت ما را اصلاح کند و برای مامورین معلم و هادی موثر شود از مغزهای افراطی یا خشک و منفی باف تشکیل شود که دولت را فلج کند یا عناصر لاین العریکه در آن وارد شوند که تحت نفوذ پرونده و شورای دولتی را مبتذل کنند و مردم از این آخرالذوا هم مایوس بشوند بهتر است اصلاً تشکیل نشود و این اصلاح هم جزء آرزوها بماند، شورای دولتی فرانسه در طی سالیان دراز بخط مشی و رویه های برای مستخدمین دولت برقرار کرده که از قوانین موضوعه رساتر و محکمتر است و موجب تحسین علماء حقوق شده است بنده مجموعه ای از رویه قضایی شورای دولتی فرانسه و مهمترین آراء آن تهیه کرده ام که خیال دارم آن را برای تحقیق و تتبع در دوره دکتری دانشکده حقوق مورد استفاده قرار بدهم و ان شاء الله در آینده وزارت دادگستری از دانشجویانی که به درجه دکتری نائل می شوند و آشنا به عمل شورای دولتی باشند دعوت خواهد کرد و آنها را در شعب دولتی خواهد گماشت، ارزش مقامات قضایی بستگی دارد به شخصیت قضاتی که متصدی آن مقامات می شوند. امیدوارم متنفذین بگذارند شورای دولتی یعنی حسن حصین و حصار حقوق بشر بطور استثناء از بین بهترین رجال قضایی مملکت که باید متشان را کشید و دعوتشان کرد انتخاب بشود.

با تشکر از هیات مدیره محترم کانون وکلای دادگستری و همکاران ارجمند در واحد کارآموزی و مسئولان گرانقدر دانشکده حقوق دانشگاه تهران که موجبات تشکیل این سمینار را در این مکان شریف فراهم آوردند و به من این فرصت داده شد تا در جمع همکاران محترم و پژوهشگران دانش حقوق و وکلا حضور یابم و مطالبی پیرامون قانون دیوان عدالت اداری بیان کنم. اما قبل از ورود به اصل مطلب مانند همیشه ذکر یک نکته بی فایده نخواهد بود و آن اعلام تأسف عمیق از عدم توجه کافی به جایگاه رفیع دیوان عدالت اداری در نظام قضایی کشور است. در این زمینه تلاش و کوشش جدی برای معرفی هویت اصیل دیوان و رسالت عظیم این پدیده حقوقی نوین و نقش ارزنده آن در بسط عدالت فردی و اجتماعی و حمایت از کیان قانون به عمل نیامده است. به ویژه در مراکز علمی و حقوقی کشور اقتضا داشت که مسئولان نسبت به تاسیس کرسی مستقلی برای تدریس مباحث ظریف، دقیق و حساس به این پدیده حقوقی نوین در این مراکز همت گمارند، زیرا فارغ التحصیلان دانشکده های حقوق و علوم قضایی که غالباً در منصب قضاوت یا کسوت وکالت و یا مشاوره و یا هیات علمی دانشگاه ها فعالیت اجتماعی خود را آغاز می کنند علی القاعده باید با تمام سازمانهای قضایی کشور و از جمله دیوان عدالت اداری و قلمرو آن آشنایی کافی داشته باشند و ما امیدواریم که بیش از ۱۸ سال که از تاریخ تولد دیوان عدالت اداری و فعالیت این مرجع نوین قضایی می گذرد و کم و بیش نقش حساس آن در جامعه پدیدار شده است نسبت به رفع این نقیصه اقدام به عمل آید. من قبل از ارائه تعریف کوچکی از معنی دیوان عدالت اداری، اشارتی کوتاه خواهم داشت به فلسفه وجودی اصل نظارت و استقرار نظام عدل فراگیر که موجبات تشکیل این قبیل مراجع را فراهم کرده است. پس از تحولات سیاسی قهرآمیز و یا ملایم و موزون در برخی کشورهای جهان که تقریباً از اواخر قرن ۱۸ میلادی آغاز شد و همچنان ادامه داشته و دارد، قانون اساسی به تصویب رسید و اراده مردم در اداره امور کشور جایگزین فرامین خودکامان تاریخ شد. در قوانین اساسی که حاوی اصول مختلف و متنوعی است، سه اصل بنیادی مهم که حکومت مردم سالار بر پایه آن قرار دارد که عبارتند از: نخست اصل اختصاص حق حاکمیت مردم، دوم اصل تفکیک و انفصال قوای حاکم از یکدیگر به منظور برخورداری از مزایای تقسیم کار از یک سو و جلوگیری از عدم تمرکز غیر اصولی قدرت در گروه حقوقی مشخص یا معین که نهایتاً منجر به تولد و رشد و نمو هیولای استبداد خواهد شد و سوم اصل نظارت بر اعمال قوای حاکم بر کشور. در این اصل اخیر یعنی مسئله نظارت بر اعمال قوه حاکم است بحث ما ادامه خواهد داشت. واقعیت قضیه این است که قوه قضاییه از بدو تولد همراه با نظارت و کنترل بر کیفیت اجرای قوانین در محاکم حقوقی توسط دیوان عالی کشور کنترل می شد. اما موضوع نظارت بر اعمال قوه مقننه و مجریه تاریخچه

۱. مجله کانون وکلای دادگستری مرکز، دوره جدید - شماره ۶، دی ماه ۱۳۸۰ ص ۱۱۱-۱۰۳

۲. وکیل پایه یک دادگستری و قاضی سابق دیوان عدالت اداری.

دیگری دارد. در قوه مقننه که مرکب از نمایندگان مردم با استعدادها، معلومات و تجارب مختلف و گرایشات گوناگون است امکان وضع قوانین و مقررات عادی در جهت مغایر و معارض با قوانین اساسی وجود دارد. بنابراین قوه مقننه در وضع قوانین باید به کیفیتی کنترل شود و در قوه مجریه هم که وظایف بی شماری را عهده دارد، این کنترل به منظور جلوگیری از انحراف از قانون و تصمیم عدالت اجتماعی می بایست وجود داشته باشد. بررسی تاریخ نشان می دهد که نخستین مرجع نظارت بر اعمال قوه مجریه تقریباً مقارن با انقلاب کبیر فرانسه از سال ۱۸۰۰ میلادی شروع به کار کرد و اکنون قریب دویست سال است از تاریخ فعالیت این مرجع اداری وابسته به قوه مجریه می گذرد و نتایج درخشان و آثار ارزنده آن به زودی از مرزهای کشور فرانسه گذشت و کنسی دتا یا شورای دولتی الگو و نمونه ای شد برای سایر کشورها به ویژه در اروپای غربی که با تقلیدی از کنسی دتا و مقررات مربوط به آن به تاسیس شوراهاى دولتی همت گماشتند. کارنامه درخشان شورای دولتی در کشور فرانسه بسیار حائز اهمیت است، آرای این مراجع اغلب در دانشکده ها و مجامع حقوقی مورد بحث و تجزیه و تحلیل قرار می گیرد و در مواردی منشاء وضع قانون می شود. اما وضع در کشور ما قبل از انقلاب به گونه ای دیگر بود. نظام حاکم تحت تاثیر خصایص مستتر در خصلت یک حکومت دیکتاتوری به هیچ وجه علاقه ای به پذیرش امر و نهی فرشته عدالت نداشت و از آنجا که نمی توانست سیطره کنترل خود را به قوه قضایه با توجه به پراکندگی محاکم و تعداد زیاد قضاوت فراهم کند، در مقاطع مختلف از طریق قوه مقننه که بیشتر اعضای آن منتصب حکومت بودند تا منتخب مردم به وضع قوانینی می پرداخت و از طریق این قوانین حدود صلاحیت قوه قضایه را محدود می کرد. سرانجام در سال ۱۳۳۹ در نتیجه تلاش و کوشش و پافشاری جمعی از حقوقدانان از جمله اساتید همین دانشکده حقوق، قانون تاسیس شورای دولتی با اصرار فراوان از تصویب کمیسیون‌های مجلسین گذشت و مقرر شد برای جلوگیری از گسترش انحراف در دستگاه های دولتی که منجر به یاس و ناامیدی و ناخشنودی و نهایتاً خشم و انزجار مردم خواهد شد و آثار ناهنجار و مصیبت بار داشت مرجعی تاسیس شود که جلوی این قبیل انحرافات را بگیرد و حقوق تضییع شده اشخاص را احیاء کند. اما دولت های وقت با وجود اختیار مطلق که در انتخاب اعضای این شورا داشتند، هرگز در مقام تاسیس آن برنیامدند. تا اینکه قوانین بعد از انقلاب از جمله قانون دیوان عدالت اداری به عمر کاغذی این شورا پایان داد و دیوان عدالت در پرتو انقلاب و قانون اساسی آن، تاسیس شد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دو اصل مهم در مورد دیوان عدالت اداری به چشم می خورد. اصلی که دیوان عدالت اداری مولود آن است، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است، که طبق این اصل مقرر شده است؛ به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم از واحدهای دولتی و مسئولین آنها و مصوبات دولتی، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تاسیس می شود که حدود صلاحیت و اختیارات آن را قانون تعیین می کند. در اصل ۱۷۰ قانون اساسی می خوانیم، که قضاوت دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آیین نامه های خلاف احکام اسلامی و مغایر با قوانین یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری کنند و همه کس می تواند ابطال این قبیل مصوبات را از دیوان عدالت اداری بخواهد. قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۶۰/۱/۴ با ده شعبه رسماً شروع به کار کرد و در طی این سالها در مقاطع مختلف موادی از آن اصلاح، تبصره هایی به آن الحاق و آیین دادرسی ویژه ای

برای آن تصویب شد که به تناسب تغییر قانون اصلاحاتی در آن صورت گرفته است. سازمان قضایی دیوان عدالت اداری در حال حاضر عبارت است از شعب بدوی، شعب تجدید نظر و یک هیات عمومی که هر کدام دارای وظایف و صلاحیتهایی به موجب قانون هستند. حدود صلاحیت شعب دیوان براساس سه قاعده حقوقی مشخص و معین می شود. اول قاعده اختصاص جایگاه شاکی به مردم همان طور که عرض کردم دیوان عدالت اداری برای جلوگیری از نارضایتی مردم از دستگاه های دولتی به وجود آمده است به همین جهت در اصل ۱۷۳ تصریح شده است که به منظور رسیدگی به شکایات مردم دیوان عدالت اداری تاسیس می شود. بنابراین جایگاه شاکی در دیوان عدالت اداری اختصاص به مردم اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی، حقوق خصوصی دارد و هیچ واحد دولتی نمی تواند به این جایگاه بنشیند. قاعده دوم اختصاص جایگاه خوانده یا مشتکی عنه یا طرف شکایت به واحدهای دولتی و مامورین آنها دارد. بنابراین طرح شکایت علیه بخش خصوصی یا مردم معمولی افراد حقیقی در دیوان جواز قانونی ندارد. قاعده سومی که از ظرافت و حساسیت خاص برخوردار است موضوع صلاحیت دیوان از لحاظ امور مربوطه است. دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایاتی است که در قلمرو اعمال قدرت و اختیارات عمومی به وجود می آید. اختلافات ناشی از این قبیل که اصطلاح معروف اعمال اصطلاحات استفاده می کنیم، به عبارتی کلیه دعاوی مدنی افراد، علیه دولت کماکان در دادگاههای دادگستری مورد رسیدگی و حل و فصل قرار می گیرد، اما فعل یا ترک فعل واحدهای دولتی در قلمرو اجرای اداری و سازمانی و اعمال قدرت عمومی از وظایف خاص دیوان عدالت اداری و در صلاحیت این دیوان قرار دارد.

موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری در ماده ۱۱ این قانون تدوین شده است، که می توانید موارد صلاحیت شعب دیوان را به چهار قسمت تقسیم کنید. اول شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها، سازمانها، موسسات، شرکت های دولتی، شهرداریها، نهادهای انقلابی و تشکیلات و موسسات وابسته و تابع آنها. دوم رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات مامورین این واحدها در طریق انجام وظایف اداری مربوط و یا خودداری مامورین مذکور از انجام وظایف محوله. سوم رسیدگی به شکایات استخدامی قضات دادگستری و سایر کارکنان دولت اعم از کشوری و لشگری از حیث تفضیع حقوق استخدامی به استثنای کارگران مشمول قانون کار که در دستگاههای دولتی به خدمت اشتغال دارند و رسیدگی به شکایات آنان در مراجع خاص مقرر در قانون کار صورت می گیرد. رسیدگی دیوان در این سه مورد که بیان شد رسیدگی ماهوی است و دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه عالی ماهیتاً با تمام اختیارات و قواعد و ضوابط مربوط یک مراجع اختصاصی قضایی که رسیدگی ماهوی انجام می دهد به شکایات مردم رسیدگی می کند. چهارم رسیدگی به اعتراض به تصمیمات و آرای قطعی مرجع اختصاصی اداری نظیر کمیسیونهای مالیاتی، کمیسیونهای موضوع ماده ۱۰، هیاتهای مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی، هیاتهای مستقر در گمرک ایران و غیره منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالف با آنها. دیوان عدالت اداری در اینجا رسیدگی شبیه به رسیدگی دیوان عالی کشور دارد و یک نوع رسیدگی تمیزی است که در صورت انطباق رای مورد اعتراض با قانون آن را ابرام می کند. در غیر این صورت با نقض رای

مورد اعتراض رسیدگی مجدد را به مرجع هم عرض محول می نماید و خود رسیدگی ماهوی در این قضایا نخواهد کرد. دو استثنا حایز اهمیت در اینجا وجود دارد. یکی رسیدگی به دعوی مسئولیت مدنی که در اساس قضیه به عهده دیوان عدالت اداری است. تشخیص شخص مسئول اعم از حقیقی یا حقوقی و یا هر دوی آنها در صورت اشتراک در ایراد زیان و منحصرأ از حیث میزان و مبلغ ضرر و زیان دادگاههای دادگستری صالح هستند. یعنی پس از تصدیق دیوان بر اساس تبصره یک ماده ۱۱ قانون و تشخیص شخص مسئول، زیان دیده می تواند برای تعیین مبلغ ضرر و زیان خود و مطالبه آن به محاکم دادگستری مراجعه کند. مطلب دوم و استثنای دوم این است که آرا و تصمیمات مراجع قضایی در هر مرحله و مقامی که باشد قابل طرح و استماع در دیوان عدالت اداری نیست. فقط تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری را می توان مورد اعتراض در دیوان عدالت اداری قرار داد. مسئله حایز اهمیت در بعضی از موارد تشخیص مرزهای دقیق و ظریف فعالیت دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری است که در بعضی از موارد حتی بالاترین سطح هم نظرات معارض و متناقض یعنی در هیات عمومی دیوان عالی کشور در خصوص صلاحیت دیوان عدالت مطرح می گردد و واقعاً جای آن دارد که مباحث ظریف دیوان عدالت اداری در سمینارها، کنفرانسها و انجمنهای مختلف مورد بحث و تجزیه و تحلیل حقوقدانان قرار گیرد و نقاط ابهام و مجمل قانون مرتفع شود و بر غنای علمی این واژه قضایی ارزنده افزوده شود. دیوان عدالت اداری دارای آیین دادرسی خاص است که با الهام از آیین دادرسی مدنی و بسیار خلاصه تهیه و تدوین شده و توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری که به حکم قانون دارای چنین صلاحیتی است و پس از تنظیم آن را برای تصویب به نظر ریاست قوه قضاییه می رساند و بعد از امضا و تایید ایشان به موقع اجرا گذاشته می شود. شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی اداری تمام اختیارات یک محکمه عالی به تمام معنی هستند و می توانند هر گونه تحقیقی که لازم بدانند انجام داده و از هر دستگاهی که بخواهند پرونده ها و اسناد را مطالبه و مورد ملاحظه قرار دهند. در صورت لزوم طرفین یا هر یک از آنها را برای ادای توضیحات دعوت کنند و سرانجام مبادرت به صدور رای کنند. آرای شعب بدوی دیوان در حال حاضر با توجه به اصلاحیه مورخ ۱۳۷۸/۲/۱ علی الاطلاق غیر قطعی است. قبلاً این طور نبوده است و با اصلاح ماده ۱۸ قانون در این تاریخ مقرر شد که هر یک از طرفین شکایت می توانند ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ رای قطعی به شعب تجدیدنظر دیوان شکایت کنند. پس از ارجاع پرونده به شعبه تجدیدنظر و در صورت لزوم انجام تحقیقات لازم شعبه تجدیدنظر عندالزوم رای مورد اعتراض را تایید یا آن را فسخ و مبادرت به صدور رای می کند، که این رای قطعی است. اما جایگاه هیات عمومی دیوان عدالت اداری جایگاه رفیع و بسیار حائز اهمیتی است. هیات عمومی دیوان عدالت اداری از روسای شعب بدوی، روسا و مستشاران شعب تجدیدنظر دیوان تشکیل می شود و با حضور حداقل سه چهارم اعضای مسئول رسمیت می یابد. رای اکثریت دارای اعتبار است و حدود صلاحیت این هیات عبارتند از اولاً تهیه و تنظیم آیین نامه های اجرایی دیوان عدالت اداری و پیشنهاد آن به ریاست قوه قضاییه برای تصویب ثانیاً رسیدگی، به اعلام قاضی مبنی بر وقوع اشتباه در مدلول رای قطعی که مبتنی بر مقررات ۷۲/۲/۲۶ یعنی تبصره های الحاقی به ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری در این تبصره ها پیش بینی شده بود که هر گاه قاضی پی به اشتباه

خود برد (مشابه ماده ۳۲۶ قانون آیین دادرسی مدنی فعلی) مراتب در هیات عمومی دیوان عدالت اداری مطرح خواهد شد. در صورتی که اکثریت اعضای هیات وقوع اشتباه در مدلول رای قطعی را محرز بدانند رای نقض می شود و پرونده جهت رسیدگی به شعبه هم عرض احاله می گردد و رای صادره دیگر قابل تجدید نظر و رسیدگی مجدد نخواهد بود و باب دادرسی برای همیشه نسبت به آن مسدود خواهد شد. تبصره ۲ الحاقی عبارت است از اختیاراتی که به رئیس کل دیوان شده است، که هر بار رئیس کل دیوان عدالت اداری رایی را غیر قابل ابرام تشخیص دهد می تواند آن را در هیات عمومی دیوان مطرح کند که بنا به جهات عدیده از جمله تراکم شدید این قبیل پرونده ها این تبصره به موجب اصلاحیه ۱۳۷۸ از بین رفت و قرار شد که به این قبیل پرونده ها به شرطی که مختومه نشده باشد در شعب تجدید نظر دیوان رسیدگی شود سوم صلاحیت دیوان عدالت اداری (هیات عمومی) در ایجاد وحدت رویه قضایی در قلمرو اعمال حقوق اداری است که مطابق ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری هر گاه از شعب مختلف دیوان آرای متناقضی در موارد مشابه صادر شود موضوع در هیات عمومی دیوان عدالت اداری مطرح خواهد شد و رای اکثریت معتبر خواهد بود.

نه تنها در خصوص موارد بلکه برای شعب دیوان و تمام مراجع ذی ربط در سراسر کشور تکلیف است که آرای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری را در موارد مشابه دقیقاً اجرا کنند و از تکرار شکایات مشابه جلوگیری به عمل آید.

چهارمین موضوع صلاحیت هیات عمومی دیوان، حمایت از کیان قانون در برابر مصوبات دولتی است و مشابه نقشی است که شورای نگهبان در مورد قوانین عادی به عهده دارد. به عبارت دیگر با توجه به اصل ۱۷۰ و بند ب ماده ۱۱ و ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، هرگاه اعتراضی مبنی بر مغایرت برخی از تصویب نامه ها و آیین نامه ها و سایر تظلمات دولتی با احکام شرع مورد تایید قرار دهند، دیوان عدالت اداری آن مصوبات را ابطال خواهد کرد. همچنین هرگاه اعتراض مبنی بر مغایرت مصوبات و نظامات دولتی با قوانین مطرح شود و یا خارج بودن این مصوبات از حدود اختیارات قوه مجریه مطرح گردد، موضوع در هیات عمومی دیوان مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت و چنانچه مغایرت این مصوبات با قوانین و یا خارج بودن آنها از قلمرو اختیارات قوه مجریه محرز گردد، مصوبه مورد اعتراض در حد مغایرت با قانون یا خارج بودن از حدود اختیار ابطال خواهد شد. از بررسی مجموع وظایف و مسئولیتها و اختیارات دیوان عدالت اداری که به طور اجمال عرض شد و بحث تفصیلی هر یک از اجزای آن احتیاج به وقت فراوان دارد، موقعیت ممتاز هیات عمومی دیوان عدالت اداری بالاخص در نظام قضایی کشور مشخص خواهد شد. نکته ای که در مورد اجرای احکام باید عرض کنم، آرای دیوان در صورتی که متضمن ورود شکایت و ادعا باشد قاعداً باید توسط محکوم علیه یعنی واحد دولتی مربوط به موقع اجرا گذاشته شود. بر خلاف کیفیت اجرای احکام محاکم دادگستری که در صورت عدم اجرای آنها به میل و رضا با قهر توسط مامورین اجرا چه در امور کیفری و چه در امور مدنی به موقع اجرا گذاشته می شود، اعمال تصمیمات قهرآمیز علیه یک واحد دولتی منطقی و معقول نیست و درست نیست که با قهر و غلبه احکام دیوان عدالت اداری در یک واحد دولتی به موقع اجرا بگذاریم، مضافاً اینکه اساساً اجرای برخی احکام دیوان و شاید بیشتر آنها جز توسط محکوم علیه ممکن نیست. یعنی وقتی دیوان حکم صادر می

کند که یک پایه ترفیع به فلان کارمند داده شود یا پروانه ساختمان برای کسی صادر گردد یا گواهی پایان کار داده شود یا پاسپورت کسی مسترد گردد و امثال اینها اجرای هیچ یک از این احکام جز به وسیله محکوم علیه امکان پذیر نیست. بنابراین ما مقررات اجرایی ویژه ای نداریم جز آن که در ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری تصریح شده است که واحدهای اداری مکلفند احکام قطعی دیوان را در آن قسمت که مربوط به آنهاست به موقع اجرا بگذارند. مستنکف یعنی مامور دولت از اجرای رای قطعی دیوان به انفصال از خدمات دولتی تا ۵ سال محکوم خواهد شد. از این حربه کمتر استفاده شده است چرا که جز در بعضی موارد، مقاومت چندانی مقابل آرای دیوان عدالت اداری به عمل نمی آید و امیدواریم که قوه مجریه و همه کسانی که با نظام قضایی کشور سر و کار دارند این باور را داشته باشند که احکام قطعی مراجع قضایی به فرض عدم انطباق با قوانین و مقررات مادام که به اعتبار خود باقی است مقدس است و مبتنی بر قانون است و باید به موقع اجرا گذاشته شود و امیدواریم که دستگاه های مسئول و شیفتگان عدالت و آزادی به هر طریق که باشد در اعتلای موقعیت مقام و مجد و عظمت دیوان عدالت اداری این پدیده حقوقی نوین که نقش ارزنده ای در بسط و گسترش عدالت فردی و اجتماعی و سواد جامعه دارد ایفا کنند و بر غنای علمی آن بیافزایند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی