

نقش دیوان عدالت اداری در توسعه و حمایت از حقوق بشر

قدرت الله نوروزی*

چکیده

هدف اصلی دیوان عدالت اداری کنترل اعمال حاکمیتی و مهار قدرت به منظور حمایت و صیانت از حقوق مردم است. یکی از راهکارها برای رسیدن به این هدف، تحقق اصل حاکمیت قانون و پاسخگویی مسئولان می باشد دستیابی کامل به این اصول تنها با تشکیل دولتی قانون مدار امکان پذیر است. استقرار چنین دولتی نیز بدون حق دسترسی مردم به دادگاه‌های صالح امکان پذیر نمی باشد.

بر این اساس در این مقاله به این پرسش پاسخ داده شده است که: آیا رویه ی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم منجر به توسعه حقوق بشر شده است یا خیر؟

نتیجه این مقاله نشان می دهد، علی رغم تفسیر مضیق شورای نگهبان از مفهوم دولت و محدودیت های صلاحیتی که به مرور توسط قوانین مصوب مجلس برای دیوان ایجاد شده است و هم چنین بی توجهی دادگاه ها به مفاد منشور بین المللی حقوق بشر، آرای هیات عمومی و شعب دیوان در حمایت از حقوق مردم روند رو به رشد داشته و به نوبه ی خود توانسته به توسعه ی حقوق بشر کمک شایانی نماید. این در حالی است که سیر رفتار دیگر مراجع مورد اشاره، خلاف آن نتیجه را نشان می دهد.

واژه های کلیدی: دیوان عدالت اداری، حقوق بشر، اعمال حاکمیتی، اصل حاکمیت قانون و پاسخگویی مسئولین، منشور بین المللی حقوق بشر

مقدمه و تاریخچه

در هر جامعه ی سیاسی^۲ دولت وظیفه دارد نظم و امنیت را برای تأمین آسایش و آرامش مردم برقرار سازد. اما تحقق این مهم زمانی میسر است که دولت از

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.

^۲. Political Society

اقتدار^۱ برخوردار باشد. ولی از آنجا که اقتدار و قدرت زیاد، علی القاعده خطری است که همواره در کمین آزادی های اساسی نشسته است، (برلین آریا، مترجم محمد علی موحد، ۱۳۶۸، ص ۷۹) طبیعی است، این چنین قدرتی در معرض فساد قرار گیرد و یا در خدمت منافع شخصی، گروهی و یا جاه طلبی و یکه تازی صاحبان آن در آید، به همین دلیل باید این اقتدار که امری منطقی و اجتناب ناپذیر است، به گونه ای مهار گردد که مردم به عنوان صاحبان اصلی قدرت، قربانی آن نگردند. برای جلوگیری از این فساد و به منظور صیانت^۲ و حمایت^۳ از حقوق بشر در کشورهای مختلف راه کارهای متفاوتی پیش بینی شده است، که بررسی همه ی آن ها موضوع این مقاله نیست، بلکه در اینجا تنها به «نقش دیوان عدالت اداری در توسعه و حمایت از حقوق بشر» به عنوان یکی از راه کارهای قانون اساسی برای حمایت و صیانت از حقوق و آزادی های بنیادین مردم اشاره می‌گردد. اما برای ورود به این بحث باید به دو اصل بنیادی یعنی «حاکمیت قانون»^۴ و «پاسخ‌گویی حاکمان»^۵ اشاره شود.

اجرای این دو اصل می‌تواند سلامت جامعه را تضمین و حقوق فردی و اجتماعی مردم را در برابر مداخلات مختلف دولت تأمین و عدالت را مستقر نماید، زیرا با تحقق اصل حاکمیت قانون، «اداره امور، صدور دستورات و انجام هر گونه عمل عمومی باید بر طبق قوانین لازم الاحترامی باشد که قبلاً توسط مراجع صلاحیتدار مردمی وضع و اعلام شده است» (هاشمی، سید محمد، الف، ۱۳۷۷، ص ۴۳۵) و با اجرای اصل بعدی، زمینه ی پاسخ‌گویی حاکمان فراهم خواهد شد. پس «در نظامهای سیاسی مردم سالار و غیراستبدادی که روابط مردم و حکومت بر اساس قانون تنظیم می‌شود، اصل حاکمیت قانون اقتضای دارد، حقوق و تکالیف متقابل مشخص باشد و به ویژه روابط حقوقی افراد و دستگاه های اداری زمانی می‌تواند اطمینان بخش و عادلانه باشد که مقامات اداری در سمت نمایندگی حکومت موظف به رعایت قانون باشند و برای دولت هم مسئولیت در نظر گرفته شود.» (هاشمی، سید محمد، الف، ۱۳۷۷، ص ۴۳۵)

هر چند دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از ساز و کار های حمایت و صیانت از حقوق بشر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح شده، ولی سابقه ی شکل گیری این نهاد نسبت به سایر نهادهایی که به نحوی در ایران با حقوق بشر

۱. Authority
۲. Guarding
۳. Protect
۴. Rule of Law
۵. Accountabilities

ارتباط دارند از قدمت بیشتری برخوردار است، اولین بار ناصرالدین شاه پس از بازگشت از اولین سفر خود به اروپا دستور داد تا شوراهاى دولتي در ایران بر پا شود که دیگر مردم برای احقاق حق خود که توسط صاحب منصبان تضییع می شد، بست ننشینند. چون این فرمان را کسانی باید اجرا می کردند که خود، حقوق مردم را تضییع می کردند، نتوانست در وضعیت آن روز ایران به یک نهاد حقوقی که تغییر و اصلاحي ایجاد کند، تبدیل شود. بنا بر این شاه در سال ۱۲۶۷ شمسی اعلامیه ای را که در حکم منشور حقوق بشر بود، صادر نمود تا بر اساس آن جان و مال مردم از تعرض ستمکاران مصون بماند. با این وصف این منشور هم نتوانست اثر چندانی در کشور داشته باشد. (جعفر زاده، سلیمان، ۱۳۸۶، ص ۲۰۶ و نجم آبادی، غلامرضا، ۱۳۸۸، صص ۳۴-۳۳)

پس از آن و در دوران اولیه ی قانونگذاری در ایران، اول اصل ۳۲ قانون اساسی مشروطیت بود که حق شکایت علیه مجلس و وزارت خانه ها را به طور کلی مطرح نمود. سپس، ماده ی ۶۴ قانون استخدامی کشوری ۱۳۰۱ نهاد شورای دولتی را مطرح کرد که قرار بود در صورت نقض یکی از مواد این قانون توسط وزیران، مستخدمین ادارات بتوانند از آن ها شکایت کنند. (موسی زاده، رضا، ۱۳۸۶، صص ۲۹۲ و ۲۹۵ و عباسی، بیژن، ۱۳۸۸، صص ۱۸۹ و پروین، خیر الله، ۱۳۸۸، صص ۱۲۶) وضع این مقررات و اصول مندرج در قانون اساسی مشروطیت نیز در دولتي که داراي قدرت متمرکز^۱ بود راه به جایی نبرد تا این که مجدداً در سال ۱۳۳۸ طرح اندیشه ی دادگاه حقوق بشر یا شورای دولتی توسط دکتر متین دفتری مطرح و در سال ۱۳۳۹ مجلس شورای ملی بر اساس این اندیشه و به پیروی از نظام حقوقی فرانسه قانون تشکیل شورای دولتی را تصویب نمود که این قانون هم به دلیل اوضاع نامطلوب سیاسی و عدم تمکین دولت وقت به حاکمیت قانون و پاسخگو نبودن آن، متروکه ماند. (گرگی ازندریانی، علی اکبر، الف، ۱۳۸۸، ص ۳۲) سرانجام در سال ۱۳۵۸، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۷۳ خود، تشکیل دیوان را با هدف رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین واحدهای دولتي یا آیین نامه های دولتي و احقاق حقوق آنها زیر نظر رئیس قوه ی قضاییه تجویز نمود. مجلس نیز در سال ۱۳۶۰ قانون تشکیل آن را تصویب و در سال ۱۳۶۲ آیین نامه ی آن وضع گردید و تا کنون نیز چندین بار قوانین آن دستخوش تغییر و اصلاحاتی شده است. آنچه اکنون در دست اجرا است، قانون مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس است که پس از فراز و نشیب های مختلف در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. در حال حاضر نیز این قانون در دست اصلاح و تغییر می باشد و آیین دادرسی آن نیز در کمیسیون مربوط به تصویب رسیده و مراحل

^۱. Intensive Power

بعدی خود را سپری می کند. تاریخچه و روند شکل گیری دیوان و اصلاحات و تغییرات بعدی در ساختار و حدود اختیارات آن نشان می دهد که این دیوان از جایگاه ویژه ای بر خوردار است. خصوصاً روند رسیدگی های آن در هیأت عمومی و برخی از شعب و برخوردهای شجاعانه ای که قضات با برخی از تصمیمات خلاف قانون نهادهای حکومتی داشته اند، بر این مطلب تأکید دارد که این نهاد قضایی می تواند نقش بسیار خوبی در اجرای اصل حاکمیت قانون و پاسخگو نمودن حاکمان و کارگزاران دولت و همچنین اجرای عدالت داشته باشد. البته برخی معتقدند «معین کردن آنچه بی عدالتی محسوب می شود، از مشخص کردن عدالت آسان تر است.» (جان بیلیس و استیو اسمیت، مترجم، ابولقاسم راه چمنی و دیگران، ۱۳۸۳، ص ۱۳۶۵) بر همین اساس می توان گفت تأسیس چنین مرجعی برای رسیدگی به شکایات مردم علیه اعمال حاکمیتی هم مبارزه با بی عدالتی است و هم راهی به سوی اجرای عدالت علیه یکه تازی حاکمان و بی عدالتی آن هاست، در نتیجه استفاده ی صحیح از این دستاورد قانون اساسی، می تواند به عنوان یک راهکار حمایتی با «کنترل پسینی»^۱ اعمال حاکمیت و ابطال مصوبات دولتی مخالف با قوانین و مقررات به احیای حقوق تضییع شده اشخاص و ایجاد نظام اداری صحیح و جلب اعتماد مردم و توسعه ی حقوق بشر کمک بزرگی کند.

نگارنده در این مقاله بر آن است تا با ارزیابی عملکرد دیوان در بر خورد با شاخص هایی از حقوق بشر که در محدوده صلاحیت آن قرار دارد، نقش دیوان را در توسعه ی حقوق بشر بررسی نماید. ولی از آنجا که آرای دیوان منتشر نمی گردد و در ادبیات حقوقی ما نیز دادرسی اداری از سابقه ای که در این زمینه قابل استفاده باشد بر خوردار نیست، ناگزیر در کنار مراجعه به آرای هیأت عمومی و بعضی از آرای شعب، به صورت حضوری با برخی از مسئولین دیوان و قضات آن مصاحبه گردید تا با بهره مندی از دانش، تجربه و اطلاعات آن ها، این نقش بهتر تبیین شود.

اول: جایگاه حقوق بشر در اسناد بین المللی و حقوق داخلی

الف- جایگاه حقوق بشر در اسناد بین المللی

امروزه «جهانی شدن پدیده ی غالب و جاری زمانه ی ماست.» (R.Mc Corquodale and Richard fairbrother (۱۹۹۹); pp.۷۳۵-۷۳۶) به همین دلیل دیگر کسی با کاربرد اصطلاح حقوق بشر مخالفتی ندارد، اما به طور واقعی

^۱. Judicial Review

کمتر کسی است که بداند، حقوق بشر چیست و چرا دارای اهمیت است.

برای درک درست از اهمیت حقوق بشر و آشنایی با موضع اسناد بین المللی نسبت به آن، می توان با یک نگاه کلی به منشور بین المللی حقوق بشر (ICHR)^۱ از جمله منشور ملل متحد (UNC)^۲ به این نتیجه رسید که یکی از اهداف اصلی تشکیل سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ دفاع از حقوق بشر بوده است، به طوری که ماده ی ۱ و بند ب ماده ی ۱۳ و مواد ۵۵، ۵۶، ۶۸، ۶۲ و ۷۶ منشور ملل متحد در میان سایر مقاصد، هدف اصلی سازمان ملل را ایمن به حقوق بنیادین بشر، ترویج و تشویق احترام جهانی به حقوق بشر و آزادی های اساسی و رعایت آن ها برای توسعه ی همکاری های بین المللی در زمینه های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی و کمک در جهت شناخت حقوق بشر و آزادی های بنیادین برای همه، ترویج استاندارد های بالاتر زندگی، ایجاد اشتغال و شرایط توسعه ی اقتصادی و اجتماعی بر می شمارد. (جلالی، محمود، ۱۳۸۲، ص ۷۰)

علاوه بر آن، اعلامیه ی جهانی حقوق بشر (UDHR)^۳، میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی (ICCPR)^۴ میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ICESCR)^۵، با همین اهداف اما به طور شفاف تر، با تلاش های سازمان ملل متحد و با محتوای حمایت تمام عیار از حقوق بشر پا به عرصه ی بین المللی گذاشتند و تا کنون نیز نهادها و میثاق های دیگری در مجامع بین المللی تشکیل و تصویب شده تا این اهداف مهم تحقق پیدا کند. مثلاً دیوان بین المللی دادگستری^۶ که جانشین دیوان دایمی دادگستری بین المللی^۷ است، به عنوان یک دادگاه بین المللی از طریق حل و فصل دعاوی دولت ها، می خواهد حقوق بشر مندرج در این اسناد را در سطح جهانی مورد حمایت قرار دهد و البته تاکنون توانسته در این راه موفقیت هایی به دست آورد که نتیجه ی آن به توسعه ی حقوق بشر منجر گردیده است. بنابر این و بر اساس کنوانسیون های متعددی که در خصوص حقوق بشر از طرف سازمان های بین المللی و منطقه ای صادر شده است، باید گفت حقوق بشر در این اسناد و نزد همه ی جهانیان از جایگاه ویژه ای

۱. international charter of human rights

۲. United Nation Charter

۳. Universal Declaration of Human Rights

۴. International Covenant on Civil and Political Rights

۵. International Covenant on Economic Social and Cultural Rights

۶. International Court of Justice

۷. Permanent Court of International Justice

برخوردار است، به طوری که امروزه حمایت از حقوق بشر به یکی از مسایل بنیادی همه ی دولت ها تبدیل شده است. اهمیت این مسأله تا آنجاست که دیگر کسب مشروعیت و مقبولیت دولت ها به چگونگی تضمین و حمایت از این حقوق بستگی دارد. اهمیت جایگاه این حقوق و بحث جهانی شدن آن و الزام دولت ها به رعایت همه جانبه ی حقوق بشر، زمانی بیشتر می شود که بر اساس برداشت نسبتاً جدید از این حقوق، معتقد شویم که «انسان ها از این جهت که انسانند دارای حقوقی هستند، نه از این جهت که شهروند دولتی خاص می باشند». (Brow;Chris (۲۰۰۷,pp. ۵۰۶-۵۲۱) پس با این اهمیتی که جایگاه حقوق بشر در نظام بین المللی دارد، برای تعیین جایگاه منطقی این حقوق در نظام حقوقی ایران، باید رابطه ی این نظام با منشور بین المللی حقوق بشر^۱ به طور دقیق ارزیابی شود تا امکان شناخت این جایگاه فراهم شود. اما از آنجا که این بررسی از حوصله ی این مقاله خارج است، در اینجا به منظور انعکاس واقعیت، با یک نگاه اجمالی به کلیات، تنها به بررسی جایگاه این حقوق در دیوان عدالت اداری پرداخته می شود.

ب- جایگاه حقوق بشر در حقوق داخلی

دولت ایران از ابتدای تأسیس سازمان ملل متحد عضو آن بوده و از همان سال ۱۹۴۵ منشور ملل متحد را امضا کرده است. همچنین ایران قبل از تأسیس نظام جمهوری اسلامی، به تعدادی از کنوانسیون های بین المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاقین پیوسته و پس از انقلاب نیز هیچ اقدام رسمی در زمینه تعلیق و یا اعلام قید و شرط یا خروج از تعهدات مذکور اعمال نکرده است. بلکه در سال ۱۳۶۱ نخستین گزارش دوره ای خود را به کمیته ی حقوق بشر سازمان ملل در مورد حسن اجرای میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی ارائه کرده و از آن موقع تا کنون به این روند ادامه داده است. «بنابراین ایران عملاً تعهدات مذکور در قراردادهای بین المللی حقوق بشری را پذیرفته و تا زمانی که مطابق ضوابط مربوط به خروج از قراردادهای بین المللی از آن خارج نشود، ملزم به رعایت مفاد آن ها می باشد» (رضوانی، سید حسین، ۱۳۷۲، ص ۱۰) مضافاً این که ایران بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی به تعدادی دیگر از این کنوانسیون ها ملحق گردیده

۲. منظور از منشور بین المللی حقوق بشر اعلامیه ی جهانی حقوق بشر، میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی است.

که طبق ماده ی ۹ قانون مدنی^۱ ملزم به رعایت مفاد آن هاست. پس با توجه به مراتب فوق و تبعیت از اصل حاکمیت قانون، دادگاه ها از جمله قضات دیوان عدالت اداری موظفند در رسیدگی های خود علاوه بر رعایت مقررات داخلی، منشور بین المللی حقوق بشر را که طبق ماده ی ۹ قانون مدنی در حکم قانون است رعایت نمایند. مسلّم است که توجه قضات به مقررات بین المللی حقوق بشری مورد پذیرش ایران می تواند، ضمن حمایت از حقوق ملّت، به نقش دیوان عدالت اداری در توسعه ی حقوق بشر و صیانت و حمایت از حقوق و آزادی های بنیادین ملّت کمک شایانی کند.

با این حال در هیچ یک از اصول قانون اساسی و قوانین عادی که مربوط به دیوان است، نامی از حقوق بشر به معنای امروزی آن برده نشده است. البته این مسأله تنها محدود به دیوان نیست، بلکه در سایر قوانین نیز از کلماتی مانند حقوق مردم، حقوق ملّت و حقوق اساسی استفاده شده است، اما واژه ی حقوق بشر که نسبتاً اصطلاح جدیدی است در قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی و قانون دیوان عدالت اداری و سایر مقررات ما که همگی مؤخر بر تاسیس این اصطلاح هستند، به کار نرفته است. ناگفته نماند که واژه ی حقوق شهروندی از سال ها پیش وارد ادبیات حقوقی ایران شده و در موارد متعددی نیز به جای اصطلاح «حقوق بشر» یا در مفهوم آن به کار رفته است که در جای خود می تواند این خلاء را پر نماید.^۲ به هر حال عدم استعمال این اصطلاح در مقررات داخلی به معنای فقدان جایگاه برای حقوق بشر در قوانین مذکور نیست. اگر مهمترین شاخص های حقوق بشر را با صلاحیت های دیوان مقایسه کنیم، خواهیم دید که رسیدگی به حقوقی مانند: احترام به حق مالکیت و اموال، برخورداری از آموزش و پرورش رایگان، تأمین اجتماعی، امنیت شغلی، حقوق استخدامی و برخی دیگر از حقوق بنیادین و آزادی های مشروع در صلاحیت این دیوان قرار دارد. بدیهی است هر یک از این موارد خود از مصادیق بارز حقوق بشر است که در صورت نقض آن توسط دولت، مردم می توانند در دیوان تظلم خواهی کنند. بر همین اساس در این مقاله هر کجا بحث این گونه حقوق مطرح شود آن را به منزله ی حقوق بشر تلقی کرده و اقداماتی که در دیوان به توسعه ی این حقوق منجر شده یا می شود، به پای نقش دیوان در توسعه ی حقوق بشر گذاشته خواهد

۱. ماده ۹ قانون مدنی: مقررات عهدی که برطبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.

۱. برای مثال این واژه در عنوان «قانون احترام به آزادی های مشروع و حفظ حقوق شهروندی» که در روزنامه رسمی شماره ۱۷۲۴۹-۸۳/۳/۲-۱۷۲۴۹ منتشر شده و در متن دستور العمل اجرایی قانون مذکور که در تاریخ ۸۳/۲/۱۵ تصویب گردیده، آمده است.

شد.

حق تظلم خواهی از اعمال متجاوزانه ی حکومت، فرمانروایان و کارگزاران آن با استقرار دولت مدرن^۱ وارد عرصه ی مطالبات مردمی گردیده است. زیرا با استقرار این دولت بود که مردم از جایگاه تبعه^۲ به جایگاه شهروند^۳ ارتقا پیدا کردند و با این ارتقا بود که لزوماً رابطه ی مردم و دولت به یک رابطه ی حقوقی و قاعده مند تبدیل شد و در سایه ی این رابطه است که امکان تضمین حقوق مردم فراهم می‌شود، بنابر این باید گفت دیوان یکی از نهادهایی است که برای انتظام بخشی به این رابطه و تضمین حقوق بشر در برابر اعمال حکومتی ایجاد شده است. مروری بر شکل گیری دیوان که خلاصه ای از آن بیان شد، نشان داد که قانون اساسی مشروطیت که حق حاکمیت ملت ایران را در تاریخ ثبت کرد (صدرالحفاظی، سیدنصراله، ۱۳۷۲، ص ۳۳) و قانون عادی سال ۱۳۰۱ که تشکیل شورای دولتی را پیش بینی نمود، نیز در صدد استقرار دولت مدرن و تضمین حاکمیت قانون و رعایت حقوق شهروندان بوده است. این مسأله در قوانین کشور فرانسه که در دنیای مدرن پیشتاز رعایت حقوق بشر بوده، کاملاً مشهود است، زیرا «پس از انقلاب کبیر فرانسه و تشکیل شورای دولتی، اولین بیانیه ای که آن شورا در فرانسه صادر نمود مربوط به رعایت حقوق شهروندی بوده است.» (امیر ارجمند، اردشیر، ۱۳۸۸، ص ۴۵۲)

این سوابق در فرانسه و ایران نشان می دهد که برای رعایت حقوق بشر باید ساختار نظام و نهادهای آن مبتنی بر روش های دموکراتیک باشد تا زمینه تشکیل چنین نهادی برای رعایت این دسته از حقوق فراهم شود. یکی از دلایل عمده که در فرانسه این شورا تشکیل و بدون مانع فعالیت خود را ادامه داد، ولی در ایران علی رغم فرمان های صادره و مصوبات قانونی نتوانست تا پایان رژیم سابق عملاً به عرصه ی حقوقی کشور وارد شود، مربوط به بافت غیر دموکراتیک ساختار حکومت و فقدان حاکمیت قانون و پاسخگویی زمامداران بوده است. «زیرا نظارت قضایی بر اعمال دولت، ریشه در مفهوم بنیادین حکومت قانون دارد» (هداوند، مهدی، ۱۳۸۷، ص ۷)، ولی بافت غیر دموکراتیک حکومت در ایران تأسیس چنین نهادی را که لازمه ی نظارت قضایی بر تصمیمات و رفتار حاکمان است، اجازه نمی داده است.

آنچه مسلم است این که، پس از پیروزی انقلاب اسلامی دیوان بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قانون عادی مصوب سال ۱۳۶۰ و آیین نامه سال ۱۳۶۲ با

^۱. Modern state

^۲. National

^۳. Citizen

صلاحیت های تقریباً مناسب تأسیس و تاکنون توانسته در حمایت از حقوق مردم و توسعه ی تدریجی حقوق بشر از جایگاه نسبتاً خوبی برخوردار شود. «آمار رو به افزایش دعاوی و شکایاتی که هم اکنون در دیوان مطرح است، خود بیانگر وسعت کار و اهمیت این دیوان است» (طباطبایی، منوچهر، الف، ۱۳۷۳، ص ۴۷۵) که نمونه هایی از شکایات و رسیدگی های انجام شده در مباحث بعدی مورد اشاره قرار خواهد گرفت. آنچه در این میان قابل انکار نیست این که، «هدف خبرگان قانون اساسی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی حمایت از حقوق مردم در مقابل اداره بوده است» (قابی طوقی، مسلّم، ۱۳۸۷، ص ۵۷) ولی برای تحقق این هدف و توسعه ی حقوق بشر، دیوان با موانعی مواجه است که بخشی مربوط به حکومت و برخی مربوط به قوانین و مقررات و بخشی هم مربوط به مردم و فضای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه است که پرداختن به هر یک از این موضوعات مقاله ی جداگانه ای را می طلبد. به همین دلیل در اینجا برحسب ضرورت تنها به آن بخش از موانع حقوقی و تفسیرهای متفاوتی که در ماهیت موضوع اثر دارد اشاره خواهد شد. پیش از پرداختن به این مسأله، برای درک بهتر موانع ضروری است تا مروری کوتاه بر اهداف و وظایف دیوان صورت گیرد.

دوم: اهداف و وظایف دیوان عدالت اداری در صیانت و حمایت از حقوق بشر

الف- اهداف دیوان و لوازم تحقق آن: اهداف کلی دیوان عبارت است از حمایت و صیانت از حقوق مردم در مقابل دستگاه های حکومتی؛ به تعبیر دیگر یکی از اهداف دیوان تضمین حقوق شهروندی مردم در مقابل دستگاه های اداری و کنترل اعمال حاکمیتی از طریق نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات تمامی دستگاه های اجرایی و اداری کشور است (امیر ارجمند، همان، ص ۴۵۲)؛ زیرا شعب دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی آن در واقع دادگاه های حقوق عمومی هستند و باید در برابر تجاوزات و تخلفات احتمالی مقامات اداری و اجرایی حکومت از حریم قانون پاسداری نمایند. همچنین تحقق اصل حاکمیت قانون؛ یعنی قانون مداری در تمام شئون اداری و اجرایی کشور برای انتظام بخشی به رابطه ی دولت و مردم و پاسخگو کردن زمامداران یک دیگر از اهداف دیوان است. دیوان بر اساس این اصل می خواهد دولت را ملزم به رعایت حقوق بشر در تمامی شاخص هایی کند که در صلاحیت دیوان قرار دارد؛ زیرا با توجه به اهداف پیش گفته «در این ساختار قرار است هیچ یک از اعمال دولت و رفتار زمامداران خارج از قواعد تعیین شده و فراتر از ساز و کارهای نظارتی قرار نگیرد.» (گرگی، علی اکبر، ب، ۱۳۸۸، ص ۴۳) برای دستیابی به اهداف فوق باید لوازم زیر فراهم باشد:

۱- توجه به مفهوم دقیق واژه ی دولت و کاربرد صحیح آن

آنچه مسلّم است این که، تا واژه ی دولت در معنای درست و کامل خود معنا و استفاده نشود، امکان تحقق کامل اهداف دیوان جهت حمایت از حقوق بشر فراهم نمی‌گردد. بررسی دقیق قانون اساسی به عنوان منبع مهم داخلی حقوق بشر می‌تواند به حل این مسأله کمک کند. اصول مختلف این قانون نشان می‌دهد «کلمه ی دولت در ۳۱ اصل از قانون اساسی به کار برده شده به اضافه این که در برخی از اصول دیگر قانون اساسی کلمه ی دولت به صورت ترکیبی با اصطلاح دیگر آورده شده است.» (استوار سنگری، کوروش، ۱۳۸۸، ص ۲۶۹) به طوری که در بعضی از اصول قانون اساسی از جمله اصول ۳ و ۱۱ و ۱۴ این واژه در معنای عام یعنی مجموعه‌ی نظام جمهوری اسلامی ایران استعمال شده و در جاهایی مانند اصول ۲۸ و ۳۰ و ۳۱ به معنای قوه مجریه به کار رفته و در چند مورد مانند اصول ۵۲ و ۷۹ و ۱۰۲ منظور از این کلمه ی هیأت وزیران (کابینه) می باشد. (هاشمی، سیّد محمد، ب، ۱۳۸۸، ص ۴۴۵ و نجم آبادی، غلامرضا، ۱۳۸۸، صص ۱۱۸ و ۱۱۹) اما از آنجا که دیوان عدالت اداری برای حمایت و صیانت از حقوق مردم تأسیس شده، نباید حدود اختیارات آن را به معنای مضیق دولت، یعنی قوه مجریه و هیأت دولت محدود کرد، زیرا در این صورت تمامی اقدامات اداری و اجرایی قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی و نهادهایی که به نحوی از حیطة ی قوه مجریه خارج است و در عمل ممکن است موجب تضییع حقوق مردم گردند، از دایره ی رسیدگی دیوان خارج شده، در نتیجه تحدید حقوق مردم و نقض حقوق بشر را به همراه خواهد داشت. بنابر این باید دیوان بتواند به شکایات مردم علیه همه ی تصمیمات اداری و اجرایی دستگاهها و نهادهای مختلف در قوای ثلاثه و نهاد هایی که خارج این قوا قرار دارند، رسیدگی نماید. برای رسیدن به این منظور باید کلمه ی دولت در ارتباط با وظایف دیوان به گونه ای تفسیر و معنا شود تا امکان تحقق اهداف دیوان بدون ابهام و اجمال ایجاد شود. در شرایط فعلی، قانون سال ۱۳۸۵ دیوان و تفسیر شورای نگهبان که در جای خود به آن اشاره می‌گردد، ابزار این کار را فراهم نمی‌کند.

۲- اعتقاد راسخ به اصل حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی مسئولین

اغلب حقوق‌دانان در بحث صلاحیت دیوان، به معنای دولت در مفهوم موسع آن اعتقاد دارند، تا با استناد به این مفهوم و افزایش صلاحیت ذاتی دیوان امکان بیشتری وای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به عمل‌کرد و رفتار مقامات و مسئولان، واحدها و مقررات حکومتی فراهم شود. با این نگاه دیوان که موظف به « برقراری حاکمیت قانون در دستگاه اداری است» (طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، ب، ۱۳۷۵، ص ۱۸)، می‌تواند صلاحیت خود را به کلیه اموری که دارای ماهیت اجرایی و اداری است، تسری داده و نقش بیشتری در توسعه و

حمایت از حقوق بشر ایفا نماید. زیرا «حاکمیت قانون موجب ایجاد نظم و برقراری عدالت و تحقق و رعایت حقوق بشر و آزادی های اساسی افراد می شود» (نصر اصفهانی، احمد، ۱۳۸۶، ص ۵) بدیهی است توجه به تفاسیر رسمی که بدون دقت در اصل ۱۷۳ قانوناساسی^۱ از اصل ۱۷۰ این قانون به عمل

آمده، موجب محدود کردن مفهوم دولت و در نتیجه حذف نظارت از بخش زیادی از اعمال حاکمیتی و نادیده انگاشتن اصول مهم حقوقی از جمله اصل حاکمیت قانون و پاسخگویی مسئولین شده است. بنابر این ما حق نداریم « با بهانه قرار دادن عنوان دولت (مجریه) در مفهوم تفکیک قوا، مسئولیت پاره ای از اعمال مقامات و نهاد های اجرایی خارج از قوه مجریه را که ابتکار و استعداد تعرض به حقوق مردم را دارند نادیده بگیریم » (هاشمی، سید محمد، الف، ۱۳۷۷، ص ۴۴۶) و با این برداشت ناصواب چشم بر حقوق مسلم مردم در برابر اعمال متجاوزانه یا متخلفانه ی اداری و اجرایی فرمانروایان ببندیم.

۳- اصلاح ساختار سازمانی و تقویت نیروی انسانی متناسب با اهداف و وظایف دیوان

امروزه برای تحقق اهداف مورد اشاره، از یک طرف داشتن یک نظام دادرسی اداری با سازمانی مجهز و تشکیلاتی مناسب برای ارتباط با مراجع شبه قضایی متعددی که در کشور وجود دارد لازم است و از سوی دیگر وجود امکانات لازم برای مراحل مختلف دادرسی جهت رسیدگی های دو مرحله ای ضروری است. حتی برخی معتقدند «نظام دادرسی حتماً باید دو مرحله ای باشد و تا زمانی که دادرسی در دیوان دو مرحله ای نشود مشکلات آن حل نخواهد شد.» (کریمی، عباس، ۱۳۸۸، ص ۴۵۹) اما در شرایط فعلی، دیوان در این زمینه با نارسایی های زیادی مواجه است که تفسیر آن نیاز به مقاله جداگانه دارد. بنابر این در اینجا تنها به عناوین این نارسایی ها اشاره می‌گردد:

الف-نداشتن شعب استانی و شهرستانی

ب- نبود کادر قضایی کافی که رشته تحصیلی آن ها با مأموریت تخصصی و پیچیده ی دیوان متناسب باشد

۱. اصل ۱۷۳ قانون اساسی: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۱. اصل ۱۷۰ قانون اساسی: قضات دادگاه ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

ج- فقدان ارتباط مناسب بین مراجع شبه قضایی و دیوان عدالت اداری

د- عدم شعب تجدید نظر در دیوان

ه- عدم قوانین کارا و شفاف و فقدان تفسیرهای پویا

موارد فوق از جمله اموری است که هر یک به عنوان ملزومات دیوان می‌تواند زمینه‌ی تحقق اهداف آن را فراهم کند، ولی فعلاً نظام دادرسی اداری ایران از داشتن آن‌ها به میزان مورد نیاز محروم است. (همان)

ب- وظایف دیوان و رابطه‌ی آن با حمایت و صیانت از حقوق بشر

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مستفاد از بند های ۱ و ۲ و ۳ ماده ی ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان که صلاحیت‌ها و اختیارات را بیان کرده، می‌توان گفت این دیوان دارای وظایفی است که عمده‌ترین آن عبارتند از:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص نسبت به تصمیمات و اقدامات مامورین و واحدهای دولتی^۱

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات مردم از آرای قطعی مراجع شبه قضایی از حیث نقض مقررات یا مخالفت با آن‌ها^۲

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و اشخاص مذکور در بند ۳^۱

۴- ابطال آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص^۳

۱. قسمت «الف» و «ب» از بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری

۲. بند ۲ از ماده ۱۳ همان قانون

۳. بند ۳ از ماده ۱۳ همان قانون

^۴. Regulations

^۵. Approval Letters

۶. بند ۱ از ماده ۱۹ همان قانون

۵- ایجاد وحدت رویه قضایی^۱ با صدور رأی وحدت رویه در مواردی که از شعب دیوان آرای متناقض صادر شده یا در صورتی که نسبت به موضوع واحد آرای مشابه متعدد صادر شده باشد.^۲

اگر این امکان وجود داشت که، اهداف و وظایف دیوان بدون مانع و مزاحمتهای بی اساس دنبال شود، بدون شك يك رابطه ی منطقی بین این اهداف و وظایف با حمایت و صیانت از حقوق بشر پیدا می شد، ولی در شرایط فعلی نمی توان چنین رابطه ای را به طور کامل تصور نمود. بنابر این برای تبیین مسأله، ضمن اشاره به چالش ها و نارسایی های دیوان، تحت عنوان موانع^۳ تحقق اهداف دیوان و اجرای وظایف آن، به نقش قوانین مصوب مجلس و تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی در طول مدت شکل گیری دیوان از یک طرف و نقش هیأت عمومی و قضات آن در برخورد با مفهوم دولت و مسایلی که به نحوی با صلاحیت دیوان و توسعه ی حقوق بشر ارتباط داشته اشاره می شود تا نقش هر یک در ایجاد مانع یا توسعه و حمایت از حقوق بشر مشخص شود.

سوم: موانع تحقق اهداف دیوان و اجرای وظایف آن برای توسعه و حمایت از حقوق بشر

بررسی چگونگی شکل گیری نهادهایی که به نحوی مانع تخطی یا تجاوز حاکمان و کارگزاران از قوانین و مقررات می گردد، نشان می دهد که این گونه نهادها معمولاً در فضایی انقلابی و آرمانی ایجاد می شود و یا فعالیت جدی خود را شروع می کند. حد اقل این ادعا در نحوه شکل گیری دیوان عدالت اداری ایران و آغاز فعالیت شورای دولتی فرانسه در حمایت از حقوق شهروندان ثابت گردید. زیرا در هر دو کشور این نهاد در مقاطع مختلفی وارد عرصه ی قانونی گردیده، اما عملاً زمانی این آرمان عمومی برای حمایت از حقوق بشر به شکل حقوقی حیات واقعی پیدا کرده، که انقلاب به معنای مردمی به پیروزی رسیده و یکی از اهداف مهم خود را کنترل اعمال حاکمیتی به منظور حمایت از حقوق بشر قرار داده است. به طوری که در فرانسه، شورای دولتی پس از انقلاب کبیر فرانسه بود که

^۱. Case-Law

^۲. بند ۲ و ۳ از ماده ۱۹ همان قانون

^۳. منظور از موانع آن دسته از اقدامات نهادها و سازمان هایی است که از طریق وضع قانون (مجلس) یا تفسیر قانون اساسی (شورای نگهبان) یا اتخاذ تصمیم (مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی) در راه تحقق کامل اهداف دیوان مانع (قانونی) ایجاد می کنند.

اولین بیانیه خود را در رابطه با حقوق شهروندی صادر کرد و در ایران نیز پس از انقلاب اسلامی بود که ساختار عملیاتی دیوان برای انجام وظیفه شکل گرفت. پیش از آن نیز دستورها و قوانین متعدد و بعضاً مثبت در دوره‌ی قاجار و پهلوی در این زمینه وضع شده که قبلاً بدان‌ها اشاره شد، اما به لحاظ بافت جامعه‌ی سیاسی ایران و سابقه‌ی دیرینه فرهنگ آمیخته با نظام‌های استبدادی و فئودالی و این که قوانین مذکور اکثراً متعلق به نظام‌های دموکراتیک بوده، امکان عمل بدان فراهم نشد و به همین جهت، حتی پس از انقلاب نیز نتوانست نقش بنیادی خود را بر اساس دیدگاه اولیه و اهداف تعیین شده اجرا نماید. این ضعف بیش از آن که مربوط به رفتار قضات باشد، مربوط به مسایل دیگر از جمله قوانین و تفسیر نهاد‌هایی بود که به مرور با آرمان اولیه‌ی خود زاویه و فاصله پیدا کردند. موانع به اصطلاح قانونی مانند تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی که بدون توجه به اصل ۱۷۳ آن قانون به عمل آمد و محدودیتهایی که با وضع قوانین بعدی برای صلاحیت ذاتی این دیوان توسط مجلس ایجاد شد، نشان می‌دهد که بخش‌هایی از حاکمیت، رغبت چندان‌ی به کنترل اعمال خود یا بعضی از بخش‌های دیگر توسط یک نهاد قضایی به نام دیوان عدالت اداری ندارد. این بخش‌ها تا کنون جایگزین دیگری نیز برای صیانت و حمایت از حقوق مردم در برابر اقدامات و اعمالی که قویاً احتمال خطا و ورود زیان در آن متصور است، تعیین نکرده‌اند. در این‌جا برای تبیین مسأله به یک نمونه از نظریات شورای نگهبان و یک نمونه از قوانین وضع شده مجلس و نمونه‌ای هم از تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره و به یک سؤال مهم پاسخ داده می‌شود تا مشخص گردد که: آیا سیر قانونگذاری در مجلس و تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی و عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی در راستای کاهش صلاحیت‌های دیوان چالش جدی برای تحقق اهداف آن بوده، یا علاوه بر آن، رفتار قضات نیز تحت تأثیر نارسایی‌های ساختاری در ناکارآمدی این نهاد قضایی نقش داشته است؟

۱- عدم انطباق تفسیر شورای نگهبان با اهداف و وظایف دیوان و تأثیر منفی آن بر

آرای صادره

در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۲ رییس وقت قوه قضاییه با ارسال نامه‌ای به شورای نگهبان چنین آورده است: «با توجه به این که اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کنند.» تفسیر آن شورا را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه قضاییه و

سازمان های وابسته به آن ها و همچنین مصوّبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوّبات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و امثال آن نیز می شود یا مخصوص تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت به معنای قوه مجریه می باشد.» (استوار سنگری، کورش، ۱۳۸۸، ص ۲۷۷)

شورای نگهبان در پاسخ به این نامه اعلام کرده است: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.» (همان)

با توجه به اصول تفسیر و هدف دیوان، باید گفت «شورای نگهبان در تفسیر خود اصل ۱۷۰ را به صورت مجرد و بدون توجه به اصول دیگر به ویژه اصل ۱۷۳ قانون اساسی که مبنای اصلی صلاحیت دیوان است در نظر داشته است. لذا این تفسیر با روح کلی قانون اساسی و اصول دیگر آن تعارض دارد.» (همان)

بدیهی است با این گونه تفاسیر نمی توان در راستای تامین حقوق مردم، با تصمیمات و اعمال خلاف قانون بخش هایی از نهاد های حکومتی مقابله کرد. زیرا بر این مبنا حق تظلم خواهی در اعتراض به تخلفات و تجاوزات بعضی از نهادها از مردم سلب می گردد، به تعبیر دیگر اصل ۳۴ قانون اساسی^۱ که

دادخواهی در دادگاه های صالح را حق مسلم همه ی مردم دانسته، نقض خواهد شد. «بدون شک، منطوق این اصل بیان گر شناسایی بی قید و شرط حق دسترسی تمام عیار شهروندان ایرانی به دادگاه است» (گرگی، علی اکبر، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳) یعنی بر این اساس مردم باید حق داشته باشند بدون هیچ قید و شرطی به دادگاه صالح از جمله دادگستری و دادرسی اداری دسترسی پیدا کنند. در صورتی که «در چارچوب ساختار کنونی دیوان، قانون اساسی (به ویژه اصول ۱۷۰ و ۱۷۳)، رویه های شورای نگهبان و دیگر مقررات عادی، حق دسترسی به دادرسی اداری با محدودیت های چشمگیری روبروست. (همان)» این در حالی است که نهادهایی مانند مجلس که باید دفاع از حقوق مردم را بر هر مصلحت دیگری مترتب ساخته و در مقابل این گونه تفاسیر ایستادگی کند، به نمایندگی از ملت و در یک فرایند قانونی به تفسیری که متضمن حقی برای مردم و تحدیدی برای قدرت زمامداران نیست، جامه قانون می پوشاند و آن را به یک قاعده حقوقی تبدیل می کند. روشن است که در چنین حالتی نه دیوان صلاحیت دارد و نه هیچ قاضی مستقلی می تواند اقدامات خلاف نهاد هایی را که خارج از قوه

۱. اصل ۳۴ قانون اساسی: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می تواند به منظور دادخواهی به دادگاه های صالح رجوع نماید. همه ی افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

مجریه قرار دارد باطل نماید. بنابر این تفاسیری که دسترسی به عدالت اداری را برای مردم با محدودیت مواجه می‌سازد، نه تنها در توسعه ی حقوق بشر نقشی ندارد، بلکه بدون شک مانع ایفای نقش دیوان در توسعه ی این‌گونه حقوق خواهد شد.

۲- برخی از نکات منفی قانون سال ۱۳۸۵ دیوان در مقایسه با قانون سابق

تفسیر شورای نگهبان که عملاً بسیاری از اعمال حاکمیت را در نهادهای مختلف نظارت ناپذیر می‌دانست در قالب یک تفسیر قابل عدول باقی نماند، بلکه در سال ۱۳۸۵، مجلس تحت تاثیر این تفسیر در تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان، محدودیت های مورد نظر تفسیر را احصا نموده و به شکل قانون در آورد. در این تبصره چنین آمده است: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه 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 این ماده خارج است»^۱ در صورتی که ماده ۱۱ قانون سابق کلمه دولت در اصل ۱۷۳

قانون اساسی را به منزله سه قوه یا به تعبیر دیگر به معنای کل حاکمیت در نظر داشته است. علاوه بر آن رویه عملی دیوان نیز حکایت از قبول صلاحیت خود در رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات غیر قضایی قوه قضاییه و نهاد های دیگر داشته است. با وجود این اشکال در قانون فعلی، معلوم نیست اگر هر یک از این نهادها تصمیمات خلافی اتخاذ کنند و به حقوق مردم ضرر وارد گردد، باید از کدام مرجع قانونی تظلم خواهی کرد. به نظر می‌رسد بعد از سالها که از تأسیس دیوان می‌گذرد، روند قانونگذاری و تفسیر آن در مراجع مربوط، حوزه اختیارات و صلاحیت دیوان را به ضرر مردم تنزل داده است. هر چند قانون سال ۱۳۸۵ دیوان در مجموع نسبت به قوانین قبل از آن از امتیازات بیشتری برخوردار است، ولی همگی این امتیازات -که ارتباطی با موضوع این مقاله ندارد- نمی‌تواند خلاء صلاحیت محدود شده را پر نماید. به هر حال از زمان تشکیل دیوان تا کنون هر چه جلوتر آمده ایم نقش قوانین مربوط به دیوان در توسعه ی حقوق بشر محدود و بر عکس، نقش آن در خروج تصمیمات برخی از نهادها از نظارت و کنترل، افزایش یافته است. نمونه عملی آن را می‌توان در مقایسه ی ماده ۱۱ قانون سابق با مواد ۱۳ و ۱۹ و تبصره ی قانون اخیر آن دید؛ زیرا در ماده ی ۱۱ قانون سابق صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی، محدود به مقررات قوه ی مجریه نشده است. در صورتی در مواد ۱۳ و ۱۹ و تبصره ذیل آن این محدودیت وجود دارد. در صورتی که مواد ۱۳ و ۱۹ قانون سال ۱۳۸۵ و تبصره ذیل آن می‌باشد. بر این اساس می‌توان

۱. تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری

گفت که بخش عظیمی از موارد که مانع حق دادخواهی مردم در دیوان شده است، به برداشت ناصواب از مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و بی توجهی به فلسفه ی اهداف دیوان بر می‌گردد. زیرا برخی با محدود کردن مفهوم دولت به قوه مجریه، پیام بنیادین اصل ۱۷۳ قانون اساسی را در معنا و مفهوم «دولت - قدرت» دریافت نکرده اند. در صورتی که با یک تحلیل منطقی، این اصل، هم در بر گیرنده اصل ۱۷۰ قانون اساسی و هم بیان کننده ی فلسفه ی دادخواهی مردم و کنترل رفتار حاکمان می باشد. بنابر این تفسیر آن نباید پیام آن را مخدوش نماید. اما همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد ماده ۱۱ قانون سابق بر خلاف قانون سال ۱۳۸۵ بر اساس اصل ۱۷۳ دولت را در مفهوم عام یعنی مجموعه حاکمیت پذیرفته بود. دیوان نیز در عمل بر این مفهوم عام تاکید کرده و در مواردی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و آیین نامه اصلاح موادی از قانون ثبت اسناد و املاک را باطل کرده است که در بخش بعدی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. اتفاقاً در گذشته نظر شورای نگهبان نیز همین رویه را تایید کرده است، زیرا قانون سابق دیوان که ماده ۱۱ آن متضمن مفهوم عام دولت بوده توسط این شورا بررسی و تأیید گردیده است. پس در نظر این شورا « دولت به مفهوم عام آن یعنی کل حاکمیت مورد نظر بوده است. در تفسیری که شورای نگهبان به هنگام بررسی لوایح و طرح های مصوب مجلس شورای اسلامی و انجام وظیفه خود در جلوگیری از تصویب قوانین خلاف شرع و قانون اساسی در نظر داشته نیز، اصطلاح «دولت» مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی را به مفهوم عام آن تفسیر کرده است و با توجه به قانون اساسی، قانون سابق دیوان عدالت اداری را تأیید نموده است. لذا صلاحیت دیوان عدالت اداری در ماده ۱۱ قانون سابق انعکاسی از تفسیر دولت به مفهوم عام آن است و به همین خاطر است که در قانون سابق قیدی که صلاحیت دیوان را محدود به رسیدگی دعاوی علیه قوه مجریه نماید و یا برخی از دستگاه ها را از شمول قانون خارج کند دیده نمی‌شود.» (نجم آبادی، غلامرضا، ۱۳۸۸، ص ۱۲۲) بنابر این همان‌طور که در بند اول اشاره شد، قانون اخیر تحت تأثیر تفسیری وضع گردیده که شورای نگهبان در سال ۱۳۸۳، بر خلاف رویه عملی سابق خود، از اصل ۱۷۳ قانون اساسی داشته است. متأسفانه این اثر پذیری قانونگذار از شرایط موجود و تبدیل نظر تفسیری شورای نگهبان به یک قانون آمره، توانست رسیدگی به دعاوی علیه برخی از دستگاه ها را از شمول قانون خارج نموده و با این کار تصمیمات بخشی از نهاد های حکومتی از جمله نهاد های مذکور در تبصره ی ماده ۱۹ همین قانون را از نظارت قضایی دیوان خارج سازد. با این حال نباید پذیرفت که امکان طرح شکایت و اعتراض مردم علیه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و تصمیمات اداری قوه قضاییه وجود ندارد، زیرا این شورا از یک طرف در قانون اساسی پیش بینی نشده و از طرف دیگر عملاً جزو قوه مجریه تلقی می‌گردد و ریاست آن با

رییس جمهور است. بنابر این حتی بر اساس تفسیر شورای نگهبان که دولت را محدود به قوه مجریه نموده است، باید گفت، قانونی که تصمیمات آنرا از نظارت دیوان خارج سازد خلاف قانون اساسی و تفسیر شورای نگهبان به حساب می آید. اگر رویه قضات دیوان در برخورد با شکایات علیه تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز عدم تسلیم در برابر این گونه تفاسیر و مقررات خلاف قانون اساسی است، بر مبنای همین تحلیل می باشد. این رویه در حمایت از حقوق مردم می تواند به اصل حاکمیت قانون و پاسخگویی حاکمان کمک و زمینه ی توسعه ی حقوق بشر و حمایت از آن را فراهم کند. ضمناً صدر تبصره ی ماده ۱۹ قانون مذکور صرفاً تصمیمات قضایی قوه قضاییه را در دیوان غیر قابل شکایت دانسته است. بنابر این تصمیمات اداری قوه قضاییه از جمله آیین نامه ها و بخش نامه های آن هم چون گذشته در دیوان قابل شکایت و رسیدگی می باشد.

۳- عدم نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

این شورا در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ خود بر اساس پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه ی قضایی قوه قضاییه و دیوان، ماده واحده « خروج تصمیمات صادره از هیأت ها و کمیته های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی » را به این شرح تصویب نمود:

ماده واحده - آن دسته از تصمیمات و آرای نهایی و قطعی صادره در هیأت ها و کمیته های تخصصی فعال در وزارت خانه های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاهها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله، تصمیمات و آرای نهایی هیأت های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آرای نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقا، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود.

تبصره- در هر یک از وزارت خانه های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان و آموزش پزشکی هیأتی به عنوان مرجع نهایی به منظور تجدید نظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آرا و تصمیمات هیأت ها و کمیته های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیأت ها و کمیته ها

تشکیل می‌شود. ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیأت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید (خبرنامه کانون وکلای دادگستری استان اصفهان، ۱۳۸۸ ص ۵) اصل ۷۱ قانون اساسی^۱ قانونگذاری را

در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی قرار داده، بر اساس همین صلاحیت، قانونگذار در ماده ۱۳ و ۱۹ قانون ۱۳۸۵ صلاحیت‌های دیوان را تعیین کرده است. پس نهادی هم چون شورای عالی انقلاب فرهنگی نمی‌تواند بر خلاف قانون اساسی در امر قانونگذاری مداخله کرده و صلاحیت دیوان را که هدف از تشکیل آن رعایت اصل تفکیک قوا و مهار قدرت و جلوگیری از تجاوز نهاد های آن به حقوق مردم است، کاهش یا افزایش دهد. همان‌طور که گفته شد، خود تبصره ماده ۱۹ قانون مذکور مبنی بر خروج تصمیمات و اقدامات این نهاد از نظارت قضایی دیوان بر خلاف اصل ۳۴ قانون اساسی و اصول مسلم حقوق عمومی از جمله اصل حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی مسئولین است، چه رسد به این که نهادی هم چون شورای عالی انقلاب فرهنگی که اساساً ریشه‌ای در قانون اساسی ندارد، با تصویب چنین مصوبه‌ای از اصل تفکیک قوا عبور کرده و صلاحیت نیم بند و محدوده شده‌ی دیوان را این‌گونه مخدوش نماید. اقتدار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مقابل صلاحیت دیوان و خروج مواردی که در مصوبه این شورا آمده، نه تنها به نفع اشخاص ذینفع نمی‌باشد، بلکه بر خلاف برخی از اصول مسلم حقوق بشر از جمله امنیت شغلی و حقوق استخدامی آن‌ها تلقی می‌گردد، زیرا این مصوبه می‌تواند تحت تاثیر فضاهای سیاسی و اجتماعی، همه تضمیناتی را که به نحوی قادر است حقوق استخدامی و امنیت شغلی و آموزشی استادان و دانشجویان را تضمین نماید، به مخاطره انداخته و قطعاً «مغایر با اهداف و سیاستهایی است که دستگاه قضایی باید در رابطه با دفاع از امنیت، حقوق و آزادی‌های عمومی داشته باشد.» (درویشی، بابک، ۱۳۸۶، ص ۳۴) همچنین این مسأله با اصل مترقی تفکیک قوا به عنوان اصلی که نشانه و تداوم بخش یک نظام مردم سالار است، ناسازگار می‌باشد. چون تصمیماتی که در دانشگاهها اتخاذ می‌گردد و احیاناً موجب تضییع حقوق استادان و دانشجویان می‌شود، در صورت اعتراض اشخاص ذینفع باید توسط مرجعی مستقل و بی طرف مورد رسیدگی قرار گیرد، تا امکان احقاق حقوق تضییع شده‌ی آن‌ها فراهم شود. اما در وضعیت کنونی اگر قرار باشد مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی بر سرنوشت دانشگاهیان حاکم گردد، به شکایات این دسته از مردم علیه تصمیمات برخی از نهادهای شبه قضایی مانند کمیته انضباطی دانشجویان و یا هیأت‌های انتظامی استادان، مراجعی رسیدگی خواهند کرد که زیر مجموعه قوه‌ی مجریه به

۱. اصل هفتاد و یکم قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

حساب می آیند. بنابر این و به احتمال قوی تحت تاثیر ارکان این قوه قرار گرفته و نمی‌توانند مستقل و بی طرف عمل کنند. زیرا همان‌طور که منتسکیو در کتاب روح القوانین خود گفته «تنها با تفکیک قوای حکومتی است که امکان دفاع از آزادیهای شهروندان فراهم می‌شو» (منتسکیو، شارل دو، ۱۳۴۳، ص ۱۲۶) بدیهی است در این صورت هیچ امیدی به تحقق عدالت و احیای حقوق مردم نیست. زیرا تقسیم قوا به عنوان یک اصل سازمانی و نهادی می‌تواند با ممانعت از پدیده تمرکز قدرت به نفعی قدرت مطلقه پرداخته و از سوء استفاده شخصی یا گروهی از قدرت جلوگیری نماید. (زارعی، محمد حسین، ۱۳۸۰، ص ۶۵) برای رسیدن به این هدف مهم اصل ۱۵۶ قانون اساسی،^۱ قوه قضاییه را مسئول تحقق بخشیدن به عدالت دانسته است، پس برای این مأموریت سنگین باید یک نهاد قضایی به اعمال محاکم اداری و شبه قضایی دستگاه های اجرایی و نهادهای حکومتی، رسیدگی کند، که قانون اساسی به درستی این مأموریت را به دیوان عدالت اداری سپرده است. بنابر این تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی با هر انگیزه ای که وضع شده باشد، هم بر خلاف قانون اساسی است و هم ناقض قانون عادی به حساب می آید.

با این وصف در پاسخ به سؤال مطرح شده باید گفت به مراتب نقش مجلس و شورای نگهبان و شورای عالی انقلاب فرهنگی در عدم دستیابی دیوان به ایفای نقش اصلی خود جهت حمایت از حقوق و آزادی های عمومی و توسعه ی حقوق بشر، از نارسایی های ساختاری دیوان که سازنده و مقوم رفتار قضات است، بیشتر می باشد. زیرا نارسایی های ساختاری دیوان از جمله ایجاد محدودیت سازمانی و فقدان شعب استانی و شهرستانی، حذف مرحله تجدید نظر و محرومیت شهروندان از مخالفت با آرای صادره در نخستین مرحله دادرسی که در واقع محروم کردن مردم از حق دادخواهی کامل، تلقی می‌شود و همچنین تقلیل جایگاه شاکی، از مردم به اشخاص حقیقی و حقوقی و مضیق کردن دایره مشتکی عنه، با تخصیص ویژه ی دولت به قوه مجریه، که جملگی در رفتار قضات اثر گذار

۱. اصل یکصد و پنجاه و ششم: قوه قضاییه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است:

- ۱) رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می کند.
- ۲) احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع.
- ۳) نظارت بر حسن اجرای قوانین.
- ۴) کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
- ۵) اقدام مناسب برای پیش گیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین

است، اکثراً در قانون سال ۱۳۸۵ مجلس که در برخی از موارد ضعیف تر از قانون سابق می باشد، تجلّی پیدا کرده است. در بحث بعدی ضمن بیان نقش دیوان و قضات آن در توسعه ی حقوق بشر، پاسخ بخش دوم این سؤال نیز تکمیل خواهد شد.

چهارم - عمل کرد دیوان و قضات آن در توسعه ی حقوق بشر

ماده ی ۱۱ قانون سابق، صلاحیت دیوان را به تفصیل بیان کرده بود. قسمتهای الف و ب از بند ۱ ماده مذکور بیانگر اصل ۱۷۳ قانون اساسی بود که دیوان را مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی می دانست. بند الف ماده ی ۱۱ واحدهای دولتی را اعم از وزارتخانه ها، سازمان ها، موسسات، شرکتهای دولتی، شهرداری ها، تشکیلات و نهادهای انقلاب و موسسات وابسته به آن بیان می کرد. برای درک درست از مصادیق برخی از این عناوین، از جمله مؤسسات عمومی باید به ماده ۳ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مراجعه کرد. بر اساس این ماده مؤسسه عمومی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می شود و عنوان وزارتخانه ندارد. پس همان طور که در بحث قبلی گفته شد ماده ۱۱ قانون سابق دیوان، دولت را در مفهوم دولت - قدرت (سه قوه) به کار برده است. اما این استنباط از ماده ی ۱۳ و ۱۹ قانون سال ۱۳۸۵ حاصل نمی شود، به تعبیر دیگر قانونگذار در گذر زمان دایره ی صلاحیت های دیوان را محدود و بر خلاف اصل ۳۴ قانون اساسی حق دادخواهی مردم را از تصمیمات برخی نهادها در دیوان سلب کرده است. قبلاً مشخص شد که این تحدید حقوق مردم و کاهش صلاحیت دیوان قبل، از اقدام قانونگذار، توسط تفسیر شورای نگهبان انجام شده بود، ولی تعدادی از قضات دیوان از همان ابتدا با نگاهی دیگر در راستای حقوق مردم آرای صادر کرده اند که در حمایت از حقوق بشر نقش به سزایی داشته است. در این قسمت نمونه هایی از آرای دیوان در موضوعات مختلف مورد ارزیابی قرار می گیرد، تا مشخص شود آیا رویه قضات در شعب دیوان و هیأت عمومی آن مانند رویه ی قانونگذار در مسیر ایجاد تحدید حق دسترسی مردم به دادگاه های صالح بوده، یا بر عکس در رویه برخی از قضات هیچ مصلحتی بالاتر از حفظ حقوق مردم در مقابل نقض قوانین و مقررات توسط کارگزاران و نهادهای حکومتی نبوده است. برای تبیین این مسأله در سه بند به بررسی نقش مفهوم دولت در عمل کرد قضات دیوان و چگونگی احترام به امنیت شغلی و حقوق استخدامی مردم و ارزیابی عمل کرد دیوان در رسیدگی به آرای دادگاه های اداری پرداخته می شود تا از این رهگذر به التزام عملی دیوان در سیانت و حمایت از حقوق بشر و توسعه ی آن دسترسی پیدا کنیم.

الف- نقش مفهوم دولت در عمل کرد دیوان و تأثیر آن در حمایت از حقوق بشر

با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و آنچه در باره مفهوم دولت گذشت به این نتیجه رسیدیم که دیوان می‌تواند بر تصمیمات اداری قوه قضاییه و سایر نهادها هم نظارت کند. بر اساس همین برداشت بود که دیوان در چند مورد به شرح زیر تصمیمات قوه قضاییه و شورای عالی انقلاب فرهنگی را باطل کرده است

۱- به نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۶۴۷۴ مورخ ۱۳۸۰/۶/۲۸ هیأت عمومی دیوان مواد ۱ و ۲ آیین نامه اجرایی قانون نحوه اجرای محکومیت های مالی مصوب ۱۳۸۰ /۲/۲۶ را به دلیل عدم انطباق با قانون عادی باطل نموده است.

۲- به نقل از همان روزنامه به شماره ۱۷۲۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ هیأت عمومی دیوان بند ۴ ماده ۱۶۹ آیین نامه اجرایی سازمان زندان ها را که در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۲۶ توسط قوه قضاییه تصویب شده بود، به دلیل مغایرت با اصول ۳۶ و ۳۹ قانون اساسی و مخالفت با قانون عادی ابطال نموده است.

۳- دیوان عدالت اداری از زمان تأسیس تا سال ۱۳۷۲ به هر دلیل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در حکم قانون می دانست و به شکایات علیه تصمیمات آن رسیدگی نمی کرد ولی «هیأت عمومی دیوان از سال ۱۳۷۸ به بعد، طی آرای متعددی، ضمن پذیرش صلاحیت خود در کنترل مصوبات آن مرجع، حسب مورد به شکایات مطروحه رسیدگی نموده است.» (محمودی، جواد، ۱۳۸۶، ص ۲۳۹) برای مثال دیوان با استفاده کامل از صلاحیت خود در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲ اقدام به صدور دادنامه شماره ۱۱۷ نموده است که بر اساس آن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باطل گردیده است. مشابه این تصمیم هیأت عمومی در رأی شماره ۲۹۹-۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ تکرار شده است. این رویه ی هیأت عمومی و شعب دیوان، نشانگر پذیرش مفهوم دولت در معنای کل حاکمیت است که به نوبه خود در بر گیرنده نوعی توسعه ی صلاحیت دیوان، یا بهره مندی از تمام ظرفیت های قانونی آن، برای جلوگیری از تجاوز نهادهای حکومتی به حقوق مردم می باشد. هر چند قانون سال ۱۳۸۵ چتر نظارتی دیوان را از این شورا برداشته و به نوعی تصمیمات و آرای وحدت رویه قبلی را نسخ کرده است، ولی شیوه عمل کرد دیوان و تصمیماتی که اتخاذ کرده، گام مؤثری به سوی توسعه ی حقوق بشر در ارتباط با برداشت موسع از مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی بوده است.

ب- نقش حمایتی دیوان در احترام به امیّت شغلی کارکنان و احقاق حقوق استخدامی آن ها

اصل ۲۸ قانون اساسی مقرر نموده «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل

است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست بر گزیند این اصل داشتن شغل مورد علاقه اشخاص را به عنوان یک حق مسلم برای همه ی مردم به رسمیت شناخته است. آنچه می‌تواند این حق را مقید کند این است که شغل مورد علاقه نباید با اسلام و مصالح عمومی مخالفتی داشته باشد. شاید این قید در مواردی بتواند بر اساس سلیقه های گروهی و شخصی، حقوق اشخاص را تضییع کند، ولی آنچه مورد نظر قانونگذار اساسی بوده، با این گونه سلیقه ها متفاوت است. اصل ۲۲ قانون اساسی نیز مقرر می دارد: «حیثیت، جان، مال، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است.» این دو اصل با ماده ۳ اعلامیه جهانی که مقرر می دارد:

«هر کس حق زندگی، آزادی و امنیت شغلی دارد.» این موارد بیانگر کرامت ذاتی انسان و لزوم احترام به آن می باشد. در این میان دادگاه ها که دارای ابزار قانونی لازم هستند برای حفظ این جایگاه عظیم انسانی مسئولیت سنگین تری بر عهده دارند. هیأت عمومی و شعب دیوان بر اساس همین اصول آرایبی در حمایت از حقوق مردم صادر کرده اند که در این جا به چند نمونه ازان ها اشاره می شود. (نجم آبادی، غلامرضا، ۱۳۸۸، ص ۱۵۸)

۱- هیأت عمومی دیوان در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۱۰ رأی شماره ۱۹۱ خود را در خصوص اظهار نظر هایی که گزینش دستگاهها در باره اولویت بندی اشخاص در استخدام مطرح می کردند، صادر نموده است. (همان) بر اساس این رأی هسته های گزینش حق ندارند در خصوص اولویت بندی استخدام اشخاص اظهار نظر کنند. به نظر می رسد این رأی حق استخدام داوطلبان را که بر اساس اصول شایسته سالاری یعنی عدالت، برابری و کارایی شرایط استخدام شدن را دارا می باشند، از اعمال سلیق شخصی نجات داده و تضمین خوبی برای آن پیش بینی کرده است. هیأت عمومی دیوان در پرونده دیگری تحت کلاسه ۱۱۸/۷۹ رأی شماره ۳۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۱ را صادر کرده و به نوعی دایره مداخلات گزینش را به نفع کارکنان محدود نموده است. بر اساس این رأی چنانچه مدت آزمایشی کارکنان منقضی شده، ولی گزینش نسبت به صلاحیت عمومی آن ها اظهار نظر نکرده باشد، این دسته از کارکنان در عداد مستخدمین رسمی در آمده و باید حکم استخدام رسمی آن ها صادر گردد. علاوه بر این ها هیأت عمومی دیوان در تاریخ ۷۸/۸/۹ بر اساس آرای شماره ۲۹۷ الی ۳۰۰ موضوع پرونده ۸۶ /۷۰ مصوبات شماره ۸۳ و ۴۳۹ مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی را که، حق تظلم خواهی آن ها به مرجع قضایی را برای اعتراض به احکام گزینش سلب کرده بود، باطل نموده است. این گونه آرا دقیقاً در راستای تضمین حقوق بشر و تامین حقوق شغلی و امنیت استخدامی اشخاصی صادر شده است.

۲-یکی از کارکنان دادگستری خرم آباد دادخواستی مبنی بر مطالبه کارانه به دادگاه بدوی دیوان تقدیم می کند، ذی حسابی و اداره کل امور مالی قوه قضاییه استدلال می کند که مقرر بوده کارانه کارکنان از محل صرفه جویی هزینه های پرسنلی همان سال پرداخت شود، ولی به دلایلی این اقدام در برخی از واحد های شهرستانی انجام نشده است. دادگاه مذکور پس از بررسی های لازم، ادعای دادگستری را مبنی بر این که میباید قانونی برای اصدار سپاهه های مالی رعایت نشده، مستند نداشتند و حق مکتسبه‌ی شاکی را احراز و رأی به حقانیت او صادر می کند. (محمدی همدانی، اصغر، ۱۳۸۷، صص ۱۶ و ۱۵) ملاحظه ی این رأی و دقت در آرای متعدد دیگر خصوصاً آرای که برای برقراری تساوی بین افراد و رفع تبعیض های ناروا صادر شده، بیانگر این واقعیت است که دیوان توانسته در موارد مختلف، درخواستهای مردم را اجابت کرده و با محکومیت دستگاه های حکومتی، آن ها را به رعایت حقوق مردم ملزم کند.

ج- بازتاب عمل کرد دیوان در نظارت بر آرای دادگاه های اداری و تأثیر آن

بر حقوق بشر

تجربه ثابت کرده که اگر دولت بخواهد در اجرای دقیق قوانین و انجام وظایف وسیع و متنوع خود موفق شود، باید برای کنترل اعمال کارکنان خود دادگاه های اختصاصی داشته باشد، تا ضمن اجرای قانون و انجام وظایف محوله، به تحقق عدالت نیز کمک کند. البته «در همه جای دنیا به دادگاه هایی که وابسته به قوه مجریه است، دادگاه های اختصاصی گفته می شود که به کارهای ویژه رسیدگی می کند.» (ابوالحمد، عبد الحمید، ۱۳۷۰، صص ۴۷۲) اما این مهم زمانی تحقق می یابد که این دادگاه ها علاوه بر استقلال و بی طرفی، به طور مستقل و مستند رأی دهند. اگر بنا باشد « این دادگاه ها تابع نظر و دستور وزیر مربوط و عامل اجرای سیاست خاص او باشند، نوعی بوروکراسی استبدادی به وجود خواهد آمد و اصل حاکمیت قانون و بالاخره حقوق و آزادیهای فردی به خطر خواهد افتاد.» (طباطبایی، منوچهر، الف، ۱۳۷۳، صص ۴۴۹) ممکن است موارد متعددی وجود داشته باشد که مدیران و اعضای هیأت ها، ابزار قانونی هیأت را که برای جلوگیری از تخلفات اداری و برخورد با متخلفین جهت اصلاح ساختار اداری کشور تأسیس شده، به وسیله ای برای تحقق اهدافی دیگر تبدیل کنند. برای جلوگیری از این مشکل باید اعضای این هیأت ها «مركب از قضات متخصص و بصیر و حایز شرایط قضاوت بوده و از استقلالی که مستلزم یک عدالت بی نظر و بی طرفانه است برخوردار باشند.» (همان) تا در ساختار اداری بیمارگونه و فرهنگ جامعه ی ایران که امکان سوء استفاده از قدرت قویاً وجود دارد، حقوق اساسی مردم دستاویز غرض ورزیها

قرار نگیرد. قانونگذار بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی راهکاری را پیش بینی کرده، تا اعمال این دادگاه ها که گاهی در راه نامشروع به کار گرفته می‌شود، کنترل گردد. بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان مقرر نموده تا این دیوان به شکایات از تصمیمات قطعی دادگاه های اداری رسیدگی نماید. در این بخش تا کنون دیوان اقدامات مؤثری در دفاع از حقوق مردم داشته است، از طرف دیگر وجود دیوان به عنوان مرجعی که صلاحیت رسیدگی شکلی به آرای قطعی مورد اعتراض این هیأت ها را دارد، توانسته بر دقت اعضای آن بیفزاید تا تصمیماتشان کمتر در معرض نقض قرار گیرد. با این وصف در این خصوص به مواردی از آرای دیوان اشاره می‌شود، تا نقش دیوان در ارتباط با تصمیمات این هیأت ها و در نتیجه توسعه ی حقوق بشر مشخص شود.

۱- بر اساس نامه رییس اداره راه و ترابری، یکی از کارمندان آن اداره به اتهام نقض قوانین و سر پیچی از دستور مقام های بالاتر، در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری تحت تعقیب قرار می‌گیرد. هیأت بدوی اتهام را منطبق با بند ۱ ماده ۸ قانون تشخیص و به استناد بند «ز» ماده ۹ همان قانون وی را به تنزل یک گروه به مدت ۲ سال محکوم می نماید. پس از اعتراض، پرونده در دیوان مطرح می‌شود. شعبه رسیدگی کننده در متن رأی چنین می نویسد « اساساً تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منجر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می‌شود و به موجب آن تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوطه و وظایف اداری نیز اموری است که مستخدم ملزم به انجام یا رعایت آن ها به موجب قوانین و مقررات و دستورات و الزامات شغلی یا شرح وظایف می باشد.» (محمدی همدانی، اصغر، ۱۳۸۷، صص ۱۵۳ و ۱۵۴) با این استدلال قاضی رسیدگی کننده عمل کارمند را مصداق نقض قوانین یا سر پیچی از اجرای دستورهای مافوق ندانسته و بر این اساس، رأی هیأت بدوی را نقض کرده است.

۲- بر اساس گزارش یکی از دستگاه های دولتی، هیأت رسیدگی به تخلفات اداری آن دستگاه به چندین اتهام ادعایی علیه متهم رسیدگی می کند و بدون توجه به درخواستهای مکرر متهم برای حضور در جلسه، نهایتاً در پرونده ی واحد چندین رأی متفاوت از جمله دو بار محرومیت از انتصاب به پست های حساس مدیریتی، بدون قید زمان صادر می کند. پس از شکایت، موضوع در شعبه ۲۱ آن دیوان مطرح می‌شود. شعبه مذکور با درک دقیق مراتب فوق و تشخیص صحیح انحرافات هیأت از مسیر قانونی، خصوصاً رأی وحدت رویه شماره ۱۰۰۴ - ۱۳۸۶ که محرومیت از انتصاب به پست های حساس مدیریتی را مقید به زمان دانسته، همه ی آرا را نقض و اعلام می نماید، چون تمام آرا در یک جلسه مورد

رسیدگی قرار گرفته پس باید هیأت در یک رأی اظهار نظر نماید. مذاقه در تمامی صفحات این پرونده نشان می دهد، سالها از خدمت متهم در مسئولیت های مختلف گذشته، ولی ناگهان در یک شرایط ویژه، پرونده ای تشکیل شده که اتهامات آن مربوط به بدو استخدام یعنی حدود ده سال قبل از تشکیل پرونده است و اساساً با فرض صحت نیز هیچ خللی به نظام اداری یا حقوق اشخاص وارد نمی کند. این در حالی است که همین هیأت در پرونده مورد اشاره رأی دیگری مبنی بر اخراج مشارالیه که قرار است مجازات هایی را تحمل کند، صادر می کند؛ رأی مذکور پس از تجدید نظرخواهی دوباره بر اثر اعتراض در شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار می گیرد. این شعبه هم با استدلال مبانی هر دو رأی هیأت بدوی و تجدید نظر را بی اساس دانسته و آن را نقض می کند.

مطالعه دقیق و کارشناسی این نوع پرونده ها به ما نشان می دهد که احتمال استفاده ایزاری و غیر قانونی یا استنباط غلط از قوانین به شدت وجود دارد و چنانچه یک نهاد مستقل و متخصص، اعمال و رفتار آن ها را واکاوی نکند، ممکن است به جای جلوگیری از بروز تخلفات و تنظیم امور اداری، حقوق اولیه ی کارکنان بی دفاع، دستخوش اهداف ناصوابی گردد که دستاوردی جز نقض حقوق بشر در پی نخواهد داشت.

نتیجه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران راه کارهایی را برای حمایت از حقوق مردم پیش بینی کرده است، دیوان عدالت اداری یکی از این راه کارهاست که در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته و تلاش شده است تا توسعه ی حقوق بشر در فرآیند رسیدگی های حمایتی دیوان از حقوق مردم مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد که نتیجه آن به شرح زیر است.

۱- اصطلاح حقوق بشر در قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری به کار نرفته است، ولی در فصل سوم قانون اساسی واژه هایی تحت عنوان حقوق ملت استفاده شده که با معنای امروزی حقوق بشر در اسناد بین المللی انطباق دارد. بنابر این فقدان چنین واژه ای در متون حقوقی ایران به معنای نادیده انگاشتن آن نمی باشد.

۲- علی رغم ضعف های ساختاری و نقایص قانونی و محدودیت های صلاحیتی دیوان که با قانون سال ۱۳۸۵ تشدید گردیده، ولی دیوان به عنوان یک راه کار

۱. پرونده های شماره ۱۲۲۷ و ۱۲۲۶ و ۱۲۲۵ و ۱۲۲۴ و ۱۲۲۳ شعبه ی ۸۵/۲۱ و پرونده شماره ۳۰۷ شعبه ی ۸۵/۲۲ دیوان

قانون اساسی برای حمایت از حقوق بشر، در عمل توانسته با پاسخگو کردن صاحبان قدرت و ایجاد محدودیت در اقتدار آن‌ها، بخش‌های زیادی از حاکمیت را به رعایت سلسله مراتب هنجاری و صلاحیت‌های تعیین شده، ملزم نماید. اما دیوان در این مسیر رو به پیشرفت با چالش‌ها و نارسایی‌های زیادی روبروست، که در این مقاله به بخشی از آن‌ها تحت عنوان موانع تحقق اهداف دیوان اشاره شده است.

۳- دادگاه‌ها موظفند آرای خود را مستدل و مستند صادر کنند. دیوان نیز از این قاعده مهم مستثنی نمی‌باشد. بنابر این قضات دیوان باید بر اساس قانون رای خود را صادر نمایند. ماده ۹ قانون مدنی قراردادهایی را که دولت ایران طبق قانون اساسی با کشورهای دیگر منعقد کرده در حکم قانون دانسته است. با این وصف منشور بین‌المللی حقوق بشر که با اهداف و وظایف دیوان ارتباط مستقیم دارد از جمله قراردادهایی است که دولت ایران بدون قید و شرط آن‌ها را پذیرفته و تا کنون نیز هیچ اقدام عملی برای خروج از آن‌ها انجام نداده است، بلکه بر اساس همین اسناد با سازمان ملل همکاری کرده است. پس هیأت عمومی دیوان و قضات آن قانوناً نمی‌توانند بر خلاف این اسناد که در حکم قانون است، رای صادر نمایند. اگر دیوان بخواهد به رسالت عظیم خود که حمایت از حقوق مردم در برابر اعمال حاکمیتی دولت است، عمل کند، باید هم با آموزش‌های لازم با این اسناد آشنایی پیدا کند و هم در عمل مفاد اسناد را به عنوان یک قانون لازم‌الاجرا مبنای تصمیمات خود قرار دهد. در این صورت می‌توانیم در این عرصه‌ی نارسایی‌های سازمانی و صلاحیتی دیوان، شاهد امنیت شغلی و حقوق استخدامی کارکنان و کرامت ذاتی آن‌ها باشیم.

۴- روند قانونگذاری مجلس تاکنون تحت تأثیر فضای بیرونی و القائات ناشی از تفاسیر و تحلیل‌های مختلف از جمله تفسیر شورای نگهبان که شرح آن گذشت، نتوانسته فاصله عمل‌کرد دیوان را با رسالت اولیه آن که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی به عنوان یک آرمان دیرینه تبلور یافته، کاهش دهد. این در حالی است که قانون فعلی دیوان نسبت به قانون سابق از امتیازات بیشتری برخوردار است، اما بررسی تطبیقی قانون سابق و قانون فعلی در خصوص صلاحیت‌ها نشان می‌دهد که تلقی قانون سابق از واژه‌ی دولت که در بر گیرنده کل حاکمیت بود، با اصل ۱۷۳ قانون اساسی انطباق بیشتری داشته است. بنابر این با تأکید بر مواردی که در مقاله در باره کاهش صلاحیت دیوان آمده است، باید گفت روند قانونگذاری مجلس و تفسیر شورای نگهبان و ورود مداخله جویانه شورای عالی انقلاب فرهنگی در وظایف دیوان، در چند سال گذشته موجب تشدید محدودیت در گستره صلاحیت دیوان گشته است. بدیهی است هر یک از این موارد به تنهایی می‌تواند نقش دیوان را در صیانت و حمایت از حقوق مردم و توسعه‌ی حقوق بشر

ناکار آمد جلوه دهد.

۵- با توجه به بند ۴ مبني بر وجود محدودیت های موثر در حدود صلاحیت دیوان و عدم امکان قانونی برای حمایت و صیانت شایسته و کامل از شاخص های حقوق بشری که در حوزه دیوان عدالت اداری قرار دارد، این تحقیق نشان می دهد که، سیر آرای دیوان در هیات عمومی و شعب آن، در توسعه ی حقوق بشر یک روند رو به رشد داشته و به خوبی توانسته به یک ملجاء و پناهگاه برای کسانی که از اقدامات و تصمیمات دولتی به ستوه آمده اند تبدیل شود. اما این وضع در روند قانونگذاری مجلس دارای سیر نزولی بوده است. یعنی از زمان تشکیل دیوان تا کنون هر چه به جلو آمده ایم، نقش قوانین مربوط به صلاحیت دیوان که می توانسته دایره ی نظارتی آن را برای مهار قدرت بیشتر کند، کم رنگ شده و بر عکس نقش قوانین مؤخر در خروج تصمیمات و اقدامات برخی از نهادهای حکومتی از کنترل قضایی دیوان افزایش یافته است. همان طور که اشاره شد تحلیل منطقی اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۱ قانون سابق دیوان و تطبیق آن با مواد ۱۳ و ۱۹ قانون سال ۱۳۸۵ و تبصره ی ماده ی اخیر آن و تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی، که مفهوم دولت را به قوه مجریه محدود ساخته، حاکی از این است که این دو نهاد حد اقل در صدد تأمین ابزار لازم برای تحقق اهداف دیوان نبوده اند. اما در رویه ی اکثر شعب عادی و تشخیص دیوان و هیأت عمومی آن نمی توان این رفتار سلبی و تحدید کننده صلاحیت ها و اختیارات را مشاهده کرد، بلکه بر عکس، دیوان در مقاطع مختلفی با درکی متفاوت از مفهوم دولت به موانع ایجادی چندان توجه نکرده و با رفتاری ایجابی و تأکید عملی بر ترتب قانون اساسی و حقوق بنیادین بشر نسبت به سایر قوانین، به دنبال تحقق اهداف خود بوده است. نمونه هایی که از آرای دیوان در این مقاله مورد استناد قرار گرفت نشان داد، در مقاطعی که فضای سیاسی اجتماعی کشور از انعطاف بیشتری برخوردار بوده، دیوان نیز گام های مؤثرتری در حمایت از حقوق مردم و توسعه ی حقوق بشر بر داشته است. همچنین مشخص شد، هر جا ابتکار عمل در دست قضات دیوان بوده، حقوق مردم بیشتر تأمین و تضمین شده است.

فهرست منابع

منابع فارسی

الف- کتاب ها

- ۱- ابوالحمد، دکتر عبد الحمید، حقوق اداری ایران - استخدام های کشور و مسئولیت مدنی در سه قوه و نهاد های اداری ایران - انتشارات توس، چاپ چهارم، ۱۳۷۰
- ۲- برلین، آیزایا، چهار مقاله در باره آزادی، ترجمه محمد علی موحد، انتشارات خوارزمی، ۱۳۶۸
- ۳- بلیس جان، و استوار اسمیت، جهانی شدن سیاست: روابط بین الملل در عصر نوین، جلد دوم، (موضوعات بین المللی جهانی شدن در آینده)، ترجمه ابولقاسم راه چمنی و دیگران، انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران، چاپ اول، ۱۳۸۳
- ۴- رضوانی، سید حسین، دیدگاه کمیسیون حقوق بشر در مورد مسایل فرهنگی و اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران، رساله تحقیقی برای وزارت امور خارجه، انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول، ۱۳۷۲
- ۵- طباطبایی موتمنی، دکتر منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ اول؛ پاییز ۱۳۷۳
- ۶- _____، آزادیهای عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۵
- ۷- گرجی ازندریانی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸
- ۸- محمدی همدانی، اصغر، نمونه آرای دیوان عدالت اداری، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۷

۹- منتسکیو، شارل دو، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، انتشارات امیر کبیر،

۱۳۴۳

۱۰- هاشمی، دکتر سید محمد، حقوق اساسی - حاکمیت و نهادهای سیاسی - جلد

۲، چاپ سوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۷

ب- مقالات و نشریات

۱۱- آقایی طوقی، مسلم، بررسی تطبیقی نظام عدالت اداری در آفریقای جنوبی و

ایران، نشریه حقوق اساسی، انتشارات جنگل، جاودانه، سال پنجم، شماره ۹، ۱۳۸۷

۱۲- استوار سنگری، کوروش، مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و

انعکاس آن در صلاحیت های دیوان، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری:

صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد واحد تهران مرکزی، چاپ

اول، ۱۳۸۸

۱۳- امیر ارجمند، دکتر اردشیر، چالش های فراروی دیوان عدالت اداری کشور،

مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری،

انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، چاپ اول، ۱۳۸۸

۱۴- جلالی، محمود، نقش دیوان بین المللی دادگستری در توسعه ی حقوق بشر،

اندیشه های حقوقی، سال اول، شماره سوم، بهار و تابستان ۱۳۸۲ ص ۷۰

۱۵- زارعی، محمد حسین، حاکمیت قانون در اندیشه های سیاسی، نامه مفید،

۱۳۸۰، شماره ۲۶

۱۶- صدرالحفاظی، سید نصرالله، دیوان عدالت اداری و فلسفه تاسیس آن، مجله

حقوقی و قضایی دادگستری، شماره ۱۳۷۲، ۲

۱۷- عباسی، دکتر بیژن، بررسی تطبیقی صلاحیت های دیوان عدالت اداری ایران و

شورای دولتی فرانسه، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی

و دادرسی اداری، ناشر انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، چاپ

اول، ۱۳۸۸

۱۸- کریمی، دکتر عباس، نارسایی های نظام دادرسی اداری در ایران، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، چاپ اول، ۱۳۸۸

۱۹- گرجی ازندریانی، علی اکبر، حاکمیت قانون و محدودیت های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، چاپ اول، ۱۳۸۸

۲۰- _____ حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، امکان سنجی یک نظریه، مجله تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۷، شماره ۴۸۱۹- محمودی، جواد، قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۶ شماره ۸

پایان نامه ها

۲۱- نجم آبادی، غلامرضا، دیوان عدالت اداری و صیانت از حقوق عمومی، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد، ۱۳۸۸

۲۲- نصر اصفهانی، احمد، «نافرمانی مدنی» به مثابه «حق بشری»، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد، ۱۳۸۶

ج- خبر نامه ها، روزنامه ها

۲۳- خبرنگار، کانون وکلای دادگستری استان اصفهان، شماره ۴۱، آذر ۱۳۸۸

۲۴- روزنامه رسمی، شماره ۶۴۷۴، مورخ ۱۳۸۰/۶/۲۸ و شماره ۱۷۲۱۶، مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷

منابع انگلیسی

۲۵- Brown;Chris,Human Right;.in:Baylis; Jhon and smith; steve and owens; patricia; (eds) the globalization of world political. Oxford university press.Oxford; uk(۲۰۰۷)

۲۶- Internatonal Covenant on Civil and Political Rights

- ۲۷- International Covenant on Economic Social and Cultural Rights
- ۲۸- R.Mc Corquodale and Richard fairbrother;"Globalization and Human Rights", (۱۹۹۹) ۳۲-Universal Declaration Of Human Rights