



دانشگاه علامه طباطبائی
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

موضوع پایان نامه:
**تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری
در پرتو قانون جدید و رویه
قضایی**

استاد راهنما:
دکتر محمد حسین زارعی

استاد مشاور:
دکتر ولی رستمی

نگارش:
راضیه معین نجف آبادی

**پایان نامه جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد
رشته حقوق عمومی**

سال تحصیلی ۱۳۸۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

چکیده

تحول در باب صلاحیت دیوان عدالت اداری به این گونه است که مطابق قانون سابق تصمیمات آرای دادگاه ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه های انتظامی قضات دادگستری و ارتش قابل شکایت در دیوان نبوده لذا در سایر موارد دیوان صالح به رسیدگی بوده است لیکن در مورد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی علی رغم اینکه رویه دیوان مبنی بر عدم پذیرش صلاحیت در این خصوص بود؛ در دوره ای رویه ی دیوان به پذیرش شکایت علیه تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی متمایل گردید. قانون جدید دیوان عدالت اداری به صراحت رسیدگی به این تصمیمات را از صلاحیت دیوان خارج نموده است. علی رغم عدم وجود محدودیت نسبت به رسیدگی دیوان به تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه در قانون قدیم، رویه دیوان در این خصوص به لحاظ تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ قانون اساسی متفاوت بود اما رویه دیوان براساس قانون جدید مستفاد از مفهوم مخالف محدودیت نسبت به تصمیمات قوه قضائیه شکل گرفته است. رویه دیوان در مورد رسیدگی به تصمیمات شوراها ی اسلامی علی رغم عدم وجود نص قانونی خاص نسبت به آن، مبنی بر پذیرش اینگونه شکایات است. لیکن در مورد شکایت نسبت به سلب عضویت شوراها، رویه دیوان متفاوت و رأی هیأت عمومی بر صلاحیت دادگاه های دادگستری قرار گرفت. با تصویب اصلاحیه قانون شوراها رسیدگی به این قبیل شکایات نیز در صلاحیت دیوان می باشد. رویه دیوان در مورد رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات مراجع شبه قضائی مبنی بر پذیرش صلاحیت دیوان نسبت به سازمان تعزیرات حکومتی، شورای عالی انضباطی فدراسیون فوتبال می باشد و نتیجتاً صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به قبل محدود شده است.

واژگان کلیدی : تحول، صلاحیت، دیوان عدالت اداری، رویه قضایی، قانون دیوان عدالت اداری

تقديم به

پدر و

مادر فداکار

و

همسر عزیزم

تشکر و قدردانی

بر خود فرض می‌دانم از کلیه اساتیدی که در تهیه‌ی این مجموعه بنده را یاری نموده‌اند به ویژه جناب **آقای دکتر زارعی** که در درک موضوع و روش منطقی پژوهش همواره در کنار بنده حضور داشته و جناب **آقای دکتر رستمی** که در معرفی ابعاد موضوع و تحلیل آن بنده را یاری نموده صمیمانه تشکر نمایم. همچنین از جناب **آقای علیپور قاضی محترم** دیوان عدالت اداری که شناخت رویه قضایی موجود را مدیون زحمات بی دریغ ایشان می‌دانم کمال تشکر را دارم.

فهرست عناوین

| صفحه | عنوان |
|------|--|
| ۱ | مقدمه |
| ۵ | فصل اول : مبانی و کلیات |
| ۶ | گفتار اول: مبانی و مفهوم کنترل قضایی اعمال دولت |
| ۶ | بند اول: اصل نظارت قضایی بر اعمال قوه مجریه |
| ۹ | الف) نظارت از سوی مرجع اداری مستقل |
| ۱۰ | ب) نظارت از سوی مرجع قضایی |
| ۱۲ | بند دوم: جایگاه دیوان در مقایسه با سایر مراجع عالی اختصاصی |
| ۱۴ | الف) نظارت بر اعمال دولت در فرانسه |
| ۱۹ | ب) نظارت بر اعمال دولت در انگلستان |
| ۲۱ | گفتار دوم: مفهوم صلاحیت |
| ۲۱ | بند اول: تعریف صلاحیت و انواع آن |
| ۲۲ | الف) صلاحیت ذاتی |
| ۲۳ | ب) صلاحیت نسبی |
| ۲۴ | بند دوم : مرزهای صلاحیت |
| ۲۴ | الف) مرزهای صلاحیت بین دیوان عدالت اداری و دادگاه های عمومی دادگستری |
| ۳۰ | ب) مرزهای صلاحیت بین دیوان عدالت اداری و مراجع اختصاصی اداری |
| ۳۱ | ب-۱- منشاء و صلاحیت مراجع اختصاصی اداری |
| ۳۲ | ب-۲- ویژگی های مراجع اختصاصی اداری |
| ۳۶ | فصل دوم : تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری از منظر قانون |
| ۳۷ | گفتار اول : صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری قبل از تصویب قانون جدید |
| ۳۷ | بند اول : صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری |
| ۳۹ | الف) صلاحیت و حدود اختیارات شعب دیوان |
| ۴۰ | الف-۱- شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدها و مأمورین واحدهای دولتی ^أ |
| ۴۳ | الف-۲- شکایت از تصمیمات و آراء قطعی مراجع |

اختصاصی اداری

- ۴۷ الف-۳- رسیدگی به شکایات استخدای
- ۵۱ ب) صلاحیت و حدود اختیارات هیأت عمومی دیوان
- ۵۲ ب- ۱- ایجاد وحدت رویه قضایی
- ۵۶ ب - ۲- تهیه و تنظیم آیین نامه های اجرایی قانون
- ۵۶ ب - ۳- رسیدگی به اعتراضات نسبت به مقررات دولتی
- ۶۲ بند دوم: صلاحیت دیوان بعد از نظریه تفسیری شورای نگهبان
- ۶۳ الف) نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۷۰ قانون اساسی
- ۶۳ ب) قلمرو مفهوم «دولت» در ارتباط با صلاحیت های دیوان عدالت اداری
- ۶۵ ج) نقد تفسیر شورای نگهبان از کلمه «دولت» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی
- ۶۸ **گفتار دوم : صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون جدید**
- ۷۰ بند اول : سیر تصویب مواد ۱۳ و ۱۹ قانون جدید
- ۷۳ ب) ایرادات شورای نگهبان
- ۷۳ ج) اصلاحات مجلس شورای اسلامی
- ۸۰ بند دوم: مقایسه ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری با ماده ۱۱ قانون سابق
- ۸۳ بند سوم: بررسی تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری
- ۸۴ الف) رسیدگی دیوان نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
- ۸۵ الف-۱- مبانی حقوقی تأسیس شورای عالی انقلاب فرهنگی
- ۸۷ الف-۲- اهداف و حدود اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی
- ۸۹ الف-۳- کنترل قضایی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
- ۹۳ ب) کنترل دیوان بر سایر مراجع مذکور در تبصره ماده

- ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری
- بند چهارم: صلاحیت دیوان نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی ۹۷
- بند پنجم: تعطیل شعب تجدید نظر و تشکیل شعب تشخیص ۱۰۰
- بند ششم: اعاده دادرسی در دیوان عدالت اداری ۱۰۴
- فصل سوم: تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری از منظر رویه قضایی ۱۰۶
- ب
- گفتار اول: رویه قضایی - بررسی عدالت اداری قبل از تصویب قانون جدید**
- بند اول: مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۰۷
- الف) ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۰۸
- ب) ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۰۸
- بند دوم: تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه ۱۱۷
- الف) ابطال آیین نامه مصوب رئیس قوه قضائیه ۱۱۷
- ب) ابطال بخشنامه رئیس قوه قضائیه ۱۱۸
- بند سوم: مصوبات شورای اسلامی شهر ۱۱۹
- بند چهارم: تصمیمات نهادهای شبه قضایی (اختصاصی اداری) ۱۲۲
- گفتار دوم: رویه قضایی دیوان عدالت اداری پس از تصویب قانون جدید**
- بند اول: مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۲۵
- بند دوم: تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه ۱۲۶
- بند سوم: مصوبات شوراهای اسلامی نتیجه گیری و پیشنهادات ۱۲۸
- ۱۳۱ منابع و مآخذ
- ۱۳۴ چکیده انگلیسی
- ۱۳۸

مقدمه

در طول حیات جامعه بشری، دولت ها با دارا بودن اختیارات وسیع اعم از مالی، اداری، نظامی و حتی وسایل ارتباط جمعی به منظور تسلط بر جامعه و تنظیم امور آن و تحدید آزادی های فردی و اجتماعی و اعمال حاکمیت، روز به روز بر اقتدار خود افزوده و آنرا بسط و گسترش داده اند. در این راستا صرف نظر از تصویب قوانین، دولت ها با تصویب آیین نامه ها و بخشنامه ها و غیره، زمینه اعمال حاکمیت و قدرت خود را فراهم نموده و ترویج و تشدید کرده اند. در مقابل، جامعه و گروه های آزادی خواه به عدالت و رهایی از قید و بندها می اندیشد و خواهان این می باشند که هر چه بیشتر دیوارها و بندهای محصور کننده آزادی و عدالت را شکسته و بگسلد.

گرچه با تصویب قوانین در جوامع بشری، آزادی های افراد به نفع جامعه تعدیل یا سلب می گردد، لیکن به حکم اینکه قانون، حاصل اراده و قرارداد اجتماعی است، اطاعت می گردد. اما هنگامی که دولت ها به وضع مقرراتی خلاف قوانین یا خارج از حدود اختیارات اهتمام می ورزند که آزادی و عدالت را محدود یا مخدوش می سازد و به ظلم و تعدی پردازند، جامعه نیز ساکت نبوده و از خود واکنش مناسب ابراز و از ابزارهای متفاوت استفاده می نماید.

جامعه حقوقی بر این امر واقف است که یکی از اصول مهم و اساسی که به موجب قانون اساسی مقرر شده است اصل حاکمیت قانون است. در جامعه اداری مفهوم این اصل این می باشد که مقامات اداری مکلف به رعایت قوانین و مقررات در اتخاذ تصمیمات خود می باشند. با توجه به محور بودن قانون در دستگاه ها و سازمان های اداری، افراد جامعه در مقابل دولت به عنوان قدرت حاکمه تأمین داشته و همچنین مأموران اداری نمی توانند با تصویب مقررات،

آیین نامه و ... خلاف قانون حقوق و آزادی افراد را تضييع کنند.

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوان عدالت اداری تأسیس و در سال ۱۳۶۰ قانون دیوان عدالت اداری تصویب و با تشکیل و فعالیت دیوان، تأمین عدالت اداری و بسط و اجرای قانون به نحو صحیح در دستگاه ها و سازمان های اداری به وقوع پیوست. با اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در ساختار و ابعاد صلاحیتی دیوان تحولاتی ایجاد گردید. این تحولات در برخی از موضوعات منشأ صدور آراء جدیدی از سوی شعب و هیأت عمومی دیوان می باشد که بروز نظریات موافقین و مخالفین و دکترین حقوقی را در پی داشته است.

امر صلاحیت به عنوان مهمترین اهرم در رسیدگی یا عدم رسیدگی دیوان مورد توجه می باشد. این امر مطابق قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ در ماده ۱۱ مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته بود که مواد ۱۳ و ۱۹ از قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ تغییراتی را در این خصوص ایجاد نمود.

الف) تبیین موضوع

براساس مطلب مذکور پژوهش حاضر درصدد است تا با بررسی جایگاه و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظام کنونی و مقایسه صلاحیت دیوان براساس قانون قدیم و جدید و با استفاده از ابزارهای تفسیر قوانین، ابتدا وجود تحول در قانون جدید و سپس چگونگی تحول صلاحیت را آشکار نماید. در این مسیر توجه به رویه قضایی شکل گرفته براساس قوانین سابق و لاحق از اهمیت بسزایی برخوردار بوده است.

شایان ذکر است آنچه از رویه قضایی در پژوهش حاضر مدنظر می باشد آراء صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خواهد بود لذا گرچه پژوهش در مواردی به آراء صادره از شعب اشاره نموده لکن دلیل اصلی، وجود استدلال غالب در این آراء می باشد. همچنین آنچه موجب بیان برخی

از آراء هیأت عمومی به عنوان وحدت رویه موجود مد نظر قرار گرفته منشاء در تغییر ، اصلاح و تحدید آنها نسبت به رویه پیشین داشته است.

(ب) پیشینه تحقیق

جایگاه حقوق عمومی در مباحث پژوهشی با خلأ بزرگی مواجه می باشد. به تبع آن مباحث حقوق اداری نیز مورد بی توجهی پژوهشگران قرار گرفته است. مباحث مرتبط با دیوان عدالت اداری علی رغم اهمیت بسزای این مرجع در دفاع از حقوق عامه و نقش تعیین کننده آن در قلمرو حقوق اداری همواره از گستره پژوهش محققین مغفول مانده است؛ گر چه کتب و مقالات محدودی به مباحث مرتبط با ساختار، جایگاه و کلیات دیوان عدالت اداری پرداخته لکن بحث تحول صلاحیت دیوان با توجه به تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری و آراء صادره از هیأت عمومی دیوان مورد بررسی قرار نگرفته است.

(ج) بیان سؤالات اساسی تحقیق

در جهت شناسایی تحولات ایجاد شده در صلاحیت دیوان براساس قانون جدید نسبت به قانون سابق و رویه قضایی سؤالات زیر قابل طرح است.

۱- تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون جدید نسبت به قانون سابق و رویه قضایی چگونه است؟

۲- آیا صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون جدید با هدف تشکیل آن هماهنگ است؟

(د) فرضیه های تحقیق

۱- صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون جدید و رویه قضایی محدود شده است.

۲- محدود شدن صلاحیت دیوان عدالت اداری با فلسفه ی تأسیس این نهاد در کشور ما مطابقت ندارد.

(ه) روش تحقیق

در پژوهش حاضر روش توصیفی- تحلیلی مورد استفاده قرار گرفته است. به این معنی که اطلاعات لازم در مورد موضوع

از طریق مطالعه کتب، مقالات، پایان نامه ها و آراء صادره از دیوان عدالت اداری که در کتابخانه ها یا پایگاه های اینترنتی وجود دارند مورد گردآوری، تعریف، تحلیل و استنتاج قرار گرفته اند. و در بخش هایی از روش میدانی با مراجعه به دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و مصاحبه با قضات دیوان اطلاعات جمع آوری گردیده است. (و سامانه پژوهش

در جهت تبیین تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری در پرتو قانون جدید و رویه قضایی مناسب ترین روش، تقسیم بندی مباحث به سه فصل کلیات، تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری از منظر قانون جدید و تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری از منظر رویه قضایی می باشد. گفتار اول از فصل اول به بیان مبانی و مفهوم کنترل قضایی اعمال دولت اختصاص داده شده و در گفتار دوم به مفهوم صلاحیت پرداخته می شود.

تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری از منظر قانون در فصل دوم و طی دو گفتار صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری قبل و بعد از تصویب قانون جدید و تغییر در صلاحیت مذکور بیان گردیده است و در این مسیر صلاحیت و اختیارات شعب و هیأت عمومی دیوان، تفسیر شورای نگهبان از کلمه دولت منعکس در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، سیر تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری، بررسی صلاحیت دیوان نسبت به مراجع مذکور در تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و غیره در بندهای مجزا مورد اشاره قرار می گیرد.

در فصل سوم پژوهش، تحول صلاحیت دیوان عدالت اداری از منظر رویه قضایی مورد بررسی قرار گرفته است. این تحول در دو دوره زمانی قبل و بعد از تصویب قانون جدید مورد توجه قرار می گیرد. آرای هیئت عمومی دیوان با توجه به موضوع شکایت در بندهای مستقل بیان گردیده است.

فصل اول

مبانی و کلیات

گفتار اول: مبانی و مفهوم کنترل قضایی اعمال دولت

بند اول: اصل نظارت قضایی بر اعمال قوه مجریه
تجارب تلخ و دردناک در قرون گذشته نشان می دهد که تمرکز غیر اصولی قدرت، عدم کنترل دقیق و مستمر آن، زمینه پیدایش و رشد هیولای استبداد را آماده و بار دیگر مصیبت و بدبختی را آغاز می کند و نتیجتاً جامعه بشری به منظور جلوگیری از غصب قدرت و حقوق طبیعی و مشروع خود و اجتناب از تکرار حوادث ناهنجار مجبور شد به وسایلی متوسل شود. به همین خاطر بر این شد که اولاً اصالت و اعتبار حاکمیت اراده خود را در قانون اساسی به ثبت برساند ثانیاً اقتدارات حاکمانه را بین سه قوه مستقل و منفصل از یکدیگر یعنی قوه مقننه، قوه مجریه و قضاییه تقسیم نماید. ثالثاً با تثبیت اصل نظارت بر قوای مذکور، اعمال آنها را تحت مراقبت و کنترل قرار دهد. بنابراین حکومت قانون ره آورد ارزشمند استقرار حاکمیت اراده ملت، اصل تفکیک قوا ضامن حفظ ثبات و استحکام جامعه براساس نظم عادلانه و پایدار و تداوم حرکت فرهنگی مطلوب و متعالی آن است.

تقسیم قدرت یعنی فلسفه اصل تفکیک قوا و محدودیت آن از طریق کنترل که اصل نظارت این هدف را تأمین می کند. بر این مبنا قدرت فرهنگی جامعه در وضع و تهذیب قوانین به قوه مقننه محول می شود تا با تدوین قواعد مترقی و عادلانه خطوط اصلی اداره امور جامعه و روابط ناشی از زندگی اجتماعی را ترسیم کند. قدرت اجرایی به قوه مجریه تفویض می گردد تا در اداره امور داخلی و خارجی کشور و تأمین حوائج عمومی به نحو مطلوب بکوشد و بالاخره قدرت قضا در جامعه به قوه قضائیه اختصاص می یابد تا به حل و فصل خصومات و اختلافات و احیاء حقوق افراد جامعه و بسط عدالت اجتماعی بپردازد. اقتدارات اختصاصی هیچ یک از قوای مزبور مطلق و نامحدود نیست و حدود قدرت هر کدام را قانون معین می کند. اقتدار قوه مقننه در

وضع و تهذیب قانون عادی مقید و مشروط به رعایت قانون اساسی می باشد و قوای مجریه و قضاییه در اعمال اقتدارات و اجرای مسئولیت های خود موظف به رعایت قانون اساسی و قوانین عادی می باشند و برای جلوگیری از انحراف یا سوء استفاده هر یک از قوای مزبور از قدرتی که به آنها تفویض شده است، اصل نظارت منظور و مستقر می شود^۱.

نظارت بر اعمال قوه مجریه با توجه به ماهیت اقتدارات متنوع و متعدد این قوه و حضور فعال و روز افزون آن در صحنه اجتماعی در زمینه اداره امور عمومی کشور و تأمین نیازمندی های همگانی و وسعت حجم روابط و مناسبات روزمره آن با مردم، از حساسیت و اهمیت ویژه ای برخوردار است.

دولت در اجرای قوانین مختلف، وظایف و مسئولیتهای عظیم و سنگینی بر عهده دارد و موظف است که در برقراری نظم و امنیت در جامعه و جلوگیری از تجاوز به حقوق افراد و جامعه بکوشد.

پیشرفت شگفت انگیز صنایع مدرن، افزایش زایدالوصف جمعیت، تحولات عمیق اقتصادی و اجتماعی پیوسته بر میزان مسئولیتهای فراوان قوه مجریه می افزاید و برای توفیق در انجام این تکالیف بیشمار و روزافزون، وزارتخانه ها و سازمان ها و شرکت های دولتی متعدد و مؤسسات مختلف برای ارائه خدمات عمومی و محلی با ادارات و شعب و دوایر و تشکیلات وابسته و تابعه در قلمرو جغرافیایی کشور تأسیس می شود و برای به راه انداختن چرخ های این سازمان های عریض و طویل و ایفای مسئولیت های گوناگون دولت، افراد کثیری با حقوق معین و وظایف مشخص استخدام و به خدمت منصوب می شوند و به این ترتیب بین واحدهای دولتی و اشخاص مذکور، رابطه حق و تکلیف براساس پدیده استخدام برقرار می شود و مأمورین دولت در زمینه انجام وظایف محوله در جهت اعمال حقوق و تعهدات دولت و مردم در قبال یکدیگر با افراد جامعه در تماس و ارتباط مستقیم یا غیر

^۱ - سید نصرالله، صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار، ۱۳۷۲، صص ۱۵-۱۶

مستقیم هستند. اما اقتدارات قوه مجریه به امور اجرائی و اداری محدود نمی شود و این قوه به تجویز قانونگذار از اقتدارات تقنینی و قضایی ویژه ای هم برخوردار می باشد که مجاز یا مکلف است مقررات و نظاماتی در زمینه تعیین روش های اجرایی قانون و تعیین خط مشی مأموران دولت و حتی قواعدی مبنی بر ایجاد رابطه حق و تکلیف در مسائل گوناگون وضع کند و به مورد اجرا بگذارد و در موارد عدیده بر مسند قضا بنشیند و با صدور حکم قطعی و لازم الاجرا به حل و فصل پاره ای از اختلافات اشخاص در روابط خصوصی و حتی دعاوی علیه خود بپردازد^۱.

با توجه به این اقتدارات وسیع و وسایل و امکانات و منابع مالی و انسانی فوق العاده ای که در اختیار این قوه قرار گرفته، زمینه انحراف و سوء استفاده و طغیان قدرت در آن، از دو قوه دیگر به مراتب بیشتر است و به همین دلیل کنترل قدرت این قوه و نظارت دقیق و مستمر بر اعمال آن اهمیت و ضرورت بیشتری دارد. زیرا امکان دارد که قوه مجریه با تجاوز از حدود تکلیف و اختیار خود در وضع آیین نامه ها و تصویب نامه به قلمرو اقتدار خاص قوه مقننه بتازد و مقررات مغایر با قانون تدوین و اجرا کند و در اعمال شبه قضایی مخصوصاً در دعاوی علیه خود، اصول بی طرفی و عدالت را زیر پا بگذارد و با صدور احکام غیر عادلانه، حقوق افراد را مورد تعدی قرار دهد. و بالاخره در اجرای وظایف اداری و اجرایی خود از مسیر قانون منحرف شود. به علاوه بروز اختلاف در روابط روزمره دولت و مأمورین آن با مردم امری اجتناب ناپذیر است. وقتی مصوبات قوه مقننه و احکام قطعی قوه قضائیه باید تحت نظارت و کنترل قرار گیرد، دلیلی ندارد که قوه مجریه با توجه به وسعت اقتدارات متنوع و کثرت روابط و مناسباتی که با مردم دارد از این نظارت و کنترل معاف باشد.

آزادی بی قید و شرط مسئولین امور اجرایی، زمینه تجاوز و تعدی به حریم قانون و حقوق طبیعی و مشروع افراد

^۱ - همان، صص ۱۷-۲۰

را تقویت می کند و تشدید و گسترش اجحافات و فشارهای ناروا سبب بروز ناامنی و بی عدالتی و نارضایتی عمومی می شود و ثبات جامعه را به خطر می اندازد و در نهایت به تکرار حوادث مصیبت بار می انجامد.

مطالعه تاریخ انقلابات خونین در گوشه و کنار جهان از جمله در کشور ما نشان می دهد که قوه مجریه غالباً با سوء استفاده از قدرت مطلق و بی کنترلی که در اختیار داشته به طور جسورانه ای به حریم اقتدارات خاص دو قوه دیگر تاخته و با بهره گیری ناروا از قدرت جامعه، عوامل خود را در کسوت نمایندگان منتخب ملت در قوه مقننه مستقر ساخته و با تدوین قوانین دلخواه خود به افزایش قدرت خویش در جهت تجاوز به حقوق و آزادی های مشروع مردم و سرکوب ظالمانه ناراضیان پرداخته است. پس اصل حاکمیت قانون و اصول عدالت ایجاب می کند که اعمال مأمورین این قوه به شدت کنترل شود و از انحرافات و تعدیات آنان جلوگیری به عمل آید، این مرجع کجا می تواند باشد؟ تکلیف دعاوی ناشی از اعمال تصدی دولت را قوه قضائیه تعیین می کند، لیکن سرنوشت اختلافات مردم با قوه مجریه در نتیجه اعمال اقتدارات و حقوق عمومی چه خواهد شد؟

قوه مقننه با مسئولیت خطیری که در تعیین خط مشی اصولی و کلی جامعه دارد نمی تواند وظیفه سنگین نظارت بر اعمال مسئولین اجرایی و قضاوت در روابط گسترده و پیچیده دولت و مردم در رابطه با اعمال اداری و اجرایی و اختلافات ناشی از آن را بر عهده گیرد. پس چه مرجعی برای رسیدگی به تظلمات عمومی از مقررات خلاف واحدهای دولتی و تصمیمات و اقدامات اداری و اجرایی آنها صالح و مناسب است؟

برای حل این معضل حیاتی دو طریق متفاوت ارائه و متداول گردیده است.

الف) نظارت از سوی مرجع اداری مستقل

گروهی معتقدند که این وظیفه باید به یک مرجع اداری مستقل محول شود. طرفداران این نظریه تفویض این حق به

قوه قضائیه را مخالف قانون اساسی و اصول حقوقی و مصلحت اجتماعی می دانند و برای اثبات این ادعا به دلیل زیر استناد می کنند.

اول : حکومت اصل تفکیک قوا. به موجب این اصل، قوای عالیه مملکت مستقل و منفصل از یکدیگر می باشند. مقتضای استقلال قوه مجریه آن است که این قوه با آزادی و ابتکار عمل و فارغ از مداخلات دو قوه دیگر، به ایفای مسئولیت های سنگین خود در اداره امور جامعه بپردازد. قبول صلاحیت مراجع قضایی در رسیدگی به اختلافات ناشی از اعمال حاکمانه قوه مجریه و ضرورت اجرای نظرات و سلیقه های مقامات قضایی در اعمال این اقتدارات به منزله پذیرش مداخله یک قوه در اقتدارات خاص قوه مستقل دیگر و نتیجتاً نفی اصل تفکیک و استقلال قوا می باشد.

دوم: ضرورت ثبات و استحکام اعمال حاکمانه. تحقق اهداف مقنن در تحکیم نظام جامعه و تدارک حواجی مادی و معنوی آن در گرو ثبات و قاطعیت اعمال حاکمانه است. بررسی اعمال دولت در مرجع قضا و ابطال و الغاء این اعمال، موجب بی اعتباری دولت و تردید و تزلزل و ناتوانی آن در ایفای مسئولیت های محوله می شود. و با ایجاد وقفه احتمال تعطیل در انجام اهداف بزرگی که بر عهده دارد، نظام جامعه مختل و حیات آن دستخوش مخاطره می گردد.

سوم : لزوم حفظ منافع و مصالح جامعه. دادرسی در اختلافات ناشی از اعمال حاکمانه، بدون عطف توجه به مصالح عامه و ترجیح آن بر منافع فرد، مقرون به مصلحت جامعه نیست. زیرا مراجع قضایی که اغلب با قواعد حقوق خصوصی مألوف و مانوس می باشند، کمتر رغبتی به ترجیح مصالح عامه بر منافع فردی از خود نشان می دهند، در صورتی که ضرورت رجحان حقوق جامعه بر حقوق فرد محتاج به استدلال نیست.

چهارم : جنبه های تخصصی حقوق عمومی. اعمال حاکمانه قوه مجریه مبتنی بر قواعد حقوق عمومی است که با ظرایف و دقایق حساس آمیخته است و عموماً دارای جنبه های فنی و تخصصی پیچیده

می باشد و با مسائل مطروحه در قلمرو قواعد خصوصی که مورد عمل قوه قضائیه است تفاوت فاحش دارد. قضاوت در اختلافات ناشی از این اعمال متنوع و متعدد با ماهیتی متفاوت با دعاوی ناشی از روابط خصوصی بدون احاطه بر مجموع مقررات فراوان حاکم بر این اعمال و داشتن تجربه کافی در امور اداری و اجرایی، قویاً در معرض اشتباه و خطاست. مضافاً اینکه صدور آراء معارض و متشتت در این امور، باعث سرگردانی و بلاتکلیفی مسئولان اجرایی خواهد شد.

پنجم: ضرورت تسریع در عمل. رسیدگی به دعاوی ناشی از اعمال حاکمانه در مراجع قضایی با توجه به هزینه سنگین دادرسی و تشریفات طولانی آیین دادرسی در این مراجع و الفت و پای بندی شدید قضات دادگستری به رعایت این مقررات مزاحم و دست و پاگیر، موجب تأخیر در تعیین تکلیف دولت خواهد بود. در حالیکه حساسیت امور اجتماعی مستلزم تسریع در انجام این امور است. بنابراین به فرض ضرورت نظارت بر اعمال قوه مجریه از طریق دادرسی، تفویض آن به یک مرجع عالی اداری مستقل، به اصول حقوقی و صواب و صلاح نزدیکتر است^۱.

ب) نظارت از سوی مرجع قضایی

عده ای هم معتقدند که حفظ حرمت و اعمال سیطره قانون، اختصاص به فرد یا گروه معینی ندارد و کلیه افراد و ارکان جامعه مکلفند از قانون اطاعت کنند و قوه مجریه هم از این قاعده مستثنی نیست و باید جوابگوی اعمال خلاف قانون خود باشد. هر چند موهبت بزرگ استقرار حاکمیت قانون به طور مطلق جز در قلمرو مرز آرزوها و رؤیایها نصیب جامعه نمی شود، اما به هر حال باید اعمال قوه مجریه به طور دقیق تحت مراقبت قرار گیرد و از تعدیات آن، به حقوق مردم جلوگیری شود. باید مرجعی وجود داشته باشد تا از تبدیل قدرت خلاق جامعه به یک قدرت سرکش مهاجم، ممانعت به عمل آورد و فریادرس مظلومان باشد.

^۱ - همان، صص ۲۱-۲۲

این مرجع، جز مرجع رسمی تظلمات عمومی، یعنی قوه قضائیه نمی تواند باشد و قوه مجریه در حقیقت برای فرار از سیطره نظارت یک قوه مستقل و قضاوت بی طرفانه آن به این بهانه ها تمسک می جوید زیرا اولاً: حکومت در مطلق اختلافات و خصومات به حکم قانون اساسی از وظایف خاص قوه قضائیه است و در این مورد تفاوتی بین دولت و مردم وجود ندارد و عناوین اعتباری طرفین یک دعوا، صلاحیت عام مراجع قضایی را محدود یا زایل نمی سازد. دادرسی در دعاوی، مداخله در اقتدارات قوه مجریه محسوب نمی شود و این قوه می تواند با فراغ بال، مسئولیت های خود را ایفا کند، مشروط بر اینکه بر خلاف قانون سبب تضييع حقوق افراد نگردد. بر عکس سلب صلاحیت قوه قضائیه در رسیدگی به دعاوی علیه دولت و اعطاء این صلاحیت به مراجع غیر قضایی، مداخله ناروا در قلمرو اقتدارات اختصاصی قوه قضائیه و در حکم نفی اصل تفکیک و استقلال قوا می باشد.

ثانیاً: ثبات و استحکام تصمیمات و اقدامات دولت هنگامی دارای ارزش و اعتبار و در نتیجه مثمر ثمر است که منطبق با موازین قانونی باشد. اصرار و پافشاری در اجرای یک عمل خلاف قانون جز ضرر و زیان حاصلی به بار نخواهد آورد.

ثالثاً: رجحان حقوق جامعه بر فرد در هر مورد که ضروری باشد باید از طرف قوه مقننه ملحوظ و منظور شود در غیر این صورت تفاوت و امتیازی بین آنها وجود نخواهد داشت. فرد، هسته اصلی و عضو لاینفک اجتماع است و با توجه به این که در مقایسه با اجتماع در موقعیت ضعیف تری قرار دارد رعایت حال او به عدالت و انصاف نزدیکتر می باشد.

رابعاً: برای جلوگیری از صدور آراء معارض و متشتت می توان نظارت قضایی بر اعمال دولت را به مراجع خاصی از قوه قضائیه محول نمود و قضات شایسته و با تجربه و فرزانه به خوبی می توانند با استفاده از دانش حقوقی خود و استعانت از کارشناسان ورزیده در مسائل فنی و تخصصی به حل و فصل این قبیل اختلافات بپردازند. تفویض