

ضمانت اجرای آراء صادره از دیوان عدالت اداری و چالش‌های آن^۱

جواد محمودی^۲

چکیده

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

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، ضمانت اجراء، حکم به انفصال

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۴/۱۱/۳

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۴/۸/۱۵

^۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

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

در علم حقوق، بحث (ضمانت اجرا) همواره یکی از تفاوت‌های هنجارهای اخلاقی و قواعد حقوق است.^۲ اهمیت این امر در مطالعه صلاحیتهای دیوان عدالت اداری، آن است که در صورت فقدان و یا ضعف ضمانت اجرای آرای مربوطه، فلسفه وجودی و اهداف مترتب بر دیوان، زیر سوال رفته، تصمیمات آن ماهیت تشریفاتی به خود گرفته، زمینه تمرد مأموران دولتی از اجرای وظایف قانونی خود، بیشتر فراهم شده و در نتیجه حقوق و آزادیهای شهروندان، مورد تهدید و تعرض قرار می‌گیرد. از این رو بررسی چگونگی ضمانت اجرای آرای مذکور و چالشهای آن لازم است. به طور کلی، ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان، صدور حکم به انفصال است که از سوی دیوان صادر شده و به واسطه آن، مقامات و مأموران متمرکز از تصمیم دیوان، از خدمات دولتی برکنار می‌شوند. به شرح زیر به بیان مطالب مربوطه می‌پردازیم:

مبحث اول: موارد صدور رای به انفصال

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

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

۱- اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی

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

پس در حین دادرسی، استنکاف واحد دولتی مربوطه از تعیین نماینده و یا خودداری از ارائه اسناد و مدارک مربوطه، از مبانی صدور حکم انفصال می‌باشد.^۱

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

مبحث دوم: ماهیت رای صادره

قبلاً دیدیم که (حکم به انفصال) در دو مورد یکی در اثنای دادرسی‌ها و دیگری پس از ختم رسیدگی‌ها و صدور رای، به عنوان ضمانت اجرای تصمیمات دیوان مورد استفاده است. حال باید دید این رأی یک رأی کیفری است یا حقوقی؟ به شرح زیر استدلال‌های مربوط به هر دو دیدگاه را بر می‌شمریم:

الف - ماهیت کیفری انفصال

از آنجا که فلسفه صدور حکم انفصال، جلوگیری از ترمرد واحدهای دولتی در مقابل تصمیمات دیوان بوده و نفس انفصال، نوعی محرومیت از حقوق اجتماعی و قانونی می‌باشد، این حکم به نوعی مجازاتی است که قانونگذار برای عدم اجرای تصمیمات دیوان در نظر گرفته است.

در نتیجه، حکم به انفصال، ماهیت کیفری دارد و دیوان در صدور این رأی به مثابه یک دادگاه کیفری، مأمور متخلف را به مجازات یاد شده محکوم می‌نماید. این مجازات، نوعی مجازات بازدارنده است که در قالب محرومیت از یکی از حقوق اجتماعی (تصدی مناصب دولتی) محقق می‌گردد.^۲

علاوه بر آن، تصریح آئین دادرسی دیوان به ضرورت احضار مأمور مستنکف و دفاع وی از خود، دلیلی بر حضوری و جزائی بودن حکم به انفصال است^۳ زیرا در سایر موارد، احضار اصحاب دعوی، جزو تکالیف اختیاری دیوان بوده و عموماً آراء به صورت غیابی، صادر می‌شوند.^۴

ب - ماهیت حقوقی انفصال

۱- ماده ۲۳ آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۹

۲- ماده ۱۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰

۳- ماده ۱۹ آئین دادرسی دیوان

۴- مستنبط از ماده ۱۶ قانون دیوان: ... دیوان می‌تواند در صورتی که مقتضی بداند طرفین دعوی را برای رسیدگی و اخذ توضیح، دعوت نماید ...

ماده ۱۹ آیین دادرسی دیوان نیز مقرر می‌دارد: چنانچه دیوان، توضیح وکیل را ضروری دانسته و از او دعوت نماید، باید حاضر شود ...

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

بنا به مراتب بالا، شاید بتوان حکم به نوعی انفصال را نوعی مجازات اداری در زمره مجازات‌های موضوع قانون تخلفات اداری دانست. قانونی که به استناد آن، اخراج، انفصال، کسر حقوق و... جزو مجازات‌های اداری تلقی شده و در یک مرجع غیر جزائی صادر می‌شوند.^۱ بنابراین حکم به انفصال، مجازاتی اداری است که رأساً از سوی رئیس کل و یا شعب دیوان، به عمل می‌آید و به خاطر غیر جزائی بودن، از نظر تقسیم بندی کلی، ماهیت حقوقی دارد. تصریح قانون دیوان به (ابلاغ آرای دیوان با ضوابط قانون آئین دادرسی مدنی)^۲ قرینه‌ای بر حقوقی بودن تمام آرای صادره از دیوان - حتی حکم به انفصال - است.

به اعتقاد ما دیدگاه نخست، ارجحیت دارد و به صرف حقوقی بودن بخش اعظم اختیارات دیوان، نمی‌توان ماهیت کیفری حکم به انفصال و ضرورت جری تشریفات دادرسی جزائی را از آن سلب کرد. بلکه قرآنی نظیر ضرورت حضور مأمور مستنکف و دفاع از خود - بر خلاف رویه عام غیابی بودن آراء - مؤید این دیدگاه است. علاوه بر این، مراجع صدور حکم به انفصال به خاطر ارتکاب تخلفات اداری، در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مشخص گردیده و در آن قانون، تصمیم مراجع قضایی - نظیر رییس کل دیوان - به انفصال ماموران مستنکف، لحاظ نگردیده است.

مبحث سوم: مرجع صدور حکم به انفصال

باید دید دقیقاً چه شخصی و یا چه مرجعی به صدور حکم انفصال، مبادرت می‌ورزد؟ با مراجعه به آیین دادرسی دیوان در می‌یابیم که حکم به انفصال در اثنای دادرسی، صرفاً از سوی شعبه مربوط دیوان که پرونده در تحت نظر

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

۲- ماده ۱۷ قانون دیوان و ماده ۳۳۰ آیین رسیدگی آن

اوست، صادر می‌شود^۱ ولی قانون دیوان^۲ دقیقاً مرجع صدور حکم انفصال را مشخص نکرده است. اما در مورد حکم انفصال بعد از صدور رای، قانون دیوان^۳ و آئین دادرسی مربوطه^۴، رئیس کل دیوان را مرجع صدور حکم یاد شده می‌دانند. تفاوتی که میان احکام انفصال، صرفنظر از مرجع صدور آنها، وجود دارد، مدت آنهاست؛ حکم صادره از شعبه مربوطه، انفصال موقت تا یک سال است و حکم صادره از رئیس کل دیوان به مدت یک تا پنج سال می‌باشد. به نظر می‌رسد با توجه به شأن قضایی ممتاز رئیس کل دیوان، سقف اختیارات او در صدور حکم به انفصال، افزایش یافته و ضمانت اجرای مذکور، صرفاً در مورد استنکاف از اجرای رای قطعی دیوان (نه مقدمات رسیدگی‌ها) به وی تفویض شده است. با توجه به اطلاق این اختیار رئیس کل، باید قائل به این امر بود که نامبرده هم در صورت استنکاف از اجرای رای قطعی شعب (اعم از بدوی و تجدیدنظر) و نیز خودداری از اجرای آرای هیأت عمومی دیوان، اقدام به صدور حکم انفصال می‌کند.

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

در عرف دادرسی، اصل بر این است که تصمیم‌های قضایی، قابل شکایتند و موارد قطعی بودن را قانون، معین می‌کند (اگرچه نظام دادرسی ما اصل را بر قطعیت آراء صادره نهاده و تجدید نظر خواهی را استثنایی بر اصل یاد شده، دانسته است)^۵ در مورد حکم به انفصال نیز باید گفت: هیچ قرینه‌ای دال بر قابل شکایت بودن تصمیم شعبه مربوطه و یا رئیس کل دیوان، وجود ندارد، تنها در یک مورد، به طور مطلق، آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین و یا قائم مقام، وکیل یا نماینده قانونی آنان، در شعب تجدیدنظر قابل شکایت دانسته شده است.^۶ شاید بتوان تصمیم صادره از شعب بدوی در مورد انفصال مأمور مستنکف از اجرای رأی صادره را نیز مشمول قاعده (قابل شکایت بودن تصمیمات صادره از شعب بدوی) دانست ولی به اعتقاد ما این احتمال ضعیف و متزلزل است، زیرا:

اولاً: بر اساس اصول دادرسی، صرفاً آراء قطعی صادره از مراجع قضایی (از جمله دیوان عدالت اداری) برای مجریان امور لازم الاجرا بوده و ایجاد التزام می‌کنند و در نتیجه آراء غیر قطعی صادره از شعب، مادامی که قطعیت نیابند و یا نفعاً و یا اثباتاً از مرجع قانونی تجدیدنظر صادر نشوند، ایجاد التزام نمی‌کنند. بنابراین تا زمانی که امکان

۱- ماده ۲۳ آئین دادرسی دیوان

۲- ماده ۱۶ قانون دیوان

۳- ماده ۲۱ همان، اصلاحی ۱۳۷۸

۴- ماده ۴۹ قانون دیوان

۵- ماده ۳۳۰ آئین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی و ماده ۲۳۲ همان در امور کیفری

۶- ماده ۳۹ آئین دادرسی دیوان و ماده ۱۸ اصلاحی ۱۳۸۱ قانون دیوان

تجدید نظر از رای صادره در دیوان ، وجود دارد ، اثر منفی حکم به انفصال بر حقوق استخدامی مأمور مستنکف ، عینیت نمی یابد .

ثانیا: نظام تجدیدنظر خواهی در آراء صادره از شعب بدوی دیوان ، مربوط به درخواست یکی از طرفین دعوی یا نماینده آن هاست که حسب مستفاد از این قید ، مقصود از آراء شعب بدوی، صرفا آراء مربوط به امور ماهوی دعوای مطروحه بوده و منصرف از تصمیم شعبه بدوی به انفصال مستنکف می باشد. بنابراین تصمیم شعبه بدوی به انفصال ، کماکان قطعی و غیر قابل شکایت است . به طریق اولی؛ حکم صادره از رئیس کل دیوان عدالت اداری ، نیز قطعی بوده و در هیچ مرجع دیگری قابل شکایت نیست. علاوه بر آن ، چون حکم به انفصال ، تصمیمی قضایی است و به واسطه مراجع قضایی (شعب بدوی یا رئیس کل دیوان) صادر می شود، مشمول قاعده (منع شکایت از آراء و تصمیمات قضایی)^۱ است قاعده ای که آرای صادره از دادگاهها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی ، دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و ارتش را غیر قابل شکایت در دیوان می داند. تنها آراء قضایی قابل شکایت در دیوان ، آراء غیر قطعی شعب بدوی دیوان (آن هم در ماهیت دعوای داخل در صلاحیت آن مرجع) می باشند. بنا به مراتب یاد شده ، حکم انفصال مأموران مستنکف از اجرای آراء دیوان ، اولاً: مقید به وصف قطعی بودن آراء صادره و ابلاغ دادنامه های مربوطه اند^۲ و ثانیا: قطعی و غیر قابل تجدیدنظر می باشند به نحوی که هیچ مرجع و مقامی برای بررسی مجدد موضوع انفصال ، صلاحیت رسیدگی ندارد.^۳

هر چند حکم به انفصال ، ضمانت اجرای قوی و کارآمدی جهت عملی کردن آراء قطعی صادره از دیوان می باشد لیکن قطعی و غیر قابل شکایت بودن این تصمیم و احتمال اشتباه در انشاء و ابلاغ دادنامه ها ، می تواند مبنایی برای ورود ضرر به ذینفع باشد . از این رو ضروری است که صدور رأی به انفصال ، مسبوق به تحقیق کامل از مأمور مجری و احراز مسئولیت مستقیم وی در عدم اجراء رای دیوان ، نبود موانع اجرائی و یا اجمال در رای صادره و... باشد. در عمل ، قانون دیوان عدالت اداری و آئین دادرسی آن ، تخلف مأموران دولتی در اجرای آراء ماده را به مثابه یک جرم مطلق و غیر مقید به داشتن سوء نیت ، اشتباه و یا اجمال دانسته و مأمور مستنکف را در هر صورت ، مستحق دریافت یک حکم انفصال می داند.

۱- تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان

۲- ماده ۴۹ آئین دادرسی دیوان

۳- البته در پیش نویس لایحه اصلاح قانون دیوان عدالت اداری که در شرف طرح در مجلس شورای اسلامی است ، احکام شعب بدوی دیوان در خصوص انفصال ، نزد رئیس کل دیوان ، قابل شکایت اند . در صورت تصویب این لایحه ، حکم به انفصال ضابطه مند شده و قابل تجدیدنظر می گردد ؛ امری که در راستای تضمین حق دفاع متهم (مأمور مستنکف) می باشد.

قانون گذار باید موارد مسئولیت ماموران دولتی در خصوص آرای صادره از دیوان را به طور دقیق احصاء کند ، برای مثال ، باید روشن شود که آیا تأخیر در اجرای آراء و دستورات دیوان ، اجرای ناقص و یا اشتباه و یا تکرار عمل به رویه یا مقررہ ابطال شده از سوی دیوان نیز به مجازات انفصال می‌انجامد یا خیر؟

مبحث پنجم: چگونگی اجرای حکم انفصال:

ابلاغ اوراق و احکام و تصمیمات دیوان ، از طریق مامورین ابلاغ و مطابق ضوابط آئین دادرسی مدنی به عمل می‌آید.^۱ سوالی که مطرح است آنکه چگونه حکم به انفصال صادره از دیوان که قبلاً ماهیت کیفری آن مورد پذیرش قرار گرفت به واسطه ضوابط مقرر در آئین دادرسی مدنی ، اجرا می‌شود؟ به نظر ما اصولاً دیوان به لحاظ صلاحیت‌های ذاتی آن ، دارای شأن و جایگاه یک مرجع قضائی حقوقی بوده و صرفاً در یک مورد - یعنی صدور حکم به انفصال - دارای شأن یک مرجع کیفری است. حل مشکل یاد شده در بالا ، منوط به تصویب قوانین و مقررات کیفری متناسب با شان کیفری دیوان در محدوده صدور حکم به انفصال و یا تسری آئین دادرسی کیفری مُجری^۲ در دادگاه‌های کیفری عمومی به آن است.

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

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

به هر حال ، رأی دیوان به انفصال ، پس از ابلاغ ، اجرا می‌شود . آئین دادرسی دیوان ، حکم به انفصال صادره از شعب این مرجع را متعاقب ابلاغ به واحد مربوطه ، قابل اجرا می‌داند^۲ لیکن در خصوص حکم به انفصال صادره از رئیس کل دیوان ، ساکت است .

۱- مواد ۱۷ قانون دیوان و ۳۳۰ آئین دادرسی آن.

۲- ماده ۴۵ آئین دادرسی دیوان.

مبحث ششم: گستره حکم به انفصال:

باید دید تیغ تیز انفصال از خدمات دولتی، ماموران و کارمندان کدام بخش از قوای سه گانه را در بر می گیرد؟ آیا صرفاً ناظر به ماموران دستگاههای اجرایی (شامل وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی) است یا آنکه کارگزاران قوای مقننه و قضائیه و نهادهای فراقوه‌ای را نیز فرا می گیرد؟ آیا چنانچه رئیس جمهوری و وزراء وی، فرماندهان عالی نیروهای مسلح، روسای نهادهای انقلابی، دبیر شورای نگهبان و مقامات اداری آن نهاد، هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی و کادر اداری آن، رئیس قوه قضائیه و معاونان وی، از اجرای رای یا دستور صادره از دیوان عدالت اداری، استنکاف ورزند، مجازات انفصال مستقیماً متوجه آن‌ها می شود یا خیر؟

توضیح این مطلب لازم است که ظواهر قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری^۱، بیانگر صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات شهروندان به طرفیت دولت (در مفهوم قوه مجریه)، واحدهای دولتی و ماموران آنهاست که در خصوص اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و یا شرع (به تشخیص فقهای شورای نگهبان) و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، اقامه می گردند. البته، قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات مربوط به تضييع حقوق استخدامی کلیه مستخدمان کشوری و لشگری در تمام قوای سه گانه و نهادهای مختلف را در صلاحیت دیوان، قرار می دهد^۲.

در عمل، شاهد آن هستیم که رویه قضایی دیوان، در راستای تامین و تقویت اصل حاکمیت قانون و شرع بر تمام تصمیم گیری‌های کلان در کشور، مقررات و تصمیمات غیر سیاسی و غیر قضائی در سایر دستگاه‌های خارج از قوه مجریه، نظیر قوه قضائیه^۳ و شورای عالی انقلاب فرهنگی^۴ را تحت پوشش قرار داده است برای مثال، صلاحیت خود در نظارت بر تطبیق مصوبات آن نهادها با شرع و قانون را محرز دانسته است. در سال‌های اخیر، رئیس مجلس شورای اسلامی^۵ و شورای نگهبان^۶ نیز به تصویب مقررات اجرائی تحت عنوان (آئین نامه) دست زده‌اند. بنابراین به استناد اندیشه حاکم بر رویه قضایی دیوان، این مقررات نیز می توانند مشمول نظارت دیوان، قرار گیرند. در نتیجه، عملاً ماموران و واحدهای دولتی طرف شکایت در دیوان، از قوه مجریه، فراتر رفته و شامل نهادها و دستگاههای سایر قوا نیز شده است. حال با توجه به فلسفه ضمانت اجرای حکم به انفصال برای تضمین اجرای درست و فوری

۱- ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ و اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم

۲- همان

۳- برای مثال ابطال بخشنامه شورای عالی قضائی به شرح رأی ۴۶-۴۷ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶

۴- رأی ۲۹۹ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۵- آئین نامه اجرایی موضوع تبصره ۷ قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ رییس

مجلس شورای اسلامی

۶- آئین نامه تأسیس دفاتر نظارتی انتخابات

آرای دیوان، آیا ماموران مستنکف از اجرای این آراء در سایر قوا نیز مشمول آن می‌شوند؟ اگر پس از صدور رای و یا دستور مقتضی دیوان، رؤسا و مدیران عالی این دستگاه‌ها از اجراء و یا ترتیب اثر دادن به آن، خودداری کنند آیا رئیس کل دیوان و یا شعبه مربوطه، می‌توانند راساً آن‌ها را از تصدی مناصب مربوطه، منفصل و محروم نمایند؟ به شرح زیر، میزان کارآمدی و یا ناتوانی اهرم (انفصال) در قوای سه‌گانه را در خصوص مقامات کلیدی آن قوا، بررسی می‌کنیم:

الف - گستره حکم به انفصال در قوه مجریه

ماده ۲۱ اصلاحی ۱۳۷۸ قانون دیوان، مقرر می‌دارد: (واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و موسسات وابسته به آن‌ها و نهادهای انقلابی مکلفند، احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مزبور است، اجرا نمایند...) به تصریح ماده ۱۶ همان قانون نیز (دیوان در صورتی که مقتضی بداند طرفین دعوی را برای رسیدگی و اخذ توضیح، دعوت می‌نماید و همچنین دیوان در صورت لزوم می‌تواند سوابق و اسنادی را که در واحدهای دولتی و موسسات وابسته و شهرداری‌ها است مطالبه نموده و ملاحظه نمایند...). در صورت استنکاف مراجع یاد شده از ارائه اسناد و مدارک لازم، ماموران مستنکف به تشخیص شعبه مزبور، از خدمات دولتی، منفصل می‌شوند.

با توجه به مواد یاد شده باید گفت: استفاده از حربه انفصال از خدمات دولتی، اصولاً مربوط به حوزه قوه مجریه شامل وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آن‌هاست. بنابراین، چنانچه هر یک از مقامات قوه مجریه، از اجرای آراء دیوان، و یا دستورات شعب آن، برای ارائه اسناد و مدارک لازم خودداری کنند، رئیس کل دیوان و یا شعبه مربوطه می‌تواند آن‌ها را از خدمات دولتی منفصل سازد. اما آیا در عمل نیز اینگونه است؟

توضیح آنکه نصب و عزل قدرتمندترین مقامات قوه مجریه (شامل رئیس جمهوری، وزراء و فرماندهان ارشد نیروهای مسلح) تابع سازوکارهای مشخصی در قانون اساسی بوده و با الزامات مقرر در یک قانون عادی نظیر قانون دیوان عدالت اداری، نمی‌توان ترتیبات مغایری را ایجاد نمود. در زیر، احتمالات مربوط به استفاده از اهرم انفصال از خدمات دولتی را در مورد مقامات یاد شده، بررسی می‌کنیم:

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

اگر چه برخورد قاطع با دولتمردان عالیرتبه مستنکف از اجرای آرای دیوان عدالت اداری، به جهت حفظ حقوق شهروندی و تامین آرمان حاکمیت قانون و شرع، دارای اهمیت فراوانی است لیکن از آنجا که در قانون اساسی،

ترتیبات خاصی جهت برکناری رئیس جمهوری لحاظ شده، به نظر می آید حکم به انفصال وی در صورت استنکاف از اجرای آرای دیوان در عمل، مشکل و چالش آفرین باشد. در قانون اساسی دو راهکار برای عزل رئیس جمهور متخلف و یا دارای ضعف در مدیریت و یا بی کفایتی او مقرر شده است:

- شیوه سیاسی که در قالب استیضاح رئیس جمهوری و رای ۲۳مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت او صورت می گیرد.^۱

- شیوه قضایی که در قالب رای دیوان عالی کشور به تخلف رییس جمهور از وظائف قانونی خود صورت می گیرد.^۲

۲- وزراء: وزیران به عنوان مدیران ارشد بزرگترین واحدهای دولتی، ممکن است هدف تیر انفصال قرار بگیرند، بدین معنی که امکان دارد در برابر اجرای آراء صادره از دیوان عدالت اداری، مقاومت کنند. اگر ظاهر مواد مربوط به حوزه عمل انفصال را مد نظر قرار دهیم بایستی قایل به اختیار شعبه یا رئیس کل دیوان در انفصال وزیر مربوطه باشیم لیکن شخصیت حقوقی وزیر که ترکیبی از شان سیاسی و موقعیت عالی اداری اوست، ایجاب می کند که در عمل، عزل وی را منطبق با سازوکارهای مندرج در قانون اساسی بدانیم. این قانون، شیوه پایان خدمت یک وزیر را عزل وی (از طرف رئیس جمهوری)^۳ و رای عدم اعتماد مجلس به واسطه استیضاح^۴ می داند.

به اعتقاد ما در صورت مقاومت یک وزیر در برابر آراء دیوان و صدور حکم به انفصال وی، اثر واقعی و عینی این حکم به واسطه عزل او (از طرف رئیس جمهوری) و یا استیضاح و اعلام عدم اعتماد نمایندگان مجلس به وی آشکار می شود. پس، وزیر مستنکف از اجرای آرای دیوان، مستقیماً به استناد حکم انفصال صادره از دیوان، از خدمت، منفصل نمی شود بلکه امکان دارد حکم یاد شده، مستندی برای فعال شدن ترتیبات مقرر در قانون اساسی باشد. کاربرد حکم به انفصال در مورد مقامات پائینتر از وزراء، همواره محتمل و ممکن است.

۳- فرماندهان نیروهای مسلح: نیروهای مسلح از نظر ساختاری و سازمانی، متعلق به قوه مجریه اند ولی مدیریت آنها استثنائاً با مقام رهبری است.^۵ در اجرای این فرماندهی عالی، عزل و نصب و قبول استعفاء رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه و فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی با اوست.^۶

حال چنانچه یکی از فرماندهان عالی نیروهای مسلح، از اجراء و یا ترتیب اثر دادن به آراء و تصمیمات شعب دیوان و یا هیأت عمومی خودداری نماید برای مثال، ابطال جزء یا کل مقررات مصوب خود را نپذیرفته و مصوبه باطل

۱- بند دهم اصل یکصد و دهم قانون اساسی. این شیوه در کارنامه تحولات سیاسی - حقوقی بعد از انقلاب به چشم می خورد.

۲- همان

۳- اصل یکصد و سی و ششم

۴- اصل هشتاد و نهم

۵- بند چهارم اصل یکصد و دهم

۶- قسمتهای د و ه- بند هشتم اصل یکصد و دهم

شده از سوی دیوان را همچنان به اجرا گذارد، آیا رئیس شعبه مربوطه و یا رئیس کل دیوان می‌توانند مقامات یاد شده را مستقیماً از خدمات دولتی، منفصل سازند؟

به نظر ما به دلیل محوریت مقام رهبری در عزل و نصب و یا قبول استعفاء مقامات مذکور، دیوان، عملاً ناتوان از انفصال آنان می‌باشد و شاید بتوان صدور حکم به انفصال را مستندی برای اقدام مقام رهبری در عزل فرمانده خاطی دانست. البته در مورد نظامیانی که مستقیماً از سوی مقام رهبری عزل و نصب نمی‌شوند، امکان اثرگذاری فوری و عینی حکم انفصال صادره از دیوان، محتمل است.

ب - گستره حکم به انفصال در قوه قضائیه

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

به نظر می‌رسد در عمل، منفصل کردن رئیس قوه قضائیه (که عزل و نصب او با مقام رهبری است)^۱ از سوی دیوان و به استناد حکم انفصال، غیر ممکن است مگر اینکه حکم یاد شده را دلیلی بر عزل و یا قبول استعفاء او از جانب مقام رهبری بدانیم. در خصوص مقامات دیگر قضایی در قوه قضائیه نیز که اصل بر عدم عزل آنها مگر در موارد خاصی آن هم به استناد رأی دادگاه عالی انتظامی قضات است^۲، صدور حکم انفصال، نمی‌تواند در بدو امر و به طور مستقیم، مؤثر واقع شود، لیکن می‌تواند به عنوان دلیلی بر تعقیب قاضی مستنکف از اجرای رای دیوان در دادگاه انتظامی قضات، مطرح شود. سایر مأموران بخش‌های اداری و مالی قوه قضائیه، موضوع حکم به انفصال قرار می‌گیرند.

ج - گستره حکم به انفصال در قوه مقننه

قوه مقننه در ایران، ترکیبی از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است به گونه‌ای که مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان، علی‌الاصول اعتبار قانونی ندارد^۳، وظیفه اصلی مجلس، قانون گذاری و نظارت بر

^۱ اصل یکصد و پنجاه و هفتم

^۲ اصل یکصد و شصت و چهارم

^۳ اصل نود و سوم

کارکرد دولت و دستگاه‌های اجرائی و در مواردی نیز نظارت بر همه دستگاه‌ها^۱ و وظیفه شورای نگهبان، نظارت بر مصوبات مجلس^۲ و کنترل صحت برگزاری انتخابات مربوط به مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی است.^۳

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

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

- در خصوص اقدام، تصمیم و یا مقرر خلاف شرع و قانون مقامات و مدیران در قوه مقننه، موضوع از سوی دیوان قابل رسیدگی است، زیرا جامعیت اصل حاکمیت قانون و شرع بر کلیه قواعد از جمله تصمیم‌ها و مقررات (آئین‌نامه و...) اقتضاء می‌کند که بتوان از این مقررات به دیوان شکایت نمود.

در سال‌های اخیر، رئیس مجلس شورای اسلامی، اقدام به تصویب آئین‌نامه اجرائی نموده و نیز شورای نگهبان به تصویب آئین‌نامه اجرایی دست زده است (آئین‌نامه ایجاد دفاتر نظارتی انتخاباتی). به نظر می‌رسد میتوان از این مصوبات به دیوان عدالت اداری، شکایت کرد. به شرح زیر، امکان و یا عدم امکان کاربرد انفصال در مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، بررسی می‌شود:

۱- در مجلس شورای اسلامی:

اگر حسب شکایت یک یا چند نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در خصوص حقوق استخدامی آن‌ها و یا شکایت از تصمیم، اقدام و یا مصوبه مادون قانون رئیس و اعضای هیئت رئیسه مجلس و مدیران بخش‌های اداری و پژوهشی، موضوع در دیوان مورد رسیدگی واقع شده و تخلف مقامات یاد شده، محرز شود و در عین حال، آن مقامات از اجرای تصمیم قضائی دیوان، استنکاف بورزند، آیا محتمل برای استفاده از حکم انفصال می‌توان یافت؟ به نظر می‌رسد، پذیرش حکم به انفصال مقامات و مدیران مجلس شورای اسلامی که اصالتاً در زمره نمایندگان منتخب ملت به شمار می‌روند، دشوار است و شأن و موقعیت خاص نماینده و پیش‌بینی شرایط خاصی جهت برکناری و یا استعفاء وی^۴ می‌تواند مانعی فراروی اثر گذاری عینی صدور حکم به انفصال، قلمداد شود. البته حکم

۱- اصل نودم

۲- اصل نود و ششم

۳- اصول نود و چهارم و نود و نهم

۴- مواد ۸۸ و ۹۲ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مذکور، ممکن است مقدمات استعفای نماینده ای را فراهم نماید که در ساختار و سازمان داخلی مجلس شورای اسلامی، عهده دار مناصبی نظیر ریاست و یا نیابت مجلس می‌باشد. اثر فوری حکم انفصال در پایان بخشیدن به رابطه استخدامی مقامات و یا مدیران شاغل در ساختار داخلی مجلس که اصالتاً عهده دار منصب نمایندگی در همان دوره نمیباشد، متصور و امکان‌پذیر است. بنابراین کارمندان بخشهای اداری، اجرایی و پژوهشی مجلس شورای اسلامی در صورت صدور حکم به انفصال، علیه آنان، قاعدتاً باید از خدمت، منفصل گردند.

۲- در شورای نگهبان

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

- وظایف سیاسی کلان، نظیر کنترل مطابقت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مختلف که در صلاحیت اعضای فقیه و حقوقدان آن شورا است.^۱
- وظائف و اختیارات اداری و اجرایی و مالی که تسهیل کننده وظائف خطیر بالاست و از طریق کارمندان و مستخدمان آن شورا، تحقق می‌یابد.^۲

اگر دبیر شورای نگهبان و یا قائم مقام وی و یا سایر اعضای آن شورا به آرای دیوان عدالت اداری در خصوص تضييع حقوق استخدامی مستخدمان و وابستگان سازمانی به آن شورا و یا ابطال اقدام، تصمیم یا مقررۀ خلاف قانون و یا شرع آن مرجع، بی توجهی نمایند، آیا استناد به حکم انفصال، موجه است؟ در پاسخ باید گفت: در قانون اساسی، نصب و عزل نیمی از اعضای شورای نگهبان (فقهاء) با مقام رهبری^۳ و انتخاب اعضای حقوقدان آن شورا با رئیس قوه قضائیه (مقام منصوب رهبری) و مجلس شورای اسلامی است.^۴ از این رو حکم به انفصال که در یک قانون عادی، مقرر شده نمی‌تواند تشریفات مندرج در قانون عالی - یعنی قانون اساسی - را نقض نماید. بنابراین، اثر عینی حکم انفصال، صرفاً متوجه مقاماتی در شورای نگهبان است که جزو اعضای شورا در همان دوره نباشند. البته بدیهی است مقاومت دبیر، قائم مقام و یا سایر اعضای شورای نگهبان در برابر آرای دیوان می‌تواند زمینه عزل اعضای فقیه توسط مقام رهبری و یا برکناری حقوقدانان توسط مجلس و یا رئیس قوه قضائیه (در صورت امکان) را فراهم سازد. کاربرد حکم به انفصال در خصوص مقامات اداری دیگر در شورا، قانوناً بدون اشکال است.

۱- اصول نود و ششم و نود و نهم

۲- قانون مقررات مالی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۰

۳- بند ششم اصل یکصد و دهم

۴- بند دوم اصل نود و یکم

نتیجه گیری :

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

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

به نظر ما مهمترین مطلب درخصوص حکم انفصال، بررسی حوزه عمل آن است. در این باره، با نگاهی واقع بینانه، بیان گردید که این ضمانت اجرا در خصوص قدرتمندترین مدیران و کارگزاران نظام یعنی رؤسای قوای سه گانه و برخی مقامات عالی‌رتبه دیگر که حسب ساز و کارهای مقرر در قانون اساسی عزل و نصب می‌گردند، عملاً کارآیی نداشته و این امر، نقص مهمی برای حراست از اصل حاکمیت قانون در عرصه عمل می‌باشد. در یک ارزیابی کلی، از آنجا که تشریفات عزل و نصب مقامات عالی‌رتبه مذکور در قانون اساسی مقرر گردیده‌اند، قوانین عادی - نظیر قانون عدالت اداری - نمی‌توانند با سازوکارهای مقرر در قانون اساسی به معارضه برخیزند، در نتیجه در صورت وجود هر گونه تعارض در حوزه عملکرد حکم به انفصال، ترتیبات مقرر در قانون اساسی، برتری یافته و حوزه عملکرد حکم مذکور را در خصوص قدرتمندترین مقامات و مدیران نظام، بلااثر و محدود می‌کند. به نظر ما بهتر است که صدور رای از شعب و یا رییس کل دیوان عدالت اداری، باید جزو مستندات مقرر در قانون اساسی، برای عزل مقامات کلیدی، قرار گیرد، برای مثال، مقام رهبری به استناد حکم به انفصال دیوان در خصوص یک فرمانده نظامی ارشد، به عزل او پردازد و یا رییس جمهوری در پی حکم دیوان به انفصال وزیر یا رییس موسسه دولتی، او را برکنار کند.

علاوه بر آن، نبود نهادی همچون دادستان در محاکم عمومی برای کشف تخلفات واحدها و ماموران دولتی و اقدامات، تصمیمات و مصوبات خلاف قانون و شرع آنان و نیز ارجاع تخلفات یاد شده به شعب یا هیات عمومی دیوان، نقص مهمی در ساختار آن مرجع به شمار می‌رود. تاسیس یک دادستانی کل در دیوان می‌تواند به کنترل

عام خط مشی‌های پیش رو در نظام اداری و تصمیمات ارکان حاکمیت - غیر از عرصه قضاء و سیاست - انجامیده و حتی زمینه تنظیم فهرست جامعی از موارد نقض تصمیمات دیوان و یا تاخیر در اجرای آنها و نیز معرفی واحدها و یا مأموران متخلف جهت انفصال آنها را فراهم سازد. امید آنکه، اندیشه ورزی در خصوص دیوان و شئون آن به تقویت موقعیت و اقتدار کنترل قضایی و در نتیجه حراست از حقوق و آزادی‌های قانونی عموم شهروندان بیانجامد.