

## پیشنهاد تأسیس جایگاه «دادستان» در دیوان عدالت اداری

علی اکبر کاشانی مهر (دادیار دادسرای دیوان عالی کشور)

مقدمه:

به موجب اصل یک‌صد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی، مسئول تحقق عدالت و عهده‌دار وظایفی از جمله احیای حقوق عامه و نظارت بر حسن اجرای قوانین است. یکی از دستگانهایی که می‌تواند ضمن خروج از حالت انتظاری و رسیدگی صرف به شکایات تسلیمی، در جهت اهداف مذکور و حتی در راستای اقدامات پیشگیرانه برای جلوگیری وضعی از تعدی به حقوق عامه، گام‌های اساسی بردارد، دیوان عدالت اداری است.

بر اساس اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

همچنین به موجب اصل یک‌صد و هفتادم قانون مذکور: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌های 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.»

به نظر می‌رسد با توجه به اصول مذکور و همچنین قانون تأسیس دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۷۸ و به رغم تلاش‌های مستمر، این دیوان نتوانسته است اهداف قانونگذار اساسی و همچنین رسیدگی به مطالبات اصلی و به حق مردم را از دستگانهایی مختلف تأمین نماید. شاید بتوان گفت که بخش قابل توجهی از حقوق تضییع شده و در حال تضییع مردم از طریق دستورالعمل‌ها و تصمیمات اداری، به علت ضعف در حوزه قوانین مربوط و عملکرد بخشهای نظارتی قوه قضائیه و از جمله دیوان عدالت اداری شکل می‌گیرد.

### الف - ضرورت تأسیس نهاد دادستانی در دیوان عدالت اداری

در دوره مدیریت فعلی قوه قضائیه که دیدگاههای بدیعی نسبت به وظایف و اختیارات قوه قضائیه و در راستای افزایش اقتدار و تقویت استقلال آن مطرح گردیده، مناسب است دیوان عدالت اداری با تعامل دستگاه قانونگذاری ضمن اصلاح مقررات خود و با حفظ حالت انتظاری در پذیرش شکایات و اعتراضات مردم، نظارت خود را در محدوده قانون اساسی و حوزه اختیارات قانونی توسعه داده تا جایی که دستگانهایی مشمول قانون، ضمن اجرای آیین‌نامه‌ها،

بخشنامه‌ها و مقررات خود، ملزم گردند فوراً دیوان عدالت اداری را از صدور آنها مطلع کنند. در این وضعیت پیش‌بینی "دادستانی دیوان عدالت اداری" در درازمدت و دائمی و یا کمیسیون تطبیق به‌طور موقت (تا اصلاح قانون) بسیار مؤثر و مفید خواهد بود تا قبل از اینکه در نتیجه اجرای مصوبات خلاف قانون و شرع، حقوق مردم تضییع گردد یا موجب سوءاستفاده و بعضاً ایجاد زمینه برای بروز رفتارهای مجرمانه شود، اقدامات پیشگیرانه لازم و قانونی معمول گردد. البته در شرایط کنونی، فعال کردن سازمان بازرسی کل کشور و دادستانها (به‌عنوان حافظان حقوق عمومی) می‌تواند کمک مؤثری در نتیجه‌گیری باشد.

اغلب اشخاصی که متضرر از اجرای امور خلاف قانون می‌شوند، بنا به عللی از قبیل ناآشنایی با قوانین و حقوق خود، طولانی‌بودن زمان نتیجه‌گیری، ناامیدی و مقرون به صرفه‌نبودن پیگیری مطالبات قانونی خود، ترجیح‌دادن تمکین نسبت به مقررات و تصمیمات خلاف قانون بر شکایت به دیوان و برخی علل دیگر، از مراجعه به دیوان عدالت اداری خودداری می‌نمایند.

### ب - رد اشکال قانون اساسی

جایگاه دادستان دیوان عدالت اداری در بدو امر ممکن است با اشکال به خلاء قانونی آن مواجه شود.

در این خصوص، مسلماً از منظر قانون اساسی اشکالی بر آن وارد نیست؛ چرا که: اولاً: مطابق اصول پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است، به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و... رسیدگی می‌کند و گزارش تفریغ بودجه هر سال را تسلیم مجلس می‌نماید، سازمان و اداره امور دیوان به موجب قانون تعیین خواهد شد. همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، اصول مذکور اشاره‌ای به دادسرا و دادستانی دیوان محاسبات ندارد و صرفاً قانون مربوط به دیوان محاسبات کشور چنین عنوانی را به رسمیت شناخته و شورای نگهبان نیز تأسیس مذکور و مقررات قانون مورد نظر را خلاف قانون اساسی تشخیص نداده است.

ثانیاً: براساس اصل یک‌صد و پنجاه و نهم قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است». همچنین به موجب اصل سی و چهارم: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه صالحه رجوع نماید...». آیا از اصول مذکور و سایر اصول مرتبط قانون اساسی می‌توان چنین نتیجه گرفت که تشکیل دادسراها و ایجاد منصب دادستانی، به دلیل عدم پیش‌بینی آن در قانون اساسی و یا تصریح به مراجعه مردم به دادگاه صالحه مغایر با این قانون است؟

به نظر می‌رسد قطعاً نمی‌توان چنین نتیجه‌ای گرفت و حتی در دوران حذف دادرها برخی چنین فرضی را محتمل دانسته‌اند که رئیس قوه قضائیه با استفاده از اختیارات حاصل از بند "۱" اصل یک‌صد و پنجاه و هشتم در خصوص ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیتهای اصل یک‌صد و پنجاه و ششم و بند "الف" ماده (۱) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸، همچنین مستنداً به بند "۴" اصل یک‌صد و پنجاه و ششم در مورد وظیفه قوه قضائیه برای کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و...، بتواند نسبت به احیای دادرها اقدام نماید، به شرط آنکه اختیارات و صلاحیتهای قانونی مقامات و مراجع قضایی توسعه نیافته و یا مورد تضییق قرار نگیرد.

بنابراین، از وحدت ملاک استنباط شورای نگهبان از اصول پنجاه و چهارم، پنجاه و پنجم، سی و چهارم و یک‌صد و پنجاه و نهم قانون اساسی در تشخیص عدم مغایرت «تشکیل دادستانی دیوان محاسبات» و «احیای دادرهای عمومی و انقلاب» با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این نتیجه به دست می‌آید که تشکیل دادرها و دادستانی در دیوان عدالت اداری، مغایرتی با قانون اساسی ندارد؛ بلکه در راستای تأمین بهینه انجام وظایف و دسترسی به اهداف قوه قضائیه در قانون اساسی خواهد بود.

### ج - ضرورت تصویب در مجلس شورای اسلامی

در مورد خلاء قانون عادی و اینکه ایجاد پست دادستان در دیوان عدالت اداری نیازمند تصریح قانونگذار عادی است یا خیر؟ برخی معتقدند چون ایجاد پست جدید قضایی است و به علاوه، به دلیل ذیل اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی که تصریح دارد حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان را قانون تعیین می‌کند، حتماً نیاز به قانونگذاری دارد. به نظر می‌رسد چون جایگاه دادستان نیازمند تعریف و تعیین حدود وظایف و اختیارات است این نظریه از استحکام بیشتری برخوردار باشد. اگرچه برخی دیگر با استناد به بند "۱" اصل یک‌صد و پنجاه و هشتم و اینکه به موجب اصل یک‌صد و هفتاد و سوم، دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد، عقیده دارند، ایجاد چنین پستی از سوی رئیس قوه قضائیه ممنوعیت قانونی ندارد. این نظریه بنا به دلایلی که از حوصله این مقال خارج است، قابل دفاع نیست.

بحث و نظریه‌پردازی پیرامون «هدف اصلی قانونگذار اساسی از تأسیس دیوان عدالت اداری با استفاده از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و کمیته‌های فرعی آن»، «نوع استنباط و تفسیرهای شورای نگهبان در خصوص اصول یک‌صد و هفتاد و سوم و یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی»، «خلاءهای موجود در قانون دیوان عدالت اداری و ارزیابی عملکرد دیوان در بیش از دو دهه و حدود اختیارات هیئت عمومی دیوان»، «مقامات مجاز برای صدور

آیین‌نامه از منظر قانون اساسی و موضوعات مطرح‌شده در اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی، «تعیین تکلیف درمورد امکان رسیدگی ماهوی به شکایات و تظلمات مردمی در دیوان»، «جایگاه دیوان عدالت اداری در مجموعه برنامه‌های کلان و توسعه‌ای قوه قضائیه» و برخی موضوعات دیگر، از جمله مواردی است که نیاز به بررسی بیشتر دارد؛ اما اهمیت نقش دستگاه‌های حاکمیتی به‌عنوان مدعیان حقوق عمومی جهت پیشگیری و برخورد با تخلفات قانونی، قبل از وارد آمدن خسارات یا سنگین شدن زیانهای وارد شده بر مردم و تضمین سلامت دستگاه‌های مربوط و جلوگیری از تعدیات آنان به حقوق عامه، پیشنهاد جایگاه دادستانی در دیوان عدالت اداری را به‌عنوان یک اولویت مهم توجیه‌پذیر می‌نماید.