

موضوع مقاله:

نقش دیوان عدالت اداری در ارتقاء و گسترش حقوق شهروندی

نگارش:

رحمان رمضان پور^۱

ابوریحان رنجبر^۲

سجاد زارع طسوجی^۳

مدرك: كارشناس ارشد دانشگاه آزاد واحد شیراز

رشته حقوق عمومی

۱- کارشناس ارشد حقوق عمومی

۲- کارشناس ارشد حقوق عمومی

۳- کارشناس ارشد حقوق عمومی

چکیده

از عصر روشنگری به بعد، جامعه‌ی بشری به تعریف جدیدی از انسان و جهان پرداخت. طی این سال‌ها انسان به عنوان موجودی ذی‌حق شناخته شده است. شکل‌گیری و نهادینه شدن یک جامعه دموکراتیک و پایدار مستلزم توجه جدی به حقوق شهروندی می‌باشد. شهروندی موقعیتی است که شامل مجموعه‌ای از حقوق، وظایف و تعهدات است و به برابری، عدالت و استقلال تکیه و تاکید دارد. به همین دلیل در ایران در راستای تحقق حقوق شهروندی و اصل ۱۷۳ قانون اساسی نهادی به عنوان دیوان عدالت اداری که وظیفه خطیر رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم علیه تصمیمات و اعمال سازمان‌های اداری و دولتی را به عهده دارد، زیر نظر قوه قضائیه تشکیل شده که با نظارت قضایی بر اعمال دولت دارد تا از حدود و وظایف و اختیاراتشان تخطی نکنند و حقوق شهروندی را در حیطه وظیفه خود ارتقاء و تضمین کند. در آرای که از دیوان صادر شده است می‌بینیم که بیشتر رویکرد شهروند محور دارد تا دولت محور. هرچند دیوان عدالت نکات و قوت‌های مثبتی در این زمینه داشته است ولی به دلیل چالش‌های فرا روی که دارد هنوز نتوانسته حقوق شهروندی آن طوری که در حیطه وظیفه او است تضمین کند.

کلید واژگان: حقوق شهروندی، نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، قانون اساسی

Abstract:

From age of enlightenment ,human society dealt with new definition from human and world. During these years ,human has been recognizing as the rightful existent .forming and Institutionalization a democratic and stable society requires serious attention to citizen rights. Citizen right is opportunity that includes series of rights, duties and commitments and insists on equality, justice, and independence and civil right includes four main sources for example urban, politics, social-economic and cultural. thats why in Iran in approaching of citizen rights becoming and 173th article of constitution ,organization as administrative court under the judiciary branch has been made that in attention to principles and citizen rights, judiciary supervision on government treatments until doesn't impinge from its limitation and tasks and options and citizen rightsupgrades and vouches for its task limitation. Although administrative court has positive and benefits point in this field bus because of encountering challenges, couldn't vouch citizen rights as has task limitation.

Keywords: human right, citizen right, judiciary supervision, administrative court, constitution

مقدمه

حقوق شهروندی از مباحث مهم هر نظام حقوقی است. در مفهوم شهروند عنصر اصلی متعلق فرد به یک جامعه سیاسی است و فرد واجد حقوق معین است و شهروند به عنوان گروهی از مردم تعریف می‌شوند که می‌پذیرد دارای حقوق مشترکی هستند و این حقوقی است خاص شهروندان نه سوای بیگانگان. اصولاً در روابط شهروندان با دولت‌ها بروز اختلاف امری اجتناب‌ناپذیر است و نباید آوای ضعیف شهروندی ستمدیده در قدرت و فن سالارانه گم شود و در برابر دستگاه پرهیمه‌ی حکومت تنها و بی‌یاور رها شود. اقتضای عدالت آن است که در جامعه نهادهایی عهده‌دار نظارت قضایی بر اعمال دولت باشند تا بدین وسیله از خودسری و تعدی مأموران و سازمان‌های دولتی جلوگیری و آزادی و حقوق شهروندان را تضمین کند. به همین دلیل در قانون اساسی اصول متعددی در مورد حقوق شهروندی تحت عنوان حقوق ملت وجود دارد که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی در راستای تضمین حقوق شهروندی به تشکیل دیوان عدالت اداری پرداخته است. در رویکرد شهروند محور دیوان عدالت اداری؛ دادگاه‌های اداری و قضات بیشتر به دنبال صیانت از حقوق و آزادی شهروندان هستند و فلسفه وجودی آن حدود زیادی در پی حمایت از حقوق شهروندی است. دیوان عدالت اداری آراء زیادی طبق اصول قانون اساسی و همچنین در پی حمایت و دفاع از حقوق شهروندی صادر کرده است هرچند مورد دیوان کارهای سستی در زمینه ساختار و صلاحیت و نحوه رسیدگی وجود دارد اما ارزیابی آراء دیوان از یک جنبه خاص دارای اهمیت است و به نوع خود تازگی دارد. ولی با وجود این همه نکات و زمینه‌های قوت، هنوز نارسایی‌ها و کاستی‌های درمورد عملکرد دیوان وجود دارد. ما در این پژوهش می‌خواهیم فلسفه وجودی دیوان و نقش آن در ارتقاء و گسترش حقوق شهروندی و چالش‌های که دیوان برای ارتقاء و تضمین حقوق شهروندی با آن روبرو است مورد بحث قرار دهیم.

پرسش اصلی تحقیق:

۱- نقش دیوان عدالت اداری در تضمین رعایت حقوق شهروندی چیست؟

سوال فرعی:

۱- آیا دیوان عدالت اداری رویکرد شهروند محور دارد یا رویکرد دولت محور؟

۲- موارد برجسته دیوان در ارتقاء و گسترش حقوق شهروندی چیست؟

فرضیات تحقیق:

۱- حوزه گسترش صلاحیت دیوان موجب تقویت حقوق شهروندی است.

۲- دیوان بیشتر رویکرد شهروند محور دارد.

۳- آراء دیوان در زمینه حرمت مالکیت بیش از جنبه‌های دیگر مورد توجه قرار داده است.

۱- مفهوم شهروند

شهروند ترجمه فارسی citizen (سیتی‌زن) است. این کلمه در ادبیات حقوقی ما سابقه زیادی ندارد و در ایران تا قبل از مشروطیت به جای این واژه از کلمه رعیت و رعایا استفاده می‌شد. در فرهنگ‌های دوزبانه مثل فرهنگ حمیم و آریان‌پور کلمه شهروند به معنای بومی، شهری، اهل شهر، تابع، رعیت، شهرنشینی که از خدمت لشکری و شهربانی آزاد باشد تعریف شده است. ظاهراً اولین فرهنگ فارسی به فارسی کلمه شهروند را این چنین تعریف کرده است کسی که اهل یک شهر یا کشور باشد و از حقوق متعلق به آن برخوردار باشد. (عمید، حسن، ۱۳۶۳، ذیل واژه شهروند)

اما شهروندی در لغت، تبعه یک کشور بودن با احتساب حقوق و وظایفی که برعهده دارد، حالت یک تبعه با حقوق و وظایف، شهرنشینی و شهرگری را گویند. در دانش‌نامه‌ی سیاسی شهروند فردی است در رابطه با یک دولت که از سوی برخوردار از حقوق سیاسی و مدنی است و از سوی دیگر در برابر دولت تکلیف‌های را دارد، این رابطه را شهروندی گویند.

مفهوم شهروندی همراه با مفهوم فردیت و حقوق فرد در اروپا پدید آمده است. از این رو می‌توان کلمه شهروند را به تبعه ترجمه کرد اگرچه واژه شهروند و تبعه بیان‌گر مفهومی واحد یعنی عضو یک کشور بودن هستند ولی معمولاً واژه تابعیت جنبه خارجی و بین‌المللی و شهروند جنبه داخلی و ملی آن عضویت را در نظر دارد. امروزه شهروندی با تابعیت قرین شده است. (کامیار، غلامرضا، ۱۳۸۲، ص ۲۶)

تابعیت عبارت است از یک رابطه سیاسی، حقوقی و معنوی که فردی را به دولتی معین مرتبط می‌سازد. (آذر داد، لادن، ۱۳۸۹، ص ۱۲) قانون مدنی ایران طی مواد ۹۷۶ تا ۹۹۱ مقررات مربوط به تحمیل تابعیت و تحصیل آن را بیان کرده است و اشخاصی که تابعیت ایرانی کسب می‌کنند شهروند ایرانی محسوب می‌شوند. بنابراین موقعیت شهروند بودن را قانون معین می‌کند و شهروند کسی است که به واسطه تولید یا اعطای قانون شهروندی به عضویت یک کشور و جامعه سیاسی است و دارای علقه وفاداری به آن جامعه سیاسی می‌باشد و مستحق برخورداری از تمام حقوق مدنی و حمایت‌های قانونی می‌باشد.

۱-۲ مفهوم حقوق شهروندی

حقوق شهروندی ترکیبی از دو کلمه حقوق و شهروندی است و گذشته تاریخی‌اش چندان روشن و شفاف نیست. حقوق شهروندی حقوقی است برای اتباع کشور در رابطه با موسسات عمومی همانند حقوق سیاسی، حق استخدام عمومی، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق گواهی دادن در مراجع رسمی، حق داور و مصداق واقع شدن. (جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۸۱، ص ۱۳۷۰) در جای دیگر حقوق شهروندان را این

چنین تعریف می‌کند حقوقی که فقط به سکنه یک شهر از کشوری داده شود (در برابر حقوق مردم کشور به کار رفته است) مثال: در تاریخ حقوق رم انتخابات مخصوص شهر رم بود و سایر اهالی کشور از آن محروم بودند و بعداً این حق شهروندی مردم رم به سایر بلاد ایتالیا داده شد هرچند که عملاً نمی‌توانستند در انتخابات عمومی شرکت کنند. (همان، ص ۱۷۲۹)

ایده بنیادی تحقق حقوق شهروندی و نیز فعال نمودن شهروندان در حق تعیین سرنوشت از سوی افراد است که به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حق‌های اخلاقی و بالمال حقوقی در حوزه حقوق مدنی، سیاسی می‌باشد و حق انتخاب کردن و انتخاب شدن از مصادیق بارز حق تعیین سرنوشت محسوب می‌گردد. این حق ریشه در اصل اخلاقی غایت بودن انسان و منع استفاده ابزاری از انسان دارد. از آنجا که انسان‌ها در انسان بودن باهم برابرند اخلاقاً قابل قبول نخواهد بود که انسان‌هایی به خود اجازه دهند بدون رضایت و انتخاب دیگران بر آن‌ها حکم برانند و آزادی آن‌ها را محدود کنند. به عبارت دیگر اساساً نمی‌توان از یک سو از انسان مسئول اخلاقی و همچنین نظام اجتماعی عادلانه سخن گفت و در عین حال آزادی انتخاب افراد را انکار کرد.

بنابراین حقوق شهروندی به مجموع حقوق و آزادی‌هایی گفته می‌شود که دولت اجرای آن را طبق قوانین داخلی برای اتباع خود تامین و تضمین کرده است و محتوای آن ممکن است از یک کشور به کشور دیگر متفاوت باشد. (طباطبایی موتمنی، منوچهر، ۱۳۸۸، ص ۹) یا حقوق شهروندی به کلیه حقوقی گفته می‌شود که یک شهروند براساس قوانین و مقررات و ارزش‌های مشترک در یک کشور از آن برخوردار است این حقوق به ویژه در ارتباط دولت مردان با آحاد جامعه مدنظر است که باید از طرف گروه نخست مورد رعایت و احترام قرار گیرد که در قانون اساسی ما زیر عنوان حقوق ملت در فصل دوم از اصل نوزدهم تا اصل چهل دوم قانون اساسی معین و مقرر شده است. بدین ترتیب ارتباطی بین شهروند و دولت به وجود می‌آید که در نتیجه برای هر دو طرف حق و تکلیفی ایجاد می‌شود و به عنوان مثال شهروند از امتیازات سیاسی، اجتماعی و ... برخوردار می‌شود و دولت مکلف است آن را محترم بشمارد و در مقابل شهروند به پرداخت مالیات و رعایت انتظامات دولتی، و انجام وظیفه عمومی و غیر... مکلف می‌شود.

۱-۳ نظارت قضایی دیوان و صیانت از حقوق شهروندی

کنترل، محوری‌ترین ایده در حقوق اداری است از این رو کارکرد اصلی حقوق اداری کنترل و نظارت بر تصمیمات و اقدامات سازمان‌های اداری یا به عبارت دقیق‌تر کنترل فرآیندهای اداری است. نظارت بر قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداره، جلوگیری از تخطی و سوء استفاده از اختیارات و مراقبت بر رعایت حقوق و آزادی شهروندان در اداره توسط نهادهای کنترل کننده صورت می‌گیرد که این نهادها در

ایران که به طرق مختلفی به قوه قضائیه وابسته‌اند. یکی از سازکارهای تحقق عدالت اداری در تارپود دولت قانون‌مند در جهت حمایت و حفظ از حقوق شهروندان است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل حاکمیت قانون، تفکیک قوا، اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی، کنترل سیاسی و قضایای اعمال دولت، مورد تصریح و تأکید قرار گرفته و مکانیزم‌های لازم برای حفاظت از حقوق افراد در مقابل دولت و دستگاه‌های اداری پیش‌بینی شد. (امیر ارجمند، اردشیر، ۱۳۸۰، ص ۲۹) و همچنین اقتضای عدالت آن است در که در جامعه نهادهایی عهده‌دار نظارت قضایی بر اعمال دولت باشند تا از خودسری و تعدی ماموران در مقابل شهروندان ممانعت کنند. به همین دلیل در راستای تحقق حقوق شهروندی نهادی به عنوان دیوان عدالت اداری تشکیل گردید که مرجعی برای رسیدگی به تظلمات مردم از اقدامات، تصمیمات و مقررات وضع شده توسط دولت و دستگاه‌های وابسته به دولت است که در اصل ۱۷۳ بیان می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دیوانی بنام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می‌گردد...» بنابراین به موجب اصل یاد شده، شکایات و تظلمات مردم علیه دستگاه‌های اداری و ماموران آن‌ها در صلاحیت ذاتی و اصلی دیوان عدالت اداری می‌باشد و چنان چه هیچ مرجعی به موجب قانون برای این کار معین نشده باشد دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی را خواهد داشت. مطلب دیگری که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی وجود دارد این است که مستفاد از فرازهای از بندهای الف و ب ماده ۱۳ قانون دیوان جایگاه شاکی فقط به مردم اختصاص دارد. بنابراین شکایات واحدهای دولتی علیه یکدیگر قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست و به موجب ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت و حدود اختیارات دیوان مشخص شده است.

با صلاحیت‌های متعددی که به دیوان داده شده است گاهی آن را در جایگاه دادگاه عمومی قرار می‌دهند و گاهی دیوان به مثابه دادگاه تجدیدنظر یا به مثابه دادگاه اختصاصی می‌دانند و همچنین درک کارکرد دیوان در گرو فهم نقش تعیین کننده آن در تامین و صیانت از حقوق شهروندان در برابر اقدامات و تصمیمات دولتی است. در بسیاری از مواقع آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها و .. ممکن است کلاً یا جزاً مغایر با حقوق و آزادی شهروندان باشد که این به دلیل مغایر بودن با قوانین از طرف دیوان ابطال می‌گردد و دیوان همواره مانند سدی از حقوق شهروندان در مقابل تعدی و تجاوز سازمان‌های دولتی حمایت می‌کند. پس دیدیم که دیوان یکی از مهم‌ترین نهادهای کنترل کننده قضایی بر سازمان‌های دولتی می‌باشد.

۱-۴ عملکرد دوگانه شهروند محور و دولت محور دیوان در قضاوت‌های اداری

۱-۴-۱ رویکرد شهروند محور دیوان در قضاوت‌های اداری

در دادرسی‌های اداری که یک طرف دعوا شهروندان می‌باشند و باید مورد حمایت مراجع اداری قرار بگیرند می‌توانیم رویکرد شهروند محور را از منظر دیوان بحث کنیم. حقوق شهروندی مبحث جدیدی است که در سال‌های اخیر پا به عرصه ادبیات حقوقی و سیاسی گذاشته است و هسته‌ی اصل شهروندی همیشه موضوع متعلق به یک جامعه مطرح است و شهروند به جوامع تعلق دارند و به عنوان گروهی از مردم تعریف می‌شوند که دارای حقوق مشترکی هستند و حقوق آن‌ها در جامعه معین شده است. حقوقی که تحت حقوق شهروندی است حقوقی است خاص شهروندان نه سوای بیگانگان. در رویکرد شهروند محور دیوان، قضات و دادرسان اداری بیشتر به دنبال صیانت از آزادی و حقوق شهروندان است و گرنه هر طرف عمومی دعوا «دولت» آن قدر قدرت دارد که بتواند از حقوق خود دفاع کند پس قاضی باید به یاری طرف ضعیف دعوا یعنی شهروندان بشتابد و از حقوق قانونی آن‌ها دفاع کند. یکی از فلسفه‌های تشکیل دیوان و دادگاه‌های اداری همین حمایت از شهروندان می‌باشد که اصل ۱۷۳ قانون اساسی هم در راستای تحقق حقوق شهروندی بوده که توسط قانون‌گذاران نوشته و به تصویب رسیده است. این رویکرد دادگاه‌های اداری و دیوان بینشی لیبرالی دارد به این صورت که با ابزارهای قانونی باید از زیاده خواهی دولت جلوگیری کنیم یعنی در تلاش هستند که دولت را کوچک‌تر و او را مهار و کنترل کنند زیرا که با قدرتمند شدن دولت و عدم نظارت بر آن‌ها باعث تجاوز و نقض آزادی و حقوق شهروندی است.

در مواردی که متن قانونی نارسا باشد در حقوق عمومی و اداری ما، اصولی در مورد شهروندان وجود دارد که قضات و دادرسان دیوان باید نگاهشان بیشتر به این اصول باشد تا حقوق شهروندی در سازمانهای اداری حفظ و مورد احترام قرار گیرد. در دیوان این رویکرد را بیشتر مشاهده می‌کنیم که سمت و سوی آن در تضمین حقوق شهروندی است. هرچند که دیوان به طور مطلق رویکرد شهروند محور ندارد و بلکه دیوان رویکرد دولت محور هم دارد.

۱-۴-۲ رویکرد دولت محور دیوان در قضاوت‌های اداری

دیوان علاوه بر رویکرد شهروند محور رویکرد دولت محور نیز دارد. در رویکرد دولت محور دیوان که بیشتر نوعی اقتدارگر است با اقتداری که دولت دارد حافظ منافع عمومی است و در اعمالی که انجام می‌دهد همواره باید منافع عمومی را در منظر و مرعی داشته باشد. در این رویکرد قاضی اداری و دیوان، دولت را واحد حقوقی سازمان‌یافته‌ای می‌بیند که فلسفه وجودی و تشکیل آن نظم، خدمت عمومی، تأمین و حفاظت از منافع عمومی است. (احمدوند، یاسر و رستمی، ولی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۰) و در رسیدگی‌های اداری توجه به حقوق دولت دارد تا تحت شعاع منافع شخصی و خصوصی افراد قرار نگیرد. البته نباید این تصور را کرد که قضات اداری و دیوان در دادرسی اداری به حقوق شهروندان توجهی ندارد یا این که در آرای که صادر

می‌کنند بیشتر به منافع عمومی توجه دارند بلکه در این رویکرد پیش شرط مفروض نفع عمومی است نه حق و آزادی شهروندان. (همان، صفحه ۱۲۰) و در شرایط مقتضی باید نفع شخصی را فدای نفع جمع کرد هرچند که تجربه نشان داده قدرت دولت‌ها در چند هزار ساله حاکمیت خود در جهت منافع عمومی به کار نبوده‌اند بلکه در غالب موارد هم این قدرت را صرف تجاوز و تعدی به حقوق مردم بوده است. فرض سومی که در رویکرد دیوان وجود دارد این است که می‌گویند کارکرد و عملکرد دیوان قانون است یعنی دادرسان و قضات مکلفند قانون را مو به مو انجام دهند بدون این رویکرد دولت محور داشته باشند یا شهروند محور. شاید این گفته در مواردی صادق باشد اما نباید توجیهات منطقی و اجتماعی و حفظ حقوق شهروندی را از یاد برد. به طور خلاصه نتیجه‌ای که می‌توانیم از این گفتار بگیریم این است که تلاش و تکاپوی دیوان در مدتی که از عمر آن می‌گذرد تنها در جهت حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است و آرای دیوان نمایان‌گر این موضوع است. به عبارت بهتر در شمار قابل ملاحظه‌ای از آرای دیوان، دادرسان توجه چندانی به قانون و همچنین مو به مو اجرا کردن قانون ندارند و با عنایت به هدف و فلسفه وجود دیوان واصل ۱۷۳ قانون اساسی غالباً در دفاع از حقوق و آزادی شهروندان کوشیده‌اند. پس دیوان بیشتر رویکرد شهروند محور دارد تا این که رویکرد دولت محور داشته باشد در بحث بعدی به بعضی از آرای دیوان که موید این موضوع است و براساس حقوق شهروندی صادر شده است می‌پردازیم.

۱-۵ گذری بر آراء دیوان در روند تحقق حقوق شهروندی در زمینه حقوق مالکانه

دیوان عدالت اداری در تمام زمینه‌های حقوق شهروندی کماکان آرایبی را صادر کرده است ما در این جا به آرای حق مالکانه می‌پردازیم که بیشتر مورد توجه دیوان در زمینه‌ی حقوق شهروندی بوده است. مسئله تملک، احترام به حقوق مالکانه یکی از مهم‌ترین حقوق شهروندان می‌باشد که باید توسط مقامات عمومی و اداری مورد احترام قرار گیرد. امروز سلب مالکیت به شدت مورد کنترل قضایی دادگاه‌های اداری و دیوان قرار گرفته است که این نشان دهنده اهمیت این حق در روابط میان اداره کنندگان و شهروندان می‌باشد که دیوان در این زمینه آراء متنوعی صادر کرده که ما به چند نمونه ان اشاره می‌کنیم:

۱- تملک رایگان اراضی شهروندان از سوی اداره :

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۸ صورتجلسه ۲۴ مورخ ۱۳۸۲/۵/۴ شورای اسلامی شهر آباده و نامه شماره ۳۷۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲ شهردار آباده به فرماندار.

گردش کار: شهردار آباده، خطاب به فرماندار آباده مفاداً اعلام داشته :که بر اساس مصوبات شورای اسلامی شهر، مالک باید برای تفکیک سهم خدمات شهرداری را که میزان آن ۱۹/۱۹٪ از کل ملک است به شهرداری پرداخت کند تا زمین مالک تفکیک و سند مجزا توسط اداره ثبت اسناد صادر و در اختیار مالک قرار گیرد.

شاکی : الزام متقاضیان تفکیک زمین به دادن تعهد در خصوص واگذاری رایگان قسمتی از زمین به منظور فضای آموزشی و خدماتی خلاف اصل مالکیت و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع به نظر می رسد. که موید آن آرای وحدت رویه به شماره دادنامه‌های ۱۴۸ و ۱۴۷ و ۱۴۶ مورخ ۱۳۸۴/۴/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که به موجب این آراء اقدامات شورای اسلامی شهر کرمان را که مشابه اقدامات شورای اسلامی شهر آباده است، با این کیفیت ابطال فرموده‌اند. بنا به مراتب فوق تقاضای ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر آباده در رابطه با سهم خدمات در هنگام تفکیک اراضی به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی مورد استدعاست.» در پاسخ به شکایت شاکی، رئیس شورای اسلامی شهر آباده به موجب لایحه دفاعیه شماره ۷۲۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۴ توضیح داده است که:

همان گونه که در بند ۸ مصوبه [معتراض به] قید شده است، اعلام مبلغ ریالی عوارض تفکیک و سهم خدمات بر اساس نامه معاون عمرانی استانداری فارس صرفاً جنبه اعلام داشته و تعارضی با آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۴۸ و ۱۴۷ و ۱۴۶ مورخ ۱۳۸۴/۴/۵ ندارد. هیأت عمومی دیوان در این خصوص چنین رای صادر کرده است:

«نظر به این که مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، اخذ هرگونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاههای اجرایی به تجویز قانونگذار منوط شده و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه‌های شماره ۴۹۲-۱۳۸۹/۱۱/۴ و ۴۵۹-۱۳۸۹/۱۰/۲۰ و ۳۹۳-۱۳۸۹/۹/۲۹ و ۲۱۸-۱۳۸۷/۴/۹ مصوبات شوراهای اسلامی تعدادی از شهرهای کشور مبنی بر دریافت قسمتی از اراضی و یا بهای آن به ازای هزینه خدمات تفکیک و افراز را ابطال کرده است و به موجب نظر فقهای شورای نگهبان، دریافت وجه با تجویز آیین‌نامه و دستورالعمل مغایر شرع است.» (رای شماره ۳۷۸۲ دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۶/۵/۲)

۲- دست اندازی دولت به حقوق مالکانه شهروندان بدون مبنا و مستند قانونی: دیوان در شماره دادنامه ۲۸۲/۸۲ در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۲۵ در خصوص تعیین و تصویب نصاب ۲۰۰۰ متر مربع برای تفکیک باغات خلاف موازین شرع شناخته شده است.

با شکایت بازرسی کل کشور به دیوان عدالت اداری، مصوبه شورای عالی شهرسازی و همکاری در خصوص تعیین حد نصاب برای تفکیک باغات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گرفت و هیأت مذکور با امعان نظر به نظریه فقهای شورای نگهبان مبنی بر خلاف شرع بودن تعیین حد نصاب برای باغات که بیان شده است این مصوبه موجب تحدید حدود مالکیت شهروندان شود.

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با صدور بخشنامه شماره ۱/۴۱/۱۸۱۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۶ تصویر ضوابط واصله را برای اقدام قانونی به هیأت‌های حل اختلاف و اداران ثبت تابعه ابلاغ نموده که درحال حاضر مورد

عمل واقع و واحدهای ثبتی و هیات‌های حل اختلاف باغاتی را که مساحت آن زیر ۲۰۰۰ متر مربع باشد از شمول قانون خارج و خود را فارغ از رسیدگی می‌دانند. دیوان در این خصوص چنین رای صادر کرده است: با عنایت به نظریه فقهای محترم شورای نگهبان و رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری که بر مبنای نظریه شورای محترم نگهبان صادر شده و بخشنامه مذکور را خلاف شرع دانسته و بر اساس آن تعیین و تصویبی نصاب ۲۰۰۰ متر مربع برای تفکیک باغات خلاف موازین شرع شناخته شده و واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و موسسات و شهرداری‌ها و سایر نهادها مکلفند احکام دیوان را در آن قسمت که به آنها مربوط می‌شود، اجرا نمایند. لذا اطلاق بخشنامه مذکور از این حیث که حتی موارد خلاف شرع را مجاز دانسته و موجب تحدید مالکیت و حقوق اشخاص گردیده که نیاز به قانون دارد و مقرر داشته (بدیهی است در خصوص باغات باید ضوابط مذکور رعایت شود) و ضوابط مورد اشاره در بخشنامه وزارت مسکن و شهرسازی مورخ ۱۳۷۳/۳/۲۲ به شماره ۱۱۰/۳۷۶۷ مربوط به دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری را لازم‌الرعا می‌داند، آن را خلاف قانون اختیارات تشخیص داده است. (رای شماره ۸۲ و ۲۸۲ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۵)

۳- سلب مالکیت توسط دولت: واگذاری بخشی از زمین در قبال تفکیک خلاف اصل تسلیط و قوانین و مقررات است. (پورسلیم، جلیل، ۱۳۸۹، ص ۲۶۹). شرکت تعاونی مسکن جهاد سازندگی استان مازندران از اینکه شهرداری تعاونی مذکور را به اجرا طرح آماده‌سازی و تخصیص بخشی از زمین و اجرای طرح‌های آموزشی خدماتی ملزم نموده است به دیوان شکایت و آن را خلاف قانون و شرع می‌داند. در درخواست اعلام داشته که شهرداری مازندران به عنوان پیش شرط برای موافقت نمودن با تفکیک و کاربری یک قطعه زمین این تعاونی علاوه بر واگذاری ۲۵٪ از ملک موصوف مستنداً به بند ۵ بخش دوم این دستورالعمل «آماده‌سازی اراضی متعلقه به نهادها، ارگان‌ها، تعاونیها، و اشخاص حقیقی و حقوقی در کلیه شهر و شهرکهای کشور» و بند سوم از این بخش مبادرت به اخذ تعهد واگذاری چهارهزار متر مربع نموده است و خواستار ابطال دو بند مذکور که منطبق با قانون نبوده و خلاف قاعده تسلیط است می‌باشم. در دادنامه شماره ۵۹ کلاسه پرونده ۱۵۹/۷۲ تاریخ ۱۳۷۵/۴/۹ در زمینه سلب مالکیت این چنین مقرر داشته است:

«نظر به این که الزام متقاضیان تفکیک به دادن تعهد در خصوص واگذاری رایگان قسمتی از اراضی ملکی خود را به منظور تامین فضای آموزشی و خدماتی و غیره خلاف اصل مالکیت و قوانین مربوط به آن و خارج از حدود و اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است لذا بند ۳ بخش دوم از دستورالعمل آماده سازی اراضی متعلق به نهادها ۰۰۰ مستنداً به ذیل ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود» (دادنامه شماره ۵۹ دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۷۵/۹/۴)

۴- اعتراض به رای هیات نظارت در خصوص نادیده گرفتن حقوق مالکانه:

موضوع: عدم ذکر حق ارتفاق مالکانه اشخاص نسبت به ملک دیگری در سند: رأی هیأت نظارت اداره کل استان اصفهان که شخصی بنام محمود مالک شش دانگ زمینی بوده است و موکلین از قدیم الایام در ملک مذکور دارای حق العبور بوده‌اند و این حق هم در سند ذکر شده است، آمده این حق مذکور را از سند صادره حذف کرده است که این رأی توسط دیوان با توجه به احترام به اصل تسلیط ابطال گردیده است. دیوان در این خصوص چنین رأی صادر کرده است: .

«که شخصی مالک شش دانگ یک قطعه زمین می باشد و موکلین وی از قدیم الایام در ملک مذکور دارای حق عبور بوده اند که بصورت یک جاده خاکی بوده و در نقشه ترسیمی ملک که در مورخ ۱۳۶۶/۳/۲۶ قبل از تقدیم اظهار نامه ثبتی تهیه گردیده و همچنین در آگهی تحدید حدود مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۱۵ و به وجود چنین جاده ای تصریح گردیده و در سند مالکیت ملک مذکور وجود جاده مذکور قید گردیده لیکن با اعتراض مالک به درج چنین راهی در سند مالکیت در نهایت هیأت نظارت اداره کل ثبت استان اصفهان ملی رأی شماره ۰۰۰ جاده خاکی مارالذکر را از سند صادر حذف می کند و متعاقبا اداره ثبت اسناد زرین شهر نیز اقدام به حذف حق ارتفاق مورد بحث از سند موکلین مینماید. دفتر حقوقی سازمان ثبت و اسناد کشور نیز طی لایحه ثبت شده ضمن ارسال نامه به ثبت اصفهان من حیث مجموع چنین اعلام داشته اند که به استناد گزارش واحد ثبتی زرین شهر سند مالکیت شش دانگ حقوق ارتفاهی آن جاده خاکی از مورد ثبت و گواهی گردیده است و سپس مالک ملک مزبور تقاضای حذف حقوق ارتفاهی را به ثبت کل گزارش و تقاضای طرح و تقاضای طرح موضوع در هیأت نظارت استان اصفهان را نموده است که با عنایت به نظریه شهرداری محل و با بذل توجه به این که حقی از کسی ضایع نمی شود هیأت نظارت مبادرت به صدور رأی معترض عنه نموده است فلذا نظر به اینکه هیأت مذکور به شرح مذکور اعلام داشته که چون حقی از کسی ضایع نکرده نسبت به حق ارتفاق از سند ملک مورد بحث اقدام نموده در حالی که حسب بند ماده ۲۵ قانون ثبت اسناد و املاک کشور در مورد اصلاح سند، چنان چه خللی به حق کسی وارد شود به شخص ذی نفع اخطار می گردد که به دادگاه مراجعه کند و هیأت نظارت موظف است پس از تعیین و تکلیف نهایی در دادگاه نسبت به اصلاح سند اقدام نماید. لذا شکایت شاکی در همین حد وارد تشخیص و نقض و رسیدگی مجدد به دادگاه هم عرض ارجاع می گردد.» (آذرداد، لادن، پیشین، ص ۲۴۱) در این رأی دیدم که دیوان با توجه به حقوق مالکانه شهروندان رأی هیأت مذکور که حق ارتفاهی شهروند را نادیده گرفته بوده ابطال گردید.

۵- محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود

رأی شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳ هیأت عمومی دیوان در خصوص عدم اجرای طرح دولتی در ملک شهروندان که موجب حق اعمال حقوق مالکانه دانسته شده است به شرح زیر است:

شاکی: شرکت سهامی خاص صادرات تمیز

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض آراء صادر از شعب ۱۷ بدوی و چهارم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری:

«قانون گذار با عنایت با اعتبار اصل تسلط و حرمت اعتبار مالکیت مشروع و این که محرومیت اشخاص از اعمال حقوق مالکانه به مدت نامعلوم و نامحدود به بهانه وجود طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب مراجع و مقامات مختلف و در اشکال گوناگون علی اطلاق مغایر اصول فوق الذکر و ناقص حق اعمال مالکیت و آثار مترتب بر آن است و همچنین اجبار مالک با استفاده از زمین خود یا احداث بنای متناسب با طرح های مصوب دولتی و شهرداری نافی اداره آزاد اشخاص در کیفیت اعمال اتحاد حقوق مالکانه متناسب با نیازمندی های آنان رعایت ضوابط مربوط می باشد با وضع قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری مصوب ۱۳۶۷ واحدهای دولتی و شهرداری های ذی ربط را مکلف کرده است که نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال سند رسمی و پرداخت بها یا عوض ملک واقع در طرح و اجرای طرح مصوب در مهلت مقرر در قانون اقدام نمایند و با انقضای مدت مذکور به شرح تبصره یک ماده واحده قانون مذکور در صورت عدم اجرای طرح های مصوب فوق الذکر در مهلت قانونی حق اعمال انحاء حقوق مالکانه برای مالکین به رسمیت شناخته است بنابراین دادنامه شماره ۱۱۳۴ مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۴ شعبه هیفدهم که عدم اجرای طرح دولتی مبتنی بر طرح هادی را در مهلت قانونی در ملک شاکی موجد حق اعمال حقوق مالکانه دانسته و شهرداری را ملزم به صدور پروانه احداث بنا در ملک مزبور نموده است صحیح و موافق قانون تشخیص داده می شود این رای به موجب بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی ربط در موارد مشابه لازم الاتباع است» (رای شماره ۱۹۷ دیوان عدالت اداری ، مورخ ۱۱۳۸۶/۳/۴)

۶- عدم مطالبه اسناد مالکیت مغایر با مالکیت شهروندان می باشد. شورای اسلامی شهر کامیاران با تصویب مصوبه ای در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۳۰ صدور پروانه ساختمانی برای در خواست کنندگان غیر مالک بصورت قولنامه ای را تجویز می نماید. که این مصوبه مورد شکایت واقع شد و دیوان با استناد حق مالکانه شهروندان آن را ابطال کرد.

شاکی اعلام داشته است : اینجانب به دلالت سند رسمی مالکیت پیوست مالک یک دانگ مشاع می باشم. شریک مشاع بدون اطلاع و رضایت اینجانب قطعات مشاعی را به صورت شش دانگ و از طریق قولنامه به اشخاص متعدد واگذار کرده است، اشخاص مذکور بدون آنکه نسبت به سهم اینجانب با آنان معامله صورت گرفته باشد و بدون آنکه قولنامه مبدل به سند رسمی انتقال شود و نامبردگان بموجب قانون ثبت اسناد و املاک کشور مالک رسمی و قانونی گردند به صرف قولنامه از شهرداری کامیاران تقاضای اخذ پروانه

ساختمان نموده‌اند و شهرداری مذکور به استناد مصوبه شماره ۳/۹۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ شورای اسلامی شهر کامیاران، مویداً به نامه شماره ۳/۱۱۶۴/ن مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ شورای مذکور خطاب به شهرداری کامیاران در مقام صدور پروانه برای متقاضیان مرقوم شده است، در حالی که مصوبه مذکور دایر بر تجویز صدور پروانه ساختمان برای درخواست‌کنندگان غیرمالک و به صورت قولنامه‌ای مخالف ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است. دیوان عدالت اداری در این خصوص چنین رای صادر کرده است:

«مصوبه شماره ۳/۹۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ شورای اسلامی شهر کامیاران که مفید ایجاد تکلیف برای شهرداری آن شهر به صدور پروانه احداث بنای مسکونی یا تجاری بنای به تقاضای اشخاص غیر مالک بدون مطالبه اسناد و مدارک معتبر مالکیت است مغایر اعتبار اصل تسلط مواد ۴۸، ۴۷، ۴۶، ۲۳ قانون ثبت، اسناد و املاک کشور در خصوص نحوه نقل و انتقال حقوق مربوط به اموال غیر منقول و حکم مقرر در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از حیث جواز صدور پروانه احداث بنای مجاز به شرط تقاضای مالک یا قائم مقام قانونی او تشخیص داده می‌شود.» (روزنامه رسمی شماره ۱۸۶۵۴، مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۶)

۷- نحوه نگهداری و مصرف حق‌التحریر از لوازم حقوق مالکانه شهروندان می باشد. رای شماره ۱۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۴/۳ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال دستورالعمل شماره ۱/۳۴/۲۴۵۶ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۰ سازمان ثبت اسناد املاک کشور در این خصوص عنوان دارد :

شاکي: طبق نظريه شماره ۷۳۲۳ مورخ ۱۳۶۵/۹/۲۶ دبیر محترم شورای نگهبان، حق‌التحریر مزد عرفی عمل سردفتر است و نمی‌توان او را از تصرف در مزد عرفی عمل خود منع نمود. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به موجب دستورالعمل مورد شکایت، سردفتر اسناد رسمی را مکلف نموده که حق‌التحریر خود را فقط از طریق سپرده قرض‌الحسنه بانک ملی ایران دریافت نماید، که بنا به دلایل زیر بخشنامه مذکور فاقد وجهت قانون است: ۱- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در توجیه این اقدام اعلام نموده که چون ارباب رجوع جهت پرداخت حق‌الثبت ملزم به مراجعه به بانک ملی ایران می‌باشد لذا همزمان حق‌التحریر را نیز پرداخت می‌نماید، حال آنکه به موجب دستورالعمل شماره ۱/۳۴/۲۳۶۳ مورخ ۱۳۸۰/۲/۹ کلیه هزینه‌های دفترخانه بابت اسنادی مانند وکالت، اقرارنامه، فسخ‌نامه، اقاله تقسیم نامه و یا مواردی مانند تعویض قبوض سپرده امانت، صدور اجرائیه و اخطاریه و امثال آن که با توجه به ماده ۱۲۴ قانون ثبت غیرمالی محسوب می‌شوند، به حساب سردفتر باید واریز شود. لذا ارباب رجوع الزامی در مراجعه به بانک ملی جهت واریز حقوق دولتی و حق‌الثبت نداشته و وفق ماده ۵۲ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ عمل می‌شود. ۲- با توجه به دولتی بودن اکثر بانکها سلب اختیار سردفتر در افتتاح حساب شخصی خود در بانک مورد نظر موجب سلب آزادی سردفتر و برخلاف قانون اساسی است. ۳- با توجه به مواد ۵۰ و ۵۲ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ وصول و واریز وجوه عمومی از وظایف و تکالیف دفاتر اسناد رسمی است همانگونه

که سر دفتر حق دریافت وجوه عمومی و واریز آن به حسابهای مربوطه، ۵ روز بعد از امضاء سند را دارد پس چگونه اختیار دریافت حق التحریر و مزد عرفی عمل خود و یا تعیین بانک مورد نظر را ندارد. 4- پرداخت قبوض آب، برق، گاز و تلفن و غیره در کلیه بانکهای دولتی امکان پذیر است. لذا محدود نمودن مردم در پرداخت حق التحریر در بانک ملی ایران فاقد وجهت قانونی می باشد. ۵- ممکن است سر دفتر تمایل داشته باشد حق التحریر خود را به حساب سپرده کوتاه مدت که دارای سود روز شمار است واریز نماید. دیوان در این خصوص چنین رای صادر کرده است:

«با عنایت به این که حق التحریر مقررات مربوط متعلق مربوط متعلق حق سر دفتر اسناد رسمی است. به اعتبار حق مالکانه اشخاص مزبور متمکن از نحوه نگهداری و بر خورداری و مصرف مشروع و قانونی آن است بنابراین وضع قاعده آمده مبنی بر الزام سر دفتر اسناد رسمی به افتتاح حساب قرض الحسنه در شعبه بانک ملی به منظور واریزی حق التحریر اسناد رسمی در حساب مذکور خارج از حدود و اختیارات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است.» (رای شماره ۱۹۶ دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۳۸۶/۴/۳)

بنابراین دیدیم که احترام به حقوق مالکانه یکی از مهم ترین حقوق شهروندی می باشد که دیوان عدالت اداری بیش از جنبه های دیگر حقوق شهروندی به آن توجه داشته است چرا که این حق مالکانه ارتباط مستقیمی با شهروندان دارد. وجود آراء زیاد دیوان در این زمینه نشان گر این موضوع می باشد.

۱-۶ چالش های دیوان عدالت اداری برای تضمین حقوق شهروندی

پس دیدیم که علاوه بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی و فلسفه وجودی دیوان، یکی دیگر از موارد بر جسته در تضمین رعایت حقوق شهروندی آراء دیوان عدالت اداری می باشد ولی با وجود این همه نکات مثبت و قوت در دیوان، هنوز نارسایی و کاستی ها دارد که مانعی برای ارتقاء حقوق شهروندی می باشد از جمله محدودیت در امر دادخواهی، تراکم پرونده ها، نقایص دادرسی، موضوعه نبودن آئین تصمیم گیری، قوانین محدود کننده صلاحیت دیوان و غیره ۰۰۰ می باشد. در این جا ما به چند چالش مهم دیوان که برای تضمین حقوق شهروندی روبروست می پردازیم.

۱-۶-۱ کاهش صلاحیت دیوان:

دیوان عدالت اداری تنها مرجع عمومی اداری کشور به تعبیری "دیوان عالی اداری کشور" است (شریعت باقری، محمد جواد، ۱۳۸۶، ص ۱۶) که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۵ رسیدگی به شکایات و تظلمات، و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها، سازمان ها، مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و

تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و نیز تصمیمات اقدامات مامورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها را بر عهده دارد. پس دیوان تنها مرجع عام است که به دعوی مردم علیه‌ها کلیه نهادها و سازمان‌های دولتی وابسته به دولت رسیدگی میکند. ولی با توجه به قانون سال ۱۳۸۵ دیوان، قانون گذار درصدد کاهش صلاحیت دیوان برای رسیدگی به دعوی شهروندان علیه سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت است. مثلاً در اصلاحیه قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۷ و قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب سال ۱۳۶۷ و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص "مشکل اراضی بایر" مصوب ۱۳۷۱ و غیره ۰۰۰ در این نظریه شورای نگهبان که محدود کننده اختیارات دیوان می باشد قابل بحث است که شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۲۸ در پاسخ- استفساریه ۱۳۸۳/۸/۲ ریاست قوه قضائیه که در ارتباط با اصل ۱۷۳ قانونی اساسی که با توجه به اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر دارد: «قضاوت مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود و اختیارات قوه مجریه است خود داری کنند و هر کس میتواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری بخواهد» استفسار نمود که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های قوه مقننه و قضائیه و یا سازمان‌های وابسته به آنها و همچنین مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و امثال آن نیز می‌شود. یا مخصوص به تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می باشد. شورای نگهبان در پاسخ به این اعلام کرد: که مقصود از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ قوه مجریه است که موضوع هم در دادنامه شماره ۸۲۳ هیات عمومی دیوان ذکر شد که ((با رعایت به نظریه شورای محترم نگهبان که در مقام تفسیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام شده است صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض نسبت به آئین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها و سایر نظامات دولتی به قرینه عبارت قوه مجریه مندرج در اصل مذکور اختصاص دارد و تعمیم صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبات قوه قضائیه و سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به آن فاقد محمل قانونی است...»

مورد دیگری که در خصوص کاهش صلاحیت دیوان بوده این می‌باشد که طبق تبصره یک ماده ۱۳ قانون دیوان میزان خسارت پس از تصدیق دیوان بر عهده دادگاه‌های عمومی است که این قابل انتقاد است چرا که این امر باعث می‌شود زیان دیده «شهروندان» برای مطالبه حق قانونی خود با تاخیر بی مورد مواجه شود که باعث اطاله دادرسی می‌شود و دیگر شهروندان تمایلی به احقاق حق خود ندارد.

در نظام حقوقی ما رسیدگی دعوی ناشی از قرارداد اداری در صلاحیت دادگاه اداری و دیوان نیست بلکه در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است که این علاوه بر خلاء قانونی، دیوان هم در آراء خود از خود سلب صلاحیت کرده است. پس ما باید در موارد مختلف در خصوص صلاحیت دیوان اصول کلی را در نظر

بگیریم و اینکه رابطه بین مردم (شهروندان) و اداره یک رابطه نا برابر است و اختلاف در بین این‌ها را باید صرف نظر از صلاحیت قانونی دیوان در صلاحیت دیوان دانست.

به موجب تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضاوت دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان نمی باشد و همچنین در تبصره ماده ۱۹ دیوان رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی را از حدود صلاحیت دیوان در رسیدگی و ابطال آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی خلاف قانون و شرع خارج میداند. البته می توان از تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه و غیر قانون گذاری قوه مقننه در دیوان شکایت کرد. با این همه امید میرفت که با تصویب قانون جدید جایگاه دیوان را ارتقاء و صلاحیت دیوان را افزایش دهند. اما قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ نگرش انقباضی نسبت به صلاحیت دیوان دارد. پس برای این که نظام اداری کشور ما ارتقاء پیدا کند و حقوق شهروندی در اداره ها با تضمین بیشتر باشد باید برای دیوان صلاحیت عام در حوزه رسیدگی اش قائل شویم.

۱-۶-۲ محدودیت حق دادخواهی

حق بر دادخواهی یکی از مهم ترین حقوق شهروندی می باشد به این معنی که شهروند بتواند برای احقاق حق خود به دادگاه صلاحیتداری که قانون مشخص کرده مراجعه کند. این حق در ماده ۱۰ در اعلامیه جهانی حقوق بشر که مقرر دارد: «هر کس با مساوات کامل حق دارد که دعایش به وسیله دادگاه مستقل و بی طرف، منصفانه . علنا رسیدگی بشود» و همچنین در ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی ((۰۰۰ هر کس حق دارد به این که به دادخواهی او منصفانه و علنی در یک دادگاه صالح و مستقل و بی طرف تشکیل شده طبق قانون رسیدگی بشود و ۰۰۰)). این حق هم در اصل ۳۴ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است این اصل عنوان دارد که ((دادخواهی حق مسلم هر فرد ایرانی است و هر کس می تواند به منظور دادخواهی به دادگاه های صالح رجوع نماید همه 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 مراجعه به آن را دارد منع کرد)). یکی دیگر از محدودیت های دادخواهی شهروندان در دیوان عدالت اداری فقدان شعب استانی دیوان عدالت و دادگاه های بدوی و تجدید نظر در شهرستان و استان ها است. (گرچی، علی اکبر، ۱۳۸۷، ص ۱۷۶) استقرار دیوان در تهران باعث شده که دسترسی مستقیم شهروندان به این نهاد با مشکل مواجه شود. وجود پرونده های زیاد که در سراسر کشور به این نهاد سرازیر می شود باعث شده که کار کرد دیوان در رسیدگی با مشکل مواجه شود پس نیاز می باشد مرجع یا مراجع مشابه در سایر مناطق کشور دایر شود تا این که

حقوق شهروندان هم بهتر تضمین شود. هر چند که اخیراً برای کاستن پرونده‌ها به دیوان عدالت اداری به تشکیل شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری پرداخته یا این که می‌توان شاکی را ملزم کرد برای طرح دعوی و شکایت اول به نهاد یا سازمانی که شکایت دارد مراجعه کند و از طریق روندی اداری که در آن جا وجود دارد دعوا خود را فیصله دهد.

در خصوص جایگاه شاکی و متشاکی در دیوان محدودنگری وجود دارد به این صورت که گاهی دعوای برخی از نهادهای دولتی پذیرفته می‌شد و گاهی هم رد می‌شد تا این که جایگاه مردم به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی اختصاصی یافت. هر چند که نظراتی مختلف در خصوص جایگاه شاکی و متشاکی وجود دارد که ما در فصل یک به آن پرداختیم. در این خصوص دادنامه‌های ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ چنین مقرر دارد:

«نظر به اینکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تاسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایت تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحد‌های دولتی تصریح گردیده است و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان عدالت اداری نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشد. علی‌هذا شکایت و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

اما در صورتی که شرکت‌های دولتی در مقام اعمال حاکمیت نباشد یعنی در مقام اعمال تصدی‌گری باشند مثلاً شرکت دولتی کارگری را استخدام کرده باشد و در این خصوص شرکت‌های دولتی می‌توانند علیه آراء مراجع مانند حل اختلاف موضوع قانون کار به دیوان شکایت کنند چون این شرکت دولتی در مقام اعمال حاکمیت نیست بلکه در اعمال تصدی‌گری یا کارفرما می‌باشد. پس با روند تحولات و نیازهای اجتماعی شهروندان علاوه بر گسترش صلاحیت دیوان در خصوص جایگاه شاکی و متشاکی باید با ایجاد شعب دیوان در سایر استان‌ها و شهرستان‌ها بتوانیم حقوق شهروندان در این زمینه تضمین کنیم.

۱-۶-۳ عدم آموزش دانشگاهی و روش مند دادرسان دیوان پیرامون مسائل و موضوعات حقوق عمومی:

دیوان عدالت اداری مرجعی است که با موضوعات حقوق عمومی سروکار دارد و دعوای‌های مختلفی در دیوان مطرح می‌شود این مساله ایجاب می‌کند که دادستان و قضاوت دادگاه‌های اداری و دیوان با مفاهیم و موضوعات متنوع عمومی آشنا شود تا در رسیدگی خود بر اساس این دانسته‌ها به صدور حکم اقدام نماید به عبارتی نوع وظایف دادرسان و قضاوت و دعوای اداری ایجاب می‌کند که قضاوت اداری آموزش ویژه‌ای ببیند (احمدوند، یاسر و رستمی، ولی، پیشین، ص ۱۱۱) در غیر این صورت دادرسان و قضاوت

اداری در دعوی ها برداشت متفاوتی خواهد داشت که این خود باعث تضییع حقوق شهروندی است مثلاً قاضی مدنی در رسیدگی خود در یک دعوی به دلیل ذهنیت که در حقوق مدنی پیرامون مسائلی مانند حاکمیت اداره آزادی قرار داده‌ها، توافق طرفین و ۰۰۰ دارد بر اساس همین ذهنیت مدنی به قضاوت می‌پردازد یا این قاضی کیفری در رسیدگی به یک پرونده کیفری با مسائل از جمله اصل قانونی بودن جرم و مجازات، تفسیر به نفع متهم و ۰۰۰ به صدور حکم می‌پردازد. پس هر پرونده تخصص ویژه خود را می‌طلبد در قضاوت های اداری دعوا های اداری قاضی باید دارای صلاحیت فنی لازم باشد زیرا که لازمه قضاوت صحیح داشتن اطلاعات وسیع در خصوص حقوق اداری می‌باشد. پس آموزش دانشگاهی برای دادرسان اداری و قضاوت دیوان در زمینه‌های متنوع حقوق اداری ضرورت دارد هر چند که این دادرسان و قضات ما بیشتر با مفاهیم و مقولات فقهی آشنا تر هستند تا آموزه‌های جدید حقوقی. البته قضاوت در دیوان عدالت اداری بس دشوار است چرا که با توجه به صلاحیت و حجم پرونده ها و تازگی بسیاری از دعاوی و نیاز به تجارب و استعداد و احاطه بر کلیه قوانین و مقررات است. پس یکی از چالش‌های دیوان برای ایفای وظیفه مهمی که برای تضمین حقوق شهروندی دارد کمبود کادر متخصص و مجرب واجد صلاحیت می‌باشد چرا که قضات کم تجربه و بدون تخصص به جز سردرگمی و تضییع حقوق شهروندان و ایجاد نارضایتی مردم از این نهاد ((دیوان)) و غیره ثمری نخواهد داشت.

۱-۶-۴ عدم دادرسی فعال و منصفانه:

یکی از اصول بنیادی دادرسی، دادرسی منصفانه می‌باشد. دادرسی اداری را باید ذیل حقوق عمومی قرار دارد هر چند که مقررات دادرسی اداری در ابتدا از آئین دادرسی مدنی اقتباس کرده است. اما با توجه به ویژگی خاص دعاوی اداری، آئین رسیدگی در محاکم اداری و مقامات اداری دارای صلاحیت شعبه قضایی در کشورهای اداری حقوق نوشته به تدریج به سمت یک استقلال نسبی حرکت نموده است. اما همین استقلال نسبی که در اکثر موارد منجر به عدم توجه کافی به حقوق شهروند در مقابل اداره گردیده امروز بر اساس حق برخورداری از دادرسی منصفانه محل انتقاد فراوان واقع شده است. (یاوری، اسدالله، ۱۳۸۳، ص ۲۵۳) قانون اساسی ایران دو ساز و کار جداگانه برای اعمال دادرسی مبادرت کرده است اول این که نهادی به عنوان دیوان عدالت اداری با توجه به اصل ۱۷۳ پیش بینی شده است دوم این که توسط اصل ۱۷۰ قانون اساسی «قضاوت دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» و آئین دادرسی دیوان شکل آئین نامه‌ای دارد و به همین لحاظ با استدلال به این که آیین دادرسی جزء قوانین ارگانیک است و بنابراین نباید بصورت آئین نامه باشد تا با اداره مقامات سیاسی تغییر

یابد بلکه بصورت قانون مصوب مجلس باشد با انتقاد پاره‌ای از حقوق‌دانان مواجهه است. (امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، پیشین، ص ۱۷۶).

دادرسی منصفانه دارای معیارهای است از جمله رسیدگی در وقت مناسب، دسترسی به دادگاه بی طرفی مرجع رسیدگی کننده، تضمین حقوق دفاعی، علنی بودن، تجدید نظر و غیره ۰۰۰ که دیوان عدالت اداری با این معیارها فاصله زیادی دارد استقرار دیوان در تهران دسترسی مستقیم شهروندان را به این نهاد به دشواری مواجه کرده است رسیدگی در دیوان غیر علنی می‌باشد و حتی حضور شاکی هم نیز ضرورت ندارد که این خود با یکی از اصول دادرسی منصفانه منافات دارد. مهلت رسیدگی در دیوان به واسطه تراکم پرونده مدت زیادی طول می‌کشد که این باعث سردی طرف خصوصی دعوا ((شهروندان)) برای احقاق حقشان می‌باشد پس علت تنیدی جریان رسیدگی در دیوان را باید در عوامل چند جویا شد که بی تردید یکی از مهم‌ترین آن‌ها کافی نبودن شعب دیوان، حجم افزاینده شکایات می‌باشد اگر چه به موجب ماده ۲۲ قانون دیوان دفتر شعبه پس از ثبت دادخواست باید یک نسخه از دادخواست به طرف شکات ابلاغ و مشتکی عنه موظف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند غیر علنی بودن دادرسی، یا عدم اجرای تصمیم مرجع رسیدگی کننده می تواند حصول نتیجه منصفانه را خدشه دار کند. هر چند که دیوان عدالت اداری در آرای خود به دادرسی‌های اداری توجه داشته از جمله دادنامه ۱۰۱ کلاس پرونده ۲۴/۶۸ تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ که چنین مقرر دارد: ((۰۰ اصل ضرورت و توجه به دلایل و مستندات قانونی و اعتبار آن‌ها در تصمیمات و آراء صادر از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی است که مصرحات قانونی عدیده، در هر یک از مواضع مربوط مؤید آن باشد کما این که به صراحت ماده ۴۵ بازرسی باید موجه و متکی به دلایل و مدارک معتبر و متقن باشد که عدم مراعات آن از مصادیق بارز عدول از انصاف قواعد آمره بوده و از موجبات نقض آرای هیات‌ها به شمار می‌رود...»

در مورد دادرسی منصفانه بند یک ماده شش کنوانسیون اروپایی حقوق بشر چنین عنوان دارد: «هر کس حق دارد تا دعوایش به طور منصفانه، علنی، و در یک مهلت منطقی به وسیله یک دادگاه قانونی و مستقل و بی طرف در مورد دعاوی نسبت به حقوق و تعهدات دارای خصوصیت مدنی وی، و یا به صحت هر گونه اتهام علیه او در حوزه کیفری رسیدگی خواهد کرد مورد استماع قرار گیرد. رای باید علنی صادر گردد. اما دسترسی مطبوعات و مردم به جلسه دادگاه می‌تواند به طور کلی یا جزئی در موارد زیر ممنوع می‌گردد...».

دیدیم که در عرصه دادرسی اداری دیوان عدالت اداری به عنوان عالی ترین مرجع اداری کشور است هر چند که دارای نکات مثبتی است اما هنوز دارای کاستی های از جمله تراکم پرونده‌ها، نقایص دادرسی غیر

علنی بودن،اطاله دادرسی ، نبودن شعب و غیره می‌باشد. به امید این که با تصویب قانون جدید و رفع ابهامات از قوانین موجود، گسترش صلاحیت دیوان، آشنا ساختن مردم با حقوق خود، تلاش در جهت تثبیت حقوق شهروندان با موازین شرعی و قانونی، انطباق حقوق شهروندی ایران با کنوانسیون‌های بین‌المللی، و محدود ساختن تصدی‌گری دولت و بتوان علاوه بر این چالش‌ها، موقعیت دیوان را طوری ارتقاء داده شود که شهروندان هیچ هراسی برای عدم اجرای عدالت و حقوق خود نداشته باشند.

نتیجه‌گیری

حقوق شهروندی به مجموع حقوق و آزادی‌های است که دولت اجرای آن را برای اتباع خود تامین و تضمین می‌کند. یکی از رسالت‌های دیوان عدالت اداری طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی تضمین و صیانت از حقوق و منافع شهروندان است که آرای متعددی را در این زمینه صادر کرده است. رویکرد شهروند محور دیوان، قاضی و دادرسان اداری به دنبال صیانت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است. از این منظر طرف عمومی دعوا آن اندازه اقتدار دارد که از حقوق خود صیانت کند بدین لحاظ قاضی وظیفه‌ی خود می‌داند که به یاری طرف ضعیف دعوا که شهروندان است بشتابد و از طرق قانونی از وی احقاق حق کند. وجود دیوان و دادگاه‌های اداری گرایش به حمایت و دفاع از حقوق و آزادی افراد است. و فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری و دیوان و نهادهای مدنی به طور کلی حقوق عمومی مدرن تا حدود زیادی در حمایت از شهروندانی است که در مقابل دستگاه پرهیمنه‌ی حکومتی بی‌پناه و یاورند وگرنه دولت آن اندازه اقتدار داشته و دارد که بی‌هیچ هراسی خواسته‌های خود را به فعل درآورد و تجربه نشان داده است که در این مسیر هیچ مانع وارد را نیز بر نمی‌یابد.

با توجه به فلسفه‌ی وجودی دیوان عدالت اداری یکی موارد برجسته دیوان در تضمین رعایت حقوق شهروندی اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. دو: آرای که طبق اصول حقوق شهروندی صادر کرده است مانند اصل قانونی بودن، ممنوعیت تبعیض، انتظار مشروع و که این آراء دیوان در زمینه احترام به حقوق مالکانه شهروندان بیش از اصول دیگر مورد توجه قرار گرفته شده است.

هرچند که عملکرد دیوان به عنوان مهم‌ترین مرجع عمومی اداری در کشور در زمینه حقوق شهروندی گام‌های مثبتی برداشته است اما در عرصه دادرسی اداری نارسایی‌ها و کاستی‌هایی دارد از جمله آن‌ها می‌توان به محدودیت امر دادخواهی، تراکم پرونده‌ها و شکایات و برخی نقایص آیینی ویژه و مهم‌تر از همه تأثیرپذیری کمتر از آموزه‌های حقوق عمومی و اداری به نحو روشمند و انعکاس آن در آراء دیوان کاستن از صلاحیت دیوان، عدم دادرسی منصفانه اشاره کرد. موانعی که دیوان برای تضمین حقوق شهروندی دارد می‌شود با اصلاح نظام تقنینی عمومی، گسترش صلاحیت دیوان و نهادهای متکفل نظارت قضایی و اداری و

غیره قابل رفع‌اند. بی‌تردید نظارت قضایی بر اعمال دولت مهم‌ترین زمینه برای تحقق حقوق شهروندی است. اما نظام تضمین و ضمانت اجرا هم باید به گونه‌ای باشد که امکان تخطی و تخلف از آراء و اوامر نظام نظارت را به حداقل ممکن برساند. در این پژوهش ما تلاش کردیم که نشان دهیم مفهوم حقوق شهروندی و ارتب مطالعه و طرز کارکرد دیوان عدالت اداری و آراء و نیز شناسایی چالش‌های دیوان و پرکردن این خلاءهای موجود در عملکرد و تحقق به بارور شدن هرچه بیشتر به حقوق شهروندان در کشور پرداختیم.

منابع

- 1- آذر داد، لادن، جایگاه شهروندی در مراجع شبه قضایی، تهران، چاپ اول، انتشارات جاودانه، ۱۳۸۹
- 2- احمدوند، یاسر؛ رستمی، ولی، عدالت اداری در حقوق ایران، تهران، نشر جنگل، ۱۳۹۰
- 3- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۹
- 4- پورسلیم بناب، جلیل، حقوق مردم در شهرداریها، تهران، نشر اندیشه، ۱۳۸۹
- 5- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، چاپ دوم، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۱
- 6- رضایی پور، آرزو، مجموعه کامل قوانین و مقررات حقوق شهروندی، چاپ چهارم، تهران، انتشارات سپهر ادب، ۱۳۸۸
- 7- طباطبایی مومنی، منوچهر، آزادی عمومی و حقوق بشر، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۸
- 8- عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید، چاپ اول، تهران، موسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۳
- 9- کامیار، غلامرضا، حقوق شهروندی، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۲
- 10- نصرایی، سعید، مجموع آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، تهران، ۱۳۸۶
- 11- هداوند، مهدی؛ مهدی، علی، اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱
- 12- شریعت باقری، محمدجواد، مجموع مقالات دیوان عدالت اداری بازخوانی جایگاه صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشکده تحقیقات و استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۶
- 13- یآوری، اسدالله، حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲، ۱۳۸۳
- 14- گرجی، علی اکبر، (۱۳۷۷)، حاکمیت قانون و محدودیت حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری نشریه حقوق اساسی، شماره ۴
- 15- امیر ارجمند، اردشیر، (۱۳۸۰) جزوه حقوق اداری یک، دانشگاه شهید بهشتی
- 16- پایگاه اطلاع رسانی دیوان عدالت اداری
- 17- منصور، جهانگیر، (۱۳۹۰)، قانون دیوان عدالت اداری، نشر دیدار
- 18- روزنامه رسمی ایران