

صیانت از آزادی‌ها در آرای دیوان عدالت اداری

دکتر کورش استوارسنگری^۱، حمید شاکری^۲

چکیده

برای تحقق آزادی در جامعه، قانونمند بودن و تنظیم روابط دولت و مردم ضروری است. «دادرسی اداری»، یکی از راه‌های تضمین آزادی‌ها می‌باشد. در ایران، هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری حراست از حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر تعدیات قدرت بوده است. اعطای حق شکایت و دادخواهی از اعمال و تصمیمات مقامات اداری و دولتی و احقاق حقوق شهروندان در راستای تضمین این هدف می‌باشد.

پژوهش حاضر حاکی از آن است که، این نهاد در رسیدگی به پرونده‌هایی که به لحاظ ماهوی و ضمنی با آزادی‌ها سروکار دارد اغلب به صورت تکنیکال و بحث قانونیت آن مورد بررسی قرار داده است و به صورت صریح و مستقل به بحث آزادی‌ها نپرداخته است. اما برخی آراء به طور ضمنی و حتی صریح با آزادی‌های شهروندان مرتبط می‌باشد.

در این پژوهش کوشیده شده است، با رویکرد توصیفی - تحلیلی و بررسی اسنادی به مطالعه آرای مرتبط دیوان عدالت اداری در زمینه آزادی‌ها پرداخته شود.

واژگان کلیدی: آزادی‌ها، دیوان عدالت اداری، آزادی مطبوعات، آزادی اجتماعات، آزادی شغل.

^۱ استادیار حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی شیراز.

^۲ دانشجوی دکتری حقوق عمومی و مدرس دانشگاه پیام نور شیراز. ایمیل: hamidshakeri۹۰@gmail.com



مقدمه

امروزه حقوق و آزادی‌های بنیادین از گفتمان‌های اصلی حقوق عمومی محسوب می‌شود و حقوق اداری نیز از این امر مستثنی نیست. حقوق اداری، طرق حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناساند و حدود اختیارات مقامات عمومی را تعیین نموده و آنان را به پیروی از معیارهای ویژه ای الزام می‌کند تا جلوی غرض‌ورزی، خودسری و سوءاستفاده از اختیارات دولتی، سد شود و امکانات و فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی به نحوی برابر و عادلانه بین شهروندان توزیع گردد. آشکار است که این نگرش بر احترام به کرامت انسانی و اصول عدالت و برابری استوار است و پیوندی ناگسستنی با آموزه‌های حقوق بشری دارد. در این بین، نظارت قضایی و کنترل حقوقی اعمال اداری به منزله محور حقوق اداری، راهکاری شایسته در جهت تضمین احترام مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان، شناخته می‌شود.^۱ بایستی در نظر داشت که، مقامات عمومی در فرآیند تصمیم‌گیری اداری، به دلیل ظرفیتی که اقتدار عمومی برای آنان ایجاد می‌کند، احتمال خروج از قلمرو صلاحیت‌های قانونی تفویضی و تجاوز به حقوق مردم را دارند^۲ و این امر، ضرورت نظارت بر تصمیمات و اقدامات آنان توسط مرجع قضایی مستقل را دوچندان می‌سازد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ یکی از اهداف بنیادین دیوان عدالت اداری، بسط عدالت و احقاق حقوق مردم در جامعه بود، پدید آمد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دو اصل مهم درباره دیوان عدالت اداری به چشم می‌خورد. اصلی که دیوان عدالت اداری مولود آن است، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. در این اصل مقرر شده است که «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس

^۱ سعیدی روشن، حمیده. نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی در گستره مقررات دولتی، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۴، ص ۱۹.

^۲ رحمت‌اللهی، حسین و امید شیرزاد، حق بر محیط زیست در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، دوفصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال سوم، شماره ۶، بهار و تابستان، ۱۳۹۳، ص ۹۷.



می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز بیان شده است که «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

در اینجا یک پرسش اصلی مطرح می‌شود، که آیا دادرسی اداری و در کشور ما به طور خاص، دیوان عدالت اداری در راستای انجام رسالت خویش در پاسداری از حقوق تضمین شده مردم توسط دستگاه‌های اجرایی و مأموران آن‌ها، به مقوله آزادی نیز توجه داشته یا صرفاً غرق در مسائل تکنیکال، دغدغه قانونیت اعمال اداری را داراست؟

۱- چهارچوب نظری

۱-۱- آزادی

آزادی از جمله مباحثاتی است که در تاریخ تفکر سیاسی بشر پیشینه طولانی دارد و تعاریف گوناگونی از سوی فلاسفه و حقوقدانان مطرح شده است. آزادی از لحاظ لغوی به معنای «رهایی از بندگی و بردگی» است.^۱

آزادی در لغت به معنای نبود مانع و قید و بند بوده و راجع به مفهوم آزادی تعاریف متعددی از سوی اندیشمندان مطرح شده است که مهم‌ترین آن‌ها را این‌گونه می‌توان جمع بندی کرد:

الف. آزادی از یک سو بیانگر اعمال حق حاکمیت مردمی بوده و از سوی دیگر، زمینه ساز مشارکت سیاسی مردم در جامعه و تأثیرگذاری آنان در حیات سیاسی جامعه است.^۲

^۱ طباطبایی مومنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ص ۵.

^۲ هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۵، ص ۱۶۹.

لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات ابن سینا، ۱۳۴۶، ص ۳۱.



ب. منظور از آزادی، به طور ساده عبارت از آزادی انجام دادن انواع کارهای مختلفی است که حکومت مردمی اقتضاء می‌کند. این کارها اصولاً شامل آزادی استفاده از ابزارهایی است که از طریق آن‌ها، شهروند بتواند صدای خود را به گوش دیگران برساند و در حکومت تأثیر عملی داشته باشد.^۱

- **آزادی‌های عمومی**، آزادی‌هایی است که به عنوان وسیله‌ای برای مقاومت مردم در برابر تجاوزهای دولت تلقی می‌شود. با تضمین این آزادی‌ها، دولت نمی‌تواند به حقوق افراد تجاوز کند و در صورت تجاوز، مردم با استفاده از این حقوق به مقاومت بر می‌خیزند.^۲ در غرب آزادی یعنی قدرت یا اختیار انجام آنچه که کسی خواسته باشد، فارغ از مداخله دیگران کاری یا چیزی را انجام دهد.^۳ روسو براین باور است که، آزادی یک ارزش مطلق است. برای وی انسان بودن، همانا آزاد بودن است. وی می‌گوید: آزادی بیشتر به معنای زیر سلطه دیگران قرار نگرفتن است تا اعمال اراده خویش. آزادی به مفهوم دیگر، قرار ندادن اراده دیگران تحت سلطه اراده ماست.^۴

معنا و مفهوم آزادی بیان را می‌توان در متن «اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه» که برای نخستین بار در آن تعریف جامعی از «آزادی» ارائه شدند و حدود آن‌ها نیز معین شد، به تکاپو پرداخت. در ماده ۱۱ اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه، آزادی بیان را به عنوان با ارزش‌ترین حقوق بشری نامبرده، و به موازات آن محدودیت‌های قانونی آزادی بیان مورد توجه قرار داده است. در ماده ۴ اعلامیه مذکور در مورد «آزادی» چنین مقرر داشته است: «آزادی عبارت است از؛ هر کاری است که به دیگران لطمه وارد نسازد. بنابراین، اعمال حقوق طبیعی هر شخص، محدودیتی جز آنچه برای تأمین حقوق طبیعی اعضای دیگر جامعه در نظر گرفته نشده است، ندارد و این محدودیت‌ها را قانون معین می‌کند». در ضمن نهادهای

^۱ کوهن، کارل، دموکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی، ۱۳۷۳، ص ۱۸۴.

^۲ رحیمی، مصطفی، قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۷، ص ۱۹۰.

^۳ کوئینتن، آنتونی، فلسفه سیاسی، ترجمه مرتضی اسعدی، تهران، انتشارات بین المللی الهدی، ۱۳۷۱، ص ۲۴۵.

^۴ روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، ترجمه غلامحسین زیرک زاده، تهران، شرکت سهامی چهر، ۱۳۵۸، ص ۲۳۹.



بین المللی مانند یونسکو در سال‌های اخیر گردهمایی و همایش‌های بسیاری در راستای حمایت از آزادی بیان، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها برگزار کرده است.^۱

به هر حال، آزادی بیان، یکی از مرزهای روشن بین نظام‌های مردم‌سالار و نظام‌های استبدادی است. بایستی در نظر داشته باشیم که رسانه‌ها و مطبوعات دارای این استقلال باشند که در مورد قوای سه‌گانه، بتوانند گزارش تهیه نمایند یا آن‌ها را مورد پرسش‌های گوناگونی قرار دهند. در جامعه‌ای که تفکیک قوا صورت گرفته باشد ولی مطبوعات و رسانه‌ها نتوانند آزادانه مسائل و مشکلات را مطرح نمایند، آزادی بیان در چنین جامعه‌ای وجود ندارد.^۲

حکومت‌های انحصارطلب دائم در اندیشه همسوسازی مطبوعات و رسانه‌ها در راستای اهداف خود می‌باشد. به همین دلیل، قدرت حاکمه، می‌کوشد تا مطبوعات و رسانه‌ها را تریبون خود ساخته و از این رهگذر، از آن‌ها به عنوان ابزاری برای به حاشیه راندن مطبوعات و رسانه‌های نقد حاکمیت مبدل سازد. به این ترتیب این گونه حکومت‌ها سبب تحریف «عدالت» و «آزادی» خواهند شد و هر شخص حقیقی و حقوقی که نقادانه سعی در گسترش حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی و کاهش حوزه دخالت حکومت در حوزه‌های شهروندی است، دیده می‌شود.^۳

به طور خلاصه می‌توان گفت: دو گونه مفهوم آزادی ارائه شده است: الف. آزادی منفی (سلبی)؛ ب. آزادی مثبت (ایجابی).

^۱ برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به:

- Fourth Facilitation Meeting on WSIS Action Line ۹ «Media», ۱۲ May ۲۰۱۰, Geneva, Switzerland.

- Role and Place of Media in the Information Society: The Marakesh Declaration and Plan of Action. November ۲۲- ۲۴, ۲۰۰۴, Marakesh, Morocco.

- WSIS (۲۰۱۰). World Summit on the Information Society- Forum ۲۰۱, From ۱۰ to ۱۴ May ۲۰۱۰ at the I T U Headquarters, Geneva, Switzerland.

^۲ Surette, Ray, «Media, Crime, and Criminal Justice: Images, Realities and Policies», Belmont: Wadsworth Cengage Learning, ۲۰۱۱, p. ۹۳.

^۳ Banks, Mark. «Spaces of Insecurity: Media and Fear of Crime in a Local Context», International Journal of Crime, Media, Culture, Vol, ۱, No. ۲۰۲۰۰۵, p. ۱۸۲.



الف. آزادی منفی (سلبی)

مفهوم آزادی منفی بدین معناست که مانعی بر سر راه افراد در انجام فعل یا ترک فعل وجود نداشته باشد. به مفهوم دیگر، آزادی یعنی عدم مانع، همین که کسی جلوی انجام فعل از سوی فاعل را نگیرد او آزاد است این یک مفهوم سلبی از آزادی می‌باشد. در اینجا می‌توان عدم مانع را به «آزادی از...»، تعبیر نمود. به طور خلاصه می‌توان گفت: آزادی یعنی آزادی از موانع و قیود، موانع و قیودی که از روی عمد و به نحو ناموجهه بر سر راه انجام اختیاری فعل قرار گرفته‌اند.^۱

ب. آزادی مثبت (ایجابی)

مفهوم آزادی مثبت توسط نوهگلیان یا ایده آلیست‌ها مورد بسط و تکامل قرار گرفت. قائلین به آزادی مثبت بر این باورند که، در توضیح و تشریح آزادی صرف نبود مانع کفایت نمی‌کند بلکه وجود شرایط و عواملی که بستر تحقق آن آزادی فراهم کند لازم و ضروری است. در همین راستا، برخی این آزادی را به حق رفاهی (حق - ادعا) نیز تعریف کرده‌اند مانند حق آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی و سایر حق‌های رفاهی که این حق‌ها سبب مداخله بیشتر دولت برای به فعلیت رساندن آن می‌شود.^۲

۲- انواع آزادی‌ها

حقوق بشر و شهروندی ۱۷۸۹ فرانسه و اعلامیه جهانی حقوق بشر^۳ موجب شده است که در قانون اساسی هر کشور فصلی به حقوق ملت اختصاص داده شود. حقوق ملت به

^۱ راسخ، محمد، حق و مصلحت، جلد اول، چاپ سوم، تهران، طرح نو، ۱۳۸۷، ص ۲۷۹.

^۲ Stanley, op. cit, pp. ۷۷-۷۸.

^۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر، یک پیمان بین‌المللی است که در دسامبر ۱۹۴۸ در مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسیده است و شامل ۳۰ ماده است. این اعلامیه به تشریح دیدگاه سازمان ملل متحد در مورد حقوق بشر می‌پردازد. مفاد این اعلامیه؛ حقوق بنیادی مدنی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی - که باید ابناى بشر در هر کشوری از آن برخوردار باشند - را مشخص کرده است.



مفهوم مجموعه حقوق و آزادی‌هایی است که دولت اجازه تجاوز به حریم آن ندارد. این آزادی‌ها به دو نوع تقسیم می‌شوند:

۱. آزادی‌هایی که شخصی و فردی است.
۲. آزادی‌های عمومی، که در این نوع آزادی‌ها مردم به اتکا حقوقی که به دست آورده‌اند به درون قلمرو خاص زمامداران راه می‌برند و قدرت آنان را محدود می‌کنند و از تجاوز آن به آزادی افراد جلوگیری می‌نمایند.^۱

آزادی‌های نوع اول که خاص افراد است به سه قسمت تقسیم می‌شوند:

۱. آزادی‌های شخصی و مدنی مثل مسکن، آزادی ازدواج
 ۲. حقوق اقتصادی و مالی افراد است مثل: حقوق مالکیت، آزادی انتخاب شغل
 ۳. آزادی عقیده، آزادی مذهب می‌باشد.
- آزادی‌های نوع دوم: آزادی‌هایی است عمومی که وسیله مقاومت مردم در برابر تجاوزهای دولت است، با تضمین این آزادی‌ها دولت نمی‌تواند به حقوق افراد تجاوز کند، مهم‌ترین اقسام این آزادی‌ها عبارت‌اند از:

۱. آزادی مطبوعات.
 ۲. آزادی تشکیل حزب و جمعیت.
 ۳. آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها.
 ۴. آزادی تشکیل سندیکاها و اتحادیه‌های صنفی.
 ۵. آزادی انتشار کتاب.^۲
- برخی دیگر بر این باورند که؛ آزادی‌های عمومی را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: الف. آزادی‌های شخصی؛ ب. آزادی‌های فکر و اندیشه؛ ج. آزادی‌های اقتصادی و اجتماعی.

۱ رحیمی، پیشین، ص ۲۳۷.

۲ امامی، محمد و شاکری، حمید، کنکاشی در مفهوم حقوق و آزادی‌های عمومی با تاکید بر اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۸، زمستان، ۱۳۹۱، ص ۳۱.



الف. آزادی‌های شخصی؛ به آزادی افراد در زندگی شخصی و روابط خصوصی اطلاق می‌شود. بدین معنا که «فرد در رفت و آمد و اختیار مسکن در داخل و یا خارج از کشور و همچنین در زندگی و روابط خصوصی آزاد بوده و نیز از هرگونه تعرض و تجاوز نسبت به جان و مال و خانه و زندگی خود مصون باشد»^۱. مهم‌ترین آزادی‌های شخصی عبارت است از: حق زندگی، آزادی رفت و آمد و اختیار مسکن، مصونیت مکاتبات، مکالمات تلفنی و اسرار شخصی، آزادی در زندگی داخلی و خصوصی.

ب. آزادی‌های فکر یا اندیشه، در معنای عام خود به آزادی‌هایی اطلاق می‌شود که با اندیشه و فکر انسان مرتبط می‌باشد؛ مانند آزادی اندیشه، آزادی عقیده، آزادی بیان، آزادی آموزش و پرورش، آزادی اطلاعات^۲.

ج. آزادی‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی. این دسته از آزادی‌ها به اعتبار وابستگی‌های اجتماعی و مادی است که بشر در اجتماع داراست؛ مانند حق گرفتن کار، حق انتخاب کار و شغل، حق تأمین اجتماعی، حق مالکیت شخصی، آزادی کسب و کار و صنعت و بازرگانی و غیره^۳.

۳- صلاحیت دیوان عدالت اداری

صلاحیت مفهومی کارکردی، نسبی و تبعی است. کارکردی؛ به صورت عینی کارکردهای مرجع اداری را مشخص می‌کند. تبعی است؛ زیرا به تبع قانون برای مراجع اداری در نظر گرفته می‌شود و نسبی است؛ زیرا در ارتباط با مراجع گوناگون اداری اختیار یا تکلیف ویژه ای را اختصاص می‌دهد^۴. در حقوق اداری ایران، نویسندگان عموماً صلاحیت را یا در قالب

^۱ طباطبایی مومنی، پیشین، ص ۳۷.

^۲ قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل، بایسته‌های قانون اساسی، چاپ شانزدهم، تهران، میزان، ۱۳۸۳، ص ۱۶۰.

^۳ طباطبایی مومنی، ۱۳۷۰، پیشین، ص ۲۹.

^۴ ویژه، محمدرضا، تاملی بر صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری. مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ

دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳، ص ۳۰۹.



«تکلیف»^۱ و یا در قالب «اختیارات»^۲ تعریف کرده‌اند. البته در کتب اخیر حقوق اداری، صلاحیت مجموعه ای از شرح وظایف و حدود اختیارات مقام‌ها، مأمورین و سازمان اداری در نظر گرفته شده است.^۳ برخی نیز، علاوه بر تعاریف فوق، موضوع «صلاحیت» را در واقع امر همان بحث «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» دانسته‌اند.^۴ برخی دیگر نیز براین باورند که صلاحیت اختیار نیست. نویسندگان در سال‌های اخیر در تعریف صلاحیت گفته‌اند، صلاحیت عبارتند از؛ تکلیف و حقی که مرجع قضاوتی (قضایی یا اداری) در رسیدگی به دعوی، شکایات و امور بخصوصی به حکم قانون دارا می‌باشند.^۵ در این تعریف دو نکته قابل ذکر است؛ نخست اینکه، صلاحیت با اهلیت متفاوت است. اهلیت در حقوق خصوصی مطرح است و اصل بر اهلیت است و نداشتن اهلیت در حقوق خصوصی یک استثناست. اما در حقوق عمومی بحث صلاحیت مطرح می‌باشد. منشأ صلاحیت هر نهاد و مقامی و حتی منشأ ایجاد و حذف آن قانون است لذا در حقوق عمومی هر نهاد و یا مقام و یا ماموری در محدوده ای که قانونگذار مشخص کرده است دارای صلاحیت می‌باشد و لذا اصل بر عدم صلاحیت است. یعنی اگر قانونگذار نسبت به وظایف و اختیارات یک نهاد یا مقام نسبت به موضوعی ساکت بود این امر به منزله فقدان صلاحیت و یا فقدان توانایی و اقتدار آن امور است. نکته دوم، اینکه، صلاحیت اختیاری نیست بلکه صلاحیت ابتدایی و آنچه که قانونگذار اعلام می‌کند جنبه اختیاری ندارد بلکه تکلیفی و جزء وظایف و الزامات آن نهاد است.^۶ مقام

^۱ برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به:

- سنجایی، کریم (۱۳۴۲). حقوق اداری ایران. تهران: انتشارات زهره. ص ۲۰۷.

^۲ برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به:

- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری. چاپ چهاردهم. تهران: سمت. ص ۴۰۸ / طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری تطبیقی. تهران: سمت. ص ۳۰.

^۳ امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، جلد ۲، تهران، میزان، ۱۳۹۱، ص ۳۰.

^۴ هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۱.

^۵ استوار سنگری، کورش، صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳، ص ۳۵۵.

^۶ همان، صص ۳۵۷-۳۵۶.



اداری بایستی صلاحیت و اختیارات خود را در محدوده‌ای که قانون تعیین کرده، اعمال نماید. خروج از صلاحیت سه حالت دارد:

الف. گاهی مقام عمومی تصمیمی اتخاذ می‌کند که خارج از چهارچوب اختیارات قانونی وی می‌باشد.

ب. استتکاف مقام عمومی از انجام وظایف قانونی خود.

ج. مقام عمومی در حدود صلاحیت خود اتخاذ تصمیم می‌کند اما تصمیم این مقام عمومی بدون توجه به اصول کلی مانند اصول عدالت، انصاف و تناسب می‌باشد و در نهایت حقوق و آزادی‌های شهروندان را نقض می‌کند در این صورت نیز خروج از صلاحیت اتفاق افتاده است و عدم رعایت این اصول موجب تضییع حقوق و آزادی‌های مردم و اتخاذ تصمیم‌های غیرمنصفانه خواهد شد.^۱

دیوان عدالت اداری عالی‌ترین مرجع قضایی است که صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت (منظور هر نوع دعوا نیست) و همچنین اعتراضات نسبت به آراء مراجع شبه قضایی را دارد و از این نظر، هم عرض دیوان عالی کشور است. با این تفاوت که دیوان عالی کشور دارای صلاحیت عام است اما دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت خاص می‌باشد.^{۲، ۳}

۱ زارعی، محمدحسین و آریتا محسن زاده، حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بورکراسی وبری، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳، صص ۲۴-۲۳.
۲ برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به:

- Forsyth, Christopher (۲۰۰۰). Judicial review and the constitution, hart publishing. p.۴.

۳ امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، جلد ۱، چاپ پنجم، تهران، میزان، ۱۳۸۸، صص ۱۵۵.

۴ به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی در حوزه دعاوی اداری، اصل بر صلاحیت دیوان عدالت اداری است و به نظر می‌رسد حتی مقنن نیز نمی‌تواند در این صلاحیت تغییری ایجاد نماید با این حال مقنن در برخی قوانین، بی‌اعتنایی خود را نسبت به اهمیت نکته مذکور نشان داده و شورای نگهبان نیز با تأیید قوانین مذکور به این رویکرد صحه نهاده است. علاوه بر ضرورت ناشی از حکم قانون اساسی، ضرورت ناشی از جنبه تخصصی دادرسی اداری نیز چنین بی‌اعتنایی را برنمی‌تابد. البته بند آخر اصل ۱۷۳ قانون اساسی که به موجب آن «حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». این شبهه را در ذهن برخی ایجاد نموده است که مقنن حق تغییر در گستره صلاحیت دیوان را داراست حال آنکه مفهوم «اختیارات» را نمی‌توان مترادف صلاحیت تلقی نمود. اختیارات در واقع ناظر بر آن دسته امکانات حقوقی است که قاضی در مقام رسیدگی در اختیار دارد مانند دستور موقت، انواع قرارها و... حال آنکه صلاحیت به معنای بخشی از دعاوی است که قاضی حق



یکی از صلاحیت‌های هیات عمومی، رسیدگی به اعتراض از مصوبات و آیین نامه‌ها و مقررات دولتی است. براساس رویه سابق هیات عمومی مصوبات دولتی که متضمن حکم جزئی و شخصی بوده در شعب دیوان و مصوبات کلی در هیات عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.^۱

۴- دادرسی اداری و حقوق بنیادین

حقوق و آزادی‌های بنیادین از موضوعات مبنایی حقوق عمومی محسوب می‌شود و حقوق اداری نیز یکی از شاخه‌های مهم حقوق عمومی است که از این امر مستثنی نمی‌باشد. حقوق اداری، طرق حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناساند و حدود اختیارات مقامات عمومی را تعیین نموده و آنان را به پیروی از معیارهای ویژه ای الزام می‌کند تا جلوی غرض-ورزی، خودسری و سوءاستفاده از اختیارات دولتی سد شود و امکانات و فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی به نحو برابر و عادلانه بین شهروندان، توزیع گردد. آشکار است که این نگرش، بر احترام به کرامت انسانی و اصول عدالت و برابری استوار است و پیوندی ناگسستنی با آموزه‌های حقوق بشری دارد. در این بین، نظارت قضایی و کنترل حقوقی اعمال اداری، به منزله محور حقوق اداری در جهت تحقق حاکمیت قانون و تضمین احترام مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان شناخته می‌شود. در واقع دستگاه‌های اداری در اعمال قدرت خود، با اختیارات گوناگون و محدودکننده‌ای که نسبت به شهروندان دارند، ممکن است که عرصه را بر حقوق و آزادی‌های مردم تنگ کنند. حاکمیت قانون و مسئولیت زمامداران از جمله مبنای ساختاری نظام‌های مردمی هستند که دستگاه‌ها و مقامات اداری را موظف به تبعیت از قانون می‌کنند و در صورت تخلف از قوانین حاکم که نوعاً توسط

رسیدگی به آن‌ها را دارد. علاوه بر مقنن، به نظر می‌رسد رویه قضایی نیز به مبنای و لوازم دوگانگی قضایی پایبندی روشنی نداشته‌اند (واعظی، ۱۳۹۳: ۶۴).

^۱ مولایی، غلامرضا، حدود صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳، ص ۴۴۱.

پارلمان مردمی، همراه با شناسایی و رعایت حقوق طبیعی مردم تدوین شده، می‌توانند نقطهٔ امیدوی باشند که با نظارت قضایی ویژه بر اعمال اداری، این حقوق را تضمین کنند.^۱ هم چنین در مواقع سکوت یا اجمال قوانین و مقررات، تفسیر قضایی حق مدارانه توسط ناظر قضایی در دعاوی اداری، می‌تواند گامی مؤثر جهت پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان به حساب آید. اصل ۱۷۳ قانون اساسی احقاق حقوق مردم را غایت نهایی تأسیس دیوان عدالت اداری دانسته و در قانون دیوان عدالت اداری نیز یکی از جهات بازنگری قضایی «تضییع حقوق» عنوان شده و بر این اساس، وظیفه اصلی دیوان عدالت اداری، حمایت قضایی از حقوق و آزادی شهروندان در مقابل اعمال و رفتاری است که موجبات تضییع حقوق مردم را فراهم آورده است. به همین جهت دادرسی اداری، مقوم و حامی یکی از مهم‌ترین اهداف حقوق اساسی یعنی «تضمین حق‌ها و آزادی‌های ملت» است. حمایت از حق‌های بنیادین، عنصر ضروری و غیرقابل اجتناب یک حکومت دموکراتیک مدرن است؛ بنابراین، اگر مقام دادرسی اداری را دارای ساختاری دموکراتیک تلقی نماییم، ضروری است که در محدوده آن، حق‌های بنیادین از حمایت کافی و درخور برخوردار باشند. براین اساس ظرفیت نهادی مقام قضایی دیوان آن را به بهترین نهاد برای حمایت از حق‌های بنیادین شهروندان را با محدودیت مواجه می‌سازند، از حق‌های شهروندان حمایت می‌کند و هر نوع محدودیت وارد بر آنها را نمی‌پذیرد مگر آنکه چنین محدودیت‌هایی واقعاً ضروری و متناسب باشند. در پایان می‌توان گفت: مبانی فوق‌الذکر نظارت قضایی بر اعمال اداری، در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به خصوص قانون دیوان عدالت اداری مورد شناسایی قرار گرفته است به عنوان مثال، شناسایی حقوق و آزادی‌ها در اصول متعدد قانون اساسی (فصل سوم: حقوق ملت) و به طور مشخص در اصل ۱۷۳ تحت عنوان «احقاق حقوق مردم (آن‌ها)» و ... اشاره نمود.^۲

^۱ هاشمی، سیدمحمد، حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۸، ۱۳۸۲، ص ۲۸.

^۲ سعیدی روشن، پیشین، صص ۲۱-۱۹.



به علاوه، ایده رابطه طولی آئین نامه‌ها با قوانین عادی و قانون اساسی، در حقیقت ساز و کاری است که در جهت کنترل ماهوی این آئین نامه‌ها از نقطه نظر حقوق بشری تعبیه شده است، با این توضیح که مقررات اجرایی نباید در تعارض با قوانین عادی و قانون اساسی باشند و از آنجا که هدف اصلی قانون اساسی و قوانین عادی، تضمین حقوق و آزادی‌های انسانی است، آئین نامه‌ها نیز در نهایت با محک چنین کنترل ماهوی باید ارزیابی شوند.^۱ با توجه به گسترش حوزه عملکرد دولت و دخالت آن در گستره وسیعی از امور شهروندان و نیز ورود مقررات به جزئیات، برخلاف قوانین که غالباً به موارد مهم و کلی می‌پردازند، حجم وسیعی از نظام حقوقی کشور در قالب روابط متقابل دولت و مردم را، نه قوانین که مقررات و نظامات دولتی تنظیم می‌کنند، لذا الزامی است تا مرجعی قضایی و بی طرف، رویکرد دولت و مقامات اداری نسبت به حقوق بنیادین و آزادی‌های شهروندان را در مقررات دولتی رصد کند. نظارتی که در نظام حقوقی ایران به دیوان عدالت اداری سپرده شده است.^۲

۵- صیانت از آزادی‌ها در رأی دیوان عدالت اداری

همان طور که پیش از این گفته شد دیوان در زمینه صیانت از آزادی‌های شهروندان رأی صریح با این عنوان ندارد اما هنگامی که رأی دیوان به لحاظ ماهوی مورد بررسی قرار می‌گیرد با آرای برخورد می‌کنیم که با برخی از آزادی‌های شهروندان مطابقت دارد.

۵-۱- آزادی انتخاب شغل و کار

شهروندان کاملاً مخیرند هر نوع شغل و کاری را که مطابق ذوق و سلیقه آنان باشد، انتخاب نمایند. البته بر این اصل استثنائاتی هم وارد است. بدین معنی که کار بایستی مشروع، موافق با ارزش‌های جامعه و اخلاق حسنه و در راستای اقتصاد سالم باشد.^۳

^۱ قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران، انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۰، ص ۲۶۳.

^۲ آگاه، وحید (۱۳۸۹). حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۹، ص ۲۲ / رحمت‌اللهی و شیرزاد، پیشین، صص ۱۰۱-۱۰۰.

^۳ قاضی، پیشین، صص ۱۵۷-۱۵۶.



آزادی کار در دوران کلاسیک، در بازار آزاد و براساس قواعد عرضه و تقاضا صورت می گرفت. همچنین، روابط کارگر و کارفرما بوسیله حقوق خصوصی تنظیم می گردید. همین امر می توانست نابسامانی های گوناگونی را بوجود آورد. اما امروزه نقش دولت در روابط کار به منظور ایجاد تضمین شغلی، از میان بردن تبعیض ها و بوجود آوردن محیط سالم و بهداشتی و دستمزدهای متناسب و نظایر آن ها در جهت گسترش مفهوم آزادی کار انجام می گیرد.^۱

کار کردن یکی از حقوق و آزادی های بشر محسوب می شود که حمایت های خاص خود را اقتضاء می کند. تأمین و تضمین آزادی کار، حق کار، شرایط مطلوب کار و تقویت مواضع کارگران به عنوان اقشار آسیب پذیر جامعه، از طریق تشکل در مقابل مجاری قدرت اقتصادی، از جمله تدابیری است که در حقوق موضوعه به آن توجه ویژه شده است.^۲

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۲۸^۳ و بند ۲ اصل ۴۳^۴ دولت را موظف کرده است تا نسبت به ایجاد اشتغال و شرایط برابر در دستیابی به آن فراهم نمایند و همچنین در بند ۴ اصل ۵۴^۵ به آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار در انتخاب شغل به عنوان یک حق شهروندی به رسمیت شناخته است.

^۱ همان، ص ۱۵۷.

^۲ هاشمی، ۱۳۸۴، پیشین، ص ۴۶۷.

^۳ اصل ۲۸ قانون اساسی مقرر می دارد:

«هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.»

^۴ بند دوم اصل ۴۳

«تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت های حاکم بر برنامه ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.»

^۵ بند چهارم اصل ۴۳

«رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره کشی از کار دیگری.»



بنابراین، آزادی کار و شغل، شالوده اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران است و نمی‌توان هیچ کس را به داشتن شغل معینی مجبور نمود و از شغل مورد علاقه او، بازداشت و یا از تغییر و تبدیل و یا ترک و تعطیل آن جلوگیری کرد. البته، برخورداری از حق و آزادی کار زمانی میسر است که امکانات لازم در اختیار افراد جامعه قرار گیرد. این امکانات فقط در یک نظام سالم اجتماعی و تحت حمایتی دولت مقدور می‌باشد!

دیوان عدالت اداری نیز با عنایت بر اهمیت این حق، در آرای بی‌شماری با استناد به اصول مرتبط قانون اساسی، به صیانت مستقیم از این حق بنیادین پرداخته است. همچنین دیوان در آرای خود به پردازش اصل آزادی انتخاب شغل اقدام نموده و از دل آن اصولی دیگر با محتوای این امر را استخراج کرده است.

نخستین رأی که از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نقل می‌کنیم و در خصوص لغو دستورات کمیسیون نظارت به شماره دادنامه: ۱۲۱/۶۹ مورخ ۶۲/۱۰/۱۳ هیئت عمومی است که معطوف به لزوم صیانت از آزادی شغل و متضمن عباراتی در خور توجه است:

« شاکی طی دادخواست تقدیمی به دیوان اعلام داشته است. کمیته امور صنفی ملایر برابر تصمیم کمیسیون نظارت بر کمیته امور صنفی که اعضاء آن عبارت‌اند از فرماندار، شهردار و رئیس اداره بازرگانی و دستور قطع سهمیه بعضی از کسبه را به شرکت‌های تعاونی تهیه و توزیع صنف مربوطه منجمله قطع سهمیه اینجانبه که از چند سال پیش با پروانه کسب به شغل پارچه‌فروشی اشتغال داشته‌ام صادر نموده از آنجایی که تصمیم فوق را برخلاف قانون اساسی می‌داند اعلام می‌دارد اولاً برابر اصل بیستم قانون اساسی زن به‌طور مساوی از کلیه حقوق قانونی از جمله حقوق اجتماعی که همانا حق کسب و پیشه از آن جمله است بهره‌مند می‌باشند و نیز دولت موظف است همه امکانات خود را برای تأمین مراتب مندرج در بندهای ۷، ۸، ۹، ۱۴ از اصل سوم قانون اساسی بکار برده ثانیاً مفاد صریح اصل ۱۹ و بند اول اصل ۲۱ و همچنین اصول ۲۲ و ۲۸ و بند ۲ و ۴ از اصل ۴۳ تماماً حکایت از رعایت حقوق افراد

^۱ برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به:

- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران: انتشارات میزان. صص ۴۸۱-۴۶۶.



و آزادی انتخاب شغل آنان می‌نماید. چنان‌چه انگیزه این تصمیم به دلیل شاغل بودن همسرم بوده است توجه آن مقام را به مفهوم کلی اصل ۱۴۱ قانون اساسی جلب نموده که حتی در اصل مذکور کارمندان دولت هم از اشتغال به شغل آزاد منع نگردیده چه رسد به همسران آنان با توجه به مراتب تقاضای رسیدگی را دارد. شورای مرکزی اصناف شهرستان ملایر طی نامه شماره ۱۰۷۱۵-۶۴/۱۱/۱۰ در پاسخ اعلام داشته . کمیته امور صنفی طبق صورتجلسه مورخه ۶۲/۱۰/۸ بند ۸ همان صورتجلسه که طی شماره ۱۰۹۱۲ - ۶۲/۱۰/۱۳ فرمانداران به کمیته امور صنفی ارسال گردیده عمل نموده است لذا مراتب جهت هر گونه اقدام ارسال می‌گردد. هیأت عمومی دیوان در تاریخ فوق به ریاست آیت اله سیدابوالفضل موسوی تبریزی و با حضور رؤسای شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیات عمومی

«بند ۸ صورتجلسه شماره ۱۰۹۱۲ - ۶۲/۱۰/۱۳ کمیته نظارت بر امور صنفی شهرستان ملایر مبنی بر ابطال جواز کسب بانو اینکه که همسران آن‌ها شاغل می‌باشند با لحاظ ماده ۴۹ قانون نظام صنفی مصوب سال ۵۹ و اصول سوم و ۲۲ و ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خارج از حیطه اختیارات قوه مجریه تشخیص و باطل اعلام می‌شود».

بایستی در نظر داشته باشیم که اشتغال، حق هر فرد انسانی است و هر شهروندی می‌تواند با انتخاب شغلی که بدان مایل است تسهیلات و امکانات معاش خود و خانواده‌اش را فراهم نماید.

همان طور که پیش از این بیان شد در اصول متعددی از قانون اساسی به خصوص در اصول (۲۸ و ۲۲) به طور مستقیم به حق آزادی کار و انتخاب شغل به عنوان یکی از آزادی‌های بنیادین بشری مورد شناسایی قرار گرفته است و در این رأی هیات عمومی دیوان به خوبی با استفاده از این اصول به دفاع از آزادی انتخاب شغل پرداخته است.

رأی دوم در مورد آزادی انتخاب شغل در ذیل به مرور آن می‌پردازیم:



دومین رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه آزادی انتخاب شغل بیان می‌کنیم، در خصوص ابطال مصوبه مورخ ۶۹/۲/۱۹ وزارت کشور به شماره دادنامه: ۱۰۵۴/۸۶ می‌باشد:

«شاکلی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته است، اینجانب مربی آموزشگاه رانندگی می‌باشم که معاونت راهور نیروی انتظامی فارس معذوریت اینجانب را طبق آیین‌نامه مصوب وزارت کشور به تاریخ ۱۳۶۹/۲/۱۹، به دلیل اینکه از اقلیت های مذهبی (بهائی) هستم خواستار شده است، در حالی که در اصل ۴۳ شرایط و امکانات کار برای همه منظور گردیده است، لذا ابطال آیین‌نامه مذکور را خواستارم. مدیرکل دفتر امور حقوقی وزارت کشور در پاسخ به شکایت فوق طی لایحه شماره ۱۲۱۵۴۹/۶۱ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۱ اعلام داشته‌اند، اصل ۱۳ قانون اساسی بهائیت را به عنوان یکی از مذاهب رسمی کشور به رسمیت نشناخته است و مطابق قانون، تعیین شرایط اشتغال به حرفه آموزشگاه رانندگی بر عهده وزارت کشور است و این وزارتخانه نیز همانند تمامی قوانین و آیین‌نامه‌های گزینش و به کارگیری افراد، یکی از شرایط مربی آموزشگاه راهنمایی و رانندگی را در بند ۳ ماده ۶ خود مسلمان یا پیرو یکی از ادیان رسمی کشور بودن، قرار داده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور رؤسا و مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید».

رأی هیأت عمومی

«به موجب قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی از جهت اعلام مخالفت آن‌ها با احکام اسلامی و یا مغایرت با قانون خاص و مشخص و یا خروج از حدود اختیارات مقام تصویب کننده قابل اعتراض و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است. نظر به اعتراض شاکلی نسبت به مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۲/۱۹ وزارت کشور متضمن تحقق و اجتماع کلیه شرایط مقرر در قانون نیست. بنابراین اعتراض به کیفیت مطروحه قابل رسیدگی و امعان نظر در هیأت عمومی دیوان نمی‌باشد».

در مورد رأی فوق بایستی گفت: به طور کلی جهت شکایت شاکی صحیح نمی‌باشد بلکه لازم بود شاکی خواسته خود را مبنی بر اعاده به کار خود را از شعب دیوان تقاضا می‌کردند.

۲-۵- آزادی حق انتخاب وکیل

هرچند که انتخاب وکیل یا برخورداری از آن، بیشتر به عنوان یکی از تضمینات دادرسی ارزیابی می‌شود، اما آزادی این امر نشان از هویت اجتماعی آن داشته و بنا به وحدت ملاک ماده ۶۵۶ قانون مدنی^۱ و اصل ۳۵ قانون اساسی^۲، در امور اداری نیز مطرح می‌باشد. رأیی که از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ذیل بیان می‌شود و در خصوص ابطال بند ۳ از بخشنامه ۴۹۱۹۴ مورخ ۵۹/۱۲/۲ نخست وزیری به شماره دادنامه: ۹۰/۶۹ هیئت عمومی است که معطوف به لزوم صیانت از آزادی حق انتخاب وکیل می‌باشد.

«شاکی طی دادخواست تقدیمی به هیأت عمومی اعلام داشته است: این جانب کارمند بازنشسته سازمان ثبت احوال، ناچارم به آلمان عزیمت نمایم، چون احتیاج مبرمی به دریافت به موقع حقوق بازنشستگی ماهیانه خود دارم، به این جهت طبق وکالت نامه رسمی که در دفتر خانه رسمی تنظیم شده، وکیل خود را معرفی، که در غیاب اینجانب به بانک ملی مربوطه، مراجعه و حقوق حقه‌ام را دریافت نماید. بانک ملی پرداخت را علاوه بر وکالت نامه رسمی موکول به اجازه پرداخت اداره امور مالی ثبت احوال نموده، ولی اداره امور مالی ثبت احوال، بدون وجود دلیل قانونی، فقط به استناد بند ۳ بخشنامه شماره ۴۹۱۹۴ مورخ ۵۹/۱۲/۲ نخست وزیری، مبنی بر مراجعه شخص بازنشسته پرداخت را به وکیل مجاز ندانسته‌اند، با توجه به اینکه قبلاً به موجب شکایت شخص دیگری بند ۴ و قسمتی از بند ۶ همین بخشنامه که مورد شکایت بوده، در هبات عمومی دیوان، مورد بحث و بررسی قرار گرفته، و اصولاً ایجاد این قید و بند مورد اعتراض را که ارتباط به حقوق مکتسبه اشخاص

^۱ وکالت عقدی است که به موجب آن یکی از طرفین طرف دیگر را برای انجام امری نایب خود می‌نماید.

^۲ در همه دادگاه‌ها طرفین دعوا حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند و اگر توانایی انتخاب وکیل را نداشته باشند باید برای آن‌ها امکانات تعیین وکیل فراهم گردد.



است، خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در تنظیم بخشنامه دانسته، و رأی به ابطال و لغو آن صادر فرموده‌اند. ولی چون بند ۳ مورد شکایت نبوده، به قوت خود باقی است، لذا، تقاضای رسیدگی دارم. مدیرکل امور حقوقی سازمان ثبت احوال کشور، به شرح لایحه شماره ۶۸/۸/۲۸ - ۷۱/۶۸/۴۵۳ در پاسخ به شکایت مذکور، اعلام داشته است: با توجه به اینکه پرداخت حقوق بازنشستگان و وظیفه بگیران، منحصراً در زمان حیات آنان می‌باشد، و اشخاصی که برای دریافت حقوق بازنشستگی و یا حقوق وظیفه بگیران وکالت می‌دهند، دیگر به این سازمان مراجعه نمی‌نمایند و این سازمان هم از زنده یا مرده بودنشان بی‌اطلاع است، و وکیل آنان نیز فوت موکل خود را، به موقع اطلاع نمی‌دهند، و با عدم اطلاع فوت موکل من غیر حق، مبادرت به حقوق مورد وکالت می‌نماید، و تاکنون میلیون‌ها تومان، به همین صورت به‌طور غیر قانونی از صندوق دولت برداشت گردیده و متأسفانه به علت، عدم اعلام آدرس دقیق و یا تغییر آدرس وکیل، دسترسی و تحت تعقیب قرار دادن قانونی آنان، غیرممکن می‌شود. فلذا این سازمان از پرداخت حقوق بازنشستگان و وظیفه بگیران به وکیل آنان، به استناد بخشنامه نخست وزیر خودداری می‌نماید. لکن، در خصوص اشخاصی که در اثر کهولت، و یا بیماری‌های دیگر قادر به حرکت نمی‌باشند، و مراتب وسیله پزشک معالج آنان، تأیید و نماینده این سازمان نیز با عیادت از بیمار مراتب را، تأیید نماید، حقوق آنان فقط برای مدت شش ماه به وکیلشان پرداخت می‌شود و پس از پایان مدت مذکور، مجدداً نسبت به موضوع، بررسی. و در صورت زنده بودن فرد، مجدداً تا شش ماه دیگر پرداخت حقوق به وکیل آنان تمدید می‌گردد، و این رویه هم چنان ادامه خواهد داشت. اداره کل حقوقی ریاست جمهوری نیز، طی نامه شماره ۷۷۷۲ مورخ ۶۸/۱۱/۴، در پاسخ، اعلام داشته است: پرداخت حقوق بازنشستگی، و وظیفه، و مستمری، به وکیل قانونی بازنشستگان و وظیفه و مستمری بگیران، حسب مورد در بندهای ۵ و ۶ بخشنامه شماره ۴۹۱۹۴ مورخ ۵۹/۱۲/۴ تحت شرایطی تجویز گردیده است. ضمناً، با توجه به اینکه امکان مراجعه ماهیانه شخص بازنشسته عموماً به لحاظ کبر سن یا مسافرت خارج از کشور، متعسر است، و در مواردی گریزی از پرداخت حقوق وی از طریق وکالت نمی‌باشد، در این صورت موکل

نمودن پرداخت به احراز حیات موکلین مزبور در موقع صدور دستور پرداخت در وجه وکیل نیز موجه نمی‌باشد، زیرا علی‌الاصول موکلین مذکور، معمر بوده، و امکان وقوع حادثه در فاصله تصدیق وکالت نامه در سفارت ایران، و یا دفاتر اسناد رسمی داخلی و مراجعه وکیل به ذیحسابی مربوطه نیز وجود دارد. لذا، محروم نمودن مطلق بازنشستگان از، گرفتن وکیل برای دریافت حقوق نه با مفاد بخشنامه سازگاری دارد و نه با حقوق مدنی افراد مندرج، در قانون اساسی و قانون مدنی موافق است، خصوصاً آنکه چنانچه وکیل بعد از فوت موکل اقدام نماید مسئولیت دارد و دستگاه‌های ذیربط ممکن است برای جلوگیری از مراجعه و کلاً، در زمان فوت موکل ترتیبی اتخاذ نمایند تا وکالت نامه در زمان عرفی مناسب تجدید شود».

رأی هیات عمومی

«تقیید بند ۳ بخشنامه شماره ۴۹۱۹۴ مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲ نخست وزیری، دایر به پرداخت حقوق بازنشستگی، وظیفه و مستمری، به شخص بازنشسته، وظیفه یا مستمری بگیر، و محروم نمودن اشخاص مذکور، به‌طور اعم از اعمال حق وکالت، به منظور دریافت حقوق متعلقه، در مواردی که امر وکالت به نحو صحیح واقع، و اعتبار آن محل تردید نباشد، خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در تنظیم بخشنامه تشخیص، و بند مزبور به این لحاظ ابطال می‌گردد».

در رأی فوق، دیوان به صراحت و البته بدون استناد به هیچ قانونی و از جمله قانون اساسی، اصل آزادی در امر وکالت در امور اداری به عنوان اصلی مسلم تلقی شده و مانع تحدید آن از سوی قوه مجریه گردیده است. دیوان در این رأی به ابطال بند ۳ بخشنامه نخست وزیری مبنی بر ممنوعیت دریافت حقوق وظیفه، مستمری و بازنشستگی توسط وکیل و پرداخت انحصاری آن به اشخاص وظیفه و مستمری بگیر و بازنشسته، با این استدلال که نمی‌توان اشخاص مذکور را به‌طور اعم از اعمال حق وکالت به منظور دریافت حقوق متعلقه، البته در مواردی که وکالت به‌طور صریح واقع و در اعتبار آن تردیدی نباشد محروم کرد، پرداخت.



۵-۳- آزادی مطبوعات و رسانه‌ها

حقوق مطبوعاتی به مجموعه قواعدی اطلاق می‌شود که حاکم بر چاپ، انتشار و توزیع تمام مطالبی است که خطاب آن به عموم جامعه باشد. همچنین، این حقوق بر روابط ارگان‌های مطبوعاتی با دولت و مؤسسات عمومی، روابط فی‌مابین مؤسسات مطبوعاتی و نویسندگان و خوانندگان نظارت دارد. وجه غالب زمینه مطبوعاتی به حقوق و آزادی عقیده و بیان مربوط می‌شود. تاریخ مطبوعات به خوبی نشان دهنده این غلبه موضوعی است چون مطبوعات همیشه به عنوان پشتیبان آزادی عقاید سیاسی، مذهبی، فلسفی، ادبی و هنری تلقی شده و همواره به عنوان یک پدیده آرمانی مورد توجه بوده است.^۱

آزادی مطبوعات یکی از مؤلفه‌های اصلی نظام‌های دموکراتیک است که، نقش بنیادین در تکوین هدایت و جهت‌دهی به افکار عمومی که از بنیان‌های اصلی دموکراسی محسوب می‌شود، دارند.^۲ اگر تعریفی از دموکراسی را که آنرا رقابت ایدئولوژیک میان نخبگان سیاسی در یک سو و مشارکت فعالانه و آگاهانه و سازمان یافته شهروندان در سوی دیگر می‌داند، مبنا قرار دهیم.^۳ آنگاه تحقق، استقرار و تداوم دموکراسی مستلزم وجود مطبوعات و رسانه آزاد است. همچنین، اگر مؤلفه‌های حکمرانی خوب از قبیل؛ «قوانین و مقررات شفاف و با ثبات»، «رقابت گسترده در دولت»، «قانونمندی»، «تعامل آزاد میان دولت و جامعه مدنی»، «شفافیت» و «پاسخگویی» بدانیم، جایگاه و نقش مطبوعات و رسانه‌های آزاد در شفافیت و پاسخگویی بی‌بدیل خواهد بود.

اصل آزادی به خصوص آزادی مطبوعات، معطوف به کیفیت وجودی نظام‌های سیاسی است، با توجه به نظام‌های سیاسی قدرت و عملکرد مطبوعات متفاوت خواهد بود؛

^۱ هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت نهادهای سیاسی)، جلد دوم، چاپ بیست و سوم، تهران، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱، ص ۴۶۲.

^۲ بشیریه، حسین، آموزش دانش سیاسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات نگاه معاصر، ۱۳۸۲، ص ۴۰۹.

^۳ بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران، انتشارات گام نو، ۱۳۸۰، ص ۱۱.

در نظام جمهوری اسلامی ایران که، «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش»^۱ سیاست اساسی و اداره امور کشور به اتکای آراء عمومی است^۲، گسترش آگاهی‌های شهروندان از لوازم آن به حساب می‌آید. بر همین اساس، قوه مؤسس، در بند ۲ اصل ۳ «بالا بردن آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی» را در رأس سیاست جامعه قرار داده است. بدین منظور، قانون اساسی در اصل ۲۴ مقرر می‌دارد:

«نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند».

در این اصل، اصل بر آزادی نشریات و مطبوعات می‌باشد مگر این که دو شرط گفته شده رعایت نشود. البته در مبانی اسلام و حقوق عمومی بین صاحب نظران و اندیشمندان اتفاق نظر وجود ندارد و این دو فاکتور (مبانی اسلام و حقوق عمومی) کلی هستند. ممکن خواسته یا ناخواسته مورد سوءبرداشت یا سوءاستفاده افراد و مسئولین مربوطه بشود.

در اینجا به بیان آرای از دیوان عدالت اداری می‌پردازیم؛ رأی که در مورد آزادی مطبوعات از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نقل می‌کنیم در خصوص «ابطال تصمیم و اطلاعیه اداره کل مطبوعات و خبرگزاری‌های داخلی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مبنی بر مسدودسازی سایت‌های اینترنتی فاقد مجوز از هیأت نظارت بر مطبوعات» به شماره دادنامه: ۱۰۷۴ هیئت عمومی است که معطوف به لزوم صیانت از آزادی مطبوعات و نشریات اعم مکتوب و الکترونیکی می‌باشد.

«مطابق تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱ قانون مطبوعات مصوب سال ۱۳۷۹، کلیه نشریات الکترونیکی مشمول مواد قانون مطبوعات قرار گرفته‌اند و در تبصره ۲ همان ماده مقرر شده است، نشریه‌ای که بدون اخذ پروانه از هیأت نظارت بر مطبوعات منتشر گردد از شمول قانون مطبوعات خارج بوده و تابع قوانین عمومی است. به موجب بند الف ماده ۷ قانون

^۱ بند ۸ اصل سوم ق.اس.

^۲ اصل ۶ ق.اس..



مطبوعات، چاپ و انتشار نشریه فاقد پروانه ممنوع و جرم محسوب شده است و در ماده ۱۲ قانون یاد شده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موظف شده است تخلفات نشریات را مورد بررسی قرار داده و در صورت لزوم به صورت مستقیم و یا از طریق هیأت نظارت بر مطبوعات، مراتب را جهت پیگرد قانونی به دادگاه صالح اعلام کند و حسب تبصره همان ماده، مقرر شده هیأت نظارت می‌تواند در مورد تخلفات بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده ۷ قانون، نشریه را توقیف کند و در صورت توقیف موظف است پرونده را جهت رسیدگی به دادگاه ارسال کند. نظر به مراتب فوق، در قانون مطبوعات برای وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی صلاحیت توقیف نشریه فاقد مجوز از هیأت نظارت بر مطبوعات، پیش بینی نشده است و حکم مقرر در تبصره ماده ۱۲ قانون مطبوعات، که ناظر بر صلاحیت هیأت نظارت بر مطبوعات در توقیف نشریه است نیز منصرف از جلوگیری از چاپ و انتشار نشریه فاقد مجوز از هیأت نظارت، موضوع بند الف ماده ۷ قانون مذکور می‌باشد. ضمناً مصوبه شماره ۲۹۸ شورای عالی امنیت ملی که مورد استناد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار گرفته است متضمن حکمی مبنی بر تفویض اختیار به وزارت مذکور در مسدودسازی و انتشار سایت‌ها و نشریات الکترونیکی فاقد مجوز نیست. بنابراین اطلاعیه اداره کل مطبوعات و خبرگزاری‌های داخلی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مبنی بر جلوگیری از انتشار سایت‌های خبری فاقد مجوز از هیأت نظارت بر مطبوعات مغایر قوانین پیش گفته و خارج از حدود اختیار مرجع صدور می‌باشد و مستند به بند ۱ ماه ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

در اینجا ذکر دو نکته مهم است، نخست اینکه؛ در بحث سلسله مراتب هنجاری، علی القاعده هنجارهای فرودین بایستی از هنجارهای فرازین تبعیت نمایند یا حداقل مخالف و مغایر با آن‌ها نباشند. دوم اینکه؛ بحث «صلاحیت در حوزه حقوق عمومی» است. در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات عمومی است مگر اینکه صراحتاً در متن قانون چنین صلاحیت و اختیاری برای آن مقام در نظر گرفته شده باشد. همچنین در مورد آزادی مطبوعات و رسانه‌ها بایستی در نظر داشته باشیم اصل بر آزادی مطبوعات و رسانه‌هاست و

اگر محدودیتی هم برای آن در نظر گرفته شده است باید محدودیت‌ها در حدود قانون باشد. در این رأی پرواضح است که مقامات نمی‌توانند تفسیر موسعی از صلاحیت خود داشته باشند و این گونه سبب ایجاد محدودیت برای آزادی‌های بنیادین شهروندان شوند.

۴-۵- آزادی تجمعات و راهپیمایی

حق بر تجمع مسالمت آمیز، همانند حق بر آزادی بیان، حقی بنیادین در جامعه مردم سالار است. بدین سان، حق بر آزادی تجمع نباید به صورت مضیق تفسیر گردد زیرا این حق ضروری است و شالوده بسیاری از حق‌های دیگر است.^۱

به هر حال، گاهی ممکن است افراد برای اغراض و اهداف شخصی و خصوصی دور هم جمع شوند مانند مهمانی‌ها، عروسی‌ها و عزاداری‌ها و... در این گونه تجمعات چون افراد در برابر قدرت عمومی قرار نمی‌گیرند، از آزادی بیشتری برخوردارند، و دولت‌ها سعی می‌کنند تا جایی که ممکن است از این گونه تجمعات حمایت نموده و حتی تسهیلاتی را در برخی از این امور برای مردم فراهم کنند؛ مگر این که چنین تجمعاتی، نظم عمومی، اخلاق حسنه و آزادی دیگران را در معرض تهدید قرار دهد.

منظور از آزادی تجمعات در قوانین، گونه خاصی از گردهمایی‌ها است که بر اساس آن افراد برای رسیدن به اهداف مشترکی که دارند، مطالبات و اعتراضات خود را در مقابل قدرت عمومی، مخصوصاً دولت‌ها، به شکل تظاهرات، راهپیمایی‌ها و اعتصاب‌ها در معابر و اماکن عمومی به صورت جمعی به نمایش می‌گذارند.

رأی دیوان عدالت اداری در مورد اجتماعات و راهپیمایی‌ها

^۱ دوفار، ژان، آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، تظاهرات، انجمن و سندیکا)، ترجمه علی اکبر گرجی، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۱، ص ۳۶.



رأیی که در مورد آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نقل می‌کنیم در خصوص «ابطال موادی از آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوبه جلسه ۸۱/۶/۳۱ هیأت وزیران» به شماره دادنامه: ۵۵۳/۸۳ هیئت عمومی است که معطوف به لزوم صیانت از آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها می‌باشد.

«شاکی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته است، مواردی از آیین‌نامه چگونگی تأمین اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب جلسه ۸۱/۶/۳۱ هیأت وزیران به شرح ذیل خلاف قانون است. ۱- تبصره ۲ ماده یک آیین‌نامه موصوف که اجتماعات و گردهمایی‌های داخل دانشگاه‌ها را از مقررات آیین‌نامه مزبور مستثنی نموده بر خلاف قانون فعالیت احزاب... مصوب ۱۳۶۰ مجلس شورا است. زیرا در این قانون بین اجتماعات داخل دانشگاه‌ها و غیر آن تفاوتی وجود ندارد. لذا این تبصره خروج از حدود آیین‌نامه نویسی است. ۲- در بند ج ماده ۶ آیین‌نامه موصوف یکی از موارد اخذ تعهد از برگزار کنندگان را (پیشگیری و اجتناب از توهین و هتک حرمت شخصیت‌های حقیقی و حقوقی دانسته) در حالی که پاره‌ای از افراد هستند که قانوناً یا شرعاً احترام ندارند مثل موارد مندرج در ماده ۱۴۶ قانون مجازات اسلامی یا گروه‌ها و افراد مرتد، محارب و مانند آن. لذا اطلاق این بند هم خلاف قانون و هم خلاف شرع است. ۳- ماده ۹ آیین‌نامه موصوف که حضور سایر نیروهای مسلح را ممنوع کرده و آن را منوط به نظر ریاست شورای تأمین یا شرایط خاص نموده بر خلاف اطلاق قدرت فرماندهی کل قوا و دخالت در وظیفه او است. ۴- تبصره ماده ۹ آیین‌نامه موصوف از این حیث که احراز شرایط خاص را برابر مصوبات ۱۰۴، ۱۵۸، ۱۷۷ و ۲۴۰ شورای عالی امنیت ملی دانسته در حالی که این مصوبات برای عامه اعلان نشده و قانون باید قبلاً به مردم اعلان شود مخالف ملاک ماده یک و نیز مفاد ماده ۲ قانون مدنی است. ۵- ماده ۱۱ آیین‌نامه موصوف که نیروهای مسلح را موظف به حضور مأمورین خود به صورت ملبس به لباس فرم نموده نوعی دخالت در امر فرماندهی کل قوا و قوانین نیروهای مسلح است چرا که در مواردی ممکن است صلاح فرماندهی در حضور غیر ملبس نیروها به لباس فرم باشد. ۶- ماده ۱۲ آیین‌نامه موصوف که صدور مجوز همزمان برای دو یا چند گروه



را در یک زمان و مکان ممنوع کرده بر خلاف قانون فعالیت احزاب مصوب ۶۰ است زیرا در این قانون این‌گونه تشکیل مراسم منع نشده است. ۷- ماده ۱۸ آیین‌نامه موصوف نیز نوعی دخالت در امر فرماندهی نیروی انتظامی است، زیرا چه بسا مواردی را فرمانده به عنوان بکارگیری نیروی غیرمجبرب بلامانع دانسته و یا تأمین نیروی مجرب غیرممکن باشد لذا این تقیید اختیارات فرماندهی نوعی دخالت در امر نیروهای مسلح و فرماندهی آن‌ها است. ۸- ماده ۲۲ آیین‌نامه موصوف دخالت صریح قوه مجریه در قوه قضائیه است چرا که قاضی را مکلف کرده تا به صورت خارج از نوبت به پرونده رسیدگی کند و این در صلاحیت آیین‌نامه نیست لذا درخواست رسیدگی و ابطال موارد یاد شده را دارد. معاون دفتر امور حقوقی دولت در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۸۴۱۶۶۷/م مورخ ۸۲/۶/۲۲ تصویر نامه شماره ۱۱۵/م مورخ ۸۲/۲/۲۴ مدیرکل حقوقی وزارت کشور را ارسال نموده‌اند. در نامه اخیر الذکر آمده است، آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی به تصویب رسیده در واقع همان دستورالعمل تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب جلسه مورخ ۷۹/۱۲/۲ شورای امنیت است. در ادامه نظرات دبیرخانه شورای امنیت کشور در رابطه با هر یک از موارد مطروحه در دادخواست بشرح ذیل اعلام می‌گردد: ۱- در رابطه با ایراد وارده به تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اعلام می‌دارد که اجتماعات و گردهمایی‌های داخل دانشگاه‌ها براساس «آیین‌نامه تشکل‌های اسلامی دانشگاهیان» مصوب جلسه ۴۴۸ مورخ ۷۸/۶/۹ شورای انقلاب فرهنگی صورت می‌گیرد و برای برگزاری مراسم سخنرانی، تجمع، ... در داخل دانشگاه صرفاً از هیأت نظارت دانشگاه مجوز می‌گیرند. ۲- در خصوص ایراد وارده به بند (ج) ماده (۶)، از مفاد ماده ۱۴۶ قانون مجازات اسلامی چنین تعبیری استنباط نمی‌شود و این امر با هدف برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی که می‌بایست در فضایی امن و بدور از هرگونه تنش و تشنج برگزار گردد مغایر می‌باشد. ۳- براساس بند ۳ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۹/۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی مسئولیت تأمین امنیت برگزاری اجتماعات، تشکل‌ها، راهپیمایی‌ها و فعالیت‌های قانونی و مجاز و ... بر عهده نیروی انتظامی است و لزومی هم ندارد که نیروهای نظامی در اینگونه



امور دخالت کنند. ۴- مواد (۱) و (۲) قانون مدنی شامل مصوبات دارای طبقه‌بندی خیلی محرمانه و ... شورای عالی امنیت ملی نمی‌شود. ۵- مکلف بودن نیروی انتظامی و سایر نیروهای مسلح که مسئولیت حفاظت اجتماعات قانونی را بر عهده می‌گیرند به ملبس بودن به لباس فرم هنگام انجام این مأموریت تصمیمی است که در شورای امنیت کشور اتخاذ شده و این مصوبات پس از تصویب به استحضار مقام معظم رهبری و فرماندهی کل قوا رسیده است. ۶- واضح و مبهرن است که برگزاری مراسمی مانند تجمع و راهپیمایی توسط دو یا چند گروه در یک زمان و در یک مکان عقلاً و عملاً امکان پذیر نبوده و نتیجه‌ای جز ایجاد هرج و مرج به همراه نخواهد داشت. ۷- در رابطه با علت اینکه در ماده ۱۸ آیین‌نامه، نیروی انتظامی موظف شده جهت تأمین حفاظت و امنیت مراسم از کارکنان آموزش دیده و مجرب استفاده کند بایستی گفت موضوع در شورای امنیت کشور مورد بحث و بررسی قرار گرفته و قبل از تصویب آیین‌نامه هیأت وزیران و به تصویب رسیده است و مصوبات شورای امنیت مطابق تبصره ۲ ماده ۳ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۶۲/۶/۸ مجلس شورای اسلامی برای تمامی دستگاه‌های عضو و غیر عضو لازم الاجراء است. ثانیاً سپردن کارها نه تنها در این مورد بلکه در سایر موارد نیز به افراد غیر مجرب صحیح نیست. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء بشرح آتی مبادرت بصدور رأی می‌نماید.

رأی هیأت عمومی

«با توجه به مدلول اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را به قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه تحت نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت تفکیک نموده است و بر استقلال این قوا از یکدیگر تأکید دارد و با عنایت به اینکه اعمال قوه قضائیه بموجب اصل ۶۱ قانون اساسی به وسیله دادگاه‌های دادگستری انجام می‌گیرد، مفاد ماده ۲۲ آیین‌نامه مورد شکایت مبنی بر تعیین تکلیف برای محاکم قضائی به رسیدگی خارج از نوبت به پرونده‌های مربوط به تخلفات موضوع آیین‌نامه مارالذکر خارج از

حدود اختیارات و خلاف قانون تشخیص و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. ب: سایر مواد مورد شکایت با عنایت به جهاتی که شاکی متعرض آنها شده و طرح شکایت نموده مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شناخته نگردید».

پیش از بررسی رأی، ذکر دو نکته به نظر لازم و ضروری است. نخست اینکه؛ فلسفه ذاتی قانون به طور اعم و قانون اساسی در هر کشوری به طور خاص، پیش از هر چیزی «تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر حاکمیت» می‌باشد. دوم اینکه؛ اگر مقام یا نهاد صلاح برای آزادی‌های شهروندان محدودیتی در نظر می‌گیرد بایستی از یک طرف منطقی و عقلانی باشد و از سوی دیگر، نفع بالاتر و بیشتری برای شهروندان به ارمغان بیاورد.

اصل ۲۷ قانون اساسی چنین مقرر می‌دارد: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است».

بنابراین در قانون اساسی آزادی تشکیل اجتماعات و راهپیمایی، مشروط است: یکی مخل مبانی اسلام نباشد (شرط پیشینی) و دیگری اینکه تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها بدون حمل سلاح باشد (شرطی که مربوط به زمان شکل‌گیری است یا مسامحاً می‌توان گفت شرط پسینی). بنابراین قانون اساسی نظام پیشگیرانه را پذیرفته است^۱.

علاوه بر موارد فوق می‌توان گفت: محدودیت اول یعنی تشکیل اجتماعات بدون حمل سلاح یک امر طبیعی است چرا که در راهپیمایی‌ها و اجتماعات افراد شرکت‌کننده اغلب تابع شور و احساسات می‌باشند و همین‌طور ممکن است افرادی در بین آنها باشند که قصد

^۱ در اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ظاهراً چنین تفکیکی دیده نمی‌شود منتها در دو مورد می‌توان به چنین استنباطی رسید:

اولاً زمانی که بخواهیم قانونی را تفسیر کنیم باید عوامل متعددی را در نظر بگیریم یکی از مهم‌ترین این عوامل، زمینه و پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری قانون اساسی است. در هنگام تصویب این اصل در آن زمان حساسیت خاصی نسبت به بهائیان و برخی از گروه‌های چپ بالاخص منافقین وجود داشت. البته در مشروح مذاکرات قانون اساسی در این مورد مخالفان زیادی داشت (رک: مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، صص ۷۲۱-۷۱۰).

ثانیاً در قوانین بعدی این مورد به صراحت اعلام شده است.



بر هم زدن نظم راهپیمایی و اجتماعات دارند در نتیجه وجود اسلحه در این راهپیمایی‌ها و اجتماعات هم برای امنیت عمومی و هم برای نظم عمومی بسیار خطرناک است. بدون اسلحه برگزار شدن اجتماعات و راهپیمایی‌ها با اصل مسالمت آمیز بودن آن همخوانی بیشتری دارد. نه تنها در ایران بلکه در اسنادهای حقوق بشری و در کشورهایی که آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها را پذیرفته‌اند اولین محدودیتی که برای آن قائل شده‌اند، رعایت نظم و امنیت عمومی است. که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به طور صحیح این مورد را مد نظر قرار داده است.

محدودیت دوم در اصل ۲۷ قانون اساسی که برای اجتماعات و راهپیمایی‌ها قائل شده است، این است که اجتماعات و راهپیمایی‌ها مخل به مبانی اسلام نباشد. مبانی اسلام یک اصل کلی و مبهم است و برداشت‌های مختلفی از آن می‌شود. مثلاً عده‌ای اعتقاد دارند، مبانی اسلام همان اصول دین است.^۱ عده‌ای دیگر معتقدند مبانی اسلام علاوه بر اصول دین شامل فروع دین نیز می‌باشد و همچنین عده‌ای دیگر معتقدند مبانی اسلام تمامی معارف ضروری اسلام اعم از عقاید و احکام و اخلاقیات شامل می‌شود.^۲ از این باب مبانی اسلام دارای مصادیق مختلفی می‌باشد. بنابراین هنگام بررسی اینکه چه چیزی مخل مبانی اسلام است یا خیر؟ با توجه به هر یک از این دیدگاه‌ها متفاوت خواهد بود و مسلماً مبانی اسلامی یک مبحث اختلافی خواهد بود. که باید منظور ما از مبانی اسلام روشن شود تا بر اساس آن عمل کنیم.^۳

به هر حال، حق بر تجمع مسالمت آمیز، همانند حق بر آزادی بیان، حقی بنیادین در جامعه مردم سالار است. بدین سان، حق بر آزادی تجمع نباید به صورت مضیق تفسیر گردد. زیرا این حق ضروری است و شالوده بسیاری از حق‌های دیگر است.^۴

^۱ اصول دین عبارت‌اند از: توحید، نبوت، معاد، عدل، امامت.

^۲ ر ک: هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. صص ۳۶۷-۳۶۸.

^۳ امامی و شاکری، پیشین، صص ۳۸-۳۶.

^۴ برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به:



با تأمل در اصل ۲۷ قانون اساسی اصل بر آزادی است مگر اینکه شهروندان حدود کلی پیش‌بینی شده توسط قانونگذار اساسی را مخدوش کنند. بنابراین، تفسیر موسع و حداکثری شرط‌ها و حدود پیش‌بینی شده برای آزادی‌ها با مبانی و فلسفه کلی قانون اساسی مغایرت دارد. چون این گونه تفاسیر می‌توانند، در نهایت به اضمحلال آزادی‌های مندرج در قانون اساسی منتهی شود. پس باور به مبنا بودن هنجاری قانون اساسی مستلزم آن است که اصول و مبانی این قانون در همه حوزه‌های حکمرانی بدون تبعیض مورد تضمین قرار گیرد.

در پرونده فوق، ایرادات و دلایل شاکی برای ابطال برخی مواد آیین نامه مذکور نه تنها علمی و منطقی نیست بلکه در صورت پذیرش ادله‌های ایشان برای ابطال برخی موارد می‌توانند نه تنها نظم و امنیت عمومی را مختل نمایند بلکه سبب خدشه وارد کردن به این آزادی مهم شهروندی خواهد شد. چرا که موارد درخواستی ایشان به طور کلی یا براساس اصول کلی حقوق عمومی است یا منطبق بر قانون مادر می‌باشد جزء یک موارد مغایر بحث تفکیک قوا است. در رأی دیوان عدالت اداری اگرچه صریحاً استنادی به اصل آزادی اجتماعات و راهپیمایی‌ها نداشته است اما به طور ضمنی این حق بنیادین را تضمین کرده است.

نتیجه‌گیری

امروزه حقوق و آزادی‌های بنیادین، جایگاه برجسته‌ای در ادبیات حقوقی برخی از کشورها پیدا کرده است. این اصطلاح در ادبیات حقوقی ایران نیز سرشار از مفاهیمی چون حقوق بشر و حقوق و آزادی‌های عمومی است.

در حقیقت، دادرسی اداری و حمایت قضایی از آزادی‌های شهروندان در مقابل اعمال آیین‌نامه‌ای مقامات اداری که موجب تضییع حقوق مردم را فراهم می‌آورند، مقوم و حامی مهم‌ترین هدف حقوق اساسی یعنی «تضمین حق‌ها و آزادی‌های ملت» می‌گردد. براین اساس،



اصل ۱۷۳ قانون اساسی، احقاق حقوق مردم را غایت تأسیس دیوان عدالت اداری دانسته و انتهای بند نخست ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری نیز، تضييع حقوق اشخاص را از جهات نظارت قضایی عنوان نموده است.

پس از انقلاب اسلامی ایران، با تشکیل دیوان عدالت اداری، در زمینه تأمین عدالت اداری تحول بزرگی به وقوع پیوست. دیوان عدالت اداری یک دادگاه عالی کاملاً جدا از دادگاه‌های عمومی دادگستری است که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دستگاه اداری و مأموران آن در صلاحیت ذاتی و اصلی این دیوان است، به این معنی که چنانچه هیچ مرجعی به موجب قانون برای این کار معین نشده باشد، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.^۱

دیوان عدالت اداری به موجب قانون در برخی موارد دادگاه بدوی و نهایی و در برخی دیگر دادگاه تجدیدنظر دعاوی و شکایات اداری کمیسیون‌ها و مراجعی است که در سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری وجود دارد و از این راه به ایجاد وحدت نظر و وحدت رویه قضایی اداری کمک می‌کند. اصل ۱۷۳ اصلاحی قانون اساسی درباره دیوان عدالت اداری چنین می‌گوید: «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

به طور کلی، موسسان قانون اساسی در بند ۴ اصل ۱۵۶ یکی از تکالیف قوه قضائیه به طور اعم «احیا و گسترش آزادی‌های مشروع» می‌باشد. اما این وظیفه براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی (... احقاق حقوق آن‌ها «مردم»...) را در مقابل مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی (به طور کلی در مقابل مقامات اداری) بر عهده دیوان عدالت اداری گذارده شده است.

^۱ طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران، سمت، ۱۳۸۷، ص ۴۲۴.



دیوان عدالت اداری به طور صریح در آرای خود به بحث آزادی‌های شهروندان نپرداخته است اما در بررسی برخی از آرای دیوان عدالت اداری به آرای برمی‌خوریم که در واقع در راستای تضمین و صیانت از آزادی‌های شهروندان می‌باشد. در اینجا نقدی بر عملکرد دیوان وارد است چرا که، دادرسان دیوان هنوز به طور کامل در فضای حقوق عمومی و به خصوص حقوق اساسی تنفس نمی‌کنند. در حالی که یکی از اهداف بسیار مهم حقوق عمومی مدرن، تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان در یک جامعه دمکراتیک می‌باشد و امروزه آزادی‌های شهروندان از گفتمان‌های بنیادین حقوق عمومی محسوب می‌شود و حقوق اداری نیز از این امر مستثنی نیست. حقوق اداری، طرق حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناساند و حدود اختیارات مقامات عمومی را تعیین نموده و آنان را به پیروی از معیارهای ویژه ای الزام می‌کند تا جلوی غرض ورزی، خودسری و سوءاستفاده از اختیارات دولتی سد شود و امکانات و فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی به نحو برابر و عادلانه بین شهروندان، توزیع گردد. آشکار است که این نگرش، بر احترام به کرامت انسانی و اصول عدالت و برابری استوار است و پیوندی ناگسستنی با آموزه‌های حقوق و آزادی‌ها دارد. در این بین، نظارت قضایی و کنترل حقوقی اعمال اداری، به منزله محور حقوق اداری در جهت تحقق حاکمیت قانون و تضمین احترام مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان شناخته می‌شود.

دیوان عدالت اداری در ایران با رویکرد پوزیتیویستی و موضوعه گرایی خود در پی تضمین و تجکیم حقوق بنیادین شهروندان بوده است که از این منظر قابل تقدیر می‌باشد اما ظرفیت نهادی دیوان آن را به عنوان مه‌ترین و مجهزترین نهاد برای تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان در مقابل مقامات صلاح و ادارات می‌باشد.



منابع و مأخذ

- استوار سنگری، کورش، صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳.
- امامی، محمد و شاکری، حمید، کنکاشی در مفهوم حقوق و آزادی‌های عمومی با تاکید بر اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۸، ۱۳۹۱.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، جلد ۱، چاپ پنجم، تهران، میزان، ۱۳۸۸.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، جلد ۲، تهران، میزان، ۱۳۹۱.
- آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۹.
- بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران، انتشارات گام نو، ۱۳۸۰.
- بشیریه، حسین، آموزش دانش سیاسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات نگاه معاصر، ۱۳۸۲.
- دوفار، ژان، آزادی‌های گروهی (آزادی تجمع، تظاهرات، انجمن و سندیکا)، ترجمه علی اکبر گرجی، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۱.
- راسخ، محمد، حق و مصلحت، جلد اول، چاپ سوم، تهران، طرح نو، ۱۳۸۷.
- رحمت‌اللهی، حسین و امید شیرزاد، حق بر محیط زیست در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، دوفصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال سوم، شماره ۶، ۱۳۹۳.
- رحیمی، مصطفی، قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۷.
- روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، ترجمه غلامحسین زیرک زاده، تهران، شرکت سهامی چهر، ۱۳۵۸.
- زارعی، محمدحسین و آریتا محسن زاده، حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بورکراسی وبری، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳.
- سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات زهره، ۱۳۴۲.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران، سمت، ۱۳۸۵.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران، سمت، ۱۳۸۷.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران، انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۰.
- قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل، بایسته‌های قانون اساسی، چاپ شانزدهم، تهران، میزان، ۱۳۸۳.
- کوئینتن، آنتونی، فلسفه سیاسی، ترجمه مرتضی اسعدی، تهران، انتشارات بین المللی الهدی، ۱۳۷۱.
- کوهن کارل، دموکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران، انتشارات خوارزمی، ۱۳۷۳.
- لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات ابن سینا، ۱۳۴۶.
- مردانی، نادر و حمید شاکری، مطالعه تطبیقی حقوق و آزادی‌های عمومی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین المللی، فصلنامه حقوقی مجد، سال دهم، شماره ۳۳، ۱۳۹۴.

- مولایی، غلامرضا، حدود صلاحیت و جهات رسیدگی به ابطال مصوبات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳.
- واعظی، سیدمجتبی، مبانی حقوق اداری؛ فقر نظریه پردازی در ایران، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳.
- ویژه، محمدرضا، تاملی بر صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳.
- هاشمی، سیدمحمد، حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین المللی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۸، ۱۳۸۲.
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۸۴.
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۵.
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت نهادهای سیاسی)، جلد دوم، چاپ بیست و سوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱.
- هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۸.
- Forsyth, Christopher, *Judicial review and the constitution*, hart publishing, ۲۰۰۰.
- Banks, Mark, *Spaces of Insecurity: Media and Fear of Crime in a Local Context*, *International Journal of Crime, Media, Culture*, Vol. ۱, No. ۲, ۲۰۰۵.
- Forsyth, Christopher, *Judicial review and the constitution*, hart publishing, ۲۰۰۰.
- Fourth Facilitation Meeting on WSIS Action Line ۹ «Media», ۱۲ May ۲۰۱۰, Geneva, Switzerland, ۲۰۱۰.
- Role and Place of Media in the Information Society: The Marakesh Declaration and Plan of Action. November ۲۲- ۲۴, ۲۰۰۴, Marakesh, Morocco, ۲۰۰۴.
- Surette, Ray, *Media, Crime, and Criminal Justice: Images, Realities and Policies*, Belmont: Wadsworth Cengage Learning, ۲۰۱۱.
- WSIS, World Summit on the Information Society- Forum ۲۰۱, From ۱۰ to ۱۴ May ۲۰۱۰ at the I T U Headquarters, Geneva, Sw, ۲۰۱۰.