

تأملی بر تبصره ماده (۱۹)
قانون دیوان عدالت اداری و پیامدهای آن

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۹۹۳

دفتر: مطالعات حقوقی

آذر ماه ۱۳۸۸

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. پیشینه تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری	۳
۲. بررسی تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری	۸
نتیجه‌گیری	۱۸
منابع و مآخذ	۱۸



تأملی بر تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری و پیامدهای آن

چکیده

اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی «دیوان عدالت اداری» را «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» تأسیس کرده است. در سال ۱۳۶۰ قانون دیوان عدالت اداری به تصویب مجلس رسید و حدود اختیارات و شیوه کار دیوان مذکور را مشخص کرد. این قانون در سال ۱۳۸۵ اصلاح شد که تغییراتی را نیز نسبت به قانون قبل دربر داشت. از جمله مهمترین این تغییرات تحدید صلاحیت این دیوان بود و مصوبات برخی از نهادها از رسیدگی در هیئت عمومی دیوان مستثنا شد. این نوشتار با بررسی سیر این تغییرات به ارزیابی حقوقی آن می‌پردازد.

مقدمه

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



این اساس دیوان عدالت اداری بر تمام مصوبات و تصمیمات واحدهای دولتی نظارت می‌کند و هرکس می‌تواند نسبت به ابطال آنها در دیوان عدالت اداری دادخواهی کند. در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز این حق به رسمیت شناخته شده بود و بر این اساس، شکایت از مصوبات کلیه نهادهای دولتی (اعم از قوه مجریه) در دیوان مورد قبول و رسیدگی قرار می‌گرفت. در سال ۱۳۸۵ که بازنگری کلی در قانون دیوان صورت گرفت، در تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان که به صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان می‌پرداخت، رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و مصوبات برخی از نهادها از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج شد. طبق تبصره مذکور «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 از شمول این ماده خارج است».

شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه‌ای در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ تصمیمات و آرای قطعی صادره در هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی مراکز آموزشی و پژوهشی را از شمول رسیدگی و شکایت در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی خارج کرده است. علاوه بر این دیوان عدالت اداری نیز از عبارت «تصمیمات قضایی قوه قضائیه» در تبصره مذکور برداشت نادرستی داشته و بر اساس آن، دیوان دیگر خود را برای رسیدگی به تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه صالح نمی‌داند.

در این نوشتار، به بررسی پیشینه تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان و مبنای آن پرداخته و مصوبه اخیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و نیز برداشت نادرست از صلاحیت دیوان در مورد رسیدگی به تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.



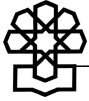
۱. پیشینه تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری

در اصول یکصدوهفتادم و یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی برای رسیدگی دیوان عدالت اداری بر مصوبات واحدهای دولتی، قیدی وجود ندارد. بر همین اساس، در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز مصوبات تمامی واحدهای دولتی، مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داشت و از این رو عملاً نیز علاوه بر مصوبات قوه مجریه، مصوبات و بخشنامه‌های قوه قضائیه، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شوراهای اسلامی شهر در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گرفته و بعضاً ابطال شده است. برخی از این موارد ابطال به شرح زیر است:

الف) ابطال بخشنامه‌های قوه قضائیه

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد زیر بخشنامه‌های قوه قضائیه را ابطال کرده است:

۱. بخشنامه شماره ۲/۱۶۰۲/۲۶۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۷ معاون طرح‌ها و برنامه‌های قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ طی دادنامه شماره ۱۸۵،
۲. بخشنامه شماره ۱/۳۴/۴۵۴۱ مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۸ سازمان ثبت اسناد و املاک در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۲۶ طی دادنامه شماره ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴،
۳. بخشنامه شماره ۱/۳۴/۲۶۸۷ مورخ ۱۳۸۲/۹/۲۴ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۵ طی دادنامه شماره ۲۲۴-۲۲۵-۲۲۶،
۴. بند «۳» از ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده واحده قانون اصلاح مقررات مربوط



- به طلاق مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۲ قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۳ طی دادنامه شماره ۳۶،
۵. بند «۴» ماده (۱۶۹) آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶ قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ دادنامه شماره ۴۳۵،
۶. مواد (۱) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۶ قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۳۱ طی دادنامه شماره ۱۳۷.

ب) ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

در موارد زیر نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را به علت مغایرت با قانون عادی و اساسی، ابطال کرده است:

۱. مصوبات جلسات ۳۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۴/۳، ۴۷۲ و ۴۷۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۳ و ۵۱۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۱ طی دادنامه شماره ۱۹۰،
۲. مصوبه یکصدوهشتادویکمین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع اصلاح بندهای «۴» و «۵» و «۶» ماده (۲) قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور در تاریخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ طی دادنامه شماره ۱۹۷،
۳. بندهای «۱»، «۲»، «۳»، «۴» و «۵» مصوبه جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۲ طی دادنامه شماره ۱۱۷،
۴. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجو در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۹ طی دادنامه شماره ۲۹۷-۲۹۸-۲۹۹-۳۰۰.



ج) ابطال مصوبات شوراهای شهر

مواردی نیز در آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وجود دارد که مصوبات شوراهای شهر ابطال شده است. از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. مصوبه بیست و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۹ شورای اسلامی شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۲۵ طی دادنامه شماره ۴۳۷-۴۳۸،

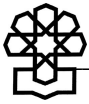
۲. مصوبه شماره ۶۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۶ شورای اسلامی شهر طرقلبه در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ طی دادنامه شماره ۱۴۷۵،

۳. مصوبات شماره - ۱۶۶۴ش/الف مورخ ۱۳۸۶/۵/۱۸ و ۱۲۸۶۸ش/الف مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۲ و ۱۴۳۹۱ش/الف مورخ ۱۳۸۴/۸/۲۳ و بند «ب» ۱۳۵۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۴ شورای اسلامی شهر شیراز در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۹ طی دادنامه شماره ۲۱۸.

آنچه می‌توان از مطالب فوق استنباط کرد این است که عملاً رسیدگی در دیوان عدالت اداری، محدود به مصوبات قوه مجریه نبوده و سایر واحدهای دولتی (شوراهای اسلامی شهر، قوه قضائیه، شورای عالی انقلاب فرهنگی) را نیز در بر گرفته است.

روند خروج واحدهای دولتی از صلاحیت دیوان از نظریه تفسیری شورای نگهبان در پاسخ به سؤال رئیس قوه قضائیه در مورد اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی آغاز شد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ اعلام کرد: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل «قوه مجریه» است.»^۱ در پی این نظریه، هیئت

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۶، ص ۲۳۱.



عمومی دیوان عدالت اداری خود را برای رسیدگی به شکایات علیه بخشنامه‌های قوه قضائیه صالح ندانست و در موارد متعددی این مطلب را اعلام کرد. از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^۱

۱. تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۴ طی نامه شماره ۸۲۲،

۲. تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۴ طی نامه شماره ۸۲۶،

۳. تاریخ ۱۳۸۴/۱۲/۱۴ طی نامه شماره ۸۲۴.

البته این رویه هیئت عمومی دیوان قابل نقد است، چراکه در نظریه تفسیری شورای نگهبان، در مورد «صلاحیت دیوان عدالت اداری» اظهار نظر نشده، بلکه صرفاً در مورد «واحدهای دولتی» مذکور در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی صحبت شده و آن را ناظر به قوه مجریه دانسته است. با توجه به اینکه مبنای تشکیل دیوان عدالت اداری، اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است و در نظریه تفسیری شورای نگهبان به تصریح در مورد اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی اظهار نظر شده و نه اصل یکصد و هفتاد و سوم، بنابراین قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری، که در اصل یکصد و هفتاد و سوم، تعیین شده است، کماکان باقی است و نظریه شورای نگهبان متعرض آن نشده است.

به هر حال، نظریه تفسیری شورای نگهبان در عمل، صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود کرد، البته فقط در مورد بخشنامه‌های قوه قضائیه و نه در سایر موارد و لذا همان‌طور که اشاره شد، مصوبات شوراهای شهر که زیرمجموعه قوه قضائیه

۱. قابل ذکر است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حداقل در یک مورد برخلاف این رویه عمل کرده است: دادنامه شماره ۱۸۵ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰.



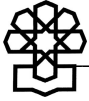
محسوب نمی‌شوند، کماکان در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گرفته و بعضاً ابطال می‌شوند.

در قانون جدید دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ بود که صلاحیت دیوان عدالت اداری به‌نحو کاملاً مشهودی محدود شد.

در مصوبه اولیه مجلس در این مورد، صلاحیت دیوان، تمامی واحدهای دولتی (به معنای عمومی و اعم از قوه مجریه) را دربر می‌گرفت. ولی این مصوبه با ایراد شورای محترم نگهبان روبرو شد. این شورا، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر واحدهای خارج از قوه مجریه را مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری ندانست و مصوبه مجلس را مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی اعلام کرد.^۱ تبصره کنونی ماده (۱۹) در این مرحله و در جهت رفع ایراد شورای نگهبان، به قانون دیوان عدالت اداری اضافه شد.

ذکر این نکته در مورد «مؤسسات عمومی غیردولتی» نیز لازم است که خارج دانستن مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی از شمول صلاحیت دیوان توسط شورای نگهبان با رویه این شورا کاملاً مغایر است. چراکه مجلس در تاریخ ۱۳۷۴/۷/۱۹ در «قانون تفسیر ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» صراحتاً مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را مشمول صلاحیت دیوان دانست و شورای نگهبان نیز آن را مغایر قانون اساسی اعلام نکرد.

۱. ر.ک. به نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس مجلس شورای اسلامی به شماره ۸۴/۳۰/۱۴۳۰۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹.



۲. بررسی تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری

همان‌طور که گفته شد در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، برای صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات واحدهای دولتی، قیدی نیامده است و به همین دلیل بود که در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز هیچ یک از واحدهای دولتی اعم از قوای سه‌گانه، از شمول صلاحیت دیوان خارج نشده بودند و عملاً هم دیوان مبادرت به رسیدگی و ابطال مصوبات و بخشنامه‌های اجرایی و اداری قوه قضائیه، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شوراهای شهر کرده است. ولی در تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵، مصوبات برخی از نهادها از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خارج شده است. طبق این تبصره «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 از شمول این ماده خارج است».

بررسی تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری و استثنا کردن مصوبات چند نهاد از شمول صلاحیت دیوان^۱ را با نگاهی به هریک از نهادهای مذکور در این تبصره پی می‌گیریم:

تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه: با استفاده از مفهوم مخالف این عبارت

۱. لازم به ذکر است که تبصره مورد بحث، ذیل ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری بوده و صرفاً به اختیارات و صلاحیت هیئت عمومی دیوان اشاره دارد و نه شعب دیوان. لذا مواردی که در صلاحیت شعب دیوان است (مانند رسیدگی به شکایات مستخدمان هریک از این نهادها از تصمیم آن نهاد در مورد آنها) در این تبصره مدنظر نیست.



می‌توان گفت که رسیدگی به تصمیمات « غیر قضایی » قوه قضائیه (آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها) در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. البته دلیل خروج تصمیمات قضایی از دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری روشن است، چراکه مراجع نظارتی و کنترلی این‌گونه تصمیمات، مشخص است و دادگاه‌های تجدیدنظر و دیوان عالی کشور به این مهم می‌پردازند. لذا ایرادی بر این قسمت از تبصره ماده (۱۹) وارد نیست هرچند در عمل، دیوان عدالت اداری با تفسیر نادرستی از آن، دیگر خود را برای رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری و اجرایی قوه قضائیه صالح نمی‌داند.

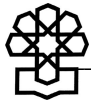
مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان: وظیفه شورای نگهبان نظارت بر مصوبات مجلس از حیث مغایرت با قانون اساسی و شرع^۱، تفسیر قانون اساسی^۲ و نیز نظارت بر انتخابات^۳ است. در این موارد، قوانینی وجود دارد که حیطه کار شورای نگهبان را مشخص کرده و شورا نیز براساس آنها به انجام وظایف خود پرداخته است. در مورد صلاحیت نخست شورای نگهبان (نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع) در قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت رفع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان پیش‌بینی شده است. در مورد تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات نیز شورا مرجع نهایی بوده و تصمیمات او قطعی تلقی می‌شود. بنابراین موضوعی برای شکایت از تصمیمات شورا از این جهات در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

از حیث عملی نیز قبل از تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵

۱. اصل (۹۱) قانون اساسی.

۲. اصل (۹۸) قانون اساسی.

۳. اصل (۹۹) قانون اساسی.



نمونه‌ای وجود نداشته که کسی از تصمیمات و مصوبات شورای نگهبان به دیوان عدالت اداری شکایت کرده باشد. البته شکایت از تصمیمات اداری شورا در شعب دیوان عدالت اداری از شمول این بحث خارج است.

مصوبات و تصمیمات مصوبات و مجمع تشخیص مصلحت نظام: وظایف این

مجمع در اصل یکصد و دوازدهم و سایر اصول قانون اساسی از جمله اصول یکصد و دهم و یکصد و هفتاد و هفتم معین شده است. نظر به اینکه مجمع تشخیص در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان و ارائه مشورت به رهبری بوده و لذا تصمیمات وی علی‌القاعده باید قطعی تلقی شود، شکایت از تصمیمات آن در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موضوعاً منتفی است.

از حیث عملی نیز در موضوعات فوق‌الذکر شکایتی به دیوان عدالت اداری صورت نگرفته است.

قابل ذکر است که تصمیمات اداری مجمع تشخیص مصلحت نیز در شعب دیوان عدالت اداری قابل شکایت بوده و این موضوع از شمول بحث حاضر خارج است.

مصوبات و تصمیمات مجلس خبرگان: مجلس خبرگان که براساس اصل

یکصد و هشتم قانون اساسی تشکیل شده، وظیفه انتخاب رهبر و نظارت بر او را برعهده دارد و تصویب قوانین مربوط به خود را نیز براساس اصل فوق‌الذکر عهده‌دار است.^۱ مجلس خبرگان در وظیفه‌ای که به آن محول شده، مرجع نهایی تلقی می‌شود.

۱. براساس اصل یکصد و هشتم قانون اساسی «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنها برای نخستین دوره باید به‌وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون ... در صلاحیت خود آنان است.»



عملاً نیز تاکنون شکایتی از تصمیمات مجلس خبرگان به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صورت نگرفته است.

نکته‌ای که در مورد نهادهای قبل گفته شد، در مورد مجلس خبرگان نیز صادق بوده و تصمیمات اداری این مجلس، قابل شکایت در شعب دیوان عدالت اداری است.

مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی: این شورا که براساس اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی تشکیل شده است، وظایف مقرر در این اصل را برعهده دارد. از آنجا که براساس ذیل اصل مذکور، مصوبات این شورا باید به تأیید مقام رهبری برسد و پس از آن لازم‌الاجرا می‌شود، می‌توان گفت که مقام رهبری شخصاً نظارت بر مصوبات شورا را بر عهده دارد.

در عمل نیز تا به حال شکایتی از مصوبات این شورا به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صورت نگرفته است.

همان‌طور که قبلاً نیز گفته شد، تصمیمات اداری شورای مذکور در شعب دیوان عدالت اداری قابل شکایت است و مشمول حکم تبصره ماده (۱۹) دیوان نیست.

مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی: مبنای تشکیل این شورا فرمان امام خمینی (ره) در ۱۹ آذر ۱۳۶۳ است که پس از آن نیز با فرمان مقام معظم رهبری به فعالیت خود ادامه داد. شورای عالی انقلاب فرهنگی در مدت فعالیت خود مصوبات بسیاری داشته که البته بسیار هم مورد مناقشه بوده است.

قبل از سال ۱۳۸۵ (تغییر قانون دیوان عدالت اداری) چند مصوبه این شورا توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به علت مغایرت با قانون اساسی و عادی ابطال شد، ولی پس از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ و تبصره ماده (۱۹)



این قانون، در موارد متعددی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را به استناد تبصره فوق‌الذکر رد کرده و در صلاحیت خود ندانسته است. از جمله می‌توان به دادنامه شماره ۸۸۶ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۸ اشاره کرد که در آن هیئت عمومی دیوان عدالت، تقاضای ابطال مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی را به استناد تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان رد کرد.

این مسئله که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در موارد متعددی توانسته به حقوق افراد تجاوز کرده و با قوانین مختلف مغایرت داشته باشد، نشان می‌دهد که باید بر مصوبات آن نظارت شود. قابل ذکر است که در مصوبات این شورا، گاه علاوه بر مغایرت با قوانین عادی، مغایرت با قانون اساسی نیز وجود داشته است که همین مسئله موجب ابطال مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی شده است. ولی متأسفانه با تصویب تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان و خروج مصوبات این شورا از شمول صلاحیت دیوان، امکان ابطال مصوبات این شورا که با قانون مغایرت دارد، از دیوان عدالت اداری سلب شد.

نکته‌ای که در این میان نشانگر نادرست بودن استثنا کردن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری است، مصوبه شماره ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ شورای مذکور است. طبق این مصوبه «آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله: تصمیمات و آراء نهایی هیئت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و



همچنین تصمیمات و آرای نهایی درخصوص بازنشستگی، ارتقا، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود.

تبصره- در هریک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هیئتی به عنوان مرجع نهایی به منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آرا و تصمیمات هیئت‌ها و کمیته‌های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیئت‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیئت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید.

چند نکته مهم در مورد این مصوبه وجود دارد:

۱. پیش از این، شورای عالی انقلاب فرهنگی در دو مصوبه خود مفاد مشابه این مصوبه را بیان داشته بود. مورد اول در تاریخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ بود که براساس آن «مقرر می‌گردد که به دیوان عدالت اداری، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و بازرسی کل کشور اعلام شود که احکام نهایی صادر شده توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی براساس مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است و با توجه به اظهارنظر حضرت امام امت نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، نهادهای مذکور نبایستی با این مصوبات مخالفت نمایند و احکام



مذکور را مورد سؤال و تردید قرار دهند»^۱ در تاریخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ مصوبه مشابهی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسید که بر اساس آن «احکام و آرای تنبیهی صادره از کمیته انضباطی دانشگاه‌ها، غیرقابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است»^۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۹ طی دادنامه شماره ۲۹۷-۲۹۸-۲۹۹-۳۰۰ رأی به ابطال این مصوبه صادر کرد. رأی هیئت عمومی در این باره بسیار جالب توجه است و لذا عیناً نقل می‌شود:

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت قاعده تفکیک و استقلال قوای مقننه، مجریه و قضائیه از یکدیگر، وضع قانون در عموم مسائل را به شرح دو اصل (۵۸) و (۷۱) به مجلس شورای اسلامی و در حد مقرر در اصل (۱۱۲) به مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص داده است که با این وصف اطلاق قانون و یا تعمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه سایر واحدهای دولتی از جمله مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنای حقوقی و جاهت قانونی ندارد و این قبیل مصوبات از مقوله تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی محسوب می‌شود و در صورت عدم مخالفت با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه، معتبر و متبع است. همچنین قانون اساسی با تأسیس مرجع قضایی نوین دیوان عدالت اداری به شرح اصل یکصد و هفتاد و سوم رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان را در صلاحیت دیوان مذکور قرار داده و حدود صلاحیت و اختیارات آن را به حکم قانونگذار موکول کرده است که براساس آن قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ

1. <http://www.iranculture.org/provs/view.php?id=151>

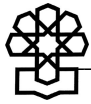
2. <http://www.iranculture.org/provs/view.php?id=1117>



۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب رسیده و به موجب ماده (۱۱) این قانون رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به مصوبات و نظامات دولتی و تصمیمات و آرای قطعی مراجع غیرقضایی از قبیل دادگاه‌های اداری، شوراها، کمیسیون‌ها و هیئت‌ها از جهات مقرر در قانون از جمله تکالیف دیوان اعلام شده است.

نظر به اینکه فرمان مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ حضرت امام خمینی (رضوان الله تعالی علیه) مفید جواز وضع ضوابط و قواعد خاص به منظور تنظیم و تنسيق امور مربوط به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و نحوه گزینش و امور انضباطی دانشجویان است و متضمن اذن وضع مقررات خارج از حدود امور مذکور و یا مغایر قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله سلب حق رسیدگی به شکایات توسط مراجع قضایی و نفی صلاحیت آنان نمی‌باشد، مصوبه هشتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر سلب حق تظلم و دادخواهی به مرجع قضایی صالح درخصوص مورد و نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات نسبت به احکام هیئت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان مغایر اصول و مواد قانونی فوق‌الذکر تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری دو مصوبه مذکور ابطال می‌گردد».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رأی خود، مصوبات مذکور شورا را نوعی قانونگذاری دانسته و خلاف اصول پنجاه‌هشتم و هفتادویکم قانون اساسی اعلام و لذا آنها را ابطال کرده است.



۲. در وبسایت شورای عالی انقلاب فرهنگی^۱ و نیز نرم‌افزار لوح حق که این مصوبه ذکر شده است، ذیل عنوان «شرح» آمده است: «شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲، بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری، ماده واحده «خروج تصمیمات صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» را به شرح ذیل تصویب نمود...». این جملات نشانگر این مطلب است که خود دیوان عدالت اداری، پیشنهاددهنده مصوبه شورا بوده است. ولی مشخص نیست که دیوان به چه حقی و با استناد به چه قانونی چنین پیشنهادی را ارائه و براساس آن صلاحیت قانونی خود را از خویش سلب کرده است.

۳. ورود به ماهیت مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، نشان می‌دهد که این مصوبه علاوه بر مغایرت با اصول پنجاه‌هشتم و هفتادویکم قانون اساسی که در رأی دیوان عدالت نیز مورد اشاره قرار گرفته است، با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی در مورد صلاحیت دیوان عدالت اداری و نیز اصل سی و چهارم قانون اساسی درباره حق دادخواهی نیز مغایر است. توضیح آنکه براساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و مصوبات واحدهای دولتی صلاحیت دارد و از آنجا که وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها از مصادیق بارز واحدهای دولتی هستند - حتی اگر واحد دولتی را منحصر در قوه مجریه بدانیم - نمی‌توان شکایت از

1. <http://www.iranculture.org/provs/view.php?id=1629>



تصمیمات آنها را از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری مستثنی کرد.

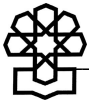
از سوی دیگر براساس اصل سی و چهارم قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع کند. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.» دیوان عدالت اداری، دادگاه صالح برای رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و مصوبات واحدهای دولتی است و قانون اساسی (اصل یکصد و هفتاد و سوم) و قانون عادی (قانون دیوان عدالت اداری) این دیوان را به رسمیت شناخته است. از این رو مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی که مسلماً «قانون» نیست، نمی‌تواند به قانون اساسی، استثنا وارد کرده و حق دادخواهی را از افراد سلب کند.

۴. شورای عالی انقلاب فرهنگی دارای اختیارات مشخصی است که توسط خود این شورا به تصویب رسیده است.^۱ این اختیارات شامل مواردی همچون سیاستگذاری می‌شود. ولی مصوبه مورد بحث، در قلمرو هیچ یک از آن اختیارات نمی‌گنجد و به فرض صحت محتوای مصوبه مذکور از نظر حقوقی، شورا در این مصوبه از اختیارات خود تجاوز کرده است.

۵. تبصره مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز نمی‌تواند مشکلی را رفع کند. چراکه مرجع مذکور در تبصره، صرفاً مرجعی اداری خواهد بود که اصولاً از تصمیم آن هم می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد.

در نتیجه می‌توان گفت که مستثنی کردن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از

۱. «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی»، مصوب ۱۳۷۶/۸/۲۰.



شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نه از نظر قانونی موجه است و نه از نظر اصول حقوقی و حفظ حقوق مردم.

نتیجه‌گیری

با تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ در اختیارات و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری محدودیت‌هایی ایجاد شد که نمی‌توان آن را با اصول حقوقی توجیه کرد. آنچه در این میان بیش از همه جلب توجه می‌کند، تبصره ماده (۱۹) این قانون است که عملاً نیز اشکالاتی را ایجاد کرده و باعث تضییع حقوق افراد شده است. از این رو لازم است جهت رفع این محدودیت‌ها از اختیارات و صلاحیت دیوان عدالت اداری، گام‌های تقنینی برداشته شده و دیوان مذکور به جایگاه اصلی خود که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تبیین شده است، بازگردد.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۶.
۲. سایت «شورای عالی انقلاب فرهنگی» به آدرس:
<http://www.iranculture.org>
۳. نرم‌افزار لوح حق نسخه ۱۶ اردیبهشت ۱۳۸۸.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۹۹۳

عنوان گزارش: تأملی بر تبصره ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری و پیامدهای آن

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

تهیه و تدوین: سیدمحمدهادی راجی

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: محمد دهقان (عضو هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: محمد بهادری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. صلاحیت

۲. دیوان عدالت اداری

۳. دولت

۴. هیئت عمومی دیوان

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۹/۱۴