

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«لایحه تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری»  
(اعاده شده از شورای نگهبان)

مشخصات لایحه

دوره هشتم - سال اول

مقدمه

لایحه تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری که پس از بررسی و تصویب در کمیسیون قضایی و حقوقی به صحن علنی مجلس ارائه و مورد تصویب نمایندگان قرار گرفت، در مواردی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است که در ادامه به بررسی ایرادات پرداخته و پیشنهاد اصلاحی ارائه می‌گردد.

شماره ثبت:

۲۴۴

شماره چاپ:

۴۶۷

تاریخ چاپ:

۱۳۸۷/۹/۲۵

بررسی ایرادات شورای نگهبان

۱. براساس ماده (۲) مصوبه «تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان، به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود». این عبارت در ماده (۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز آمده است. با این حال شورای نگهبان این بار عبارت مذکور را تحدیدکننده اختیارات رئیس قوه قضائیه دانسته است. برای رفع ایراد گرفته شده پیشنهاد می‌شود عبارت «توسط» جایگزین عبارت «به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب» شود.

۲. طبق ماده (۴) مصوبه «قضات دیوان ... به پیشنهاد رئیس دیوان و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند». این حکم نیز در ماده (۴) قانون مصوب سال ۱۳۸۵ آمده است. با وجود این شورای نگهبان این حکم را نیز محدودکننده اختیارات رئیس قوه قضائیه دانسته است. برای رفع این ایراد پیشنهاد می‌شود عبارت «به پیشنهاد رئیس دیوان» از این ماده حذف شود.

۳. در ماده (۱۰) مصوبه به صلاحیت‌های شعب دیوان اشاره شده است. در این ماده به شکایت علیه تصمیمات «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه مؤسسات وابسته به آنها و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است» اشاره شده که شورای نگهبان آن را مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. مشابه این عبارت در ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت مصوب ۱۳۸۵ نیز وجود دارد که البته در آن زمان به علت اختلاف مجلس و شورای نگهبان، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است. از آنجا که درحال حاضر نیز این صلاحیت برای دیوان به رسمیت شناخته شده و اعمال می‌شود، پیشنهاد می‌شود همانند قانون سال ۱۳۸۵ بر این حکم اصرار شود تا توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف صورت گیرد.

۴. در بند «۱» ماده (۱۲) مصوبه تأکید شده که هیئت عمومی دیوان صلاحیت ابطال مصوبات خلاف قانون اساسی را نیز داراست. شورای نگهبان این امر را مغایر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی دانسته است. در آن اصل اختیار ابطال مقررات مغایر «قوانین و مقررات اسلامی» به دیوان عدالت اداری اعطا شده است که ظاهراً شورای محترم نگهبان، واژه «قوانین» را صرفاً ناظر به قوانین عادی می‌داند و قانون اساسی را از شمول این واژه خارج می‌شمارد. فارغ از صحت این برداشت از قانون اساسی که به نظر می‌رسد تقیید قانون اساسی است، از آنجا که هیچ مرجعی برای ابطال مصوبات مغایر با قانون اساسی وجود ندارد، درحالی که لازم است مصوبات دولتی مغایر قانون اساسی ابطال شود، پیشنهاد می‌شود بر این بند اصرار شود.

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۹۵۱۳-۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۶/۲۶

۵. در تبصره «۲» ماده (۱۲) مصوبه، به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت در ابطال آن دسته از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که خارج از صلاحیت این شورا و بر خلاف قوانین می‌باشد، اشاره شده است. شورای نگهبان این امر را مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی ناظر بر ولایت مطلقه فقیه و اصول یکصد و هفتاد و یک و یکصد و هفتاد و دو سوم قانون اساسی اعلام کرده است. در این مورد قابل ذکر است که اولاً شورای عالی انقلاب فرهنگی هر چند به موجب حکم ولی فقیه تشکیل شده است، ولی در هیچ‌جا اجازه خروج از صلاحیت به این شورا داده نشده است. ضمن اینکه مصوبات این شورا به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسد و ایشان صرفاً اعضای آن را تعیین می‌کنند، ولی مصوبات آن را تنفیذ یا تأیید نمی‌کنند. ثانیاً گاه مصوباتی از این شورا دیده شده که کاملاً خارج از صلاحیت این شورا (که البته این صلاحیت نیز توسط خود این شورا تعیین شده است) بوده و صراحتاً اصلاح قوانین مجلس بوده است. مثال اعلائی این امر مصوبه این شورا در سال ۱۳۸۷ است که براساس آن صلاحیت دیوان عدالت اداری محدود شد. طبق این مصوبه «آن دسته از تصمیمات و آرای 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 آرای نهایی هیئت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آرای نهایی در خصوص 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». ثالثاً قبل از تصویب قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ چندین مصوبه این شورا به دلیل مغایرت با قوانین و خروج از صلاحیت، توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است. از جمله مصوبه‌ای مشابه مصوبه فوق‌الاشاره است که در سال ۱۳۷۸ در هیئت عمومی دیوان عدالت ابطال شد. لذا به نظر می‌رسد که مغایرتی بین تبصره «۲» ماده (۱۲) مصوبه با قانون اساسی وجود ندارد و لذا پیشنهاد می‌شود بر این مصوبه اصرار شود.

۶. در تبصره «۳» ماده (۱۲) مصوبه، به امکان شکایت از تصمیمات اداری قوه قضائیه و سازمان‌های تابعه آن در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره شده است. شورای نگهبان بر این اساس که صلاحیت دیوان عدالت اداری را صرفاً ناظر به رسیدگی به تصمیمات قوه مجریه می‌داند، این تبصره را مغایر اصول یکصد و هفتاد و یک و یکصد و هفتاد و دو سوم قانون اساسی اعلام کرده است. فارغ از اینکه این برداشت از قانون اساسی صحیح است یا خیر، این ایراد شورای نگهبان در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز وجود داشت و در نهایت توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصمیرگیری شد. لذا پیشنهاد می‌شود تصمیم نهایی در اینجا نیز به مجمع مذکور واگذار شود.

۷. بخشی از مواد (۱۰) و (۱۲) مصوبه تغییر مواد (۱۳) و (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ است. از آنجا که مواد اخیرالذکر توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده و تغییر آن مستلزم گذشت زمان و تغییر مصلحت است، شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی دانسته است. با توجه به نکاتی که در بالا در مورد این مواد گفته شد، پیشنهاد می‌شود تعیین تکلیف نهایی این مواد به مجمع تشخیص مصلحت واگذار شود.

۸. در ماده (۱۲) مصوبه به صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت در صدور رأی وحدت رویه اشاره شده و در مواد (۹۰) و (۹۱) تفصیل آن بیان شده است. شورای نگهبان صدور رأی وحدت رویه مطابق نظر اکثریت را در صورتی که خلاف موازین شرعی باشد، مغایر موازین شرعی اعلام کرده است. مشابه این ایراد در مورد ماده (۲۷۰) قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری (مصوب ۱۳۷۸) نیز توسط شورای نگهبان مطرح شده است. در آن ماده، مجلس عبارت «رأی اکثریت که مطابق موازین شرعی باشد ملاک عمل خواهد بود» را به قانون افزود و همین امر ایراد شورا را مرتفع نمود. این‌گونه رفع ایراد، هر چند مغایرت اعلامی را مرتفع می‌کند، ولی این ابهام را ایجاد خواهد کرد که مشخص نیست مرجع تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با شرع کیست. لذا پیشنهاد می‌شود برای رفع ایراد شورای نگهبان، عبارت زیر به‌عنوان ماده (۹۲) افزوده شود: «آرای وحدت رویه و ایجاد رویه موضوع مواد (۹۰) و (۹۱) جهت اعمال نظارت شرعی وفق ذیل اصل چهارم قانون اساسی برای فقهای شورای نگهبان ارسال می‌شود. فقهای شورای نگهبان ظرف ۲۰ روز در مورد مغایرت یا عدم مغایرت رأی صادر شده با شرع اظهار نظر می‌کنند. در صورت عدم اظهار نظر فقهای شورای نگهبان در مدت مذکور، رأی مزبور لازم‌الاجرا می‌شود. در صورتی که فقهای شورای نگهبان بعد از مدت مذکور، مغایرت رأی صادر شده را با شرع اعلام نمایند، رأی مذکور کان لم یکن تلقی شده و پرونده‌هایی که قبلاً در شعب براساس آن رأی اتخاذ تصمیم شده باشد براساس ذیل ماده (۹۰) قابل تجدیدنظرخواهی است».

۹. در تبصره «۲» ماده (۱۶) مصوبه در مورد مهلت شکایت از آرای مراجع اداری در دیوان عدالت تعیین تکلیف شده است. از آنجا که تا به حال چنین مهلتی وجود نداشته، این ابهام از نظر شورای نگهبان وجود دارد که آرای که تا به حال صادر شده، چه حکمی دارد و اشخاصی که قبلاً حق شکایت داشته‌اند با تصویب این لایحه آیا حق شکایت‌شان محفوظ می‌ماند یا خیر؟ برای رفع این ابهام، پیشنهاد می‌شود که عبارت «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون» به صدر این تبصره افزوده شود تا در نتیجه، این تبصره عطف به‌ماسبق نشود.

۱۰. در ماده (۱۸) مصوبه به شرایط دادخواست اشاره شده و در بند «ب» قید شده که مشخصات طرف شکایت نیز باید در دادخواست قید شود. در جزء «۱» این بند ذکر «نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت» لازم شمرده شده است. شورای نگهبان در مواردی که امکان معرفی کارمند دولت به این نحو میسر نباشد، ولی وی قابل شناسایی باشد، این جزء را مغایر شرع و مغایر اصل سی‌وچهارم قانون اساسی مبنی بر حق دادخواهی دانسته است. برای رفع این ایراد پیشنهاد می‌شود عبارت «در صورت امکان» به ذیل این جزء افزوده شود. ضمن اینکه برای جلوگیری از کاربرد سلیقه‌ای این جزء در دیوان عدالت، پیشنهاد می‌شود متن زیر به‌عنوان تبصره به این ماده افزوده شود: «عدم رعایت جزء «۱» بند «ب» این ماده موجب رد دادخواست نمی‌شود».

۱۱. در تبصره «۲» ماده (۲۰) مصوبه قید شده است در صورتی که شاکی نتواند اسناد و مدارک را به صورت گواهی شده به دیوان ارائه دهد، مدارک تصدیق نشده را به دیوان می‌دهد و دیوان تصدیق این اسناد را از واحد مربوطه می‌خواهد. شورای نگهبان این امر را خلاف شرع دانسته است. به‌نظر می‌رسد برداشت شورای نگهبان از این تبصره صحیح نبوده است.

۱۲. در ماده (۲۷) مصوبه به رد دادخواست فاقد نام و اقامتگاه شاکی توسط مدیر دفتر اشاره شده است. دلیل این امر نیز عدم قابلیت پیگیری دادخواست فاقد مشخصات شاکی است. با وجود این، شورای نگهبان این امر را مغایر شرع دانسته است. به‌نظر می‌رسد مقصود شورای نگهبان بند «۱» ماده (۸۲) بوده است که ناظر به رد درخواست ابطال مصوبات در هیئت عمومی بوده و اصولاً نیازی به نام و مشخصات شاکی در هیئت عمومی نمی‌باشد. لذا پیشنهاد می‌شود بند مذکور حذف شده و در صدر بند «۳» عبارت «در مورد بندهای «ب» تا «ت» جایگزین عبارت «در سایر موارد» شود.

۱۳. ماده (۲۹) دادخواست‌های فاقد امضا را فاقد اعتبار اعلام کرده و حکم به بایگانی کردن آن داده و برای اطلاع شاکی از این امر، اطلاع به شاکی را نیز الزام نموده است. پیشنهاد می‌شود در مورد این نقص دادخواست نیز حکمی همانند سایر نقایص محسوب شود و ماده (۲۹) حذف شده و ماده (۲۸) اصلاح شود. شورای نگهبان در نامه خود به ماده (۶۰) نیز اشاره کرده که ظاهراً مقصود بند «۲» ماده (۸۲) بوده است. این ماده ناظر به درخواست‌هایی است که باید در هیئت عمومی دیوان مطرح شود. از آنجا که اصولاً نیازی به شناخت درخواست‌کننده ابطال مصوبات در هیئت عمومی نیست، پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.

۱۴. در ماده (۳۶) مصوبه به صدور دستور موقت اشاره شده، ولی اجرای دستور موقت منوط به تأیید رئیس دیوان شده است. شورای نگهبان این امر را مغایر شرع اعلام کرده، زیرا قاضی مستقل است و حکم قضایی وی باید بدون قید و شرط اجرا شود. برای رفع ایراد شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود عبارت «اجرای دستور موقت مستلزم تأیید رئیس دیوان است» حذف شود.

۱۵. ماده (۸۵) مصوبه به هیئت‌های تخصصی و کارکرد آن در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرده است. ایراد شورای نگهبان در این ماده به لزوم ارجاع موارد ناظر به مغایرت با شرع در دیوان عدالت به شورای نگهبان باز می‌گردد و از ماده فوق این‌طور برداشت کرده که شکایات ناظر به مغایرت با شرع، به شورای نگهبان ارجاع نمی‌شود. از طرف دیگر شورای نگهبان به اصل «هیئت تخصصی» ایراد وارد کرده است و به‌علاوه، واگذاری تعیین تعداد و اعضا و نحوه رسیدگی به آیین‌نامه را مغایر اصل هشتادوپنجم اعلام نموده است. لذا پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

۱۶. در ماده (۹۶) به آیین‌نامه‌ای که نحوه انشا و ابلاغ و اصلاح آرای هیئت عمومی و هیئت تخصصی را مشخص کرده، اشاره کرده است. شورای نگهبان این امور را تقنینی دانسته و واگذاری آن به آیین‌نامه را مغایر اصل هشتادوپنجم اعلام کرده است. از آنجا که این امور در همین قانون تعیین شده است، پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شورای نگهبان ایرادات متعددی را به مصوبه مجلس در خصوص تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری وارد کرده که در بالا به آنها اشاره شده و پیشنهاد‌های اصلاحی نیز ارائه شده است. تصویب این پیشنهادها به کمیسیون محترم پیشنهاد می‌شود.