

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

لایحه تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری که در 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 و مصوبات کمیسیون قضایی و حقوقی برای رفع آنها پرداخته می‌شود.

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. مصوبه کمیسیون که اختیار رئیس قوه قضائیه را در این امر به رسمیت شناخته رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

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 این وجود شورای نگهبان این حکم را نیز محدودکننده اختیارات رئیس قوه قضائیه دانسته است. مصوبه کمیسیون که اختیار رئیس قوه قضائیه را در این امر به رسمیت شناخته رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

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 تصویب شده است. مصوبه کمیسیون در این خصوص، هرچند که رافع ایراد شورای نگهبان به نظر نمی‌رسد (چراکه به دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرده که شامل مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز می‌شود و شمول نظارت بر این دستگاه‌ها مورد ایراد شورای نگهبان بوده است) ولی از آنجا که وجود این مقرر جهت تقویت نظارت بر دستگاه‌های عمومی و جلوگیری از تضییع حقوق لازم است، تصویب آن به مجلس محترم پیشنهاد می‌شود.

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 هفتاد و یکم قانون اساسی دانسته است. در آن اصل اختیار ابطال مقررات مغایر «قوانین و مقررات اسلامی» به دیوان عدالت اداری اعطا شده است که ظاهراً

۵. شورای محترم نگهبان، واژه «قوانین» را صرفاً ناظر به قوانین عادی می‌داند و قانون اساسی را از شمول این واژه خارج می‌شمارد. مصوبه کمیسیون در حذف عبارت «اعم از اساسی و عادی» رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

۶. 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 برخلاف 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 یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی اعلام کرده است. در این مورد قابل ذکر است که اولاً شورای عالی انقلاب فرهنگی هرچند 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. نمونه اعلای این امر مصوبه این شورا در سال ۱۳۸۷ است که بر اساس 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 امانا، 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 پیشنهاد می‌شود همان‌طور که کمیسیون تغییری در این تبصره نداده، مجلس محترم نیز بر این مصوبه اصرار نماید.

۷. 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 یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی اعلام کرده است. این ایراد شورای نگهبان در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز وجود داشت و در نهایت توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصمیم‌گیری شد. لذا پیشنهاد می‌شود همان‌طور که کمیسیون تغییری در این تبصره نداده، مجلس محترم نیز بر این مصوبه اصرار کرده و تصمیم نهایی در اینجا نیز به مجمع مذکور واگذار شود.

۸. 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 مجلس محترم همانند کمیسیون قضایی، تعیین تکلیف نهایی این مواد را به مجمع تشخیص مصلحت واگذار کند.

۹. 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 آیین 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 کرد. این‌گونه رفع ایراد، هرچند مغایرت اعلامی را مرتفع می‌کند ولی این ابهام را ایجاد خواهد کرد که مشخص نیست مرجع تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با شرع کیست. کمیسیون بدون ورود به این حیطة، بدون اصلاح مواد مذکور، بر مصوبه قبلی اصرار ورزیده است. با

توجه به اینکه ایراد شورا کاملاً وارد است و البته آرای وحدت رویه نیز شأنی همانند قانون دارد، لازم است راهکاری برای ورود شورای نگهبان برای جلوگیری از مغایرت احتمالی این آرا با شرع اندیشیده شود. 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 اظهارنظر می‌کنند. در صورت عدم اظهارنظر 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 کان‌لم‌یکن تلقی شده و پرونده‌هایی که قبلاً در شعب بر اساس آن رأی صادر شده باشد بر اساس ذیل ماده (۹۰) قابل تجدیدنظرخواهی است.

۱۰. 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 وجود دارد که آرای که تا به حال صادر شده، چه حکمی دارد. برای رفع این ابهام، کمیسیون عبارتی را به انتهای تبصره مذکور افزوده است که رافع ایراد شورای نگهبان به‌نظر می‌رسد و پیشنهاد می‌شود که مجلس محترم نیز آن را تصویب کند.

۱۱. 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. جزء «۱» این بند ذکر «نام و نام‌خانوادگی، 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، کمیسیون عبارتی را به جزء مذکور افزوده است که رافع ایراد شورای نگهبان به‌نظر می‌رسد و تصویب آن به مجلس محترم پیشنهاد می‌شود.

۱۲. در تبصره «۲» ماده (۲۰) مصوبه قید شده که در صورتی که شاکی نتواند اسناد و مدارک را به‌صورت گواهی شده به دیوان ارائه دهد، مدارک تصدیق نشده را به دیوان می‌دهد. شورای نگهبان این تبصره را نسبت به مواردی که ارائه تصویر سند نیز ممکن نباشد، مغایر شرع اعلام کرده است. مصوبه کمیسیون که این فرض را نیز پیش‌بینی کرده، رافع ایراد شورای نگهبان به‌نظر می‌رسد.

۱۳. 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. شورای نگهبان این امر را در مواردی که اقامه دعوا منوط به رعایت مهلت مشخصی باشد، مغایر شرع دانسته است. مصوبه کمیسیون مبنی بر افزودن عبارتی به ذیل ماده مذکور رافع ایراد شورای نگهبان به‌نظر می‌رسد.

۱۴. 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 کرده است. برای رفع این ایراد لازم است که در مورد این نقص دادخواست نیز حکمی همانند سایر نقایص محسوب شود و ماده (۲۹) حذف شده و ماده (۲۸) اصلاح شود. کمیسیون برای رفع این ایراد صرفاً ماده (۲۹) را حذف کرده ولی درخصوص این موضوع (دادخواست فاقد امضا) حکمی را بیان نکرده و از این حیث ناقص می‌باشد.

۱۵. 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 چراکه قاضی مستقل است و حکم قضایی وی باید بدون قید و شرط اجرا شود. ایراد شورای نگهبان کاملاً صحیح و وارد است ولی کمیسیون با توجه به مصالحی که درخصوص لزوم تأیید دستور موقت توسط رئیس دیوان دیده، در ماده مذکور تغییری نداده و بر آن اصرار کرده است.

۱۶. 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 بازمی‌گردد 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 و به علاوه، واگذاری تعیین تعداد و اعضا و نحوه رسیدگی به آیین‌نامه را مغایر اصل (۸۵) اعلام کرده است. این ایراد شورا کاملاً وارد است، ضمن اینکه اصل وجود چنین هیئت‌هایی با این اختیارات باعث می‌شود که این هیئت‌ها در مواردی جایگزین هیئت عمومی دیوان عدالت شده و البته امکان مداخله در آن افزایش یابد. ولی کمیسیون صرفاً تبصره «۱» این ماده را حذف کرده و با این امر با رفع ایراد شماره ۱۶ شورای نگهبان، بدون توجه به اشکالات ماهوی شورای نگهبان بر وجود این هیئت‌ها، بر مصوبه قبلی اصرار کرده است. بنابراین پیشنهاد می‌گردد جهت رفع کلیه ایرادات ماده (۸۵) حذف گردد.

۱۷. 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 قانون اساسی اعلام کرده است. کمیسیون برای رفع این ایراد، تصویب آیین‌نامه مذکور را به رئیس قوه قضائیه سپرده و یکی از احکامی را که قبلاً به آیین‌نامه سپرده شده بود، صریحاً طی یک ماده الحاقی بیان کرده است. این مصوبه رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

شورای نگهبان ایرادات متعددی را به مصوبه مجلس درخصوص تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری گرفته که در بالا به آنها اشاره شده و پیشنهادات اصلاحی نیز ارائه شده است. تصویب این پیشنهادها به مجلس محترم پیشنهاد می‌شود.