

اظهارنظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»

(ویرایش اول) - بخش نخست کلیات و مواد (۱) الی (۱۲)

مقدمه

«طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» که در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳ اعلام وصول شده بود پس از جلسات متعدد کارگروه و کمیسیون تخصصی مربوطه، در نهایت با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون محترم رسید. طرح مزبور علاوه بر اینکه در مقام رفع برخی ابهامات و ایرادات جزئی قانون مربوطه می‌باشد، حاوی محورهای مهمی است که تحقق آنها می‌تواند در راستای تحقق حاکمیت قانون در کشور و اجرای عدالت اداری محسوب شود. لذا در این گزارش ضمن اشاره به کلیات طرح حاضر به بررسی مواد آن خواهیم پرداخت.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۱۰

شماره چاپ:

۱۴۵۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۴/۱۹

کلیات

یکی از نهادها و تأسیسات حقوقی مهم که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول یکصدوهفتادم و یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی در راستای حاکمیت قانون پیش‌بینی شده دیوان عدالت اداری است که به نظارت قضایی و اعمال کنترل بر اعمال قوه مجریه می‌پردازد. بعد از تصریح قانون اساسی به دیوان عدالت اداری، اولین قانون مربوط به آن، مصوب سال ۱۳۶۰ است و علاوه بر آن در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ نیز قوانینی جدید، مربوط به دیوان عدالت اداری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

پس از گذشت ۶ سال از آخرین اراده قانونگذار در تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مشخص شدن کاستی‌های موجود در قانون فعلی از یک سو و پیچیده‌تر شدن تشکیلات و عملکرد دولت از سوی دیگر، لزوم اصلاح این قانون جهت تضمین حداکثری حاکمیت قانون در راستای حفظ حقوق عامه، ضروری به نظر می‌رسید. بر همین اساس، طرح پیش رو در چند محور و در راستای اصلاح قانون مذکور و رفع ایرادات و کاستی‌های آن ارائه شده است. این طرح با ارجاع به کمیسیون حقوقی و قضایی در کمیته مربوطه، مورد بررسی قرار گرفت و در نهایت مصوبه کمیته با اصلاحاتی مورد تصویب کمیسیون قرار گرفته است.

اولین و شاید مهم‌ترین اصلاحی که به موجب مصوبه کمیسیون در قانون فعلی صورت گرفته است، تبیین صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و اعلام شمول آن به رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات مؤسسات عمومی غیردولتی در شعب و همچنین امکان نظارت بر مصوبات غیر سیاستگذاری شورای عالی

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۵۷۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۵/۲۵

انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و مصوبات غیرقضایی رئیس قوه قضائیه در هیئت عمومی است. تصریح بر صلاحیت نظارت دیوان بر تصمیمات و اقدامات مؤسسات عمومی غیردولتی با توجه به اینکه این مؤسسات به عنوان یکی از بازیگران اصلی و مؤثر حوزه عمومی و صاحب قدرت، فعالیت می‌کنند می‌تواند گامی بلند در جهت حرکت به سمت قانونمداری هر چه بیشتر نهادهای عمومی باشد. اصلاح صورت‌گرفته دیگر، پیش‌بینی نهاد دادستان دیوان عدالت اداری و تعیین صلاحیت‌ها و اختیارات آن و امکان گزارش‌دهی نهادهای نظارتی و حتی مؤسسات مردم‌نهاد، در راستای صیانت از حقوق شهروندان در مقابل قدرت عمومی است که با توجه به اختیارات پیش‌بینی شده تا حدود زیادی می‌تواند با پایش عملکرد دولت و طرح دعوی در مواقع ضروری، از نقض حقوق عامه پیشگیری و با آن مقابله کند.

محور دیگر اصلاحات، تقویت و ارتقای کارآمدی نیروی انسانی نهاد دیوان عدالت اداری و استفاده از فارغ‌التحصیلان دکتری حقوق عمومی به دلیل تمرکز فعالیت دیوان در این زمینه است. اصلاح بعدی پیشنهادی نیز در خصوص تعیین سازوکار رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری و اجرای احکام صادره از دیوان به دلیل چالش‌ها و اختلاف‌نظرهای موجود در شیوه نظارت و مشکلات اجرای احکام است. سایر تغییرات پیشنهادی هم در جهت رفع اطاله دادرسی، پیشگیری و مبارزه با فساد در تشکیلات دیوان و رفع مشکلات اجرایی جهت تسهیل روند شکایت و نظارت قضایی دیوان بر قدرت عمومی است. در مجموع و با عنایت به مراتب مذکور، تصویب مصوبه کمیسیون با اصلاح برخی از مواد مصوبه، با رعایت ترتیب مندرج در آیین‌نامه داخلی مورد پیشنهاد است.

بررسی مواد

ماده (۱)

با توجه به طولانی بودن عنوان قانون و برخی ملاحظات دیگر نظیر ذکر احکامی در این قانون که مستقیماً می‌تواند ناظر به تشکیلات و آیین رسیدگی در دیوان نباشد، به موجب این ماده عنوان قانون از «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» به «قانون دیوان عدالت اداری» تغییر یافته است که تصویب آن مناسب به نظر می‌رسد.

ماده (۲) - موضوع اصلاح ماده (۳) و الحاق دو تبصره به آن

۱. دلیل پیشنهاد عبارت «ریاست مستشار دارای سابقه قضایی بیشتر» بر شعبه تجدیدنظر در صورت عدم حضور رئیس در تبصره «۱»، رفع مشکلات و ایرادات عملی موجود در جهت تسریع در رسیدگی در شعب دیوان بوده و تصویب آن فاقد اشکال به نظر می‌رسد.

۲. در خصوص تبصره «۲» الحاقی پیشنهادی، ذکر این نکته لازم است که با عنایت به اینکه مطابق بند «۲» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایت از کلیه آرای مراجع اختصاصی اداری را بر عهده دارد و از طرف دیگر به دلیل آنکه در بسیاری از موارد رسیدگی مراجع مزبور مانند هیئت‌های تشخیص و هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما یا هیئت حل اختلاف مالیاتی بدوی و تجدیدنظر، دومرحله‌ای بوده و پیش‌بینی رسیدگی دومرحله‌ای قضایی اضافه بر مراحل مزبور موجب اطاله دادرسی بیشتری شده است، لذا بر اساس متن پیشنهادی در راستای رفع اطاله دادرسی، رسیدگی به آرای این مراجع مانند قانون سال ۱۳۸۵ یک‌مرحله‌ای شده است. البته برای تضمین حقوق شهروندان از نظام تعدد قاضی بهره گرفته شده و رسیدگی به این پرونده‌ها بر عهده مرجع تجدیدنظر قرار داده شده است. از طرف دیگر متن پیشنهادی در راستای رفع

ایراد فعلی، عدم امکان طرح دعوی نهادهای عمومی از تصمیمات مراجع اختصاصی اداری در دیوان عدالت اداری است. به عنوان مثال اگر در حال حاضر هیئت‌های حل اختلاف کار در پرونده‌های واحد، به نفع شرکت دولتی یا اداره دولتی که کارفرماست رأی صادر نماید، امکان شکایت کارگر از این تصمیم در دیوان عدالت اداری وجود دارد، در حالی که در همین پرونده کارفرما که نهاد عمومی است نمی‌تواند در دیوان طرح دعوا نماید و باید برای اعتراض به رأی هیئت، به دادگاه‌های عمومی مراجعه نماید که این امر موجب تشتت تصمیم‌گیری قضایی در این خصوص شده است. لذا اصلاح پیشنهادی در راستای رفع این ایراد بوده و از این حیث مناسب ارزیابی می‌گردد.

۳. در خصوص تبصره «۳» الحاقی پیشنهادی نیز قابل ذکر است که از یک سو طبق بند «۲» ماده (۱۰) قانون فعلی، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای مراجع اختصاصی اداری در صلاحیت شعب دیوان قرار گرفته و از سوی دیگر از رأی وحدت رویه شماره ۱۳-۸۰/۸/۲۵۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اطلاق صلاحیت دیوان، در رسیدگی به آرای این مراجع برداشت می‌شود. با وجود این تاکنون هیچ‌گونه تعریف یا معیاری برای تشخیص این مراجع و احراز صلاحیت دیوان ارائه نشده بود. بدین ترتیب، این تبصره در مقام ارائه تعریف جهت تشخیص مراجع اختصاصی اداری و جلوگیری از تعارض صلاحیت‌ها پیشنهاد شده است.

ماده (۳) - موضوع اصلاح تبصره «۱» ماده (۴)

حقوق عمومی به صورت خاص و متمرکز به بررسی و مطالعه «دولت» به معنای مجموعه نهادها و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از قدرت عمومی برخوردار هستند می‌پردازد، همچنین عملکرد و نظام‌مندی فعالیت وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی، شهرداری‌ها و شوراهای محلی در حقوق عمومی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. نهاد دیوان عدالت اداری به عنوان دادرسی اداری نیز صلاحیت نظارت قضایی بر دولت و نهادهای صاحب قدرت عمومی را بر عهده دارد. لذا ضروری است که فارغ‌التحصیلان رشته حقوق عمومی که به صورت مخصص به مطالعه دولت پرداخته و با اصول حقوق عمومی آشنا هستند در قضاوت در دیوان عدالت اداری دارای اولویت باشند و ماده حاضر در مقام تحقق چنین هدفی می‌باشد. در مطالعه تطبیقی نیز ضرورت اصلاح و تغییر روند فعلی تأمین قضاوت دیوان عدالت اداری به وضوح مشاهده می‌شود. به عنوان مثال در فرانسه در حالی که قضاوت دادگاه‌های عمومی از طریق مدرسه ملی قضایی جذب می‌شوند، قضاوت دادگاه‌های اداری اغلب از میان دانش‌آموختگان مدرسه ملی اداری و عمدتاً از میان دارندگان کارشناسی ارشد حقوق عمومی و بالاتر جذب و پس از کارآموزی تخصصی به کار گرفته می‌شوند. در آلمان نیز قضاوت اداری پس از گذراندن سه سال کارآموزی تخصصی انتخاب می‌گردند. در نظام قضایی ایتالیا هم قضاوت شورای حکومتی (قضاوت اداری) این کشور تنها از میان فارغ‌التحصیلان حقوق عمومی برگزیده می‌شوند. شایان ذکر است که در حال حاضر قضاوت و دست‌اندرکاران نظام دادرسی اداری کشور، صرفاً با تکیه بر دادرسی‌های عمومی (حقوقی و کیفری) به دادرسی می‌پردازند. مضاف بر آنکه برخوردار نبودن قضاوت دیوان از این آموزش‌ها و ابزارها یکی از موانع مهم توجه مقتضی به منافع عامه در کنار حقوق افراد و ایجاد نگرشی متعادل به تقابل این دو در دعوی عمومی و اداری میان دولت و شهروند در این نهاد گرانسنگ قضایی در ایران است. جهت رفع مسائل مذکور و تحقق هدف مطلوب، تصویب این ماده بسیار راهگشا خواهد بود.

ماده (۴) - موضوع اصلاح ماده (۵)

به طور کلی می‌توان مهم‌ترین دعوی مطروحه در دیوان عدالت اداری را به سه حوزه اصلی «کار و تأمین اجتماعی»، «اداری و

استخدامی»، «شهرسازی و اقتصادی» تقسیم نمود، که رئیس دیوان عدالت اداری اقدام به تعیین معاون قضایی برای هرکدام از این موارد می‌نماید. ماده حاضر مقرر می‌دارد یکی از معاونین قضایی مزبور، به عنوان معاون اول خواهد بود. به جهت کثرت وظایف و اختیارات رئیس دیوان، پیش‌بینی معاون اول، جهت ارائه مشورت‌ها و پیشنهادهای لازم به ریاست دیوان در کلیه زمینه‌ها، بررسی، اتخاذ تصمیم و اقدام لازم در موارد ارجاعی از ناحیه رئیس دیوان، تشکیل شورای معاونین و ایجاد هماهنگی و رفع تداخلات کاری بین معاونت‌ها و بررسی و تأیید پیشنهادهای معاونت‌ها مناسب به نظر می‌رسد.

ماده (۵) - موضوع اصلاح ماده (۷)

دامنه صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بسیار گسترده بوده و شامل موضوعات مختلف و بعضاً بسیار تخصصی می‌گردد و بر همین اساس رئیس دیوان و نیز هر یک از شعب دیوان، عنداللزوم می‌توانند از نظر کارشناسان استفاده نمایند، مضاف بر آنکه مطابق ماده (۶۳) و (۶۴) قانون حاضر، در صورت شکایت از آرای مراجع تشخیصی و یا نقض رأی ابتدایی مراجع اختصاصی اداری و شکایت مجدد از آرای مزبور، دیوان مجاز به ورود ماهوی به موضوع و صدور رأی ماهوی است که این امر نیازمند استفاده از نظر کارشناسان مربوطه است و اصلاح پیشنهادی در راستای تسهیل استفاده دیوان عدالت اداری از کارشناسان امر بوده و در نتیجه تصویب آن مورد پیشنهاد است.

ماده (۶) - موضوع الحاق ماده (۷) مکرر

از یک سو دیوان عدالت اداری به عنوان تضمین‌کننده حقوق شهروندان در مقابل قدرت عمومی، بر تصمیمات و اقدامات نهادها و دستگاه‌های استفاده‌کننده از قدرت عمومی نظارت می‌کند و از سوی دیگر طرح شکایت در دیوان عدالت اداری منوط به شرط ذی‌نفع بودن در موضوع شده است؛ شرطی که بر اساس تفسیری مضیق و مبتنی بر مبانی حقوق خصوصی از ذی‌نفع بودن صورت گرفته و همین امر موجب شده است، تا نتوان نسبت به بسیاری از موضوعات متضمن نفع عمومی به جهت عدم وجود ذی‌نفع خاص، در دیوان عدالت اداری طرح دعوا کرد. لذا پیش‌بینی تأسیس دادستان دیوان عدالت اداری جهت صیانت از حقوق و منافع عمومی در مقابل نهادهای عمومی امری ضروری است. ماده مزبور با پیشنهاد نهاد دادستانی و تعیین صلاحیت‌ها و اختیارات آن، گام بلندی جهت ارتقای سازوکار صیانت از حقوق عمومی برداشته است. شایان ذکر است که در ایالات متحده آمریکا «هیئت منصفه اعظم فدرال» که متشکل از عده‌ای از دادستان‌های حقوقدان است، ضمن انجام وظایف عدیده خود به نظارت و بازنگری در حیطه صلاحیت دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی پرداخته و در برخی کشورهای اروپایی نیز دادستان‌ها به نمایندگی از عموم می‌توانند از منافع عامه در رسیدگی‌های اداری حمایت نمایند.

البته در مصوبه، به نحوه نصب دادستان تصریح نشده است. به نظر می‌رسد در راستای تضمین استقلال نهاد تعقیب بهتر است دادستان با پیشنهاد رئیس دیوان و توسط رئیس قوه قضائیه منصوب شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود متن زیر با رعایت ضوابط مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به ماده (۷) مکرر الحاق شود:

«دادستان دیوان عدالت اداری به پیشنهاد رئیس دیوان عدالت اداری و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود.»

ماده (۷) - موضوع اصلاح ماده (۸)

در حال حاضر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از دوسوم کل قضات دیوان تشکیل شده و ملاک رأی، نظر اکثریت حاضر است. اما این ماده با تشکیل دو هیئت عمومی اقدام به تفکیک صلاحیت و محدود کردن اعضای هیئت عمومی نموده است.

در خصوص علت تشکیل و کیفیت اعضای هیئت عمومی موضوع بند «الف»، باید اشاره کرد که اصولاً موضوعات مطروحه در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موضوعاتی بسیار تخصصی و فنی است که حضور و شرکت قضات شعب بدوی و اجرای احکام، به دلیل عدم تجربه کافی و تعداد زیاد قضات، وافی به مقصود نخواهد بود و امر تصمیم‌گیری با مشکل مواجه می‌شود و از طرفی تعداد زیاد قضات الزاماً تضمین‌کننده افزایش کیفیت آرا نیست. رویه متشنت دیوان عدالت اداری در خصوص برخی موضوعات نیز شاهی بر این مدعاست. همچنین با وجود حجم گسترده پرونده‌های موجود در شعب دیوان عدالت اداری، لزوم شرکت هفتگی کلیه قضات دیوان در جلسه هیئت عمومی موجب اطاله دادرسی خواهد شد.

علت تشکیل هیئت عمومی بند «ب» نیز حجم گسترده مصوبات نهادها و مقامات محلی از جمله شوراهای اسلامی شهر و روستا و شکایات متعدد از آنها در دیوان عدالت اداری است که بعضاً منجر به اتخاذ رویکرد چندگانه توسط دیوان شده است. به همین جهت پیش‌بینی این هیئت، تا حدود بسیار زیادی علاوه بر تخصصی‌تر شدن امر نظارت بر این گونه مصوبات، منجر به تسریع در رسیدگی به شکایات از مصوبات در هیئت عمومی بند «الف» می‌گردد. دلیل تعیین اعضای این هیئت نیز مانند هیئت عمومی بند «الف»، تخصصی‌تر شدن امر، با استفاده از قضات باتجربه و محض شدن این مرجع در نظارت بر مصوبات تا سطح استان است.

ماده (۸) - موضوع اصلاح ماده (۹)

نظر به اینکه اغلب پرونده‌های موجود در دیوان عدالت اداری با چالش اجرای احکام روبه‌رو بوده و استنکاف از اجرای حکم نیز منجر به انفصال مستنکف از خدمت خواهد شد، پیش‌بینی واحد اجرای احکام، زیر نظر رئیس دیوان عدالت اداری و امکان تفویض اختیار به معاونین یا دادستان، به دلیل تخصصی بودن معاونت‌ها، جهت تسریع در اجرای رأی و جلوگیری از صدور آرای اشتباه در این زمینه، امری منطقی به نظر می‌رسد و لذا تصویب این ماده نیز مورد پیشنهاد است.

ماده (۹) - موضوع اصلاح تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱۰) و الحاق چهار تبصره به آن

۱. تبصره «۱» - احراز ورود خسارت امری حقوقی است و در پاره‌ای از موارد مستلزم تحقیقات دیگری است که رسیدگی به این موضوع خارج از حدود صلاحیت و امکانات دیوان عدالت اداری است، چراکه دیوان مرجع رسیدگی به شکایت از امور اداری و تخلف از قوانین و مقررات است و ورود به موضوعات حقوقی با توجه به صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری، سازگاری با صلاحیت این مرجع ندارد. لذا بر اساس تبصره اصلاحی، دعوای مطالبه خسارت در صلاحیت دادگاه‌های حقوقی دادگستری قرار داده شده است، مگر آنکه تخلف از قوانین و مقررات عمومی موجب این خسارت شده باشد که پس از احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات از سوی دیوان عدالت اداری، دادگاه حقوقی دادگستری، با احراز؛ ۱. وقوع فعل زیانبار، ۲. ورود خسارت و ۳. رابطه سببیت در خصوص وقوع تخلف موجب خسارت، حکم صادر خواهد نمود. شایان ذکر است که تک‌مرحله‌ای کردن فرایند رسیدگی به دعوای مسئولیت مدنی دولت، موجب جلوگیری از اطاله دادرسی، کاهش هزینه نظام قضایی و کاهش سردرگمی مردم خواهد شد.

۲. تبصره «۲» - این تبصره با ایجاز در عبارت «مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و

نیروهای مسلح» و به کار بردن «آرا و تصمیمات قضایی» از حشو و زیاده‌گویی در قانون جلوگیری نموده است.

۳. تبصره «۳» - در قوانین مختلف برای تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات و اقدامات اداری از عباراتی چون «مرجع صالح قضایی» یا «دادگاه صالح» استفاده شده است که در مراجع قضایی این عبارات انصراف به دادگاه‌های عمومی دارد و همین امر موجب شده است تا بعضاً موضوعاتی که ذاتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، به جهت عدم تصریح به آن، در سایر مراجع نیز مورد رسیدگی قرار گیرد، که این امر مغایر صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به چنین مواردی است و لذا تبصره پیشنهادی در صدد رفع این ایراد تلقی شده و مناسب می‌باشد.

۴. تبصره «۴» - با توجه به قید عبارت «تصمیمات و اقدامات» در ماده (۱۰) قانون فعلی دیوان، رسیدگی به دعاوی ناشی از قرارداد، که مسئله‌ای حقوقی و ترافعی است، در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری قرار دارد و خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ اما با توجه به اینکه پیش از تنظیم و انعقاد قرارداد اداری مانند مزایده یا مناقصه، امکان تخلفاتی مانند عدم رعایت تشریفات قانونی از سوی دستگاه یا مأموران دولتی در تصمیمات و اقداماتی که منجر به انعقاد قرارداد می‌شود، وجود دارد، این تبصره در راستای تصریح به صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه چنین تصمیمات و اقداماتی است که گامی در جهت تضمین بیشتر حقوق و منافع عمومی در انعقاد قراردادهای دولتی از جمله قراردادهای مربوط به خصوصی‌سازی خواهد بود و لذا تصویب آن مورد پیشنهاد است.

۵. تبصره «۵» - در حال حاضر دیوان عدالت اداری منحصراً صلاحیت رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها را بر عهده داشته و در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی، تنها امکان شکایت نسبت به تصمیمات و اقدامات تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها در شعب دیوان وجود دارد و دلیل و مبنای محدود نمودن صلاحیت دیوان به تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها روشن نیست. این در حالی است که نهادهای عمومی غیردولتی نیز از قدرت عمومی استفاده می‌نمایند. لذا با عنایت به اینکه تأسیس نهاد دیوان عدالت اداری در راستای امکان نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی است و دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز ناظر به نهادهای عمومی برخوردار از قدرت عمومی است، تبیین صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات این نهادها منطبق بر فلسفه تأسیس این نهاد است، یعنی فراهم آوردن امکان دادخواهی مردم از اعمال اداری تمامی نهادهای حکومتی و تشکیلات دولتی. تبیین صلاحیت دیوان در خصوص نظارت بر تصمیمات و اقدامات دانشگاه آزاد اسلامی نیز با توجه به تشکیک در ماهیت این نهاد و شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن از جمله قانون کار و متعاقباً نحوه و نهاد نظارت بر این نهاد، قابل قبول به نظر می‌رسد. البته علاوه بر موارد مزبور ایراد دیگری که در حال حاضر وجود دارد، عدم شمول نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات و اقدامات نهادهایی مانند مؤسسات و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی از جمله شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) و نهادهای حرفه‌ای و صنفی است به همین جهت پیشنهاد می‌شود با رعایت ضوابط مندرج در آیین‌نامه داخلی، متن این تبصره به شکل زیر اصلاح شود:

«رسیدگی به تظلمات نسبت به مصوبات و تصمیمات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دانشگاه آزاد اسلامی و کلیه مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه این دستگاه‌ها و اتحادیه‌های صنفی از جمله سازمان نظام پزشکی در صلاحیت دیوان است».

۶. تبصره «۶» - با توجه به اینکه جهات طرح دعوا در هیئت عمومی و شعب دیوان یکسان نبوده و همین امر نیز موجب عدم رسیدگی به موضوعاتی می‌شود که مستند آنها سوءاستفاده مقامات دولتی از صلاحیت‌شان است، این تبصره پیشنهاد شده است و مناسب ارزیابی می‌شود.

ماده (۱۰) - موضوع اصلاح ماده (۱۱)

این ماده به مسئولیت مدنی دولت در ارتباط با تخلف از قوانین و مقررات پرداخته و حدود و ثغور آن را به دقت مشخص می‌نماید. امری که در خصوص آن در حال حاضر در قوانین به صورت صریح تعیین تکلیف نشده است. با این توضیح که مطابق ماده حاضر در صورتی که ورود خسارت به افراد ناشی از تخلف از قوانین و مقررات توسط دستگاه دولتی باشد، در این صورت دیوان عدالت اداری علاوه بر حکم به احراز وقوع تخلف، مطابق تبصره «۱» ماده (۱۰)، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم یا اقدام مورد شکایت خواهد نمود. در نتیجه هم اقدام یا تصمیم مغایر قانون نقض گردیده است و هم امکان مطالبه خسارت توسط شاکی وجود خواهد داشت. همچنین اگر ورود خسارت منتسب به خود شخص باشد، جبران خسارت متوجه دستگاه دولتی نیست و در مواردی که این خسارت منتسب به کارمند دستگاه دولتی باشد، دستگاه ابتدا این خسارت را به شاکی پرداخت می‌نماید و سپس از کارمند مطالبه می‌کند. این مفهوم از اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی^۱ و ماده (۱۱) قانون مسئولیت مدنی^۲ نیز مستفاد می‌گردد. بنابراین تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.

ماده (۱۱) - موضوع اصلاح ماده (۱۲) و الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۲» به آن

۱. با توجه به اینکه اولاً اختیارات و صلاحیت رئیس قوه قضائیه صرفاً قضایی نبوده و می‌تواند اقدام به وضع مقرراتی در خصوص زندانیان و پرسنل دستگاه قضایی یا وضعیت استخدامی قضات و غیرقضات نماید. ثانیاً حکم موجود در بند «۳» ماده (۱۰) قانون فعلی که رسیدگی به شکایات موردی از حقوق استخدامی کارکنان را در شعب قابل استماع دانسته با عدم امکان شکایت از بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های متضمن حکم کلی رئیس قوه قضائیه متعارض است، لذا حذف عبارت «صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات» جهت تأمین حق دادخواهی مصرح در اصل سی و چهارم قانون اساسی و رفع تعارض موجود در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صورت گرفته و تصویب آن مورد پیشنهاد است. شایان ذکر است همین حکم در قانون سال ۱۳۸۵ دیوان عدالت اداری نیز وجود داشت.^۳

۲. در خصوص تبصره «۲» پیشنهادی این نکته قابل ذکر است که تبصره مزبور در واقع با توجه به نوع و ماهیت تصمیمات و مصوبات دو نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، در مقام تفکیک مصوبات این دو شورا می‌باشد. با این توضیح که مصوبات این دو نهاد در خصوص سیاستگذاری را خارج از صلاحیت دیوان دانسته و بقیه مصوبات این دو نهاد را به جهت مشابهت با تصمیمات سایر مقامات اداری در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده است و لذا به نظر می‌رسد تبصره پیشنهادی با ذات این شوراها و همچنین مرجعیت دیوان عدالت اداری در تحقق نظارتی قانونی بر مصوبات نهادهای اداری همخوانی دارد.

۱. اصل یکصد و هفتاد و یکم - هر گاه در اثر تفسیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص، ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود، و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌گردد.

۲. ماده (۱۱) - کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسائل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.

۳. ماده (۱۹)

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.

ماده (۱۲) – موضوع اصلاح ماده (۱۳)

قید «و امتیازات یا الزامات ایجاد شده و سایر آثار و نتایج مصوبه از زمان صدور رأی هیئت عمومی لغو می‌گردد.» قیدی توضیحی بوده که به جهت رفع ابهام از ماده و جلوگیری از تشتت رویه دستگاه‌ها اضافه گردیده است. توضیح آنکه به عقیده برخی از حقوقدانان، پس از ابطال مصوبه توسط هیئت عمومی، هرچند اثر ابطال از زمان صدور رأی است، اما امتیازات ایجاد شده از زمان تصویب لغو خواهد شد، برخی دیگر نیز با استدلال به اینکه «اثر ابطال» مطلق بوده، امتیازات ایجاد شده را تا زمان ابطال، قانونی تلقی می‌نمایند که پس از ابطال توسط هیئت عمومی، امتیازات قطع می‌گردد. اصلاح پیشنهادی در راستای رفع این ابهام و تعیین تکلیف در این خصوص است و لذا تصویب آن مورد پیشنهاد است.

نتیجه‌گیری

با توجه به نکات مطرح شده، طرح حاضر رافع بسیاری از ایرادات قانون موجود تلقی می‌شود و تصویب آن مورد پیشنهاد است. لکن به منظور تحقق کامل اهداف مورد نظر و در راستای رفع ایرادات مصوبه پیشنهاد می‌شود در تصویب مصوبه کمیسیون، اصلاحات زیر با رعایت ضوابط مندرج در آیین‌نامه داخلی مورد توجه قرار گیرد:

ماده (۶) – موضوع الحاق ماده (۷) مکرر

در این ماده به نحوه انتخاب دادستان تصریح نشده است در حالی که به نظر می‌رسد در راستای تضمین استقلال نهاد تعقیب بهتر است دادستان با پیشنهاد رئیس دیوان و توسط رئیس قوه قضائیه منصوب شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود متن زیر به ماده (۷) مکرر الحاق شود:

«دادستان دیوان عدالت اداری به پیشنهاد رئیس دیوان عدالت اداری و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود.»

ماده (۹) – موضوع اصلاح تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱۰) و الحاق چهار تبصره به آن

ایرادی که در حال حاضر وجود دارد عدم شمول نظارت دیوان عدالت اداری بر تصمیمات و اقدامات نهادهایی مانند مؤسسات و شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی از جمله شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) و نهادهای حرفه‌ای و صنفی است. به همین جهت پیشنهاد می‌شود متن تبصره «۵» الحاقی این ماده به شکل زیر اصلاح شود:

«تبصره «۵» – رسیدگی به تظلمات نسبت به مصوبات و تصمیمات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دانشگاه آزاد اسلامی و کلیه مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه این دستگاه‌ها و اتحادیه‌های صنفی از جمله سازمان نظام پزشکی در صلاحیت دیوان است.»

