

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۲))

حسین محمدی احمدآبادی،^۱ مهدی عبدالملکی^۲

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۳۴۲

شماره چاپ:

۱۲۶۹

مشخصات گزارش



شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۸۶۱-۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱

مقدمه

«طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» که در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۳ اعلام وصول شده بود پس از تصویب در مجلس در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۲۹ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان نیز این مصوبه را واجد ایراد دانست و به مجلس اعاده نمود. مجلس محترم در مرحله دوم و در راستای رفع ایرادهای مذکور در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۱۶ این طرح را با اصلاحاتی به تصویب رساند و جهت بررسی عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای محترم نگهبان نیز مجدداً به موجب نظریه شماره ۱۰۲/۳۴۵۱۵ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۱ مصوبه را واجد ایراد و ابهام دانسته و به مجلس اعاده کرد. کمیسیون محترم قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی جهت رفع ایراد و ابهام شورای نگهبان، اصلاحاتی را در خصوص مصوبه سابق خویش در تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۸ به تصویب رساند که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

ماده (۱۰) - مغایرت با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی

ماده (۱۰) مصوبه مجلس مبین صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری است. تبصره «۴» این ماده که رسیدگی به شکایات و اعتراضات علیه «مؤسسات عمومی غیردولتی» و «دانشگاه آزاد اسلامی» را در صلاحیت دیوان عدالت اداری مقرر نموده بود، سابقاً توسط شورای نگهبان مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تشخیص داده شده بود که با توجه به اصرار مجلس بر مصوبه سابق، شورای نگهبان اعلام کرد: «در ماده (۱۰) موضوع اصلاح ماده (۱۰) قانون، ایراد مذکور در بند «۵-۸» نظر سابق شورا کماکان به قوت خود باقی است». در این مرحله نیز کمیسیون محترم بر مصوبه سابق خویش اصرار ورزیده و رسیدگی به «مؤسسات عمومی غیردولتی» و «دانشگاه آزاد اسلامی» را در صلاحیت دیوان مقرر کرد. در این خصوص باید اشاره کرد با عنایت به اینکه اولاً «مؤسسات عمومی غیردولتی» از قدرت عمومی بهره‌مند بوده و با توجه به اینکه تأسیس نهاد دیوان عدالت اداری در راستای امکان نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی می‌باشد و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز از اقتدار عمومی برخوردارند. مضاف بر اینکه در حال حاضر نیز رسیدگی به دعاوی اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد، زیرا اکثر «نهادهای انقلابی» در قالب

۱. تهیه و تدوین

۲. ناظر علمی

مؤسسات عمومی غیردولتی تشکیل شده‌اند و علاوه بر آن در ماده (۱۰) به شهرداری و تأمین اجتماعی نیز تصریح شده است. بنابراین تصریح به رسیدگی دیوان به شکایت علیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشور امری شایسته به نظر می‌رسد. ثانیاً تبیین صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت بر تصمیمات و اقدامات دانشگاه آزاد اسلامی با توجه به تشکیک در ماهیت این نهاد و لزوم نظارت بر آن در مرجعی واحد که بر تصمیمات و اقدامات سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی رسیدگی نیز می‌نماید، قابل قبول به نظر می‌رسد. بنابراین تصویب مصوبه مجلس مبنی بر اصرار بر مصوبه سابق مجلس، مورد پیشنهاد است.

ماده (۱۲) - مغایرت با اصل پانزدهم قانون اساسی

در تبصره «۲» ماده (۱۲) مصوبه سابق مجلس مقرر شده بود که رسیدگی به مصوبات و تصمیمات کمیسیون‌ها و کمیته‌های ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. شورای محترم نگهبان این ماده را به جهت استفاده از واژه غیرفارسی «کمیته» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی تشخیص داد و البته در تذکر شماره «۳» بیان نمود با توجه به اینکه زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور بعضاً دارای عناوینی غیر از کمیسیون و کمیته می‌باشند به آنها نیز تصریح شود. در همین راستا کمیسیون محترم ضمن اصلاح تبصره «۲» مقرر نمود: «به منظور رفع ایراد ردیف (۲) شورای محترم نگهبان و اعمال تذکر شماره (۳) آن شورا، در تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۲) قانون، موضوع ماده (۱۲) مصوبه، عبارت «لکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات کمیسیون‌ها و کمیته‌های ذیل شوراهای مذکور» به عبارت «لکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت‌ها (کمیسیون‌ها)، کارگروه‌ها (کمیته‌ها)، شوراهای و ستادها» اصلاح می‌شود» که اصلاح انجام شده رافع ایراد و تذکر شورای نگهبان بوده و بنابراین تصویب آن پیشنهاد می‌گردد.

ماده (۴۶) - مغایرت با بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی

در حال حاضر هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری به عنوان رکن مشورتی هیئت عمومی دیوان به شمار رفته و در اغلب موارد رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری منوط به رسیدگی قبلی در هیئت‌های تخصصی است. با توجه به کثرت دعاوی مطروحه و طولانی شدن رسیدگی و ابطال مصوبات مورد شکایت، مجلس شورای اسلامی ضمن اصلاح ماده (۸۴) قانون، رسیدگی به ابطال مصوبات را در صلاحیت هیئت تخصصی دانسته و رسیدگی به اعتراض از آرای مزبور را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داد که امری شایسته به نظر می‌رسد. اما هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، این ماده را از حیث عدم توجه به آثار اجرای قانون مغایر جزء «۶» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری دانست و بیان نمود انتزاع صلاحیت ابطال مقررات از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و اعطای آن به هیئت تخصصی اتقان آرا را کاهش می‌دهد و این امر می‌تواند آثار و تبعات بسیار گسترده‌ای در زمینه اداره کشور داشته باشد. لذا به دلیل ایراد مذکور توسط هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان این ماده را مغایر بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی شناخت. کمیسیون محترم نیز در راستای «کاهش اطلاع دادرسی»، «جلوگیری از پدیده تقلید در قضاوت» و «قابل اعتراض بودن آرای صادره از هیئت‌های تخصصی در هیئت عمومی» بر مصوبه قبلی مجلس شورای اسلامی در این خصوص اصرار ورزید. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون مورد پیشنهاد است.

ماده (۶۶) - ابهام

در تبصره ماده (۶۶) مصوبه مجلس موضوع اصلاح ماده (۱۲۰) قانون، مقرر شده بوده که «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۲) این قانون مکلفند یک نسخه از مصوبات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های خود را ظرف مدت یک‌ماه پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان قرار دهند. خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه‌های مذکور، تخلف اداری محسوب می‌شود». اما با عنایت به اینکه انتشار مقررات مذکور در این تبصره مطلق بوده و دستگاه‌ها را ملزم به انتشار کلیه مصوبات خویش نموده بود، شورای نگهبان حکم مذکور در تبصره را از این جهت که شامل موارد امنیتی نیز می‌شود یا خیر؟ واجد ابهام دانست. کمیسیون محترم جهت رفع ابهام شورای نگهبان، مصوبات محرمانه را از این حکم مستثنا نموده و تصریح نمود: «به‌منظور رفع ایراد ردیف (۳) شورای محترم نگهبان، در تبصره ماده (۱۲۰) اصلاحی قانون، موضوع ماده (۶۶) مصوبه، عبارت «با حفظ محرمانگی طبق قوانین و مقررات مربوط» بعد از واژه «مکلفند» اضافه می‌شود» که اصلاح مذکور رافع ابهام شورا به‌نظر می‌رسد و تصویب آن مورد پیشنهاد است.

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق با عنایت به اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، عمده ایرادها و ابهام‌های شورای نگهبان مرتفع شده است. صرفاً در تبصره «۴» ماده (۱۰) در خصوص تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه «مؤسسات عمومی غیردولتی» و «دانشگاه آزاد اسلامی» که توسط شورای نگهبان مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی اعلام شده بود و همچنین در ماده (۴۶) مصوبه مبنی بر صلاحیت هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری در ابطال مقررات دولتی که توسط هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مغایر جزء «۶» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری اعلام شده بود، کمیسیون بر مصوبه سابق مجلس در این خصوص اصرار ورزید که با توجه به دلایل فوق‌الذکر، تصویب مصوبه کمیسیون و اصرار مجلس بر مصوبه سابق خویش پیشنهاد می‌شود.

شماره مواد	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح
ماده (۱۰)	✓			
ماده (۱۲)	✓			
ماده (۴۶)	✓			
ماده (۶۶)	✓			

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون جهت رفع ایرادها	شماره مواد
	<p>با عنایت به اینکه اولاً «مؤسسات عمومی غیردولتی» از قدرت عمومی بهره‌مند بوده و با توجه به اینکه تأسیس نهاد دیوان عدالت اداری در راستای امکان نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی می‌باشد و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز از اقتدار عمومی برخوردارند. مضاف بر اینکه در حال حاضر نیز رسیدگی به دعاوی اغلب مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد، زیرا اکثر «نهادهای انقلابی» در قالب مؤسسات عمومی غیردولتی تشکیل شده‌اند و علاوه بر آن در ماده (۱۰) به شهرداری و تأمین</p>				✓	<p>کمیسیون بر مصوبه قبلی مجلس در تبصره «۴» الحاقی به ماده (۱۰) قانون، موضوع ماده (۱۰) مصوبه، اصرار ورزید.</p>	(۱۰)

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون جهت رفع ایرادها	شماره مواد
	<p>اجتماعی نیز تصریح شده است. بنابراین تصریح به رسیدگی دیوان به شکایت علیه دستگاه‌های اجرایی ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشور امری شایسته به نظر می‌رسد. ثانیاً تبیین صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص نظارت بر تصمیمات و اقدامات دانشگاه آزاد اسلامی با توجه به تشکیک در ماهیت این نهاد و لزوم نظارت بر آن در مرجعی واحد که بر تصمیمات و اقدامات سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی رسیدگی نیز می‌نماید، قابل قبول به نظر می‌رسد.</p> <p><u>بنابراین تصویب مصوبه مجلس مبنی بر اصرار بر مصوبه سابق مجلس، مورد پیشنهاد است.</u></p>						

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون جهت رفع ایرادها	شماره مواد
	<p>با توجه به اینکه اولاً واژه «کمیته» به واژه «کارگروه» اصلاح شده ثانیاً به سایر زیرمجموعه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی اشاره شده است بنابراین اصلاح انجام شده رافع ایراد و تذکر شورای نگهبان بوده و بنابراین تصویب آن پیشنهاد می‌شود.</p>				✓	<p>به منظور رفع ایراد ردیف (۲) شورای محترم نگهبان و اعمال تذکر شماره (۳) آن شورا، در تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۲) قانون، موضوع ماده (۱۲) مصوبه، عبارت «لکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات کمیسیون‌ها و کمیته‌های ذیل شوراهای مذکور» به عبارت «لکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت‌ها (کمیسیون‌ها)، کارگروه‌ها (کمیته‌ها)، شوراها و ستادها» اصلاح می‌شود.</p>	(۱۲)

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون جهت رفع ایرادها	شماره مواد
	<p>با توجه به اینکه کمیسیون محترم نیز در راستای «کاهش اطاله دادرسی»، «جلوگیری از پدیده تقلید در قضاوت» و «قابل اعتراض بودن آرای صادره از هیئت‌های تخصصی در هیئت عمومی» بر مصوبه قبلی مجلس شورای اسلامی در این خصوص اصرار ورزیده بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون مورد پیشنهاد است.</p>				✓	<p>۱. به منظور اعمال تذکر ردیف (۴) شورای نگهبان، یک تبصره به جزء «۲» بند «الف» ماده (۸۴) اصلاحی قانون، موضوع ماده (۴۶) مصوبه به شرح زیر الحاق می‌شود: «تبصره- در خصوص آرای موضوع این جزء، حکم ماده (۹۴) این قانون قابل اعمال است».</p> <p>۲. کمیسیون بر مصوبه قبلی مجلس مبنی بر اصرار در ماده (۸۴) اصلاحی قانون، موضوع ماده (۴۶) مصوبه، در خصوص ایراد ردیف (۴) شورای نگهبان اصرار ورزید.</p>	(۴۶)

متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون جهت رفع ایرادها	شماره مواد
	<p>کمیسیون محترم جهت رفع ابهام شورای نگهبان، مصوبات محرمانه را از این حکم مستثنا نموده و تصریح نمود: «به منظور رفع ایراد ردیف (۳) شورای محترم نگهبان، در تبصره ماده (۱۲۰) اصلاحی قانون، موضوع ماده (۶۶) مصوبه، عبارت «با حفظ محرمانگی طبق قوانین و مقررات مربوط» بعد از واژه «مکلفند» اضافه می شود.</p>				✓	<p>به منظور رفع ایراد ردیف (۳) شورای محترم نگهبان، در تبصره ماده (۱۲۰) اصلاحی قانون، موضوع ماده (۶۶) مصوبه، عبارت «با حفظ محرمانگی طبق قوانین و مقررات مربوط» بعد از واژه «مکلفند» اضافه می شود.</p>	(۶۶)