

پانل دوم:

دکتر حسن لطفی [مدیر پانل] (عضو هیئت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)
دکتر محمدحسین زارعی (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی)
دکتر غلامرضا مولایی (قاضی دیوان عدالت اداری)
دکتر مجتبی همته (عضو هیئت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری).

×××

آقای دکتر حسن لطفی - ضرورت اتخاذ راهبرد تقنینی برای رفع کاستی‌های دادرسی اداری

با سلام و احترام خدمت حضار محترم.

از سال ۱۳۶۰ که اولین قانون دیوان عدالت اداری تصویب شد تا سال ۱۳۹۲ که آخرین قانون دیوان عدالت اداری به تصویب رسید، در این فاصله مقالات زیادی در زمینه این قوانین نوشته شد و همایش‌ها و نشست‌های زیادی نیز برگزار گردید. این امر حاکی از همت جدی اساتید و قضات و پژوهشگران کشور است. اما به نظر می‌رسد در بعد قانون گذاری و تقنین از جهت راهبردی با کاستی‌هایی روبرو هستیم؛ لذا از این نظرگاه بایستی تغییر رویه صورت گیرد.

اکنون در پنل دوم در خدمت قضات و اساتید محترم هستیم و بنده از جناب آقای دکتر زارعی تقاضا دارم به عنوان اولین سخنران پنل دوم، مطالب خود را ارائه نمایند.

آقای دکتر زارعی - ارزیابی عملکرد و کارایی قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

عرض سلام و وقت بخیر خدمت اساتید، قضات محترم و دانشجویان گرامی.

به نظر اینجانب بهتر است به عملکرد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پرداخته شود و کارایی قانون جدید مورد ارزیابی قرار گیرد. ارزیابی‌های کلی و بحث‌های تئوریک نیاز به وقت بیشتر و جلسات دیگری دارد.

از جهت **صلاحیت دیوان عدالت اداری**، نکاتی به نظر اینجانب می‌رسد که در ادامه بیان خواهد شد. بحث صلاحیت دیوان یکی از مباحثی بوده که در سال‌های گذشته (به ویژه در ارتباط با موارد استثنائات صلاحیت دیوان عدالت اداری) مطرح بوده است. مطابق تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱، شورای عالی انقلاب فرهنگی از صلاحیت دیوان مستثنی شده است. اما برخورد دیوان با موضوع چگونه است و تحلیل قضات در خصوص اینکه این قانون به تصویب مجلس و به تایید مجمع تشخیص رسیده است چه می‌باشد؟ در حال حاضر در ارتباط با نهادها، هیئت‌ها، کمیسیون‌های دانشگاه چگونه برخورد می‌شود؟

مطابق مصوبه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی^۲ به گونه‌ای تقسیم صلاحیت در رسیدگی برای دیوان عدالت اداری ایجاد شده و آن اینکه دیوان عدالت اداری صرفاً به موضوع رسیدگی به شکایات استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها می‌پردازد، اما مطابق مصوبه شورای

۱. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

تبصره- رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

۲. مصوبه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی: ماده واحده- آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیات‌ها 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 هیات‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آراء نهایی درخصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی،

عالی انقلاب فرهنگی به تصمیمات هیئت‌ها و کمیسیون‌های دانشگاهی مثل هیئت‌های جذب، هیئت‌های ممیزه، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات رسیدگی نمی‌کند و این موضوع در قالب یک هیأت تجدیدنظر در وزارت علوم صورت می‌گیرد و تصمیمات این هیأت تجدیدنظر در وزارتخانه قطعی و نهایی است و قابلیت رسیدگی مجدد در هیچ مرجع قضایی دیگر از جمله دیوان عدالت اداری را ندارد.

سوال اینجاست چگونه دیوان عدالت اداری با وجود اینکه این استثنا صراحتاً در تبصره ماده ۱۲ ذکر نشده است از صلاحیت قانونی خود دفاع نمی‌کند؟ و چگونه است که موارد مزبور را رسیدگی نمی‌کند یا بعضاً این گونه شکایات را به وزارت علوم ارجاع می‌دهد؟ چگونه به این موضوع پاسخ داده می‌شود؟

به نظر من در این زمینه، دیوان عدالت اداری باید شجاعانه از صلاحیت خود دفاع کند و لازمه این امر نیز آن است که قضات دیوان به صورت بدنه‌ای واحد به ویژه در هیات عمومی از این موضوع دفاع کنند.

قانون جدید دیوان عدالت اداری طبیعتاً قانون خوبی است و برخی ایرادات و اشکالات قانون قبل را برطرف کرده است. از جمله احیای تجدیدنظر، پیش‌بینی جبران خسارت، پیش‌بینی اعاده دادرسی. این موارد پیشرفت‌های خوبی است اما کافی نمی‌باشد. به عنوان مثال پیش‌نویس قانون محکمه عدالت اداری (کشور افغانستان) را در نظر بگیرید. در این پیش‌نویس حداقل از لحاظ حقوقی، پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای صورت گرفته است. از جمله پیش‌بینی برخی از اصول مدرن حقوق اداری مثل اصل انتظارات مشروع، اصل عقلایی بودن تصمیم، اصل الزام به ذکر دلایل تصمیم مقامات اداری.

به طور کلی و به عنوان یک اصل، محکمه عدالت اداری صلاحیت تام دارد، به جز در موارد معینی که به وسیله قانون تبیین شده است. با توجه به تعاریفی که از مفهوم «اداره» در پیش‌نویس این قانون به عمل آمده، هر عمل اداری که خلاف قانون یا اصول مدرن باشد قابلیت رسیدگی در محکمه عدالت اداری افغانستان را دارد. بنابراین اینکه بیش از دو دهه از تصویب قانون دیوان عدالت اداری در کشور ما بگذرد و هنوز در این زمینه به جایگاه مطلوبی دست نیافته‌ایم واقعاً تأسف‌بار است. به اعتقاد بنده، قانون دیوان عدالت اداری به ویژه در زمینه صلاحیت همچنان نیاز به اصلاح و بازنگری دارد.

همچنین در ارتباط با صلاحیت ماهوی دیوان نه فقط نسبت به دادگاه‌های بدوی بلکه نسبت به هیئت‌ها و کمیسیون‌های شبه قضایی مراجع اداری و اجرایی کشور، باید اصلاحاتی صورت گیرد.

پیش‌بینی قابلیت جبران خسارت نیز پیشرفت قابل تقدیری است، اما سوالی که مطرح می‌شود این است که چگونه است که دیوان صلاحیت رسیدگی و احراز وقوع تخلف را دارد، اما خود نمی‌تواند میزان خسارت را برآورد کند و باید به محکمه عادی ارجاع دهد؟ آیا این به نفع حقوق مردم است که شهروند پس از صدور رای دیوان عدالت اداری وارد پروسه‌ی قضایی دیگر شود و از طریق تقدیم دادخواست در دادگاه عمومی درخواست جبران خسارت کند؟ به اعتقاد بنده این موضوع هم جزء مواردی است که نیازمند اصلاح است و باید این اختیار را به دیوان عدالت اداری داد که پس از احراز ورود خسارت، میزان خسارت وارده را نیز تعیین کند.

آقای دکتر مولایی - اشکالات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و پیشنهادات اصلاحی

با سلام و عرض احترام خدمت اساتید و همکاران و دانشجویان گرامی.

مطالبی که اینجانب در نظر دارم بیان نمایم مربوط به اشکالات برخی از مواد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که نیازمند اصلاح می‌باشد. لذا مشخصاً چند ماده از این قانون را که دارای اشکالاتی بوده و به نظر من باید اصلاح گردد مورد اشاره قرار می‌دهم.

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 هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی هیاتی به عنوان مرجع نهایی به منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آراء و تصمیمات هیات‌ها 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 هیات‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیات موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید.

اولین مطلب مربوط به **صلاحیت** است. صلاحیت دیوان عدالت اداری از موضوعات چالش برانگیز است. اخیراً با توجه به افزایش ورودی پرونده‌های دیوان عدالت اداری، موضوعی که به نظر می‌رسد نیازمند اصلاح است بحث صلاحیت است، اما باید دقت داشت که این اصلاح نباید با هدف کم کردن حجم پرونده‌های دیوان باشد که متأسفانه این دیدگاه در حال شکل‌گیری و رشد است.

اینکه در پانل قبلی یکی از اساتید محترم فرمودند برای شکایات واصله به دیوان حد نصاب تعیین کنیم نادرست است، زیرا نه منطقی است و نه موافق قانون اساسی. اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۳ به صورت مطلق به اعتراضات، شکایات و تظلمات اشاره می‌کند و می‌گوید دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به این اعتراضات تشکیل می‌شود لذا نمی‌توان برای کاهش ورودی پرونده‌ها، صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود کرد؛ اما در عوض می‌توان قانون را به نحوی تنظیم کرد که رسیدگی بدوی به این موضوعات در مراجع شبه قضایی و رسیدگی فرجامی در دیوان عدالت اداری مطرح گردد که به نظر اینجانب چنین راهکاری، منطقی‌تر به نظر می‌رسد.

در قانون فعلی دیوان عدالت اداری وقتی بحث صلاحیت و رسیدگی به شکایات در دیوان مطرح می‌شود در ماده ۱۰ بیان شده که رسیدگی به شکایت از مراجع و واحدهای دولتی، شهرداری، تامین اجتماعی و نهادهای انقلابی در صلاحیت دیوان است. سوالی که به ذهن متبادر می‌شود این است که چرا رسیدگی به شکایات از سازمان تامین اجتماعی (به عنوان موسسه عمومی غیردولتی) در صلاحیت دیوان عدالت اداری است ولی شکایات از یک فدراسیون ورزشی خارج از صلاحیت دیوان است؟

اینکه قانون‌گذار بر طبق چه مبنایی، چنین تفکیکی کرده است مشخص نیست. ضمن اینکه در ماده ۱۲^۴ این قانون، شاهد این موضوع هستیم که رسیدگی به شکایات مردم از موسسات عمومی غیردولتی به صورت علی‌الاطلاق در صلاحیت دیوان قرار گرفته است.

از طرفی گاهی اوقات صلاحیت دیوان از طریق آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز محدود می‌شود. برای مثال مطابق یکی از آرای هیئت عمومی، شکایت از مصوبات شورای اسلامی روستاها، اساساً خارج از صلاحیت دیوان تشخیص داده شده است. حال چنانچه شورای اسلامی یک روستا مصوبه‌ی خلاف قانون یا شرع تصویب کند این موضوع در کجا باید رسیدگی شود؟

در بحث صلاحیت، ما با صلاحیت‌های دوگانه در دیوان عدالت اداری مواجه هستیم. این اولین موضوعی است که در مورد قانون دیوان عدالت اداری باید مورد لحاظ قرار گیرد. صلاحیت هیات عمومی با صلاحیت موردی شعب متفاوت است. مبنای تفاوت هم روشن نیست. موضوع دیگر که اساتید محترم در پانل قبلی هم به آن اشاره داشته‌اند مربوط به **تجدید نظر خواهی** است. نکته‌ای که در قانون جدید دیوان عدالت اداری مغفول مانده، این است که اگر قرار بر تعیین حدنصاب در طرح دعواست، باید برای مرحله تجدیدنظر در نظر گرفته شود، نه در مرحله ورود پرونده‌ها به دیوان (مرحله بدوی).

اولین ماده‌ای که در زمینه تجدیدنظرخواهی مطرح است ماده ۶۵^۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌باشد. مطابق این ماده کلیه آراء از ناحیه طرفین، قابل اعتراض در مرجع تجدیدنظرخواهی است. چرا این گونه باید باشد؟

۳. اصل ۱۷۳ 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.

۴. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:
۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

تبصره- رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

۵. ماده ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: کلیه آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آنها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر است. مهلت تجدیدنظرخواهی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران دو ماه از تاریخ ابلاغ است.

مطلب قابل ذکر درباره ماده ۶۵ این است که در وضعیت کنونی، وقتی پرونده‌ای در دو مرحله در مراجع شبه قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته (که تقریباً ۵۰ درصد دعای مطروحه در دیوان عدالت اداری این گونه هستند) می‌توان دوباره آن را در دیوان مطرح کرد. به نظر اینجانب «تصمیمات و اقدامات» دستگاه‌ها حتماً باید در دو مرحله در دیوان رسیدگی شود، زیرا هیچ سابقه رسیدگی در دستگاه‌های اداری ندارد.

آنچه که به نظر ما باید در یک مرحله و با تعدد قاضی مورد رسیدگی قرار گیرد (همانند رسیدگی‌های فرجامی در دیوان عالی کشور) بحث «اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی» است. بنابراین این ماده حتماً باید اصلاح گردد.

موضوع بعدی مربوط به ماده ۶۴^۶ قانون دیوان می‌باشد که این ماده یکی از نقاط قوت این قانون نیز به حساب می‌آید. مطابق این ماده، در مورد موضوعات علمی، فنی و تخصصی چنانچه شکایت به جهت عدم رعایت مقررات باشد، دیوان به موضوع رسیدگی می‌کند. در ادامه همین ماده گفته شده چنانچه شکایت از جهت تشخیص ماهوی موضوع باشد، دیوان با ارجاع امر به کارشناس به موضوع رسیدگی می‌کند. لذا در مورد موضوعات مربوط به ماده ۶۴، اینکه ارجاع امر به نهادهای دیگر دارای وجاهت قانونی می‌باشد یا خیر، محل بحث است. نکته دیگر مربوط به هیات‌های تخصصی دیوان است که اگرچه پیش‌بینی این هیات‌ها یکی از نقاط قوت قانون دیوان است، با این حال دارای نواقصی نیز می‌باشد. در مورد هیات‌های تخصصی ماده ۸۴^۷ قابل اشاره است. مطابق بند «ب» این ماده، رای هیات، ظرف بیست روز از تاریخ صدور، فقط از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان، قابل اعتراض می‌باشد. طبیعتاً به دلیل کمبود وقت، قضات دیوان یا رئیس دیوان در جریان همه آرای این هیات‌ها قرار نمی‌گیرند تا در صورت لزوم بتوانند به رای مورد نظر اعتراض کنند. از آن طرف شاکی هم حق اعتراض ندارد، در نتیجه راهی برای اعتراض باقی نمی‌ماند.

یا اینکه فرض کنید رای بر خلاف رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری از هیات‌های تخصصی صادر شده و قطعیت یافته است. قانون‌گذار در این مورد هیچ‌گونه راهکاری برای تجدید نظر پیش‌بینی نکرده است. یا در مورد تعارض بین رای هیات عمومی و رای هیات تخصصی، تعیین تکلیف نشده است.

یا اینکه آیا رای هیات عمومی برای هیات‌های تخصصی لازم‌الاتباع هست یا خیر؟ که قانونگذار به این موضوع اشاره‌ای نکرده است. در ماده ۸۹^۸ قانون دیوان به رای وحدت رویه و در ماده ۹۰^۹ به رای ایجاد رویه اشاره شده است. در هر دوی این ماده صرفاً گفته شده که رای وحدت رویه فقط برای شعب دیوان و دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاتباع است و اشاره‌ای به لزوم اطاعت شعب تخصصی از این آرا نشده است.

۶. ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجراء، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیات‌هایی و اگر گذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی می‌کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی‌کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیات کارشناسی تخصصی ذی ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.

۷. ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیات عمومی دیوان است، ابتدا به هیات‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود. رسمیت جلسات هیات‌های تخصصی منوط به حضور دو سوم اعضا است که به ترتیب زیر عمل می‌کنند:
الف- در صورتی که نظر اکثریت مطلق هیات تخصصی بر قبول شکایت و ابطال مصوبه باشد، پرونده به همراه نظریه هیات جهت اتخاذ تصمیم به هیات عمومی ارسال می‌شود.

ب- در صورتی که نظر سه چهارم اعضای هیات تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند. این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. در صورت اعتراض و یا در صورتی که نظر اکثریت کمتر از سه چهارم اعضا بر رد شکایت باشد، پرونده به شرح بند (الف) در هیات عمومی مطرح و اتخاذ تصمیم می‌شود.

تبصره ۱- تصمیمات هیات‌های تخصصی بلافاصله به اطلاع قضات دیوان می‌رسد.

تبصره ۲- هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیات عمومی و هیات‌های تخصصی لازم‌الاتباع است.

۸. ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: هرگاه در موارد مشابه، آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیات عمومی دیوان مطرح نماید. هیات عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. اثر آراء وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمی‌شود، لکن در مورد احکامی که در هیات عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذی نفع ظرف یک ماه از

ابهام دیگر اینکه چنانچه هیات تخصصی رای بر خلاف یکی از آرای سابق وحدت رویه دیوان صادر کند تکلیف آن در قانون مشخص نشده است.

موضوع پایانی که قصد پرداختن به آن را دارم مربوط به **اجرای احکام** است. در مورد اجرای احکام علی‌رغم اینکه پیش‌بینی اجراء، ضمانت اجرا و کیفیت اجرا از نقاط قوت قانون فعلی دیوان است، ولی مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ چالش‌هایی را به وجود آورده است. مشکل آنجاست که رای که از شعبه بدوی (به صورت قطعی) و تجدید نظر دیوان صادر می‌شود مستقیماً باید به واحد اجرای احکام دیوان ارسال گردد؛ چه رای که با ابلاغ دادنامه به سازمان یا نهاد محکوم‌علیه به اجرا درآمده، چه رای که به اجرا در نیامده است. بنابراین وجود چنین سازوکاری موجب انباشت پرونده‌ها در اجرای احکام می‌گردد که نیازمند اصلاح است.

موضوعات ذکر شده، اهم اشکالات اجرائی قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بوده است. به نظر بنده، راهکار این اشکالات نیز در اصلاح قانون است نه بر هم زدن ساختار کلی قانون.

آقای دکتر همتی - آسیب‌شناسی قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از منظر حق دسترسی به دادگستری

سلام محضر حضار گرامی.

موضوعی که بنده قصد پرداختن به آن را دارم آسیب‌شناسی روند تقنینی قانون دیوان عدالت اداری از منظر حق دسترسی به دادگستری می‌باشد.

اصل ۱۳۴ قانون اساسی حق دسترسی به دادگستری را برای عموم مردم به رسمیت شناخته است. حقی که به نظر اکثریت اساتید حقوق عمومی یک حق مطلق است، یعنی نمی‌توان این حق را سلب کرد یا محدودیتی برای آن وضع کرد. گزاره دوم مربوط به اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. اصل ۱۷۳ تضمین نهادی حق دادخواهی علیه مقامات عمومی در حوزه اداری است.

حال موضوعی که ما قصد بررسی آن را داریم این است که آیا قانون‌گذار در حوزه اصل ۱۷۳ قانون اساسی توانسته حق دادخواهی موضوع اصل ۳۴ را برآورده کند یا خیر؟ همچنین آیا توانسته به هدف مورد نظر قانون‌گذار اساسی در زمینه تحقق عدالت اداری نایل شود یا خیر؟

ابتدائاً موضوع را از دو جهت بررسی می‌کنیم: ۱- از جهت ساختار ۲- از جهت صلاحیت.

در **حوزه ساختار و تشکیلات** اگر از منظر توزیع سرزمینی یا عدالت سرزمینی به مسئله بنگریم ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^{۱۳} تصریح کرده که دیوان در تهران مستقر است.

تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.

۹. ماده ۹۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: هرگاه در موضوع واحد حداقل پنج رأی مشابه از دو یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان می‌تواند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید. در صورتی که هیأت عمومی آراء صادرشده را صحیح تشخیص دهد، آن را برای ایجاد رویه تصویب می‌نماید. این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است.

۱۰. ماده ۱۰۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده (۱۰) این قانون مکلفند آراء دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجراء نمایند.

۱۱. ماده ۱۰۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: شعب دیوان پس از ابلاغ رأی به محکوم علیه یک نسخه از آن را به انضمام پرونده به واحد اجرای احکام دیوان ارسال می‌نمایند. محکوم علیه مکلف است ظرف یک ماه نسبت به اجرای کامل آن یا جلب رضایت محکوم له اقدام و نتیجه را به طور کتبی به واحد اجرای احکام دیوان گزارش نماید.

۱۲. اصل ۳۴ قانون اساسی: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید، همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

۱۳. ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضائی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.

شما تصور کنید اگر ما دادگاه‌های حقوقی و کیفری را در سطح استان و شهرستان نداشتیم و صرفاً دیوان عالی کشور وجود داشت که تنها مرجع رسیدگی به همه دعاوی حقوقی و کیفری در سطح کشور بود، با چه بحرانی مواجه می‌شدیم؟! همین مشکل در حوزه دیوان عدالت اداری نیز وجود دارد؛ به عبارتی نظام عدالت اداری در کشور ما (که در تمامی قوانین مربوط به اصل ۱۷۳ با آن مواجه هستیم) یک نظام متمرکز است.

این مساله باعث می‌شود که حق دادخواهی خیلی از شهروندان به دلیل همین سازوکار خدشه‌دار گردد. ماده ۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^{۱۴} که دفاتر اداری را در سطح استان‌ها پیش‌بینی کرده است، نمی‌تواند سازوکاری برای حل این مشکل (تمرکزگرایی نظام عدالت اداری) باشد؛ زیرا این دفاتر اداری، دادگاه نیستند که دسترسی به این دفاتر، به منزله دسترسی به دادگاه باشد. در واقع این دفاتر بعد از جمع‌آوری پرونده‌ها آنها را به دیوان ارسال می‌کنند و اصل تمرکزگرایی کماکان صادق است.

موضوع دیگر مربوط به **صلاحیت** می‌باشد. دسته‌بندی معروفی که در ادبیات حقوقی کشور ما ایجاد شده، عبارت از صلاحیت دیوان به لحاظ شاکی می‌باشد. یعنی اینکه تنها اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی می‌توانند شاکی باشند، لذا دستگاه‌های اجرایی اعم از دولتی و عمومی غیردولتی نمی‌توانند به عنوان شاکی در دیوان عدالت اداری طرح شکایت کنند. نتیجه امر این است که این مراجع چنانچه بخواهند به عنوان شاکی طرح شکایت کنند بایستی دعاوی خود را در دادگاه‌های عمومی مطرح کنند که در نهایت صدور آرای متعارض در این حوزه را به همراه دارد.

صلاحیت از جهت خواننده نیز (با توجه به تفسیری که از دولت شده و همینطور رویه دیوان که در برخی موارد نیز به این صورت بوده)، این است که بخش‌های اداری سایر قوا و همینطور نهادهای مبتنی بر قانون اساسی مستثنی شده‌اند. این یعنی سلب حق دادخواهی (که مغایر با اصول قانون اساسی می‌باشد).

موضوع پایانی که قصد پرداختن به آن را دارم بحث صلاحیت دیوان به لحاظ موضوع شکایت می‌باشد. از جهت موضوعات قابل شکایت در دیوان عدالت اداری ما با مشکلاتی روبرو هستیم، از جمله پیچیدگی آیین‌های دادخواهی، سرگردانی ناشی از تعارض صلاحیت‌های مراجع قانونی، اطلاع دادرسی، هزینه دادرسی‌های متعدد که این موارد باعث سلب یا تضییع حق دادخواهی می‌شود.

از دیدگاه موردی نیز مواردی وجود دارد که در آنها حق دادخواهی مورد خدشه واقع شده است. برای مثال بر اساس رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری، «قراردادها» مستثنی شده‌اند که یک نوع تضییع حق است. همچنین شکایات استخدامی مستخدمین عمومی دارای چنین وضعیتی است.

موضوع دیگر مربوط به **مطالبه خسارت** است که تعیین میزان خسارت به نهاد دیگری واگذار شده است که این هم به نوعی اطلاع دادرسی است.

موضوع دیگر این است که دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند نسبت به آرای مراجع شبه قضایی در دیوان اعتراض کنند که موضوعی است که در نهایت منجر به صدور آرای متعارض می‌شود.

مساله دیگر اینکه در مقام **تجدید نظر خواهی** از آرای مراجع شبه قضایی نیز رویه عملی دیوان و ماده ۶۰ قانون دیوان باعث شده است تا همه این دعاوی (همانطور که اساتید محترم نیز اشاره فرمودند) به صورت علی‌الطلاق در دو مرحله قابل رسیدگی در دیوان باشد که این امر موجبات اطلاع دادرسی را به همراه دارد. از اینکه به سخنان اینجانب گوش دادید کمال تشکر را دارم.

۱۴. ماده ۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: به منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در محل دادگستری یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استانها تأسیس می‌گردد. این دفاتر وظایف زیر را به عهده دارند: ←

الف- راهنمایی و ارشاد مراجعان

ب- پذیرش و ثبت دادخواست‌ها و درخواست‌های شاکیان

پ- ابلاغ نسخه دوم شکایات یا آراء صادر شده از سوی دیوان در حوزه آن دفتر که از طریق نمابر یا پست الکترونیکی یا به هر طریق دیگری از دیوان دریافت کرده‌اند.

ت- انجام دستورات واحد اجرای احکام دیوان در حوزه مربوط به آن دفتر