

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

همایش ملی

قانون تشکیلات و آئین دادرسی

دیوان عدالت اداری:

سه سال پس از اجرا

مجموعه سخنرانی‌ها

دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

۱۳۹۵

وب سایت: www.uis.ac.ir، تلفن: شماره ۶۶۷۶۲۵۷۳ (۰۲۱) - کدپستی: ۱۱۳۳۹۱۳۶۱۵
دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، معاونت پژوهشی، خ انقلاب، نرسیده به چهارراه کالج،
خ خارک، شماره ۲۰، ط سوم

عنوان: مجموعه سخنرانی‌های همایش ملی «قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری:
سه سال پس از اجراء»
گردآوری و تدوین: معاونت پژوهشی و فناوری دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
ناشر: انتشارات دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
تیراژ و نوبت چاپ: ۵۰۰ نسخه، اول ۱۳۹۵

ناظر علمی: دکتر علی محمد فلاح زاده
ویراستار علمی: دکتر سید طه موسوی میرکلانی
تهیه و تنظیم: میثم فیروز مهر
طراح جلد: رسول احمدزاده
صفحه آرا: زهرا طالعی

فهرست مطالب

۵.....بجٹی در باب دو مقولہ تجدیدنظر در دیوان و جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی های اداری.....

دکتر محمدجواد شریعت باقری (ریاست محترم دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

۹.....ضرورت پایش قانون دیوان عدالت اداری: به سوی نظام عدالت اداری مطلوب.....

دکتر علی محمد فلاح زاده (دبیر علمی همایش)

پانل اول:

۱۵.....ضرورت پایش قوانین و رفع سرگردانی تئوریک.....

دکتر محمدوزین کریمیان (عضو هیات علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

۱۶.....ریشه یابی مشکلات دادرسی اداری.....

دکتر ولی رستمی (عضو هیات علمی دانشگاه تهران)

۱۹.....مصادیق و موارد ضروری بازنگری در قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری.....

دکتر محمدحسن پیرزاده (قاضی دیوان عدالت اداری)

پانل دوم:

۲۳.....ضرورت اتخاذ راهبرد تقنینی برای رفع کاستی های دادرسی اداری.....

دکتر حسن لطفی (عضو هیات علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

۲۳.....ارزیابی عملکرد و کارایی قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری.....

دکتر محمدحسین زارعی (عضو هیات علمی دانشگاه شهید بهشتی)

۲۶.....اشکالات قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری و پیشنهادات اصلاحی.....

دکتر غلامرضا مولاییگی (قاضی دیوان عدالت اداری)

۳۲.....آسیب شناسی قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری از منظر حق دسترسی به دادگستری.....

دکتر مجتبی همتی (عضو هیات علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

پانل سوم:

- ۳۷..... آسیب‌شناسی دیوان عدالت اداری در مراحل سه گانه تاسیس، تثبیت و توسعه
دکتر مهدی هداوند (عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
- ۴۱..... تعدد آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری در خصوص یک موضوع.....
دکتر کورش استوار سنگری (عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی شیراز)
- ۴۳..... نگرشی به دو مسأله نظارت بر آرای مراجع شبه قضایی و خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات اداری.....
آقای احمد خضرائی (قاضی دیوان عدالت اداری)
- ۴۴..... عدالت اداری و پیش شرط‌های تحقق آن در دیوان عدالت اداری.....
دکتر مرتضی نجابت خواه (عضو هیات علمی دانشگاه مازندران)
- ۴۶..... جمع بندی نهایی.....
دکتر علی محمد فلاح زاده (دبیر علمی همایش)

بحثی در باب دو مقوله تجدیدنظر در دیوان و جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی های اداری

آقای دکتر محمدجواد شریعت باقری (رئیس دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

بسم الله الرحمن الرحيم. سلام و خیر مقدم عرض می کنم خدمت اساتید، قضات و دانشجویان محترم که در این همایش، حضور به هم رساندند.

اهمیت حقوق عمومی بر هیچ کس پوشیده نیست. حوزه حقوق عمومی از حوزه های جوان حقوقی است که نسبت به حقوق خصوصی و حقوق جزا قدمت کمتری دارد و در بیشتر کشورها نیز به این حوزه کمتر توجه شده است، این حوزه به ویژه در کشور ما جای کار و پژوهش بسیار دارد، لذا بنده از همه دانشجویان تقاضا دارم که به عنوان پژوهشگران آینده مملکت، به این حوزه ورود کرده و به پژوهش پردازند.

تا جایی که بنده اطلاع دارم در دیوان عدالت اداری از سوی قضات محترم تلاش هایی صورت گرفته و دیدگاه ها و نظراتی در جهت رفع ایرادات قانون جدید بیان شده و حتی به ریاست محترم قوه قضائیه ارسال شده تا این تغییرات اصلاحی در اصلاحیه های بعدی این قانون اعمال گردد.

از جهت آسیب شناسی قوانین می توان گفت مجریان قانون، بهتر از بقیه در جریان نقیصه های قانون هستند و آن ها همواره پیشنهادهایی را نیز در جهت رفع این نقیصه ها داده اند. معمولاً وقتی یک قانون وضع می شود بعد از گذشت مدتی به خاطر تطور و تحول زمان نیاز به اصلاح پیدا می کند، حتی آن قانونی که به خوبی هر چه تمام تر نگارش میشود از این قاعده مستثنا نیست. اما اگر قانونی شتاب زده نوشته شود و همه جوانب و اطراف موضوع مد نظر قرار نگیرد و دارای خلاء و نارسایی هایی باشد به هر حال آن ایرادات در ضمن اجرا مشخص میشود که باید برطرف گردد.

اما نکته ای می خواهم عرض کنم این است که برای تجدید نظر در هر قانون علاوه بر تاکتیک های نگارش قانون و پر کردن خلاءها باید استراتژی و راهبرد داشت. یعنی اینکه

هدف از وضع قانون چه باشد؛ که این امر بر عهده دانشگاه‌هاست. دانشگاه در تعیین استراتژی و راهبرد تاثیر دارد. اگرچه ممکن است اجرای قانون بر عهده افراد مبرز و محض باشد که عیوب قانون را پیدا کرده و خلاءهای موجود را پر می‌کنند. ولی آیا نباید یک تصویر کلی وجود داشته باشد که هدف از وضع قانون را ترسیم کند؟ من در این جا دو مثال در راستای تعیین استراتژی و راهبرد بیان می‌کنم و در نهایت نتیجه‌گیری می‌کنم. در خود قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز دو نکته وجود دارد که راهبردی و استراتژیک بوده و قابل توجه است.

نکته اول مربوط به بحث **تجدید نظر** است. مطابق قانون قبلی در دیوان عدالت اداری تجدید نظر وجود نداشت. یک بحث راهبردی در زمان تدوین قانون فعلی این بود که آیا نهاد تجدید نظر باید دوباره احیا گردد یا خیر؟ و چه بسا این سوال در مورد قانون فعلی نیز کماکان مطرح باشد، زیرا یک بحث راهبردی است.

در مورد اینکه نهاد تجدید نظر در دیوان عدالت اداری باشد یا خیر، دو دیدگاه وجود داشت: یک دیدگاه این بود که از آنجا که رسیدگی در مراجع قضایی علی‌القاعده باید دو مرحله‌ای باشد و چنانچه دعوا در یک مرحله رسیدگی شود ممکن است نقصی در رسیدگی باشد که در نهایت منتهی به تضییع حق شهروندان شود، لذا بهتر است رسیدگی دومرحله‌ای که در دیگر مراجع قضایی وجود دارد در دیوان عدالت اداری نیز بوجود آید. همین فکر بود که غالب شد و بر اساس آن نهاد تجدید نظر در دیوان احیا شد.

نکته دوم مربوط به **جایگاه دیوان عدالت اداری در جریان رسیدگی‌های اداری** است. بدین صورت که اکثر دعاوی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود پیش از این، معمولاً در دو مرحله در ادارات یا سازمان‌های شبه قضایی مورد بررسی قرار گرفته است و چنانچه به این دعاوی در دو مرحله در دیوان رسیدگی شود در واقع ما چهار بار، یک پرونده را بررسی می‌کنیم که به نظر می‌رسد رسیدگی دو مرحله‌ای دیوان در اینگونه موارد موجب اطاله دادرسی باشد.

در مقابل نظر بنده نظرات مخالفی هم وجود داشت و اعتقاد آنها این بود که رسیدگی‌های مراجع شبه قضایی، رسیدگی قضایی به حساب نمی‌آید. آنها معتقدند کمیسیونهای اداری که

در ادارات تشکیل می‌شوند جنبه اداری دارند، اما دیوان عدالت اداری یک مرجع قضایی است و رسیدگی قضایی باید در دو مرحله صورت گیرد.

بنده با این استدلال موافق نیستم. عرض بنده این است ما، عنوان این رسیدگی‌ها را رسیدگی شبه قضایی می‌دانیم (در واقع به نوعی رسیدگی صورت می‌گیرد) و در دو مرحله رای صادر می‌شود. اگر این رسیدگی‌ها ایراد دارد باید این ایرادات در قانون ساماندهی شود و قواعدی پیش‌بینی شود که مراجع شبه قضایی ملزم به رعایت آن باشند. یعنی رسیدگی مراجع شبه قضایی ساماندهی شود، نه اینکه معتقد به بیهوده و عبث بودن رسیدگی‌های آن مراجع باشیم و در دو مرحله به دعوا در دیوان رسیدگی کنیم. برای مثال فصلی در قانون گنجانده شود تحت عنوان «رسیدگی در مراجع شبه قضایی» که در آن، رسیدگی هیات‌ها و کمیسیون‌های اداری ساماندهی شود و در فصل‌های بعدی قانون، رسیدگی در دیوان عدالت اداری مطرح گردد.

بنابراین پیشنهادی که به نظر اینجانب، مطلوب به نظر می‌رسد این است که برای مواردی که ابتدا به ساکن در دیوان مطرح می‌شود، در دو مرحله مورد رسیدگی قرار گیرد تا اختلاف خاتمه یابد. اما پرونده‌هایی که دو بار در مراجع شبه قضایی رسیدگی شده، صرفاً از نظرگاه شکلی در دیوان مورد رسیدگی قرار گیرند؛ در واقع در اینجا دیوان به عنوان یک دیوان عالی اداری ظاهر شود. حال پیشنهاد دیگری که به نظر بنده می‌رسد این است که برای آن مواردی که ابتدائاً در دیوان دادخواست داده می‌شود هم پیش‌بینی شود که به این پرونده‌ها نیز دو بار در مراجع شبه قضایی رسیدگی شود. یعنی کل موضوعاتی که در دیوان مطرح می‌شود می‌بایستی قبلاً در دو مرحله در مراجع شبه قضایی (که قانوناً ساماندهی شده‌اند) رسیدگی شده و دیوان تنها از جهت شکلی بر امور نظارت کند.

نتیجه بحث این است که به نظر اینجانب می‌بایستی قانونی تحت عنوان قانون آیین دادرسی اداری (همانند قانون آیین دادرسی مدنی و قانون آیین دادرسی کیفری) تدوین شود، که در آن رسیدگی‌های سازمان‌های شبه قضایی ساماندهی شود و دیوان عدالت اداری نیز به عنوان مرجعی عالی (همانند دیوان عالی کشور) نظارت بر آرا و تصمیمات این سازمان‌ها را عهده‌دار گردد. این رسیدگی نیز عمدتاً شکلی بوده و به این موضوع می‌پردازد که آیا رأی

صادره از سازمان‌های شبه قضایی موافق با قانون است یا خیر. بنابراین در نظر گرفتن دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی قضایی در امور اداری، باعث ساماندهی رسیدگی‌های سازمان‌ها و مراجع شبه قضایی شده و در نهایت از اطلاع دادرسی پیشگیری می‌شود. از همه کسانی که زحمت کشیدند و به این همایش تشریف آوردند کمال تشکر را دارم.

ضرورت پایش قانون دیوان عدالت اداری؛ به سوی نظام عدالت اداری مطلوب

آقای دکتر علی محمد فلاح زاده (دبیر علمی همایش):

بسم الله الرحمن الرحيم. خدمت همه اساتید، میهمانان، قضات و دانشجویان سلام و خیر مقدم عرض می‌کنم.

دیوان عدالت اداری نهادی است که بعد از انقلاب اسلامی در قانون اساسی پیش بینی شده و یکی از دستاوردهای نظام جمهوری اسلامی است. قبل از انقلاب، قانونی تحت عنوان «قانون شورای دولتی» در سال ۱۳۳۹ تصویب شد، اما هیچ‌گاه به اجرا درنیامد؛ این نشان‌دهنده عدم نظارت پذیری دستگاه‌های اجرایی و اداری است. اولین قانون دیوان عدالت اداری پس از انقلاب در سال ۱۳۶۰ تصویب و اصلاحاتی بر آن وارد شد. در سال ۱۳۸۵ قانون جدیدی تصویب می‌شود و در نهایت آخرین قانون مربوط به دیوان، در سال ۱۳۹۲ زیر عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» به تصویب می‌رسد.

هر قانون اهدافی از تصویب خود دارد و بعد از گذشت مدتی نیاز است تا ارزیابی شود که آیا قانون تصویب شده، به اهداف خود نایل شده است یا خیر؟ **فلسفه تشکیل این همایش** نیز بررسی این موضوع است که آیا قانون اخیر دیوان عدالت اداری که سه سال از اجرای آن می‌گذرد در رسیدن به اهداف مورد نظر توفیق داشته است؟

قانون جدید نوآوری‌هایی داشته است؛ از **جهت ساختاری**، می‌توان به دو مرحله‌ای شدن رسیدگی در شعب، شکل‌گیری هیئت‌های تخصصی یا دفاتر اداری در استان‌ها و همچنین به بحث صلاحیت شعب دیوان نسبت به موسسات عمومی غیردولتی اشاره نمود.

علاوه بر این از **جهت صلاحیتی** باید گفت نظارت بر مقررات و نظامات موسسات عمومی غیردولتی مطلقاً در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار گرفته است. همچنین در این

قانون در مورد نظارت دیوان نسبت به تصمیمات قوه قضائیه و شورای عالی انقلاب فرهنگی تغییرات و تحولاتی رخ داده است.

در بحث آیین دادرسی می‌توان به تغییراتی از جمله احیای نهاد تجدید نظر، شناسایی امکان تجدیدنظر و رسیدگی ماهوی به تصمیمات مراجع اختصاصی اداری (مراجع شبه قضایی)، تعیین مهلت اعتراض به آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری (مراجع شبه قضایی)، تغییر در روند اعاده دادرسی و تغییر در روند رسیدگی به شکایات متعدد اشاره کرد. برای کاهش ورودی پرونده‌ها و ارتقاء کیفیت رسیدگی در دیوان عدالت اداری صرف توجه به نواقص و کاستی‌های قانون دیوان عدالت اداری و رسیدگی‌های دیوان کفایت نمی‌کند، اگر چه ضروری است، اما برای این که آسیب‌شناسی ما جامع باشد باید از ادارات و دستگاه‌های دولتی شروع کنیم یعنی چند مرحله وجود دارد، مرحله اول فرآیند و آئین تصمیم‌گیری در دستگاه‌های دولتی و اصول حاکم بر آن، مرحله بعد رسیدگی‌هایی است که در خود اداره صورت می‌گیرد (بازنگری درونی)، مرحله بعد رسیدگی‌های مراجع شبه قضایی و مرحله آخر یا ایستگاه پایانی دیوان عدالت اداری است، این یک مجموعه است از شروع تا انتها، تمام این اجزا باید با همدیگر مورد توجه قانونگذار قرار گیرد؛ یعنی تمام این اجزا باید اصلاح شود و با هم هماهنگ باشد، اگر صرفاً به جزء آخر این فرآیند که رسیدگی در دیوان عدالت اداری است معطوف بشویم و قانون دیوان را اصلاح کنیم و یک قانون بسیار خوب هم تدوین بشود، اما اجزاء و دیگر مراحل قبلی نظام عدالت اداری به نحو احسن به وظایف و کارکردهای خود عمل نکنند نتیجه آن همین خواهد شد که ورودی پرونده‌ها در دیوان بسیار زیاد می‌شود و همین مسأله اساساً باعث می‌شود دیوان نتواند به توسعه کیفی پردازش و تمام دغدغه کاهش ورودی پرونده‌ها می‌شود. به نظر توسیم نظام عدالت اداری مطلوب در کشور ما مستلزم تصویب قانون جامعی است که تمام مراحل را که به آن اشاره کردیم در آن بیاید اعم از قواعد عام حقوقی حاکم بر تصمیمات اداری، رسیدگی‌های درونی (بازنگری درونی)، میانجیگری، آئین دادرسی عام مراجع شبه قضایی و در نهایت رسیدگی دیوان عدالت اداری یعنی همه اینها در یک قانون بیاید بهتر است چرا که همه یک حلقه منسجم

هستند. **مشکل اصلی** که امروز دیوان با آن مواجهه است ورودی پرونده‌ها است و همین مسأله رسیدگی دیوان و حق دادخواهی را مخدوش نموده است علت آن فقط نواقص و کاستی‌های قانون دیوان نیست.

بلکه به نظر من به خاطر عدم توجه به مراحل و فرآیندهای قبل از رسیدگی قضایی دیوان از جمله رسیدگی‌های مراجع شبه قضایی، و فرآیند تصمیم‌گیری مدیران دولتی است، رسیدگی‌ها و تصمیم‌گیری‌های این مراجع و مقامات پر است از اشتباه و آئین خاص هم در قانون برای آن‌ها یا نیامده است یا ناقص است و همین باعث شده است که همه مشکلات جمع بشود در مرحله آخر نظام عدالت اداری که همان رسیدگی قضایی دیوان عدالت اداری است.

نکته دیگر این که **اعمال قاعده exhaustion** یا همان به پایان بردن مراحل رسیدگی و بازنگری درونی قبل از مراجعه به دیوان عدالت اداری به صورت اجباری در اصلاحات پیشنهادی ممکن است به عنوان مانعی برای حق دادخواهی عمل کند، یعنی اگر لزوماً این اصل در انگلستان عملکرد مثبتی داشته است به معنای این نیست که اعمال آن در نظام ما هم مثبت باشد، بلکه ممکن است در کشور ما با توجه به روحیه‌ای که در ادارات دولتی و فرهنگ حاکم بر آن‌ها صرفاً افزودن یک مانع در پیش مردم و شهروندان باشد. از سوی دیگر اگر مراجعه به این گونه سازوکارها قبل از مراجعه به دیوان عدالت اداری را اختیاری نمائیم عملاً ممکن است تاثیری در کاهش ورودی پرونده‌ها در دیوان عدالت اداری نداشته باشد؛ چرا که اساساً از حیث روانشناختی در کشور ما مردم علاقه زیادی به جبران‌های قضایی دارند و از همان ابتدا به دیوان عدالت اداری مراجعه می‌نمایند بنابراین اگر بخواهیم قاعده exhaustion را اعمال کنیم و دعاوی در صلاحیت دیوان عدالت را ابتدائاً در صلاحیت نهادهای اداری و یا منوط به بازنگری درونی در اداره کنیم و دیوان را صرفاً مرجع نظارت فرجامی قرار دهیم باید مراجع اداری مزبور و شیوه بازنگری درونی ادارات مختصات خاصی داشته باشند که یکی از مهمترین آن‌ها رعایت اصل بی‌طرفی و رسیدگی واقعی و منصفانه با آئین و تشریفات ساده و سریع است.

نکته دیگر این که آیا می‌توان در مورد موضوعاتی که بر طبق بند الف قسمت (۱) ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان ابتدائاً در صلاحیت دیوان است (شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی) همانند اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی (بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری) که مهلت سه ماهه در تبصره (۲) ماده (۱۶) تعیین شده است، مهلت تعیین نمائیم، یعنی مخاطبان تصمیمات و اقدامات اداری از تاریخ ابلاغ یا اطلاع تصمیم به آنها مثلاً ظرف مدت سه ماه فرصت شکایت در دیوان داشته باشند و پس از آن قابلیت طرح در دیوان نداشته باشد. چنین حکمی قطعاً باعث کاهش ورودی پرونده در دیوان خواهد شد اما آسیب‌های آن چیست؟ شبیه همین قاعده در فرانسه هم اعمال می‌شود یعنی طرح دعوی نظارت و بازنگری قضایی در نزد دادگاههای اداری مهلت و مرور زمان دارد. اما در کشور ما دو نکته وجود دارد اول این که چنین حکمی به احتمال بسیار قوی از سوی شورای محترم نگهبان مخالف شرع اعلام خواهد شد. نکته دوم این که جامعه ایرانی با جامعه فرانسه و ... متفاوت است، در بسیاری از موارد مردم از حقوق خویش مطلع نیستند و آگاهی کافی ندارند، نکته آخر مساله ملاک قرار گرفتن ابلاغ و اطلاع از تصمیم برای محاسبه شروع مهلت طرح دعوی است و اثبات آن، که خود باعث دعوای خاص در دیوان عدالت خواهد شد با این حال به نظر می‌رسد چنانچه اطلاع رسانی کافی صورت بگیرد و مقامات اداری مکلف باشند قانوناً در همه تصمیمات خود امکان اعتراض و مهلت اعتراض به دیوان عدالت اداری را قید نمایند و از تصمیم‌گیری غیابی علیه شهروندان خودداری نمایند، و قواعد کاملی در خصوص ابلاغ و اطلاع از تصمیمات اداری تصویب بشود، می‌توان چنین مهلتی را پیش‌بینی نمود، البته یک مهلت معقول و منطقی که هم از طرح دعوی که مدت زیادی از ابلاغ تصمیم به مخاطب گذشته است جلوگیری کند و در کاهش ورودی پرونده‌ها در دیوان هم موثر است.

در هر حال هدف از برگزاری این همایش، این بوده که آیا تغییرات صورت گرفته در راستای تحقق بخشیدن به اهداف و فلسفه تاسیس دیوان عدالت اداری کارآمد و موفق بوده یا خیر؟

در این همایش با سه پنل در خدمت شما هستیم:

پانل اول: آقای دکتر رستمی - آقای دکتر پیرزاده - آقای دکتر کریمیان.
پانل دوم: آقای دکتر زارعی - آقای دکتر لطفی - آقای دکتر مولاییگی - آقای دکتر همتی.
پانل سوم: آقای دکتر هداوند - آقای دکتر استوارسنگری - آقای دکتر نجابت خواه - آقای
خضرای

پانل اول: آقای دکتر کریمیان [مدیر پانل] (عضو هیئت علمی دانشگاه علوم قضایی و رئیس دانشکده ثبت و مدیریت قضایی) - آقای دکتر رستمی (عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران) - آقای دکتر پیرزاده (قاضی دیوان عدالت اداری).

آقای دکتر کریمیان - ضرورت پایش قوانین و رفع سرگردانی تئوریک

با سلام خدمت حضار محترم؛

اینکه قانونی تصویب شود ولی به صورت جامع و سیستمی مورد پایش قرار نگیرد یک نقص اساسی است. در این همایش هدف آن است که بیشتر به بنیان‌های نظری پرداخته شود. به نظر بنده در بسیاری از زمینه‌ها سرگردانی تئوریک وجود دارد. علت این امر نیز می‌تواند مطالعات ناکافی یا عدم وجود اتفاق نظر باشد. این امر باعث می‌شود در قوانین، نقص و اشکال بروز کند. سرگردانی تئوریک علاوه بر دادرسی اداری در زمینه‌های دیگر نیز وجود دارد. یکی از این زمینه‌ها تفسیر قانون است. در ایران مکتب تفسیری مورد اتفاق وجود ندارد. آنچه که می‌توان به صورت جسته و گریخته برداشت کرد، آن است که تفسیرها لفظی و سطحی است. این گونه سرگردانی‌ها باید مورد بررسی قرار گرفته و راه‌حلی برای آن‌ها یافت شود. بهترین مکان برای بحث و بررسی و گره‌گشایی از این سوالات و سرگردانی‌ها دانشگاه‌ها هستند تا بتوانند مبانی نظری محکمی برای این مباحث پیدا کنند.

اکنون در پنل اول در خدمت اساتید و قضات محترم هستیم؛ بنده از آقای دکتر رستمی خواهش می‌کنم مطالب خود را ایراد نمایند:

آقای دکتر رستمی - ریشه یابی مشکلات دادرسی اداری

ضمن عرض سلام محضر حضار گرامی. چند نکته مبنایی را باید مورد توجه قرار داد: ۱- دادرسی اداری در حقوق ایران حوزه نوپایی به شمار می‌رود که رشد و بالندگی آن مستلزم گذشت زمان است. ۲- نکته دیگری که باید مورد عنایت قرار گیرد توجه به نظام حقوقی و نظام قانون‌گذاری کشور است. آسیب‌هایی در این زمینه وجود دارد و قطعاً قانون‌گذاری در تمامی زمینه‌ها (از جمله در قانون‌گذاری‌هایی که در زمینه قضایی و اداری صورت می‌گیرد) از این آسیب‌ها مصون نیستند. چندی پیش در مورد آسیب‌شناسی قوانین ایران، نشست برگزار شد که بنده در آنجا عرض کردم مشکل اصلی ما در بحث قانون‌گذاری این است که چارچوب و مبنای علمی مشخصی برای این کار نداریم. در بسیاری از کشورها چارچوب علمی و اسلوب مشخصی برای قانون‌گذاری در نظر گرفته شده است؛ اما در کشور ما چنین نگرشی وجود نداشته و متأسفانه قانون‌گذاری به صورت اقتضائاً صورت می‌گیرد. نتیجه‌ی این مسئله نیز تورم شدید قوانین است که شاهد آن هستیم و اتفاقاً این تورم قوانین در بعد اداری، بیشتر قابل مشاهده است. این موضوع نیز یکی از موضوعاتی است که گریبان‌گیر دیوان عدالت اداری می‌باشد.

بنابراین در این گونه همایش‌ها باید بررسی کرد که مشکل نظام دادرسی اداری ما چیست؟ آیا ایراد صرفاً از ناحیه قانون است یا مشکلات دیگری نیز وجود دارد؟ اگرچه قانون دیوان عدالت اداری از همان ابتدا با ایراداتی (حتی ایرادات نوشتاری در متن) مواجه بود و ابهاماتی را برای اساتید و قضات مطرح کرد، به طوری که حتی در برخی مواد و تبصره‌های آن تعارضاتی به چشم می‌خورد. برای مثال دستور موقت در مورد تجدیدنظر باید به تایید رئیس دیوان برسد، ولی در شعبه‌ها لازم نیست. یا مورد دیگر مربوط به ایراداتی است که در باب تجدیدنظر وجود دارد.

بنابراین باید ریشه‌ی مشکلی را که در دادرسی اداری ما وجود دارد پیدا کرد. قطعاً قضات محترم که مجریان قانون هستند بیشتر از ما با مسائل و ایرادات قانون آشنا هستند و راه حل‌هایی را نیز برای این مسائل در نظر دارند.

به نظر اینجانب **مسئله اصلی** این است که در زمینه تدوین قوانین کشور باید چارچوبی مشخص پیدا کرد؛ مثلاً ارزیابی قوانین، داشتن اسناد پشتیبان و در نظر داشتن استراتژی‌های مورد نظر قانون‌گذار که همواره باید مورد توجه باشد.

منشاء قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ در بحث آیین دادرسی بود. در قانون سال ۱۳۸۵ پیش‌بینی شد که یک قانون آیین دادرسی نیز تدوین گردد. بنابراین پیش‌نویس اولیه قانون سال ۱۳۹۲، قانون آیین دادرسی بود ولی در دولت به این موضوع پی بردند که همه بحث‌های دیوان مربوط به آیین دادرسی است؛ لذا ورود به صلاحیت کردند.

بنابراین عنوان اولیه قانون، «قانون آیین دادرسی دیوان و اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری» بود، اما در مجلس تحت عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی» اصلاح شد. در واقع به عنوان قانون جایگزین قانون سال ۱۳۸۵ مطرح شد.

چند نکته در مورد دعاوی اداری قابل طرح است. دعاوی اداری را نباید صرفاً از منظر دادرسی در دیوان عدالت اداری مطرح کرد. دعاوی اداری دارای عقبه می‌باشند. بحث آن در ادارات است ولی در نظام حقوقی ما به این موضوع توجه نمی‌شود. آنچه در حال حاضر در حال رخ دادن است و دیوان نیز خود به این موضوع اذعان دارد این است که دعاوی علیه دولت در حال رشد است. چه کار باید کرد؟ آیا افزایش شمار دعاوی صرفاً ناشی از قانون است؟ به نظر بنده اینگونه نیست. وقتی با اصلاح قانون دیوان نیز این مشکل برطرف نمی‌شود، نیاز به یک ریشه‌یابی و آسیب‌شناسی دقیق احساس می‌شود که مستلزم تعامل قوه مجریه و قوه قضائیه است.

درست است که در ایران، دیوان عدالت اداری یک نهاد وابسته به قوه قضائیه بوده و استقلال آن از این حیث مورد توجه است، ولی واقعیت امر این است که دولت از تجربیات دیوان به خوبی استفاده نمی‌کند. این مساله مهمی است که باید به آن توجه کرد و به نظر من باید آرای دیوان مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. ببینیم که ریشه این همه دعاوی چیست؟ آیا نمی‌توان علت اصلی این مشکلات را ریشه‌کن کرد؟

بنابراین ما نیازمند یک نگاه جدید هستیم. همانطور که اساتید محترم در بیانات قبلی فرمودند این نگاه جدید همان نگاه تئوریک به مساله است، به این معنی که مبنای

قانون‌گذاری و اصلاح مقررات چه باشد؟ آیا هدف صرفاً حل معضلات است یا می‌خواهیم یک چارچوب و تبیین علمی برای موضوع نیز داشته باشیم؟ به نظر بنده این موضوعی مهم است که باید به آن توجه کرد و روی آن کارهایی صورت گیرد.

در بسیاری از کشورها **مرحله پیش از دعوا** را مورد توجه قرار می‌دهند. مرحله پیش از دعوا در واقع همان طرح دعوا در دستگاه‌های اداری می‌باشد. اگر تصمیمات و آرای که از این دستگاه‌های اداری صادر می‌شود مبتنی بر اصول و ضوابط باشد امکان شکایت از این آرا کاهش یافته؛ در نتیجه از حجم پرونده‌های دیوان نیز کاسته می‌شود.

نکته‌ای که مربوط به نظام حقوقی ایران می‌شود این است که برخی از معضلات و مشکلات قانون دیوان به خاطر رفت و برگشت‌هایی است که به شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بوجود می‌آید. در **ماده ۱۰ قانون دیوان**، هنوز اصطلاحات و عبارات قانون سال ۱۳۶۰ (که آن هم برگرفته از قانون شورای دولتی سال ۱۳۳۹ است) وجود دارد. برای مثال در بند ۲ این ماده، عبارت «کمیسیون مالیاتی» وجود دارد، در حالی که «هیئت حل اختلاف مالیاتی» از سال ۱۳۶۶ جایگزین کمیسیون مالیاتی شده است. بنابراین چنین ایرادات پیش پا افتاده‌ی شکلی بایستی برطرف گردد. یا در مثالی دیگر مطابق **ماده ۱۲ شکایت از مقررات موسسات عمومی غیردولتی** مطرح شده، اما در ماده ۱۰ صرفاً شکایت از سازمان تامین اجتماعی، شهرداری و نهادهای انقلابی مطرح شده است. این دوگانگی جای تامل دارد. یا ابهاماتی که در بحث‌های آیین دادرسی وجود دارد، به‌خصوص بحث صلاحیت‌ها که خود به‌تنهایی منجر به افزایش آرای وحدت رویه شده است.

کار اساسی و مهمی که در دیوان باید صورت بگیرد آسیب‌شناسی آرای دیوان است و نتایج و بازخورد آن نیز باید در اصلاحات بعدی قانون دیوان عدالت اداری منعکس گردد. از اینکه به سخنان بنده گوش دادید تشکر می‌کنم و امیدوارم که این همایش به اهداف مورد نظر خود نائل شود.

آقای دکتر پیرزاده - مصادیق و موارد ضروری بازنگری در قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری

سلام خدمت اساتید و حضار گرامی. از آنجا که ما بحث قانون دیوان و جایگاه رفیع دیوان عدالت اداری را مطرح می‌کنیم و نواقص قانون فعلی و یا پیشنهادهای احتمالی برای اصلاح قانون در آتیه را می‌خواهیم مورد بررسی قرار دهیم، در ابتدا باید دید خاستگاه دیوان عدالت اداری چیست و چه رسالت و صلاحیتی دارد؟

نگاه قانون‌گذاری و قانون اساسی ما بر اعمال و رفتار دولت یک نگاه نظارتی و کاملاً راهبردی است تا از انحرافات دولت و خروج از اصول قانون اساسی یا موازین شرعی جلوگیری شود. به نظر اینجانب مواردی از قانون فعلی دیوان که نیاز به بازنگری مجدد دارند، مربوط به ماده ۱۰ و ۶۵ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد. ماده ۱۰ از بابت دعاوی وارده به دیوان و ماده ۶۵ نیز از باب اصل قابل تجدیدنظر بودن، قابل توجه هستند.

ما در بحث **صلاحیت شعب** با دو نوع دعوا مواجه هستیم. الف) دعاوی که اشخاص در اثر عدم اجرا یا عدم تمکین سازمان‌های اداری، در دیوان مطرح می‌کنند. این موضوع حتی ممکن است مربوط به تفسیر قانون باشد؛ به این نحو که تفسیر شاکی از قانون با تفسیر مرجع اداری متفاوت باشد. این اختلاف در تفسیر می‌تواند موضوع شکایت در دیوان باشد که در نهایت ممکن است موجب ورود یا رد شکایت شود.

منظور بنده این است که این‌گونه دعاوی باید از موارد صلاحیت ابتدایی ماده ۱۰ قانون دیوان (طی اصلاحیه‌هایی که صورت خواهد گرفت) خارج گردد. به لحاظ اینکه اگر شخصی، مدعی حقی در اجرای قانونی است و آن حق ممکن است مورد اختلاف باشد، در همان سازمان یا اداره در قالب یک کمیسیون یا هیئت یا مرجع شبه قضایی مورد رسیدگی قرار گیرد. این اقدام، فیلتری است که باعث کاهش حجم پرونده‌ها در مرحله اول رسیدگی دیوان خواهد شد.

بحث دیگر **اعتراض به آراء مراجع شبه قضایی** است. مراجع شبه قضایی در یک یا دو مرحله به رسیدگی می‌پردازند. در حال حاضر آرای مراجع شبه قضایی با توجه به تبصره ۱۲^۱ ظرف ۳ ماه قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری هستند.

رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری آن هم در دو مرحله یکی از آسیب‌های جدی قانون فعلی است که لازم است در اصلاحات بعدی این موضوع مدنظر قرار گیرد. در واقع بهتر است آرای مراجع شبه قضایی در یک مرحله در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد. این امر با اصل قابل تجدید نظر بودن آرا (یا تعدد مراجع رسیدگی) منافاتی ندارد، زیرا رسیدگی مراجع شبه قضایی یک نوع دادرسی اولیه اداری به شمار می‌آید. قانون فعلی دیوان عدالت اداری نقاط قوتی هم در خود دارد. اول، موضوع دو مرحله‌ای بودن رسیدگی است که شعب بدوی و تجدیدنظر این نقش را ایفا می‌کنند. دوم، دفاتر استانی است (علی‌رغم ایرادات و اشکالاتی که بر آن وارد است) که در راستای اصل دسترسی آسان به مراجع قضایی و اصل دادخواهی بوجود آمده است. سوم، بحث تعیین مهلت اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی است که به صورت سه ماه و شش ماه پیش‌بینی شده است. این نکته از آن جهت قابل توجه است که سابقاً آرای صادره از مراجع شبه قضایی پس از گذشت سالیان دراز از صدور، مورد شکایت در دیوان عدالت اداری قرار می‌گرفتند. بحث مربوط به جلب ثالث، ورود ثالث، اعتراض ثالث نیز از موضوعاتی است که در قوانین گذشته وجود نداشته است، ولی در قانون فعلی پیش‌بینی شده و موجبات جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص را فراهم می‌کند.

۱. تبصره ۲- از زمان تصویب این قانون، مهلت تقدیم دادخواست، راجع به موارد موضوع بند(۲) ماده(۱۰) این قانون، برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است. مراجع مربوط مکلفند در رأی یا تصمیم خود تصریح نمایند که رأی یا تصمیم آنها ظرف مدت مزبور در دیوان قابل اعتراض است. در مواردی که ابلاغ، واقعی نبوده و ذی نفع ادعای عدم اطلاع از آن را بنماید شعبه دیوان در ابتداء به موضوع ابلاغ رسیدگی می‌نماید. در مواردی که به موجب قانون سابق، اشخاصی قبلاً حق شکایت در مهلت بیشتری داشته‌اند، مهلت مذکور، ملاک محاسبه است.

پنجم، اصل مستند و مستدل بودن احکام دیوان که اگرچه در اصل ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی مورد اشاره واقع شده، اما در قانون فعلی دیوان عدالت اداری، صریحاً بدان اشاره شده است. ششم، بحث هیئت‌های تخصصی است که باعث می‌شود دعاوی و موضوعات مربوط به هیأت عمومی یا موارد تعارض آرا ابتدائاً به صورت تخصصی در این هیئت‌های تخصصی رسیدگی شود و در نهایت برای رسیدگی در هیئت‌های عمومی آماده می‌شود که غنای آرای هیئت عمومی را در پی دارد.

هفتم، بحث نظارت رئیس دیوان عدالت اداری و رئیس قوه قضائیه است که در ماده ۸۶^۳ قانون فعلی پیش‌بینی شده است. هشتم، بحث تسری آرای هیأت عمومی به تصمیمات بعدی مراجع اداری (ماده ۹۲^۴) است که وضعیتی ایجاد کرده که طی آن، مراجع اداری ملزم به تبعیت از آرای هیأت عمومی بوده و از این جهت موجب ایجاد رویه واحد در موضوعات یکسان می‌شود.

نکته‌ای که در باب صلاحیت دیوان عدالت اداری، قابل توجه است بحث حد نصاب در طرح دعاوی است (اگرچه نمی‌توان اصولاً برای حق، نصابی تعیین کرد)؛ به این صورت که یک دعوا با خواسته «حق ماموریت ۱۰۰ هزار تومانی» کارمند تا خواسته مربوط به تجدیدنظر در جریمه‌های میلیاردی آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری قابلیت طرح در دیوان

۱. اصل ۱۶۶ قانون اساسی: احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است.

۲. اصل ۱۶۷ قانون اساسی: قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه، از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.

۳. ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

۴. ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیأت عمومی مطرح می‌نماید.

عدالت اداری را دارد و از این حیث نمی‌توان برای طرح دعاوی حداقل خواسته را در نظر گرفت.

به نظر می‌رسد تعیین حد نصاب یا حداقل میزان خواسته برای طرح دعوا در دیوان باعث کاهش حجم پرونده‌های ورودی دیوان عدالت اداری شود و از این جهت مفید به نظر می‌رسد.

این موارد خلاصه پیشنهادهایی بود که به نظر بنده بهتر است در اصلاح قانون دیوان عدالت اداری مد نظر قرار داده شود.

پانل دوم: آقای دکتر حسن لطفی [مدیر پانل] (عضو هیئت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری) - آقای دکتر محمدحسین زارعی (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی) - دکتر غلامرضا مولایی (قاضی دیوان عدالت اداری) - آقای دکتر مجتبی همتی (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 آئین 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 آئین 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

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، 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.

موضوع رسیدگی به شکایات استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها می‌پردازد، اما مطابق مصوبه شورای 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 این‌گونه 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.

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.

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 پیش نویس 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 نیافته ایم واقعاً تأسف بار 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 دادگاه های بدوی بلکه نسبت به هیئت ها و کمیسیون های شبه قضایی مراجع اداری و اجرایی کشور، باید اصلاحاتی صورت گیرد.

پیش بینی قابلیت جبران خسارت نیز پیشرفت قابل تقدیری است، اما سوالی که مطرح می شود این است که چگونه است که دیوان صلاحیت رسیدگی و احراز وقوع تخلف را دارد، اما خود نمی تواند 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 پروسه 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 آئین 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 آئین دادرسی دیوان عدالت اداری است که نیازمند اصلاح می باشد. لذا مشخصاً

چند ماده از این قانون را که دارای اشکالاتی بوده و به نظر من باید اصلاح گردد مورد اشاره قرار می‌دهم.

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^۱ 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.

۱. 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.

ضمن اینکه در ماده ۱۲ 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 پنل قبلی هم به آن اشاره داشته‌اند مربوط به **تجدید نظر خواهی** است. نکته‌ای که در قانون جدید دیوان عدالت اداری مغفول ماند، 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).

۱. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری: حدود صلاحیت و وظایف هیات 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، 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.

اولین ماده‌ای که در زمینه تجدیدنظرخواهی مطرح است ماده ۶۵^۱ 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؟

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 دعاوی 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**^۲ 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 ادامه‌ی 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.

۱. 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.

۲. 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 هیأت‌هایی واگذار 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 هیأت کارشناسی تخصصی ذی ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.

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 ۸۴^۱ 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 رایی 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 ۸۹^۲ قانون دیوان به رای وحدت رویه

۱. 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 اعضاء 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.^۳
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 اعضاء 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.

۲. 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

و در ماده ۹۰^۱ 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.

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 اجرا، ضمانت اجرا و کیفیت اجرا از نقاط قوت قانون فعلی دیوان است، ولی مواد ۱۰۷^۲ و ۱۰۸^۳ 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

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 غیر صحیح تشخیص داده شده شخص ذی نفع ظرف یک ماه از 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.

۱. 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 هیات عمومی مطرح و تقاضای تسری آن را نسبت به موضوعات مشابه نماید. در صورتی که هیات 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.

۲. 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.

۳. 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.

یا نهاد محکوم‌علیه به اجرا درآمده، چه رای‌ی 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 آئین دادرسی دیوان عدالت اداری بوده است. به نظر بنده، راهکار این اشکالات نیز در اصلاح قانون است نه برهم زدن ساختار کلی قانون.

آقای دکتر همتی - آسیب‌شناسی قانون تشکیلات آئین 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.

۱. 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.

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^۱ تصریح کرده که دیوان در تهران مستقر است.

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 می شدیم؟! 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 می شود که حق دادخواهی خیلی از شهروندان به دلیل همین سازوکار خدشه دار گردد.

ماده ۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۲ که دفاتر اداری را در سطح استان‌ها پیش‌بینی کرده است، نمی‌تواند سازوکاری برای حل این مشکل (تمرکز گرایی نظام عدالت اداری) باشد؛ زیرا این دفاتر اداری، دادگاه نیستند که دسترسی به این دفاتر، به منزله دسترسی به دادگاه باشد. درواقع این دفاتر بعد از جمع آوری پرونده‌ها آنها را به دیوان ارسال می‌کنند و اصل تمرکز گرایی کماکان صادق است.

۱. 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 می باشد. تشکیلات قضائی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.

۲. 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 نامبر 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

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 خوانده 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، اطاله 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 اطاله 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 ديگر اينكه 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 علی الاطلاق 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.

پانل سوم: آقای دکتر مرتضی نجابت خواه [مدیر پانل] (عضوی هیئت علمی دانشگاه مازندران) آقای دکتر مهدی هداوند (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی) - آقای دکتر کوروش استوارسنگری (عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد شیراز) - آقای خضرائی (قاضی دیوان عدالت اداری) -

آقای دکتر مهدی هداوند - آسیب‌شناسی دیوان عدالت اداری در مراحل سه‌گانه تاسیس، تثبیت و توسعه

سلام خدمت اساتید، قضات و حضار گرامی.

تحولات دیوان را می‌توان در سه مرحله بررسی نمود: ۱- مرحله تاسیس ۲- مرحله تثبیت ۳- مرحله توسعه.

دوره تاسیس مربوط به سال ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ می‌شود که نهاد دیوان عدالت اداری تاسیس و ساختمان‌هایی برای آن اختصاص داده شد.

دوره تثبیت، دوره‌ای است که جایگاه دیوان عدالت اداری در میان دستگاه‌های اداری پذیرفته شد. به این معنا که دستگاه‌های اداری متوجه حضور نهادی شدند که نظارت قضایی را بر اعمال آن‌ها صورت می‌دهد.

اما به نظر بنده، دوره تثبیت طولانی شده و هنوز وارد دوره توسعه نشده‌ایم. البته منظور از توسعه، توسعه کیفی دیوان می‌باشد.

برای ورود دیوان به دوره توسعه نکاتی را باید مدنظر داشت؛ اینکه چه چیز موجب شد با وجود تلاش‌هایی که در سال ۱۳۹۲ صورت گرفت و قانون جدید نیز به تصویب رسید دوران توسعه به تاخیر بیفتد؟ به نظر می‌رسد **مهمترین مانع پیش روی دیوان عدالت اداری**، کثرت پرونده‌هایی است که در دیوان مطرح می‌شود که در نتیجه، این پرونده‌ها باعث می‌شوند هیچ فرصتی برای اصلاح و بهبود نظام عدالت اداری باقی نماند.

نهاد متناظر دیوان عدالت اداری در انگلستان، سالانه حدود ۶۰۰ پرونده رسیدگی می‌کند در حالی که دیوان عدالت اداری، سالانه در حدود ۱۶۰/۰۰۰ پرونده را مورد رسیدگی قرار می‌دهد. مطابق این آمار، در حدود ۴۰/۰۰۰ مورد مربوط به دعاوی استخدامی است و

همانطور که دکتر مولاییگی نیز اشاره فرمودند چیزی در حدود ۵۰ درصد مجموع این پرونده‌ها مربوط به آرای قطعی مراجع شبه قضایی است. اگر برای این معضل راه حلی پیدا نشود ممکن است تهدیدی به وجود آید که باعث حدوث عقب‌گرد در بعضی از حوزه‌های دیوان شود. بنابراین باید برای این مساله فکری کرد.

برای کاهش حجم پرونده‌ها اقداماتی صورت گرفته است. برخی از این اقدامات که در دیوان انجام شده و در حال حاضر نیز عملاً در حال اجرا است، در واقع **موانعی برای حق دادخواهی** ایجاد می‌کند.

بنده مجموع این اقدامات را فهرست‌بندی کرده‌ام. این اقدامات نه تنها مفید نبوده بلکه عملاً موجب سلب حق دادخواهی در دیوان نیز شده است:

۱- توافقاتی که برخی دستگاه‌های دولتی با دیوان عدالت اداری می‌کنند و بر طبق این توافقات چنانچه افرادی از این دستگاه‌ها شکایتی داشته‌باشند دادخواست آنها در دیوان ثبت نمی‌شود. این امر قطعاً برخلاف اصل ۱۷۳ قانون اساسی بوده و سلب حق دادخواهی (به عنوان یکی از حقوق شناسایی شده در قانون اساسی) به شمار می‌آید. حتی از آنجا که این موضوع در قانون مجازات اسلامی نیز پیش‌بینی شده، واجد عنوان مجرمانه نیز می‌باشد.

۲- نکته‌ی بعدی مربوط به کاهش قلمرو صلاحیت دیوان است؛ گاهی اوقات تفسیرهایی که از هیات عمومی در آرای وحدت رویه ارائه می‌شود، تفاسیری است که از لحاظ حقوقی قابل توجه نیست. اما با بررسی دقیق علل صدور آرای این چنینی مشخص می‌شود که نگرانی افزایش حجم پرونده‌ها باعث صدور چنین آرای شده است. مثلاً در یکی از آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری چنین آمده: «دعای مربوط به قراردادهای اداری، ترافی است پس قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد». سوال این است که آیا دیوان عدالت اداری کاری غیر از رسیدگی ترافی دارد؟!

۳- مورد دیگر مربوط به حذف نهاد تجدیدنظرخواهی بود که خوشبختانه در قانون جدید، دوباره احیا شده است.

۴- مورد دیگر، اصطلاحی است که در دیوان عدالت اداری رایج شده و آن «تعامل با دستگاه‌ها» است. برای مثال در موردی مشاهده شده که در یکی از هیات‌های تخصصی

دیوان، سازمانی که بخشنامه آن باید ابطال می‌شد و همه اعضای کمیسیون معتقد بودند که بخشنامه مورد نظر غیرقانونی است، به سازمان مورد نظر راهنمایی کردند که این بخشنامه را لغو کند. سازمان مورد نظر نیز طی یک نامه در پاراگراف اول، بخشنامه را لغو و در پاراگراف دوم، همان بخشنامه را دوباره تصویب کرده است. این اقدام موجب وهن یک نظام حقوقی است.

۵- موضوع بعدی هیات‌های تخصصی هستند؛ این هیات‌ها در ابتدای تاسیستان امیدوارکننده بودند اما در حال حاضر جزء موانع حق دادخواهی به حساب می‌آیند. یعنی برای مثال اگر این هیات تایید نماید که بخشنامه‌ای قابلیت ابطال دارد، هرگز آن بخشنامه در هیات عمومی مطرح نمی‌شود.

۶- مورد دیگر مربوط به قرار رد دادخواست می‌باشد. به کرات مشاهده شده است که برخی از قضات دیوان به دلایل عجیبی (مثلاً ایراد در کلمه، تاریخ یا آدرس) دادخواستی را رد می‌کنند که این امر نیز به منظور کاهش حجم پرونده‌ها صورت می‌گیرد. به نظر بنده قرار رد دادخواست باید از دادرسی اداری حذف شود. چنانچه قاضی ایرادی ببیند خود باید به هر ترتیب آن را برطرف کند.

۷- مورد دیگر مربوط به قوانین برخی از مراجع اختصاصی است که حق اعتراض به آرای این مراجع در دیوان عدالت اداری، مطابق قانون خاص همان مرجع اختصاصی از محکوم علیه سلب می‌شود.

اما به نظر بنده، اقداماتی را که می‌توان در جهت کاهش حجم پرونده‌های ورودی دیوان بدون تضییع حق دادخواهی مردم انجام داد، به طور خلاصه عبارتند از: الف) کاهش نقض در مبداء؛ برای مثال در انگلستان در طی مدتی برای دادگاه‌های اداری (queen bench) چنین وضعیتی اتفاقی افتاد. در آنجا وزارت دادگستری کتابچه‌ای تحت عنوان « judge over your shoulder » منتشر نموده که در آن، موارد نقض تصمیمات اداری توضیح داده شده است و این کتابچه را در اختیار دستگاه‌های اداری قرار داده است تا بدین ترتیب میزان صدور آرای قابل نقض در مراجع بالاتر کاهش یابد؛ در حالی که ما در ایران هیچگاه شاهد چنین اقداماتی نبوده‌ایم؛ لذا بهتر است چنین اقداماتی در راستای کاهش حجم پرونده‌های ورودی

دیوان در ایران نیز صورت گیرد. ب) توسعه‌ی روش‌های بازنگری در درون دستگاه‌های اداری. ج) توسعه دادرسی منصفانه و ایجاد دادرسی در دادگاه‌های اختصاصی اداری؛ برخی از اساتید و قضات محترم در پنل‌های قبلی فرمودند که چون در مراجع شبه قضایی، دو مرحله رسیدگی صورت می‌گیرد، لذا بهتر است رسیدگی دیوان به این گونه دعوی صرفاً در یک مرحله باشد نه اینکه در دو مرحله قابلیت رسیدگی در دیوان را داشته باشند. این نظر به عقیده بنده قابل مناقشه است، زیرا اساساً در مراجع اختصاصی اداری فعلی، عملی به عنوان «رسیدگی اداری» صورت نمی‌گیرد. آن صورت جلسه‌ای را که یک نفر از اعضا (که همان مقام اداری است) تنظیم می‌کند، نمی‌توان رای به حساب آورد و کار آنها را «رسیدگی» دانست. البته اگر آیین دادرسی منطبق بر اصول دادرسی منصفانه بر دادگاه‌های اختصاصی اداری حاکم باشد، به نحوی که عنوان «رسیدگی دو مرحله‌ای» در مورد این دادگاه‌ها صدق کند، در این صورت می‌توان قائل به این بود که رسیدگی به این دعوی در دیوان عدالت اداری صرفاً در یک مرحله به عمل آید. د) ایجاد بازوی مشورتی در دیوان عدالت اداری؛ چنین نهادی تحت عنوان «شورای مشورتی» در دیوان فعالیت می‌کند ولی غیر رسمی است و به نظر من چنین نهادی باید رسمیت قانونی پیدا کند. ه) تقویت آرای وحدت رویه در موارد مشابه. و) ساده کردن آیین دادرسی در دیوان عدالت اداری؛ همانطور که آقای دکتر شریعت باقری نیز اشاره فرمودند، ما نیازمند یک قانون آیین دادرسی اداری هستیم؛ که شامل آیین دادرسی اداری عام در دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی اداری اختصاصی در مراجع شبه قضایی باشد.

مجموع عرایض بنده این است که دیوان عدالت برای اینکه بتواند در آستانه ورود به دوران توسعه کیفی خود قرار گیرد در درجه اول باید مساله حجم پرونده‌های ورودی خود را حل کند و در اولویت بعدی با تصویب یک قانون آیین دادرسی اداری جامع، مجموعه‌ی ایرادات را برطرف نماید.

خیلی ممنون از همراهی شما عزیزان.

آقای دکتر استوار سنگری - تعدد آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری در خصوص یک موضوع

با سلام و احترام خدمت حضار گرامی. بحثی که اینجانب قصد مطرح کردن آن را دارم در خصوص تعدد آرای وحدت رویه در خصوص یک موضوع است. اساساً رای وحدت رویه زمانی صادر می‌شود که رویه‌های مختلفی در یک موضوع وجود دارد. با صدور رای وحدت رویه، رویه‌های مختلف و ناصواب، اصلاح شده و در یک جهت قرار گرفته و در موضوعات مشابه می‌بایستی از آن رای تبعیت شود. اما بعضاً در دیوان عدالت اداری مشاهده شده است که در مواردی نسبت به یک موضوع، چندین رای وحدت رویه وجود دارد که این وضعیت، با علت غایی آرای وحدت رویه ناسازگار است. در اینجا ابتدائاً نمونه‌هایی از این دست آرا و موجبات صدور این آرا و پیشنهادهایی را که مفید به نظر می‌رسد بیان می‌کنیم.

در سال ۱۳۶۸ دیوان عدالت اداری رأی را صادر کرد که به موجب آن **دعاوی دستگاه‌های دولتی** به هیچ وجه قابل طرح در دیوان نیست. پس از صدور این رای، بیش از ۲۲ رای وحدت رویه در این خصوص صادر شده که طی آنها هیات عمومی اظهار نظر کرده شکایت فلان دستگاه دولتی قابل طرح در دیوان نیست یا هست و الی آخر. صدور چنین آرای نشان‌دهنده‌ی این است که «دستگاه دولتی» دقیقاً شامل چه نهادهایی میشود و معیار تشخیص آن چیست، هنوز برای قضات دیوان عدالت اداری روشن نشده است؛ در نتیجه اقل کفایت برای قضات صورت نگرفته تا آرای برخلاف رای وحدت اولیه، صادر نکنند.

دومین حوزه‌ای که آرای وحدت رویه متعددی در این زمینه وجود دارد مربوط به **ماده ۲۷ قانون کار^۱** است. طبق این ماده کارفرما می‌تواند مطابق شرایطی در صورت وجود نظر

۱. ماده ۲۷ قانون کار: هرگاه کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزد و یا آئین‌نامه‌های انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض نماید کارفرما حق دارد در صورت اعلام نظر مثبت شورای اسلامی کار علاوه بر مطالبات و حقوق معوقه به نسبت هر سال سابقه کار معادل یک ماه آخرین حقوق کارگر را به عنوان (حق سنوات) به وی پرداخته و قرارداد کار را فسخ نماید.

مثبت شورای اسلامی کار، کارگر خود را اخراج کند. دیوان عدالت اداری در این مورد ۴ رای وحدت رویه صادر کرده است.

به نظر اینجانب صدور آرای متعدد وحدت رویه موجباتی دارد. یکی از دلایل می‌تواند عدم تناسب تعداد پرونده‌ها با تعداد شعب باشد. مطابق یکی از آمارها، سالانه در حدود ۲۰۰۰ پرونده به هر یک از شعب دیوان عدالت اداری ارجاع می‌شود. مسلماً با این حجم پرونده‌ها نمی‌توان رسیدگی دقیق و کامل را انتظار داشت.

از دیگر دلایل این امر می‌توان به معضل آمارگرایی اشاره کرد که در واقع یکی از معضلات قوه قضائیه نیز می‌باشد. قضات مکلفند که در پایان هر ماه تعداد حداقلی از پرونده‌ها را رسیدگی کنند. اگر هدف آمارگرایی باشد، کیفیت منتفی می‌شود.

دلیل دیگر را می‌توان فقدان نظام آموزشی متناسب با دیوان عدالت اداری دانست. قطعاً رسیدگی در دیوان بایستی رسیدگی تخصصی باشد. پیشنهادی که به نظر بنده می‌رسد، اولاً اینکه هیات عمومی دیوان باید متشکل از قضات شعبه تجدیدنظر دیوان باشد. ثانیاً همانطور که برخی از اساتید بزرگوار در پانل‌های قبلی بیان نمودند، مرحله تجدیدنظر برای آرای مراجع شبه قضایی باید حذف گردد. زیرا این پرونده‌ها قبل از طرح در دیوان عدالت اداری، حداقل دو بار در مراجع شبه قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند؛ لذا رسیدگی مجدد دیوان بلاوجه به نظر می‌رسد.

پیشنهاد دیگر بنده، تربیت قضات ویژه دیوان عدالت اداری است که باعث تخصصی‌تر شدن رسیدگی‌ها و تقویت دیوان می‌شود.

در واحدهایی که فاقد شورای اسلامی کار هستند نظر مثبت انجمن صنفی لازم است در هر مورد از موارد یاد شده اگر مساله با توافق حل نشده به هیات تشخیص ارجاع و در صورت عدم حل اختلاف از طریق هیات حل اختلاف رسیدگی و اقدام خواهد شد. در مدت رسیدگی مراجع حل اختلاف، قرارداد کار به حال تعلیق در می‌آید.

تبصره ۱- کارگاه‌هایی که مشمول قانون شورای اسلامی کار نبوده و یا شورای اسلامی کار و یا انجمن صنفی در آن تشکیل نگردیده باشد یا فاقد نماینده کارگر باشند اعلام نظر مثبت هیات تشخیص (موضوع ماده ۱۵۸ این قانون) در فسخ قرارداد کار الزامی است.

تبصره ۲- موارد قصور و دستورالعمل‌ها و آیین نامه‌های انضباطی کارگاه‌ها به موجب مقرراتی است که با پیشنهاد شورای عالی کار به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی خواهد رسید.

آقای خضرائی - نگرشی به دو مسأله نظارت دیوان بر آراء مراجع شبه قضایی و خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات اداری

با عرض سلام و احترام خدمت حضار بزرگوار.

از جمله محاسنی که قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ داشت **یک مرحله‌ای بودن دادرسی** با تعدد قاضی بوده است. به نظر می‌رسد این موضوع موجبات دسترسی آسان افراد و شهروندان را در مطالبات قانونی خود به همراه داشته است. اما در قانون جدید سال ۱۳۹۲ سیستم دو مرحله‌ای رسیدگی پیش‌بینی شده و هرچند در ظاهر، سیستم دو مرحله‌ای با دادرسی عادلانه و منصفانه سازگاری بیشتری دارد، ولی با توجه به اینکه شکل رسیدگی دیوان به کیفیتی است که اکثریت موضوعاتی که در دیوان رسیدگی می‌شود قبلاً در مراجع شبه قضایی (یا به عبارتی مراجع اداری) رسیدگی شده است به نظر می‌رسد در این مرحله، دو مرحله‌ای بودن دادرسی در دیوان موجب تضییع حقوق شهروندان می‌گردد.

کمیسیون‌ها و هیئت‌هایی که در دستگاه اداری وجود دارد، شامل هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری، هیئت تشخیص مطالبات سازمان تامین اجتماعی، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما و ... می‌شود.

هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یک رسیدگی ابتدایی و اداری را انجام می‌دهد و در تعاقب آن نیز دیوان عدالت اداری وارد رسیدگی می‌شود. به نظر می‌رسد این امور باید در دیوان به صورت یک مرحله‌ای رسیدگی شود.

اما اموری که مبتنی بر بند «الف» ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (در خصوص اقدامات و تصمیمات واحدهای اداری نسبت به شهروندان یا کارکنان دولت) است، به نظر می‌رسد اقداماتی که دستگاه اداری نسبت به اشخاص تصمیم نگرفته است (و مرجع شکایت از این اقدامات ابتدائاً دیوان عدالت اداری است) این چنین موضوعاتی باید در دیوان عدالت اداری به صورت سیستم دو مرحله‌ای مورد رسیدگی قرار گیرد.

بنابراین می‌توان گفت موضوعاتی که ناشی از تصمیمات مراجع شبه قضایی است باید به صورت یک مرحله‌ای در دیوان رسیدگی شوند و اموری که مراجع اداری نسبت به آن

تصمیمی اتخاذ نکرده‌اند به صورت دو مرحله‌ای در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرند.

از جمله موضوعات مهمی که به نظر می‌رسد پژوهشگران و دانشگاهیان کمتر به آن پرداختند، بحث مربوط به **خسارات ناشی از تصمیمات و اقدامات مقامات اداری** است. اینکه مقامات اداری نسبت به تصمیمات خود، در حق شهروندان، مرتکب قصور یا تقصیری شوند، موضوعی است که در بند «ب» از قسمت اول ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری به آن اشاره شده است. حال اگر مقامات اداری تصمیماتی را اتخاذ نمایند که باعث ایراد خسارت گردد و این خسارت ناشی از تقصیر باشد، بر اساس قانون مسئولیت مدنی برای این افراد مسئولیت ایجاد می‌شود.

یقیناً در موردی که رای وحدت رویه یا قانون وجود دارد، چنانچه دستگاه اداری وجهی را من غیرحق از شهروند مطالبه کند، چنین امری از مصادیق بارز تقصیر است، ولی متأسفانه علی‌رغم صراحتی که در بند ب ماده ۱۰ وجود دارد، نسبت به تقصیر این مقام اداری هیچ‌گونه تصمیمی در دیوان عدالت اداری اتخاذ نمی‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد این موضوع نیاز به واکاوی و پژوهش بیشتری دارد.

آقای دکتر نجابت‌خواه - عدالت اداری و پیش شرط‌های تحقق آن در قانون دیوان عدالت اداری

سلام خدمت حضار گرامی.

رویکرد منفی‌ای که در قانون اساسی ما نسبت به قوه مجریه وجود داشته، هم‌اکنون تغییر کرده است. به نوعی که در حال حاضر صحبت از آن می‌شود که باید مراجع اختصاصی اداری را در قوه مجریه توسعه داد. بنابراین به نظر می‌رسد که در حال نزدیک شدن به مفهوم جدیدی از عدالت اداری هستیم.

ما در زمانی «**عدالت اداری**» را در مفهوم مضیق تعریف می‌کردیم و آن عبارت بود از اینکه به اعمال اداره نظارت شود تا حقوق شهروندان تضییع نشود. اما امروزه ظاهر در این است که داریم به تعریف موسع‌تری از عدالت اداری نزدیک می‌شویم و آن تعریفی است که

در نتیجه‌ی آن می‌خواهیم فرآیند تصمیم‌گیری در اداره را هم ارتقا دهیم. یعنی می‌خواهیم بگوییم عدالت اداری، دو کارویژه‌ی عمده دارد. یکی احقاق حقوق مردم و دیگری، نیل به استانداردهای بهتری برای خدمت و مدیریت عمومی.

لذا به نظر می‌رسد اینکه ما می‌پذیریم در دل خود اداره، مراجع اختصاصی اداری توسعه پیدا کنند و این مراجع ابتدائاً به موضوع رسیدگی کنند و دیوان عدالت اداری نیز تنها به عنوان یک مرجع نهایی یا یک مرجع فرجامی ایفای نقش کند به نوعی نشان‌دهنده‌ی تغییر نگاه افراد نسبت به قوه مجریه است.

مسئله‌ای که به طور جدی مطرح است این می‌باشد که آیا اساساً ما باید نهاد دیوان عدالت اداری را در دل قوه‌ی مجریه تشکیل دهیم؛ همچنان که در فرانسه چنین تجربه‌ای وجود دارد (شواری دولتی فرانسه، در بطن قوه‌ی مجریه، اما مستقل از قوه‌ی مجریه است) یا اینکه مثل زمان حال، دیوان عدالت اداری را در بطن قوه قضائیه و زیر نظر رئیس قوه قضائیه قرار دهیم؟ ابتدا بایستی یک بررسی دقیق آماری صورت دهیم و ببینیم که اگر دیوان عدالت اداری یا نهاد متناظر آن در زیرمجموعه‌ی قوه مجریه باشد، چه محاسن و معایبی به همراه دارد و در نقطه‌ی مقابل، اگر در زیر مجموعه‌ی قوه‌ی قضائیه باقی بماند چه محاسن و معایبی می‌تواند داشته باشد؟

در برخی از کشورها، هم ساختار زیر نظر قوه‌ی مجریه وجود دارد و هم ساختار زیر نظر قوه‌ی قضائیه. برای مثال در ۳۱ ایالت مکزیک، برخی ایالت‌ها نهاد دادرسی اداری خود را در زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه و برخی دیگر در زیرمجموعه‌ی قوه‌ی قضائیه شکل داده‌اند. نکته‌ای که به عنوان نتیجه بررسی آماری صورت گرفته در مکزیک در نظر گرفته می‌شود، این است که ما به جهتی حرکت کنیم که قضات متخصص را به روی کار بیاوریم. امروزه در دیوان عدالت اداری شاهد تخصصی شدن شعب دیوان عدالت اداری هستیم اما از متخصص شدن قضات خبری نیست. اگر قاضی، متخصص نباشد اینکه صرفاً یک شعبه، شعبه شهرداری باشد و دیگری، شعبه کار فرقی نمی‌کند. لازمه این امر همچنانکه آقای دکتر استوارسنگری اشاره فرمودند این است که **آموزش قضات** را قبل از ورود به دیوان مد نظر قرار دهیم.

نکته‌ی دیگری که در آن تجربه آماری مورد توجه قرار گرفته، این است که **آرا بایستی منتشر شود**. اگر آرا منتشر نشود نمی‌توانیم به تضمین عدالت اداری نایل شویم. اگر می‌خواهیم عدالت اداری تضمین شود باید آرا در دسترس مردم و اصحاب نظر قرار داده شود تا مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

نکته‌ی دیگر مربوط به عملکرد آماری است که دکتر استوارسنگری نیز به آن اشاره کردند. این رویکرد باید کنار گذاشته شود و قضات با فراغ بال پرونده‌ها را رسیدگی نموده و مبادرت به انشای رای نمایند.

جمع‌بندی نهایی:

آقای دکتر فلاح‌زاده (دبیر علمی همایش):

بسم الله الرحمن الرحيم.

ابتدا از همه اساتید، قضات و دانشجویان محترم که در این نشست علمی مشارکت نمودند تشکر و قدردانی می‌نمایم.

آنچه که از مجموعه بحث‌ها می‌توان برداشت کرد این است که اجماع کلی بر این است که قانون فعلی دیوان نسبت به قوانین سابق، گامی رو به جلوست و نوآوری‌ها و محاسنی نیز در بر دارد؛ اما کاستی‌هایی نیز دارد که نیازمند اصلاح است.

این معایب از یک جهت مربوط به صلاحیت دیوان است. در واقع دیوان عدالت اداری باید بر صلاحیت‌های خود تاکید کند و در مقابل نهادهایی که صلاحیت آن را نمی‌پذیرند مقاومت نماید.

در حوزه‌ی شعب و هیات عمومی دیوان پیشنهادهای اصلاحی مطرح شد که عموماً توصیه به توسعه صلاحیت‌های دیوان می‌باشد.

محور دیگر، مربوط اجرای احکام بود که در واقع قضات محترم دیوان بر آن تاکید داشتند. ماده ۱۰۷ و ۱۰۸ قانون فعلی دیوان ساز و کاری را پیش‌بینی کرده که منجر به انباشت پرونده‌ها در اجرای احکام شده است. لذا در این حوزه نیز باید اصلاحاتی صورت گیرد.

در خصوص بحث تجدیدنظر به نظر می‌رسد برآیند کلی نظرات این است که اصل تجدیدنظر در دیوان باقی بماند، لیکن رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی در دیوان باید به صورت یک مرحله‌ای باشد و صرفاً در شعب مورد رسیدگی قرار گیرند؛ یعنی دیوان صرفاً مرجع نقض و ابرام باشد (شبه آنچه که در رسیدگی فرجامی دیوان عالی کشور مطرح است). البته این امر منوط به این است که در خصوص مراجع شبه قضایی و آئین رسیدگی آن‌ها قانون مناسبی تصویب بشود.

در حوزه جبران خسارت، دوگانگی که فعلاً در تبصره ماده ۱۰ وجود دارد، به نظر اساتید و قضات باید برطرف شود و وحدت به وجود آید و دیوان به هر دو موضوع (اصل استحقاق یا عدم استحقاق خسارت یا احراز وقوع تخلف و تعیین میزان خسارت) رسیدگی نماید. تعیین مهلت برای اعتراض به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی نیز یکی از پیشنهادها بود که برای کاهش ورودی پرونده‌ها مفید است، اما این پیشنهاد وقتی مفید است که در کنار آن مقامات و مدیران دولتی تابع قواعد حقوقی عام برای تصمیم‌گیری باشند و در تصمیمات خود امکان اعتراض و مهلت آن را به مخاطب ابلاغ نمایند.

توجه دیوان به اصل انتظارات مشروع، توسعه روش‌های بازنگری درونی در ادارات (که باعث کاهش حجم پرونده‌های ورودی دیوان عدالت اداری می‌شود)، توسعه دادرسی منصفانه و ایجاد دادرسی قانونمند در دادگاه‌های اداری، ارائه گزارش‌های نقض قوانین از سوی دستگاه‌های اداری به وسیله دیوان عدالت اداری (که شورای دولتی نیز همین کار را در فرانسه انجام می‌دهد)، ایجاد بازوی مشورتی (که در حال حاضر در دیوان عدالت اداری وجود دارد، ولی جنبه رسمی نداشته و می‌بایستی رسمیت قانونی پیدا کند)، تقویت آرای وحدت رویه، ساده کردن آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و افزایش کیفیت آرای وحدت رویه دیوان، مهمترین پیشنهادهایی بود که اساتید و قضات محترم برای اصلاح قانون فعلی دیوان ارائه دادند.

مجدداً از همه کسانی که در این همایش ارزشمند مشارکت نمودند تشکر می‌کنم.