

پانل اول:

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

xxx

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 اقتضاکرا 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 تأیید رئیس دیوان برسد، ولی در شعبه‌ها لازم نیست. یا مورد دیگر مربوط به ایراداتی است که در باب تجدید نظر 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 راه‌حلی 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، به خصوص بحث صلاحیت‌ها که خود به تنهایی 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 آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

سلام خدمت اساتید و حضار گرامی. از آنجا که ما بحث قانون دیوان و جایگاه رفع 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 ۲^۱ ظرف ۳ ماه قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری هستند.

^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.

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.

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 ۸۶^۴ قانون فعلی پیش‌بینی شده است. هشتم، بحث تسری آرای هیأت عمومی به تصمیمات بعدی مراجع اداری (ماده ۹۲^۵) 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 جرمه‌های میلیاردری آرای کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری قابلیت طرح در دیوان 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.

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.