

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 بپردازند. 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 تجدیدنظر 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 دانشگاه هاست. دانشگاه در تعیین استراتژی و راهبرد تاثیر دارد. اگرچه ممکن است اجرای قانون بر عهده افراد مبرز و ممحض باشد که عیوب قانون را پیدا کرده و خلاءهای موجود را پر می کنند. 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 می کنم و در نهایت نتیجه گیری می کنم. 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 **تجدیدنظر** است. مطابق قانون قبلی در دیوان عدالت اداری تجدیدنظر وجود نداشت. یک بحث راهبردی در زمان تدوین قانون فعلی این بود که آیا نهاد تجدیدنظر 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 تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری باشد یا خیر، دو دیدگاه وجود داشت: یک دیدگاه این بود که از آنجا که رسیدگی در مراجع قضایی عالی القاعده باید دو مرحله ای باشد و چنانچه دعوا در یک مرحله رسیدگی شود ممکن است نقیصی در رسیدگی باشد که در نهایت منتهی به تضییع حق شهروندان شود، لذا بهتر است رسیدگی دو مرحله ای 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 تجدیدنظر در دیوان احیا شد.

نکته دوم مربوط به **جایگاه دیوان عدالت اداری در جریان رسیدگی های اداری** است. بدین صورت که اکثر دعاوی که در دیوان عدالت اداری مطرح می شود پیش از این، معمولاً در دو مرحله در ادارات یا سازمان های 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 می کنیم که به نظر می رسد رسیدگی دو مرحله ای 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 نمی آید. آنها معتقدند کمیسیونهای اداری که در ادارات تشکیل می شوند 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 می دانیم (در واقع به نوعی رسیدگی صورت می گیرد) و در دو مرحله رای صادر می شود. اگر این رسیدگیها ایراد دارد باید این ایرادات در قانون ساماندهی شود و قواعدی پیش بینی 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 می رسد این است که برای مواردی که ابتدا به ساکن در دیوان مطرح می شود، 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 می رسد این است که برای آن مواردی که ابتدائاً در دیوان دادخواست داده می شود هم پیش بینی شود که به این پروندهها نیز دو بار در مراجع شبه قضایی رسیدگی شود. یعنی کل موضوعاتی که در دیوان مطرح می شود می بایستی قبلاً در دو مرحله در مراجع شبه قضایی (که قانوناً سازماندهی شده اند) رسیدگی شده و دیوان تنها از جهت شکلی بر امور نظارت کند.

نتیجه بحث این است که به نظر اینجانب می بایستی 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 عهده دار گردد. این رسیدگی نیز عمدتاً شکلی بوده و به این موضوع می پردازد 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 می شود.

از همه کسانی که زحمت کشیدند و به این همایش تشریف آوردند کمال تشکر را دارم.