

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

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 تجدیدنظر، 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 آیین 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 بپردازد 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 که به آن اشاره کردیم در آن بیاید اعم از قواعد عام حقوقی حاکم بر تصمیمات اداری، رسیدگی‌های درونی (بازنگری درونی)، میانجیگری، آیین 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 آیین 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 آیین 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 آیین 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 آیین 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 دعاوهای 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 دعاوی 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؟