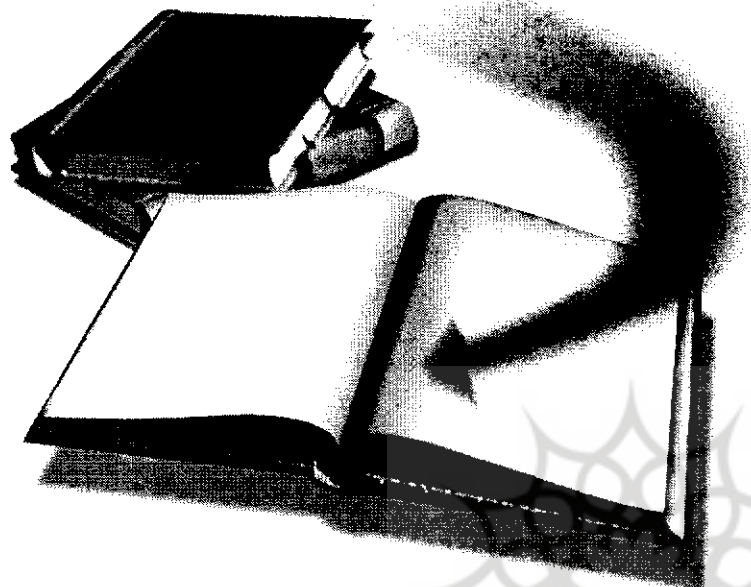


تحلیلی بر طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸) قانون اصلاح هوادار از قانون دیوان عدالت اداری

دکتر سام سوادکوهی فر
(دادیار دادسرای دیوان عالی کشور)



چکیده:

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸) قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری که توسط بیست و نه تن از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تهیه گردید، در مورخ ۱۳۸۰/۱/۱۹ چاپ و به کمیسیون قضائی و حقوقی ارجاع شده است.

نمایندگان محترم به اشکالات موجود در تشکیلات دیوان عدالت اداری که منجر به بروز ایرادات و اشتباهات می شود، تصریح کرده و همچنین اذعان نموده اند که در قانون و آیین نامه دیوان عدالت اداری مکانیسم و روشی که امکان تدارک تضررات مادی یا معنوی اشخاص حقیقی یا حقوقی (ناشی از آرای دیوان عدالت اداری که بدو صادر شده و پس از تجدید نظرخواهی موضوع ماده (۱۸) الحاقی قطعیت یافته باشد) را بنماید، وجود ندارد. در آخر پیشنهاد نموده اند، احکام قطعیت یافته دیوان در صورتی که متضمن اشتباه موضوعی یا حکمی یا هر اشکال دیگری که به تضرر مادی یا معنوی اشخاص

حقیقی یا حقوقی منتهی شده باشد، به تشخیص رئیس دیوان عدالت اداری، در هیأت عمومی دیوان مطرح گردد و رأی هیأت عمومی قطعی باشد. مضافاً حکم تبصره، عطف به ماسبق نیز بشود.

اشکال اساسی طرح، یکی در عدم تطابق مقدمه توجیهی با متن تبصره از حیث شمول یا عدم شمول حکم تبصره در مورد تمامی احکام قطعیت یافته دیوان است و دیگری، محدوده اختیار رئیس دیوان برای تقاضای طرح حکم قطعیت یافته در هیأت عمومی می باشد. پس از توضیحی راجع به مقدمه و مفاد طرح، سیستم دادرسی اداری کشورمان را در دو وضعیت موجود تبیین و در پایان نتیجه گیری نموده و متن پیشنهادی برای اصلاح تبصره محل بحث را ارائه خواهیم نمود.

۱- نکات مذکور در مقدمه توجیهی

سه مسئله قابل توجه در مقدمه توجیهی طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸) قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری،^(۱) ذکر شده است که عبارتند از:

الف - وجود اشتباه موضوعی یا حکمی در آرای دیوان عدالت اداری که بدو صادر شده و با تجدید نظرخواهی در شعب دیوان قطعی می شود.

ب - عدم ترکیب مناسب برای دیوان به نحوی که احتمال بروز اشتباهات و اشکالات را به کلی مرتفع کند.

ج - عدم مکانیسم و روشی که امکان تدارک تضررات مادی یا معنوی اشخاص حقیقی یا حقوقی را فراهم کند.

خاصه اینکه چون حقوق بسیاری در گذشته تضییع شده است، باید اصلاح احکام سابق را نیز با عطف به ماسبق کردن حکم تبصره پیشنهادی در نظر داشت.

۲- قواعد مقرر در تبصره پیشنهادی

از تبصره "۴" پیشنهادی برای الحاق به ماده (۱۸)^(۲) حکم استفاده می شود:

الف - به تشخیص رئیس دیوان عدالت اداری احکام قطعیت یافته دیوان عدالت اداری قابل طرح در هیأت عمومی دیوان بوده و رأی هیأت عمومی قطعی و لازم الاجرا باشد.

**به طور قطع، سیستم
دادرسی اداری موهوم، با
اصول تشکیلات نظام مند
موافق نیست**

ب - مواردی که دیوان بدو صالح به رسیدگی نباشد.

برخلاف حکم مقرر در بندهای "۱" و "۳" ماده (۱۱) که فوقاً مورد اشاره واقع شد، در مواردی دیوان صلاحیت رسیدگی ندارد مگر اینکه مراجع دیگر رسیدگی کرده و حکم قطعی صادر نموده باشند. طبق بند "۲" ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری هیاتهای بسازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیات حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصرأز حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها».

ظاهر امر این است که دیوان عدالت اداری در این مورد به صورت یک مجموعه فرجامی است و از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها صلاحیت ورود و رسیدگی پیدا می‌کند؛ درحالی که مطابق قوانین اخیر التصویب این چنین نیست. شعب بدوی دیوان به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجعی که ما آنها را مراجع شبه قضائی می‌نامیم، (۴) ابتدا رسیدگی می‌کنند و سپس براساس ماده (۱۸) اصلاحی (مصوب ۱۳۷۸/۲/۱) که آرای شعب بدوی را کلاً قابل تجدیدنظر شناخته است، پرونده‌ها به شعب تجدیدنظر فرستاده می‌شود، از آرای شعب تجدیدنظر هم مطابق تبصره‌های "۱" و "۲" ماده (۱۸) (الحاقی

لشکری و کشوری از حیث تزییع حقوق استخدامی) بند "۳" ماده (۱۱).

با تصویب ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۲/۱، ماده (۱۸) سابق (۴) اصلاح و مقرر شد: «آرای شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا قائم مقام یا وکیل و یا نماینده قانونی آنان قابل تجدیدنظر می‌باشد...» بنابراین، از تاریخ تصویب ماده (۱۸) اصلاحی، تمامی آرای شعب بدوی قابل تجدیدنظر می‌باشد. اما علاوه بر تجدیدنظر، هیات عمومی دیوان عدالت اداری را نیز نباید فراموش نمود. به موجب تبصره‌های "۱" و "۲" الحاقی به ماده (۱۸) مصوب ۱۳۷۲/۲/۲۶، آرای شعب دیوان در دو صورت قابل طرح نزد هیات عمومی شناخته می‌شود:

۱ - در صورتی که قاضی صادرکننده رأی بی به اشتباه خود می‌برد، موضوع در هیات عمومی مطرح و در صورت تأیید هیات، رأی مزبور نقض و جهت رسیدگی مجدد به وسیله رئیس دیوان به شعبه دیگر ارجاع می‌گردد.

۲ - در صورتی که به تشخیص رئیس دیوان حکمی از نظر رعایت موازین قانونی مخدوش باشد، پس از طرح در هیات عمومی و نقض آن توسط هیات برای رسیدگی مجدد به شعبه دیگر ارجاع می‌گردد.

لذا با عنایت به اینکه دیوان عدالت اداری در درون خود دارای شعب بدوی و تجدیدنظر و مرجعی عالی است، نمودار آن به صورت زیر قابل ترسیم است.

نمودار نظام دادرسی در مواردی که دیوان عدالت اداری بدو مرجع رسیدگی است

هیات عمومی دیوان



شعب تجدیدنظر دیوان



شعب بدوی دیوان

ب - حکم تبصره نسبت به احکام پیشین دیوان عدالت اداری نیز جاری شود.

۳ - سیستم دادرسی اداری

نظریه اینکه در مقدمه توجیهی اشاره به آرای دیوان عدالت اداری شده که بدو صادر می‌شود، لازم است نظام دادرسی اداری را که متنوع است، در دو قسمت، یعنی نظام دادرسی اداری در مواقعی که دیوان بدو صالح است و نظام دادرسی اداری در مواقعی که دیوان بدو صالح نیست، تبیین نماییم:

الف - مواردی که دیوان بدو صالح به رسیدگی می‌باشد.

مطابق بندهای "۱" و "۳" ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴، در موارد زیر اختصاصاً دیوان صلاحیت رسیدگی بدوی دارد:

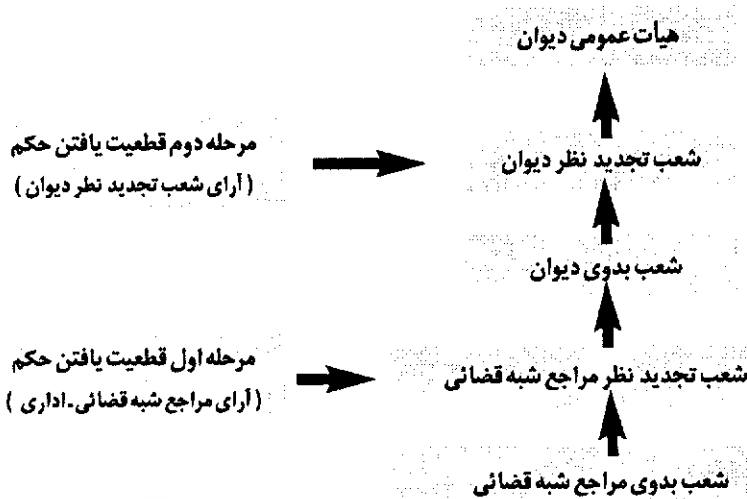
۱ - رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها (شق الف بند "۱" ماده ۱۱)، تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند "الف" در امور راجع به وظایف آنها (شق ب بند "۱" ماده ۱۱)، آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن 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 تزییع حقوق اشخاص می‌شود (شق ب بند "۱" ماده ۱۱).

۲ - رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند "یک" و مستخدمین مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از

آرای قطعی مراجع شبه قضائی - اداری به تبع خواهان متغیر است؛ یعنی اگر ادارات و نهادها و شرکتهای دولتی معترض به رأی مراجع قضائی باشند، به اعتراض آنها باید دادگاههای دادگستری رسیدگی کنند و دیوان عدالت اداری صلاحیت ورود ندارد. (۵)

چنین نظام قضائی - اداری، طولانی و متشتت بوده و ضروری است اصلاح ساختاری آن را به صورت جدی و با مطالعه تطبیقی در دستور کار قرار داد. به این امر، در تحقیق خود با ذکر مثال یادآور شده ایم. (۶) خاصه اینکه تشتت و رویه های قضائی مختلف و دوگانگی در صلاحیتها، حقوق بسیاری را بویژه از دولت تضییع می کند و منشأ قسمتی از مشکلات که در مقدمه توجیهی طرح الحاق تبصره ۴۰ به ماده (۱۸) مورد اذعان واقع شده نیز می باشد. نمودار زیر پیچیدگی تشکیلات را در امر دادرسی اداری نشان می دهد.

نمودار نظام دادرسی اداری در مواردی که دیوان بدو مرجع رسیدگی نباشد



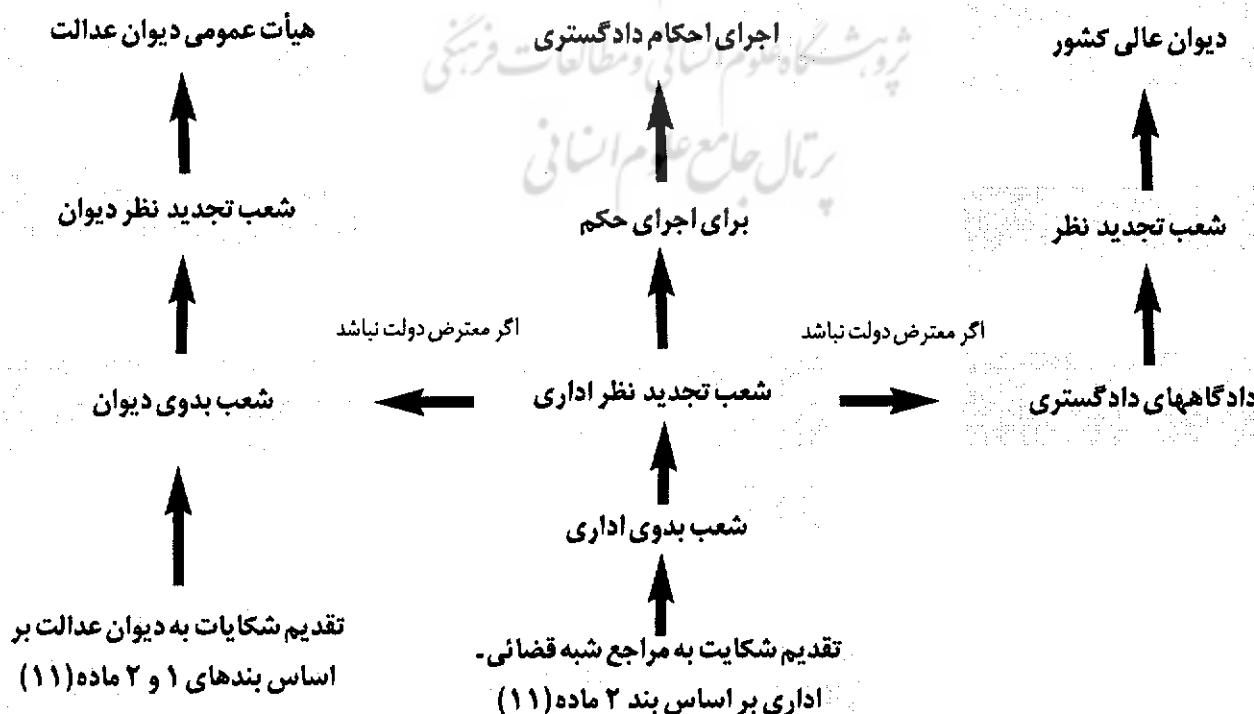
مرحله دوم قطعیت یافتن حکم (ارای شعب تجدید نظر دیوان)

مرحله اول قطعیت یافتن حکم (ارای مراجع شبه قضائی - اداری)

۴ - نتیجه:

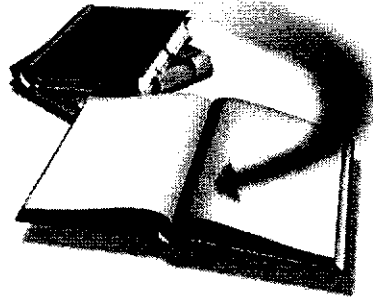
به طور قطع، سیستم دادرسی اداری موجود، با اصول تشکیلات نظام مند موافق نیست. خصوصاً اگر به مطالب سابق نکته دیگری را هم اضافه کنیم و آن اینکه، مطابق قاعده قضائی ایجاد شده از سال ۱۳۶۸، صلاحیت رسیدگی مرجع قضائی برای تجدیدنظر از

سال ۱۳۷۲) می توان در هیأت عمومی (که در واقع همان مرجع فرجامی مصطلح است) تقاضای رسیدگی نمود. نظر به مجموعه مطالب مذکور، چنانچه مراجع بدوی و تجدیدنظر اداری را نیز احتساب کنیم، نمودار زیر، از ساختار تشکیلاتی دادرسی اداری حاصل می شود:



۵ - متن پیشنهادی برای جایگزینی تبصره ۴ ماده (۱۸):

به رغم ایرادات اصولی در سیستم قضائی - اداری کشورمان از اینکه در شرایط موجود، مناسب است مکانیسم و روشی ایجاد نمود که امکان تدارک تضرات به اشخاص حقیقی و حقوقی را از یک سو و تعدیات به قانون و نظم عمومی را از سوی دیگر فراهم نماید، تردیدی نیست. نظر به مطالب سابق الذکر و با تأکید بر اینکه مورد نیاز فقط در خصوص بندهای ۱ و ۳ ماده (۱۱) احساس می شود و نه بند ۲ آن ماده، زیرا در مورد بند ۲ قاعداً چهار مرتبه رسیدگی ماهوی به عمل می آید که خود خارج از استاندارد است و اگر یک مرحله دیگر هم اضافه شود اطاله بلاوجه و تسلسل در سیستم قضائی لازم می آید. (۷) مضافاً اینکه ریاست قوه قضائیه هم به موجب قانون، حق تقاضای رسیدگی دارد. (۸) متن زیر به جایگزینی متن پیشنهادی برای تبصره ۴ توصیه می گردد:



تبصره ۴: «در مواردی که بنابه تشخیص رئیس دیوان عدالت اداری، آرای قطعیت یافته موضوع بندهای ۱ و ۳ ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری، متضمن تعدی از قانون و نظم عمومی، اشتباه یا اشکالی که به حقوق اساسی افراد لطمه وارد کند، باشد موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح می شود. رأی هیأت عمومی قطعی و لازم الاجرا خواهد بود. حکم این تبصره نسبت به احکام پیشین دیوان عدالت اداری نیز جاری است.»

پی نوشتها:

- ۱ - مقدمه توجیهی بدین شرح است: «نظر به اینکه بعضاً آرای دیوان عدالت اداری که بدو صادر شده و پس از تجدید نظر خواهی موضوع ماده (۱۸) الحاقی قطعیت یافته است، متضمن اشتباهات موضوعی یا حکمی یا اشکالات دیگری است که از جهات مادی یا معنوی به تضرات اشخاص حقیقی یا حقوقی منجر می شود و نظر به اینکه ترکیب شعب دیوان چنان نیست که احتمال بروز این گونه اشتباهات و اشکالات را به کلی مرتفع کند و نظر به اینکه چنین احکامی گاه باعث بروز خسارات غیر قابل جبران می شود و بالاخره نظر به اینکه در قانون و آیین نامه دیوان عدالت اداری مکانیسم و روشی که امکان تدارک این تضرات را که ممکن است ایجاد نماید پیش بینی نشده است، این طرح به محضر مقدس مجلس شورای اسلامی تقدیم می شود. توضیح اینکه مواردی از این گونه قبلاً حادث شده که منتهی به تقویت حقوق بسیاری گشته که عطف به ماسبق شدن حکم تبصره موضوع این حکم را ایجاب می کند و این امر در متن ماده واحده نیز پیش بینی شده است.»
- ۲ - متن طرح بدین شرح است: «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸) قانون اصلاح موادی از

قانون دیوان عدالت اداری:

ماده واحده - تبصره زیر به عنوان تبصره ۴ به ماده (۱۸) قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸/۲/۱ الحاق می گردد.

تبصره ۴ - در مواردی که بنابه تشخیص رئیس دیوان عدالت اداری احکام قطعیت یافته دیوان عدالت اداری متضمن اشتباه موضوعی یا حکمی یا هر اشکال دیگری که به تضرات مادی یا معنوی اشخاص حقیقی یا حقوقی منتهی شده باشد موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح می شود. رأی هیأت عمومی قطعی و لازم الاجرا و نسبت به موارد پیش از صدور آن نیز قابل اجرا خواهد بود. حکم این تبصره نسبت به احکام پیشین دیوان عدالت اداری نیز جاری است.»

۳ - مطابق ماده (۱۸) سابق قانون دیوان عدالت اداری، «احکام دیوان در موردی که علیه واحدهای مذکور در بند الف ماده (۱۱) صادر گردیده قابل تجدیدنظر شکلی است و در سایر موارد قطعی می باشد.»

۴ - ر. ک. به مقاله نگارنده: بحثی تطبیقی پیرامون رابطه مراجع قضائی با مراجع شبه قضائی، نشریه دادرسی، شماره ۲۴، سال چهارم ۱۳۷۹، صص ۱۰ الی ۱۵.

۵ - ر. ک. رأی شماره ۴۴/۶۳/۵ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه شماره ۶۰۳ مورخ ۱۳۷۴/۱/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، همچنین مقاله نگارنده، همان.

۶ - ر. ک. مقاله نگارنده، همان.

۷ - فرض کنید: کارگری علیه کارفرما شکایتی به هیأت تشخیص قانون کار موضوع ماده (۱۵۸) تقدیم می کند و رأی به نفع او صادر می شود، کارفرما تجدید نظر خواهی می کند و رأی هیأت حل اختلاف نیز به نفع کارگر منتهی می شود. کارفرما از رأی قطعی هیأت حل اختلاف به دیوان عدالت اداری اعتراض می برد. شعبه بدوی دیوان رسیدگی کرده و باز هم کارفرما از رأی شعبه بدوی تجدید نظر خواهی می کند و کارفرما می تواند به رئیس دیوان اعتراض نماید و بعد به رئیس قوه قضائیه... حال چه زمانی کارگر حقوق خود را مطالبه کند؟!

۸ - به موجب ماده (۲) قانون وظایف رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸: «ریاست قوه قضائیه سمت قضائی است و هرگاه رئیس قوه قضائیه ضمن بازرسی، رأی دادگاهی را خلاف بین شرع تشخیص دهد آن را جهت رسیدگی به مرجع صالح ارجاع خواهد داد.»

به رغم ایرادات اصولی در سیستم قضائی - اداری کشورمان از اینکه در شرایط موجود، مناسب است مکانیسم و روشی ایجاد نمود که امکان تدارک تضرات به اشخاص حقیقی و حقوقی را از یک سو و تعدیات به قانون و نظم عمومی را از سوی دیگر فراهم نماید،