

پژوهشنامه ، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، صص ۸۷-۸۱

مفاهیم نو در قانون نوین دیوان عدالت اداری

محمدحسن آشتیانی *

چکیده

قانون جدید دیوان عدالت اداری با توجه به نیازهای جدید جامعه در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۹ به تصویب رسید. در این مقاله مفاهیم جدیدی که در این قانون به تصویب رسیده است را مورد بررسی قرار می‌دهیم، شعب تشخیص و اعاده دادرسی از تاسیسات جدید این قانون است و در مورد برخی از مفاهیم نیز تغییراتی مشاهده می‌شود، مفاهیمی همچون ضمانت اجراء آراء دیوان، آثار و اعتبار آراء دیوان، طواری دادرسی و حقوق ثالث و صلاحیت و نیابت قضایی.

* رئیس اداره تحقیق و بررسی دیوان عدالت اداری

مقدمه

سرانجام قانون جدید دیوان عدالت اداری که حاوی ۴۹ ماده و بیست تبصره می‌باشد در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی تصویب و با تغییراتی از سوی مجمع موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و از طرف رئیس جمهوری طی شماره ۱۴۲۳۱۵-۱۳۸۵/۱۱/۱۲ به وزارت دادگستری ابلاغ و در روزنامه رسمی شماره ۱۸۰۴۳-۱۳۸۵/۱۱/۱۶ چاپ شد.

قانون جدید دیوان قانونی تشکیلاتی، شکلی و کاملاً امری است که اهداف مهم و قابل توجهی را دنبال می‌کند. نخستین هدف، طراحی تشکیلاتی نوین و سازگار با جامعه پویا و در حال رشد ایران است که در عرض تقریباً سه دهه (از سال ۱۳۵۶ لغایت ۱۳۸۵) جمعیت آن به حدود دو برابر افزایش پیدا کرده و از ۳۶ میلیون به هفتاد میلیون رشد یافته و به همین نسبت دامنه دعاوی و خواسته‌ها گسترده شده و تراکم پیدا کرده است. یک مقایسه اجمالی نمایانگر اینست که تعداد دادخواست‌های تقدیمی به دیوان عدالت اداری از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۸۵ از رقم ۱۲,۰۰۰ فقره به حدود ۱۲۰,۰۰۰ فقره افزایش پیدا کرده و ده برابر شده است، حال آنکه علیرغم توسعه ده برابری کار، تشکیلات، امکانات، نفقات و نیروی انسانی کمابیش به همان مقدار و تعداد سابق باقی مانده و ترقی و توسعه‌ای در خور و متوازن با رشد بسیار سریع جمعیت و دعاوی مطروحه نداشته است. فلذا ضروری بود تا دگرگونیها و تغییرات بنیادین در این راستا انجام پذیرد به نحوی که تشکیلات بتواند پاسخگوی نیازهای روزافزون مردم باشد. از اینرو در گام اول بودجه دیوان عدالت اداری طبق ماده ۶ لایحه جدید در ردیفی مستقل قرار داده شد تا امکان برآورده شدن کمبودها و رفع نارسائی‌ها به تدریج میسر شود.

گفتار اول: ماهیت آراء دیوان عدالت اداری

در زمان حکمروائی قانون سابق ماهیت آراء دیوان عدالت اداری غیرقطعی بود که این امر منجر به طولانی شدن دادرسی و فرسایش دستگاه و اصحاب دعوی می‌گردید که خوشبختانه در ماده ۷ قانون جدید با ادغام شعب بدوی و تجدید نظر دیوان در یکدیگر و ایجاد شعبه‌ای متشکل از ۳ عضو، یک رئیس و دو مستشار و ملاک قرار دادن نظر اکثریت اعضاء در صدور رأی و تصریح بر قطعی بودن آن تلاش شده است که از اطلاع فرآیند رسیدگی کاسته شود به نحوی که مردم زودتر به خواسته خود رسیده یا تکلیف آنها از نظر اقامه دعوی روشن شود.

از خصوصیات قانون جدید، چند منظوره بودن آن است بدین معنا که با حذف تجدید نظر بیم آن می‌رفت که در فرآیند رسیدگی از نظر تدقیق و موشکافی در امور قضائی خدش‌های وارد شود لذا بمنظور احتراز از وقوع این مشکل حسب مفاد ماده ۹ قانونگذار یک بدنه کارشناسی در نظر گرفته تا در صورت طرح مسائل بفرنج و پیچیده تعدادی کارشناس و مشاور که سمت قضائی داشته و در امور مختلفی تخصص و تبحر دارند قبل از صدور رأی بررسی و اظهار نظر نمایند تا دادنامه‌های صادره از استحکام و وزانت کافی برخوردار باشد و حقوق مردم تأمین گردد.

گفتار دوم: شعب تشخیص

نوآوری دیگر این قانون پیش‌بینی شعب تشخیص می‌باشد. هر چند که شعب تشخیص دیوانعالی کشور بموجب قانون جدید اخیرالتصویب منحل گردیده لیکن شعب تشخیص دیوان با یک مکانیزم دیگری تشکیل و کار می‌کند که با شیوه عمل شعب تشخیص دیوانعالی کشور متفاوت است. مطابق ماده ۱۰ قانون جدید شعب تشخیص دیوان عدالت اداری در حقیقت همان شعب معمول دیوان است با این تفاوت که دو عضو مستشار به اعضای قبلی آن اضافه می‌شود و از حیث

صلاحیت هم شایستگی رسیدگی به امور محوله را داراست و هم می‌تواند به پرونده‌های حاد و خاصی که به آن ارجاع می‌شود رسیدگی نماید و در حقیقت در هر زمان که ۲ عضو به اعضا شعب معمولی دیوان اضافه شود تبدیل به شعبه تشخیص می‌شود و ملاک صدور رأی نظریه حداقل ۳ عضو از ۵ عضو خواهد بود.

گفتار سوم: ضمانت اجراء آراء دیوان عدالت اداری

ضمانت اجرای آراء دیوان نقیصه دیگری که در قانون سابق وجود داشت در قانون جدید برطرف شده است. در گذشته اجرای برخی از آراء دیوان با اشکال و تأنی صورت می‌پذیرفت یا اساساً اجرا نمی‌شد اما در ماده ۱۲ قانون جدید واحد اجرای احکام در نظر گرفته شده که زیر نظر رئیس و معاون دیوان عدالت انجام وظیفه خواهد کرد بر این اساس تکلیف مخاطبین آراء دیوان و محکوم‌علیه‌هم به موجب مواد ۳۴، ۳۵، ۳۶ و ۳۷ معلوم و حسب بندهای ۱ تا ۴ ذیل ماده ۳۶ اختیارات دادرس اجرا احکام و شیوه اجرای حکم احصاء شده است. همچنین شبهه اعلامی بودن آراء هیئت عمومی دیوان به تصریح ماده ۴۵ قانون یاد شده منتفی گردیده و برای مستنکف از اجرای آراء هیئت عمومی کیفر انفصال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یکسال و یا پرداخت جزاء نقدی تا سقف پنجاه میلیون ریال و جبران خسارت وارده با حکم یکی از شعب پیش‌بینی شده است.

گفتار چهارم: آثار و اعتبار آراء دیوان

یکی از نکات مهمی که همواره در خصوص آراء قضائی مطرح است علاوه بر ضمانت اجرا آثار و اعتبار آراء است که نهایتاً به اقتدار و استحکام نظام قضائی کشور بازمی‌گردد. آراء و احکام غیرقطعی علاوه بر صدمات اقتصادی، امنیتی و اجتماعی موجب تشتت و هرج و مرج و تداوم اختلافات می‌باشد و تلاش دستگاه قضائی برای تحقق و آرامش جامعه را از بین می‌برد. قانونگذار با عنایت به این مهم

علاوه بر قطعیت آراء دیوان و کاستن از اطاله دادرسی طبق مدلول ماده ۲۰ در مورد آثار و اعتبار آراء هیأت عمومی دیوان گفتگو کرده است در باب آراء ابطالی هیئت عمومی اثر آن از زمان صدور رأی هیئت عمومی می‌باشد و در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردیکه حقوق اشخاص در معرض تضییع قرار می‌گیرد اثر آنرا از زمان تصویب مصوبه ابطال شده می‌داند و نیز طبق ماده ۴۳ آثار آراء وحدت رویه نسبت به آینده است اما در مورد احکامی که در هیات عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شود شخص ذینفع ظرف یک ماه از تاریخ درج در روزنامه رسمی حق تجدیدنظر خواهی در شعب تشخیص را خواهد داشت.

در باب ترتیب رسیدگی در دیوان تغییری جدیدی که حادث شده حسب تبصره ۱ ذیل ماده ۲۱ هزینه دادرسی در شعبه دیوان به ۵۰,۰۰۰ ریال افزایش پیدا کرده و در شعبه تشخیص ۱۰۰,۰۰۰ ریال تعیین شده است.

از نظر آئین دادرسی قانون جدید به قانون آئین دادرسی مدنی نزدیکتر شده و نکات مربوط به بررسی دادخواستها، ابلاغ، رد دادرسی، ورود ثالث، جلب ثالث، اعتراضات ثالث، استماع شهادت شهود و وکالت مطابق قانون آئین دادرسی مدنی است.

تا پیش از تصویب قانون جدید وکالت در دیوان مطابق آئین دادرسی قدیمی دیوان بود و افراد عادی (وکیل غیررسمی دادگستری) هم می‌توانستند با تنظیم وکالتنامه محضری نسبت به طرح دعوی و پیگیری آن تا آخرین مرحله اقدام و مداخله نمایند که این موضوع با قانون جدید تغییر کرده است.

گفتار پنجم: طواری دادرسی و حقوق ثالث

یکی از مسائل بسیار مهمی که قانون سابق فاقد آن بود و قانونگذار در قانون جدید به آن پرداخته است مسئله حقوق ثالث در دعاوی اقامه شده است و همانطور که قبلاً اشاره شده حسب ماده ۲۹ قانون جدید مطابق قانون آئین

دادرسی و دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، مقتبس از آنست. همچنین فوریت‌های رسیدگی و شیوه صدور شبیه قانون سابق است. الا اینکه اجازه صدور دستور موقت برابر ماده ۲۵ که به هیأت عمومی اجازه داده شده بدواً پرونده از این نوع را به شعبه ارجاع و پس از صدور دستور موقت خارج از نوبت به آن رسیدگی نماید.

گفتار ششم: نیابت قضائی

مطابق ماده ۲ قانون جدید، دیوان عدالت اداری در تهران مستقر می‌باشد فلذا ضروری است که در باب تحقیق و بررسی از طریق مجاری ذیصلاح و قانونی اختیار اعطا نیابت قضائی به سایر مراجع قضائی در نقاط مختلف کشور را داشته باشد از همین رو در ماده ۲۴ به این موضوع پرداخته و نحوه دادن نیابت قضائی را تعیین نموده است.

گفتار هفتم: اعاده دادرسی

ماده ۱۷ قانون جدید گویای این مطلب است که چنانچه یکی از طرفین دعوی بعد از صدور رأی مدرک جدیدی بدست آورد که موثر در رأی می‌باشد، می‌تواند با ارائه مدارک جدید از شعبه صادر کننده رأی تقاضای اعاده دادرسی نماید که شعبه به این خواسته خارج از نوبت رسیدگی خواهد کرد.

همچنین به موجب ماده ۱۸ چنانچه رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان آراء دیوان را واجد اشتباه بین شرعی یا قانونی تشخیص دهند موضوع جهت بررسی به شعبه تشخیص ارجاع می‌گردد و شعبه مزبور در صورت وارد دانستن اشکال، اقدام به نقص رأی و صدور رأی مقتضی می‌نماید.

گفتار هشتم: صلاحیت‌های دیوان

حدود اختیارات و صلاحیت‌های دیوان مندرج در ماده ۱۳ تقریباً منطبق با مقررات سابق^{۱۰۳} قانون قدیم دیوان می‌باشد و علی‌الظاهر تغییرات محسوسی ملاحظه نمی‌شود الا اینکه در بند ۲ از ماده ۱۳ تصمیمات قطعی دادگاههای اداری ذکر شده که مصادیق آن در قوانین بعد از انقلاب روشن نیست و اندکی مبهم بنظر می‌رسد و با این حال تا حدی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به ذهن متبادر می‌گردد و در خصوص موضوع کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن از حیث نقض قوانین و مقررات مغایر با آنها، با توجه به قانون مصوب ۱۳۶۷ راجع به تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع و تبصره ۲ آن قابل تأمل می‌باشد.



^{۱۰۳} - ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی)



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی