

پژوهش‌های حقوقی

شماره ۱۱

هزار و سیصد و هشتاد و شش - نیمسال اول

مقالات

- گرایش به پذیرش و توسعه مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی
- حقوق در بند سیاست: تحلیل قطعنامه ۱۷۴۷ شورای امنیت
- امکان توسل به دفاع مشروع برای مبارزه با تروریسم
- مسأله اساسی‌سازی نظم حقوقی
- بیمه مهر: لزوم تبیین، بازنگری و اصلاح ساختار آن
- مسئولیت مرتکب به پرداخت هزینه‌های درمانی مازاد بر دیه
- ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در ایران

موضوع ویژه: جنبه‌های حقوقی شبیه‌سازی انسانی و درمانی

- ابعاد حقوقی - اخلاقی همسانه‌سازی
- کرامت بشری و شبیه‌سازی انسان
- مبانی منع شبیه‌سازی انسان
- چالش‌های شبیه‌سازی درمانی انسان
- سیاست جنائی سازمان ملل در قبال شبیه‌سازی انسان

نقد و معرفی

- ارزیابی و نقد برخی محورهای قانون جدید دیوان عدالت اداری
- نقدی بر ماده ۱۸ اصلاحی قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب





ارزیابی و نقد برخی محورهای قانون جدید دیوان عدالت اداری

گروه پژوهشی حقوق عمومی و بین‌الملل
پژوهشکده حقوقی شهردانش

چکیده: قانون جدید دیوان عدالت اداری با بررسی‌های پیاپی مجلس و شورای نگهبان، نهایتاً در ۲۵ آذر ۱۳۸۵ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. این قانون اساساً همان قانون قبلی است جز اینکه ساختار اداری و قضائی دیوان برای اجراء اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی متحول شده و برخی از ابهامات مربوط به مفاهیم مندرج در این اصول قانون اساسی نیز برطرف گردیده است. با این حال، هنوز هم برخی از مسائل مختلف راجع به نقش دیوان عدالت اداری به عنوان بالاترین مرجع قضائی اداری کشور مبهم باقی مانده و به نظر می‌رسد که قانون جدید نیز تنها پاره‌ای از این موارد را برطرف نموده است.

کلیدواژه‌ها: دیوان عدالت اداری، آئین‌نامه، دادگاه اداری، دولت، ابطال، اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی.

مقدمه

یکی از نتایج حقوقی اصل حاکمیت قانون، لزوم اقدام ارکان و مقامات مختلف حکومتی در چارچوب قوانین و مقررات و مسئولیت‌آور بودن هرگونه تجاوز از حدود اختیارات قانونی است. بر این اساس، دولت پاسخگو، یکی از لوازم و نتایج طبیعی نهفته در دولت قانونمدار است. در سیستم‌های مختلف حقوقی، به منظور تأمین حسن اجراء حاکمیت قانون توسط فرادستان، ساز و کارهای مختلفی پیش‌بینی شده که از جمله آنها تشکیل دادگاه‌های اختصاصی اداری برای حمایت از حقوق شهروندان و

تضمین قانونمندی اقدام سازمان اداری کشور است. در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز با بهره‌گیری از الگوی فرانسوی تفکیک محاکم عادی از دادگاههای اداری، دیوان عدالت اداری به سبک و سیاقی نسبتاً مشابه با شورای دولتی فرانسه مورد توجه نویسندگان قانون اساسی قرار گرفت.

با این حال، دیوان مذکور نقشی دیگر هم دارد که به مراتب مهمتر از نقش عادی دادگاهها در سیستم حقوقی است و آن عبارت است از تضمین همگنی و تجانس نظم حقوقی و عمومی از حیث عدم تخطی اقدامات شبه قانونی مراجع و مقامات اداری کشور از حدود مشروع و قانونی و در نتیجه تضمین اصل چیدمان هرمی شکل اصول و قواعد حقوقی است.^۱ در این میان، با توجه به اینکه نقش شبه قانونگذاری را عمدتاً دولت (به مفهوم قوه مجریه) ایفا می‌کند، دیوان عدالت به عنوان یکی از بخشهای قوه قضائیه مأموریت یافته است تا این مصادیق از عملکرد دولت را مورد نظارت و مذاقه قرار داده و آن را کنترل نماید. با اینکه مبنای اصلی قواعد ناظر بر این دیوان، قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و آئین دادرسی آن می‌باشد، همواره ابهاماتی جدی فراروی فعالیت این دیوان وجود داشته به نحوی که نه تنها بارها قانون مذکور اصلاح شده بلکه نظریاتی تفسیری نیز توسط مجلس در خصوص موادی از آن به تصویب رسیده است. با این حال، با تحول در سیاستهای قوه قضائیه (برنامه‌های اول و دوم توسعه قضائی)، مسئولان این قوه تغییراتی در شرایط موجود دیوان را نیز ضروری تشخیص و پیش‌نویس قانونی جدیدی را در این خصوص ارائه کردند که پس از تصویب مجلس (۸۵/۳/۹) و ایراد شورای نگهبان بر مواد ۱۳ و بند ۱ ماده ۱۹ (صلاحیتهای موضوعی و شخصی دیوان)، نهایتاً با اصلاحاتی به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید (۸۵/۹/۲۵) و در ۸۵/۱۱/۱۶ در روزنامه رسمی کشور

^۱ بدین منظور نظم حقوقی ملی چهار مرجع مشخص را با تکیه بر تفکیک منابع مذکور چنین پیش‌بینی کرده است: نظارت عام بر عدم مغایرت آنها با شرع از مجرای دیوان بر عهده شورای نگهبان، نظارت عام بر عدم مغایرت با قانون اساسی و عادی بر عهده دیوان عدالت، نظارت عام بر عدم مغایرت با قانون عادی بر عهده رئیس مجلس، و نظارت خاص و موردی بر عدم مغایرت با شرع و قانون عادی در زمره اختیارات قضات. علاوه بر این، نظارت اداری رئیس جمهور را نیز باید مدنظر داشت. نک: پروانه تیلا، «نظارت رئیس جمهور بر تصمیم‌گیری‌های نوعی قوه مجریه»، ماهنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۳.

منتشر گردید.

در این نوشتار، به ابعادی از قانون جدید دیوان عدالت اداری پرداخته می‌شود: در واقع، چهار نکته اصلی در این قانون مورد نقد و ارزیابی قرار می‌گیرد: صلاحیت موضوعی و شخصی دیوان، تغییر در ساختار دیوان عدالت اداری، حق عمومی و تکلیف اختصاصی درخواست ابطال مصوبات دولت، رابطه دیوان به عنوان دادگاهی اداری با محاکم قضائی دادگستری، اثر کشفی یا نقلی ابطال مصوبات دولت و نهایتاً آثار دوگانه لغو تصمیمات موردی نهادهای دولتی.

۱. محدوده دسترسی اشخاص به دیوان

اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی گویای آنند که در امکان دادخواهی مردم از اقدامات و دستاوردهای سازمان اداری کشور در اعمال صلاحیت آئین‌نامه‌ای شکی وجود ندارد. اما در خصوص امکان دادخواهی اشخاص حقوقی، قانون اساسی ساکت است ولی اطلاق «هر کسی» در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی فراتر از معنای معمولی آن و شامل اشخاص حقوقی هم می‌شود.

بندهای ۱ مواد ۱۳ و ۱۹ قانون جدید دیوان عدالت اداری که بر اساس انتهای اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، جزء قوانین ارگانیک می‌باشد، در مقام تشریح عبارت «هر کس» مذکور، «اشخاص حقیقی و حقوقی» را صالح به طرح دعوا در دیوان دانسته است. عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» در این دو بند، با کاربرد مطلق آن مسأله تفکیک اشخاص حقوق خصوصی از عمومی را به دنبال داشت و اینکه آیا همانطور که از اصل یکصد و هفتاد و سوم بر می‌آید، صرفاً اشخاص حقوقی حقوق خصوصی حق دادخواهی از اقدامات سازمانهای اداری کشور را دارند یا آنکه اشخاص حقوقی حقوق عمومی هم مجاز به حضور در دیوان به عنوان خواهان هستند؟

به رغم برخی استدلالها در حمایت از حق توسل اشخاص حقوقی حقوق عمومی به دیوان، رویه دیوان عدالت اداری تا کنون به اصل محدود بودن صلاحیت شخصی دیوان به خواهانهای حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی استوار بوده و در این خصوص، اصولاً اشخاص حقوقی حقوق عمومی را فاقد اختیار و صلاحیت دانسته است. با وجود

ابهامات مذکور، قانون جدید دیوان در صدد بوده تا مجاری متفاوت ناشی از اعمال اصول ۱۷۰ و ۱۷۴ را با هم جمع نماید.

در واقع، بر این اساس و در پرتو رویه دیوان، می‌توان به تفسیری از عبارت «هر کسی» در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی دست یافت و پیوند آن با کلمه «مردم» در اصل یکصد و هفتاد و سوم را اینگونه تلقی کرد که اصل نخست ناظر بر کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصیه است و «مردم» مذکور در اصل بعد، صرفاً جزئی از کلیت اصل یکصد و هفتادم را بیان می‌دارد ولی در هر حال، «اصولاً» برای اشخاص حقوقی حقوق عمومی، حتی در این باب قابل تصور نیست. به عبارت دیگر، اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی رابطه عموم و خصوص مطلق دارند. در پیش‌نویس اولیه لایحه قضائی قانون دیوان عدالت اداری نیز صراحتاً عبارت «حقوقی حقوق خصوصیه» بعد از واژه «اشخاص» افزوده شده بود که در مراحل بعدی حذف گردید.

به رغم اصل عدم امکان دادخواهی اشخاص حقوقی حقوق عمومی در دیوان عدالت اداری، رویه دیوان مؤید آن است که استثنائاً در خصوص شکایت از نامشروع بودن آئین‌نامه‌ها، صلاحیت دادخواهی، عام بوده این امکان را به اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیز می‌دهد. رأی شماره ۱۸۹/۶۲ مورخ ۱۳۶۵/۲/۳ دیوان موضوع شکایت دانشگاه‌های صنعتی شریف و شیراز «به عنوان مؤسسات عمومی» از مغایر شرع و قانون بودن تصویب‌نامه شماره ۸۱۸۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۱۰/۱۱ هیأت وزیران، و رأی شماره ... دیوان در خصوص ابطال مصوبه شورای عالی اداری در مورد سازمانهای غیردولتی که بنا به درخواست برخی وزارتخانه‌ها بوده است، مصداق بارز این رویه می‌باشد.^۲

این رویه گویا مفهوم عام عبارت «هر کس» در اصل یکصد و هفتادم و ذینفع

^۲ یکی از تفاوت‌های اصل یکصد و هفتادم با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی در این است که اصل نخست اقدام اشخاص نزد دیوان را به عنوان «درخواست» معرفی کرده است ولی اصل اخیر آن را به عنوان «شکایت، تظلم و دادخواهی» نامیده است. به عبارت دیگر، مورد نخست ناظر بر دعاوی غیرترافیعی است که در واقع، خواهان از منفعت حقوقی مشخص و دقیق یا خاص برخوردار نیست بلکه صرفاً نفع حقوقی عام یا تصویری وجود دارد که از اجراء صحیح نظم حقوقی در کشور نشأت می‌گیرد.

تلقی شدن کلیه تابعان و اشخاص حقوقی ایران در طرح دعوا علیه نامشروع بودن آئین‌نامه‌ها (حداقل در سطح نفعی عام، شرعی و حتی ذهنی) است. به عبارت بهتر «هرچند که داشتن نفع شخصی از جمله شرایط اساسی اقامه دعوا می‌باشد و طرح شکایت بدون هدف و مقصود و یا فارغ از تأثیر نتیجه دادرسی، معقول و منطقی نیست اما به صراحت آخر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی «هر کسی» می‌تواند نسبت به مقررات دولتی از جهات مذکور در قانون مزبور شکایت کند و ابطال آنها را خواستار شود هر چند اینکه شخصاً در نتیجه دادرسی ذینفع نباشد. در این موارد «افراد جامعه به حکم وظیفه و حقی که در قبال امر به معروف و نهی از منکر دارند مکلفند در برابر آئین‌نامه‌های خلاف قانون قوه مجریه از حقوق و آزادی‌های افراد دفاع نموده و از خارج شدن قوه مجریه از دایره قانون ممانعت به عمل آورند».

نتیجه طبیعی امکان دادخواهی اشخاص حقوقی حقوق عمومی در این موارد، طرح دعاوی حکومت از حکومت است. به عبارت بهتر، این تفسیر به معنای تحدید صلاحیت دادگاههای عمومی در رسیدگی به دعاوی افراد نیست و دستگاههای دولتی و حکومتی نمی‌توانند با این دستاویز، صلاحیت دیوان را به دعاوی علیه افراد محدود کنند. زیرا اولاً، حق اقامه دعاوی دستگاههای دولتی در این موارد صرفاً منجر به شکایت از آئین‌نامه‌ها است و نه سایر موارد (که البته آئین‌نامه‌ها را نمی‌توان حاصل عملکرد اشخاص غیردولتی دانست). ثانیاً، دیوان تنها مرجع دفاع از مردم در برابر دستگاه اداری و دیوانی است نه مرجعی علیه آنان. در نتیجه، در پرتو این استثناء، اشخاص حقوقی حقوق عمومی امکان شکایت از تصمیمات نوعی یکدیگر را پیدا می‌کنند. ولی در این میان معلوم نیست که شکایتهای آنها تابع اصل سلسله مراتب حقوقی و اداری است یا آنکه نفع عام (و حتی خاص) و ذهنی در طرح این دعاوی مانع نفوذ این اصول به حوزه اخیر خواهد بود و در هر حال، همان آراء مؤید اهلیت اقامه دعوی اشخاص حقوقی عمومی در دیوان، در عین حال مؤید طرح دعاوی آنها علیه یکدیگر است.

۲. تغییر در ساختار دیوان عدالت اداری

در قانون جدید، ساختار دیوان بویژه از حیث مجاری تجدیدنظر، متحول و در حدود صلاحیت مندرج در قانون سابق در خصوص ارکان دیوان نیز تغییراتی ایجاد شده است.

الف - اصل قطعی بودن آراء شعب دیوان

در قانون سابق، شعب تجدیدنظر در دیوان وجود داشت. به موجب ماده ۷ قانون جدید، آراء شعب دیوان، قطعی است. با این حال، به صورت ظاهراً استثنائی (اما عملاً اصولی)، امکان رجوع به هیأت تشخیص برای تجدیدنظر از آراء مذکور به عنوان تجدیدنظر نخستین مقرر شده و حتی امکان تجدیدنظر ثانوی نیز وجود دارد.

ب - حذف شعب تجدیدنظر و ایجاد شعب تشخیص

به موجب قانون اخیر، شعب تجدیدنظر دیوان حذف شده و به تبع تشکیل شعب تشخیص در دیوانعالی کشور (که البته اخیراً این شعب در دیوانعالی کشور حذف شده‌اند)، جایگزین آنها شده‌اند. بر اساس ماده ۱۰، به منظور تجدیدنظر در آراء شعب دیوان، شعب تشخیص متشکل از یک رئیس یا دادرس علی‌البدل و چهار مستشار تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رأی، نظر موافق حداقل سه عضو است. با این حال، نحوه رجوع به این هیأت مشخص نشده و بر اساس وحدت ملاک در شعب تشخیص سابق دیوانعالی کشور، ظاهراً اصحاب دعوا می‌توانند از شعب مذکور رأساً خواستار تجدیدنظر شوند و یا اینکه از روند غیرمستقیم مقرر ماده ۱۸ (مراجعه به رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان عدالت به استناد وجود اشتباه بین شرعی یا قانونی در رأی صادره) استفاده نمایند.

یکی از ابهامات جدی این قانون، به قسمت اخیر ماده ۱۰ بر می‌گردد که مقرر نموده «شعب تشخیص علاوه بر صلاحیت مذکور در این ماده، صلاحیت رسیدگی به

سایر پرونده‌ها را نیز دارند». اما هیچیک از مواد قانون مذکور بجز ماده ۴۳،^۳ در مورد منظور از «سایر پرونده‌ها» توضیحی ارائه نداده‌اند. بر اساس قسمت اخیر این ماده، در صورتی که دیوان هنگام صدور رأی وحدت رویه، آراء صادره را غیرصحیح بداند، ذینفع ظرف یکماه از تاریخ انتشار رأی در روزنامه رسمی، حق مراجعه به هیأت تشخیص برای تجدیدنظرخواهی از آن رأی را دارا خواهد شد. در این موارد، شعب تشخیص مکلف به رسیدگی است. با این حال، در همین ماده اشاره شده که روند مذکور در مورد «آرائی که از نظر فقهای شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده می‌شود، مجری نخواهد بود». معلوم نیست منظور از «آراء» مذکور، چه آرائی است و آیا شورا می‌تواند در مورد شرعی بودن یا نبودن آراء شعب دیوان اظهار نظر نماید؟ چگونه و با چه فرایندی؟

دومین ایراد ناظر بر این موضوع، عدم پیش‌بینی مدت زمان برای درخواست تجدیدنظر از شعب تشخیص خواه به صورت مستقیم (جز در خصوص ماده ۴۳) یا اعمال ماده ۱۸، است که اصل قطعیت آراء دیوان را که در ماده ۷ تصریح شده، مخدوش می‌سازد.

پ - پیش‌بینی تجدیدنظر دوم

در انتهای ماده ۱۸، مقرر شده که با صدور آراء شعب تشخیص، قطعیت آراء دیوان کامل و مطلق می‌گردد و دیگر امکان تجدیدنظر وجود ندارد مگر در موارد خلاف بین بودن آنها با شرع. در واقع، نه تنها آراء شعب دیوان قابل تجدیدنظر (از جهت مغایرت بین با شرع و قانون) در شعب تشخیص هستند بلکه آراء شعب مذکور نیز به استناد خلاف بین بودن با شرع، قابل تجدیدنظر ثانوی هستند اما در این قانون، به نحوه اعمال، مرجع صالح، مدت زمان درخواست و سایر جزئیات آن هیچ اشاره‌ای نکرده است.

^۳ بر اساس قسمت اخیر این ماده، در صورتی که دیوان هنگام صدور رأی وحدت رویه، آراء صادره را غیرصحیح بداند، ذینفع ظرف یکماه از تاریخ انتشار رأی در روزنامه رسمی، حق مراجعه به هیأت تشخیص برای تجدیدنظرخواهی از آن رأی را دارا خواهد شد.

ت - قبض و بسط صلاحیتهای هیأت عمومی دیوان

در ماده ۱۹ قانون جدید علاوه بر صلاحیتهای انحصاری این هیأت در ابطال تصمیمات دولت، دو بار به صدور رأی وحدت رویه اشاره نموده: صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض صادره از شعب دیوان و صدور این رأی در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آراء مشابه متعدد صادر شده باشد. در واقع، منظور بندهای ۲ و ۳ این ماده، این است که ضرورت وحدت رویه تنها محدود به موارد صدور آراء متعارض نیست بلکه ممکن است نسبت به یک موضوع، آراء متعددی حتی به صورت مشابه صادر شده باشد. در این موارد نیز دیوان مبادرت به صدور رأی وحدت رویه می‌نماید. مشروح این امر در ماده ۴۴ آمده که طبق آن:

«هرگاه در موضوع واحدی حداقل پنج رأی مشابه از شعب مختلف دیوان صادر شده باشد، با نظر رئیس دیوان موضوع در هیأت عمومی مطرح و رأی وحدت رویه صادر می‌شود...
تبصره - پس از صدور رأی وحدت رویه، رسیدگی به شکایات موضوع این ماده در شعب دیوان به صورت خارج از نوبت و بدون نیاز به تبادل لوایح انجام می‌گیرد».

منطق حقوقی قسمت اخیر که در مجموعه قوانین و مقررات کشور، ابتکاری بی‌سابقه است، چندان مستحکم نیست. در صورتی که شعب دیوان در مورد موضوعی واحد به دلیل صراحت و شفافیت قانون یا هر چیزی دیگر، یکسان و مشابه می‌اندیشند و رأی صادر می‌نمایند، وحدت رویه به صورت خودبه‌خود بلکه عملاً حاصل شده و صدور رأی وحدت رویه، معنا و اساسی ندارد مگر اینکه آراء متعدد مذکور در عین مشابهت، از برخی ابعاد متفاوت باشند که باز مشمول بند ۲ می‌گردد. آنچه مستلزم وحدت رویه است، صدور آراء متعدد متفاوت در خصوص امری واحد است و نه آراء متعدد مشابه. از این حیث، در منطق حقوقی بند ۳ این ماده، تردید جدی وجود دارد. شایان ذکر است که ماده ۴۳ در خصوص الزام خاص جستجوی موارد نیازمند به صدور وحدت رویه، مقرر نموده که رئیس دیوان هرگاه در موارد مشابه، «آراء متعارضی» از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، موظف است مراتب را به هیأت عمومی ارجاع

دهد. در واقع، این ماده منصرف از فرض صدور آراء مشابه متعدد در مورد موضوعی واحد است.

در عین حال، صلاحیتهای هیأت عمومی دیوان نسبت به گذشته محدود شده است. طرز تلقی اخیر از مفهوم دولت و مصوبات دولتی مذکور در اصول ۱۷۰ و ۱۷۴ قانون اساسی، موجب شده که اولاً تنها قوه مجریه مشمول نظارت دیوان قرار گیرد و ثانیاً بخشهایی از قوه مجریه نیز به دلایل مختلف، از شمول این نظارت خارج شوند. در تبصره ماده ۱۹، «تصمیمات قضائی قوه قضائیه، مصوبات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان» از شمول این نظارت مستثنا شده‌اند که البته اثر این تبصره در این حد، تنها توضیح و اوضحات و تأیید رویه موجود بوده است. اما افزودن «شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی» به نهادهای مذکور، از نظر حقوقی قابل تأمل و ایراد است. زیرا دو شورای مذکور در زمره شوراهای عالی اجرائی کشور بوده و مصون از شمول الزامات حاکمیت قانون نیستند. در واقع، وقتی تصمیمات هیأت وزیران به عنوان عالی‌ترین مرجع اجرائی کشور قابل اعتراض در دیوان است، به طریق اولی، در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی و امنیت ملی نیز همین امر صادق است. شایان ذکر است که این الحاقات، با رویه مسلم خود دیوان نیز مطابقت ندارد.^۴

ث - تغییر مبنای ابلاغ قانونی

تبعیت از آراء دیوان برای دستگاههای دولتی محکوم علیه الزامی است و عدم تبعیت موجب محکومیت و انفصال از مشاغل دولتی نسبت به فرد متمرّد خواهد شد. با اینکه مبنای اثرگذاری آراء محاکم اعم از قضائی و اداری، «ابلاغ» است، ماده ۴۵ قانون جدید مقرر نموده که مبنای آن نه ابلاغ قانونی از طریق اجراء احکام دیوان بلکه زمان انتشار

^۴ به عنوان نمونه نک: دادنامه شماره ۱۱۷ مورخ ۸۱/۴/۲ در ابطال سیاستهای فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات، مصوب نشستهای ۴۷۸ و ۴۸۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی. این ابطال به استناد مغایرت بخشهایی از آن با شرع (بنا به تشخیص فقهای شورای نگهبان) و قانون اساسی صورت گرفته است.

رای در روزنامه رسمی کشور است به گونه‌ای که به محض انتشار، باید اجراء رای حاصل شود و گرنه دیوان به درخواست ذینفع یا رئیس دیوان، مسؤولان ذیربط مستنکف را به انفصال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از یک تا پینج میلیون ریال و جبران خسارت وارده، محکوم خواهد ساخت.

۳. حق عمومی و تکلیف اختصاصی درخواست ابطال مصوبات دولت

در کنار حقی که قانون اساسی در ذیل اصل ۱۷۰ به عموم اعطا نموده تا از مصوبات دولت که مغایر شرع یا قانون هستند، شکایت نموده و ابطال آنها را درخواست نمایند، ماده ۴۰ قانون جدید دیوان به تکلیف برخی مقامات قضائی در این خصوص اشاره نموده و در واقع، چنین تکلیفی را خلق نموده است. بر این اساس:

«در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از انحاء از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب کننده مطلع شود، موظف است موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید».

۴. رابطه دیوان عدالت با محاکم قضائی دادگستری

قوانین صرفاً اسنادی بی‌روح مشتمل بر قواعد حقوقی هستند که تنها با کاربرد آنها در محاکم است که در آنها روح دمیده می‌شود و تحرک از آنها نمودار می‌شود. بر اساس یک اصل مسلم حقوقی، عبارت‌پردازی‌های قانون هرچند روشن و واضح باشد، قضات را از کاوش برای درک مفهوم و منطوق و همچنین مصادیق عملی و عینی آن بی‌نیاز نمی‌سازد. بلکه اصل کلیت قواعد حقوقی اغلب چنین امری را لازمه اشتغالات قضائی می‌سازد. قاضی به عنوان مجری قانون در مقام قطع و فصل دعاوی، باید قواعد حقوقی را بر وقایع تطبیق دهد و از راه توصیف آنها، حکم یک قاعده را به واقعه مذکور تسری دهد. این امر مستلزم این است که نخست منطوق قاعده برای قاضی درک گردد. نحوه

ادراک منطوق و مفاد یک قاعده، تفسیر قضائی را به یکی از لوازم اساسی کارکرد و اشتغال آنها مبدل نموده و هر چه وقایع در پرتو تحولات پیچیده می‌شوند، بر دشواری‌ها و ظرافتهای این اشتغال افزوده می‌شود.

در سیستم وحدت مراجع رسیدگی قضائی به امور اداری و غیراداری، دیوانعالی کشور به عنوان بالاترین دادگاه تلقی می‌شود که در رأی هرم قضائی قرار دارد. این دیوان با اینکه صرفاً به رسیدگی شکلی می‌پردازد، مسؤولیت نظم و نسق بخشیدن به دادگاههای تالی را در تفسیر و اجراء قضائی قوانین و مقررات عمومی بر عهده دارد. اما در الگوی تفکیک دادگاه اداری و غیراداری، ساختار دستگاه قضائی به دو بخش تقسیم می‌گردد. دیوانعالی کشور، عالی‌ترین مرجع قضاوت عادی بوده و در راس دادگاههای عمومی و اختصاصی قرار دارد و حوزه فعالیت آن صرفاً امور غیراداری می‌باشد. اما قضاوت اداری به کمیسیونها و دادگاههای اداری اختصاص دارد که در راس آنها «شورای دولتی» قرار دارد. این شورا که یک دادگاه بوده و شأن قضائی دارد، هم عرض با دیوانعالی کشور بوده و مستقل از آن می‌باشد. در این الگو، برای حل تعارض میان دو مرجع عالی قضاوت اداری (شورای دولتی) و غیراداری (دیوان کشور)، مرجع تجدیدنظر تعین شده است که تصمیمات آن برای این دو مرجع لازم‌الاجرا است.

در سیستم حقوقی کشورمان، چیدمان دادگاهها با آنچه در حقوق مبنا (فرانسه) وجود دارد، تفاوت اساسی دارد. با اینکه اصولاً دیوانعالی کشور بالاترین محکمه در قضاوت غیراداری است و دیوان عدالت نیز در راس ساختار قضاوت اداری قرار دارد،^۵ اما نهادی برای حل تعارض میان آنها وجود ندارد بلکه این تعارض در برخی از موارد به نفع دیوانعالی حل شده و این دیوان موقعیتی برتر یافته و آن هم به دلیل صلاحیت ذاتی دیوانعالی در حل نهایی اختلاف محاکم عمومی و دیوان عدالت راجع به صلاحیت است. بر اساس قانون آئین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی، مرجع حل اختلاف در صلاحیت میان دادگاههای عمومی و دادگاههای اختصاصی، دیوانعالی کشور می‌باشد.

بنابراین، در موارد مذکور دیوانعالی خواهد بود که حدود صلاحیت موضوعی و

^۵ منوچهر طباطبائی، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ دوم، ۱۳۷۴، ص ۴۵۰.

ذاتی دیوان عدالت را روشن خواهد ساخت و در صورتی که دیوانعالی رأی به عدم صلاحیت دیوان عدالت در موردی خاص بدهد، دیوان عدالت نمی‌تواند بر مبنای تشخیص خود از قوانین عمل نموده و به رسیدگی به آن قضیه بپردازد. گویا قانون جدید دیوان نیز در پی تأیید این موضع بوده که در تبصره ۲ ماده ۱۳ و صدر تبصره ماده ۱۹، تصمیمات قضائی و آراء سایر محاکم عمومی و اختصاصی را از شمول رسیدگی‌های دیوان خارج نموده است. در ضمن، ماده ۴۳ تصریح نموده که آراء وحدت رویه دیوان تنها برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری لازم‌الاتباع است. با این حال، قانون جدید تنها توانسته ملاحظات دیوان را به نحوی به دیوانعالی کشور منتقل نماید و در این راستا، در ماده ۴۶ مقرر نموده که:

«مرجع حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان و سایر مراجع قضائی پس از کسب نظر مشاوران دیوان عدالت اداری، دیوانعالی کشور خواهد بود.»

۵. آثار ابطال مصوبات دولت: کشفی یا نقلی؟

از آنجا که دیوان قانوناً و به حکم اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی می‌تواند مصوبات عام دولت را در صورت مغایرت با اصول حقوقی برتر (قوانین یا شرع) ابطال نماید، این کارکرد دیوان از جهات مختلف قابل تأمل است. اولاً اینکه مرجع سنجش و ارزیابی قانونی بودن مصوبات دولت، قوه قضائیه (و به‌طور اخص، دیوان عدالت) می‌باشد. ثانیاً ابطال مصوبات عام و خاص دولت ممکن است بر روند امور اجرائی کشور و ایفای مسؤولیتهایی که قوه مجریه دارد، تأثیر مهم برجای بگذارد و از این جهت، قانونمند کردن نظارت مذکور و تقلیل امکان استفاده غیرقضائی از این نظارت، ضروری است. ثالثاً تعبیر ابطال مصوبات دولت به گونه‌ای که از همان ابتدا هیچگونه اثری بر آنها مترتب نباشد، به لحاظ ملاحظات عملی و اجرائی مربوط به قوه مجریه و همچنین حقوق مکتسب پدید آمده از آن مصوبات برای عموم، مشکلات زیادی را

پدید خواهد آورد.^۶

در این میان، سیستم حقوقی کشور تا کنون به مفهوم «ابطال مصوبات دولت» پاسخ روشنی نداده و چون قواعد حقوق عمومی در این خصوص سکوت اختیار کرده‌اند، رویه قضائی با بهره‌گیری از قواعد دیگر یعنی مفهوم بطلان در حقوق خصوصی، با این مسأله مهم حقوقی برخورد نموده بود. چون تفسیر قانون اساسی، یکی از راههای حل معضلات اجراء آن قانون توسط ارکان مختلف حکومت و مردم است، قوه قضائیه با توجه به اختلاف نظر محاکم پیرامون اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی در خصوص مفهوم «ابطال»، در صدد برآمد تا با استفاده از همین مجرا، به تشتت آراء خاتمه دهد. بر همین اساس در تاریخ ۱۳۷۹/۱۰/۲۸ طی نامه‌ای به شماره ۱/۷۹/۱۸۲۴۷، نظر تفسیری شورای نگهبان را در مورد اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی استعلام می‌نماید و خواهان آن می‌شود که شورای نگهبان مشخص کند در مواردی که دیوان عدالت اداری تصویب‌نامه یا آئین‌نامه دولتی را مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه تشخیص می‌دهد و رأی ابطال آنها را صادر می‌نماید، آثار ابطال از چه زمانی مترتب بر آن می‌شود.^۷

موضوع در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ شورای نگهبان مطرح و نتیجه از طرف دبیر شورای نگهبان چنین اعلام شد:

«نسبت به ابطال آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لیکن چون ابطال موارد خلاف شرع، مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد، فلذا ابطال از زمان تصویب آنها

^۶ برای ملاحظه مشروح رویه قضائی متفاوت در این خصوص نک: پروانه تیلا، «مفهوم‌شناسی ابطال مصوبات قوه مجریه: استقلال ادبیات حقوق عمومی»، ماهنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۴، آبان ۱۳۸۳.

^۷ نک: پروانه تیلا، «تأملی بر مفهوم و دامنه ابطال مصوبات قوه مجریه در حقوق عمومی: دیدگاهها و چالشها در پرتو اشتغالات اجرائی»، گزارش گروه حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، شهریور ۱۳۸۳.

خواهد بود».^۸

ماده ۲۰ قانون جدید به این ابهامات خاتمه داده است. بر این اساس، اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید. در این صورت، اولاً اصل بر نقلی بودن اثر ابطال مصوبات خلاف قانون (اعم از قانون عادی و اساسی) است که در این صورت، مفهوم ابطال در حقوق عمومی، متفاوت از حقوق خصوصی خواهد بود. اما این نقلی بودن بنا به تشخیص هیأت عمومی و به صورت موردی، ممکن است به نفع حقوق شهروندان به اثر کشفی تبدیل شود. ثانیاً در مورد مصوبات خلاف شرع نیز به صورت مطلق، ابطال اثر کشفی دارد و از زمان تصویب آنها است.

۶. آثار دوگانه لغو تصمیمات موردی نهادهای دولتی

تصمیمات قابل اعتراض در دیوان، دو وجه اصلی دارند: تصمیمات فرعی و موردی که جنبه عام ندارند و تصمیمات کلی که جنبه شبه تقنینی دارند. تصمیمات نخست، قابل اعتراض بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی (درخواست ابطال) نیستند. این تصمیمات به منزله تشخیص مقام اداری در خصوص موردی خاص و معین هستند و از این حیث که الزام عمومی در پی ندارند، داخل در مفهوم مقررات دولتی مورد نظر اصل ۱۷۰ قرار نمی‌گیرند و به همین دلیل تنها در قالب دعاوی ترافعی قابل طرح هستند. در این صورت، آنچه در خصوص ابطال مصوبات دولت در قانون اساسی و قانون جدید دیوان مطرح شده است، در مورد تصمیمات نخست مصداق ندارد. با این حال، در مواردی که دیوان به دعاوی متضمن شکایت از این قبیل تصمیمات رسیدگی می‌کند، دو اثر را بر آن بار می‌نماید: لغو اثر از تصمیم مورد شکایت از یکسو و تکلیف به رعایت منطوق رأی دیوان در تصمیمات آتی. در واقع، دیوان نه تنها با بی‌اعتبار کردن تصمیم غیرقانونی اتخاذ شده، آثار آن را به صورت کامل

^۸ نظریه شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸.

برطرف می‌کند، بلکه مقامات اداری صادرکننده آن تصمیم را ملزم می‌سازد در موارد مشابه آتی، مطابق با منطوق رأی مذکور عمل نمایند. ماده ۱۴ و تبصره آن در این خصوص اشعار می‌دارند:

«در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید.
تبصره - پس از صدور حکم بر اساس ماده فوق، مراجع طرف شکایت علاوه بر اجراء حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود می‌باشند».

مفاد تبصره فوق، ابتکار قانون جدید است. به دلیل اینکه رأی صادره تنها جنبه موردی دارد و برای اصحاب دعوا حق و تکلیف ایجاد می‌کند، الزام مربوط به اقدامات آینده نیز تنها ناظر بر مراجع دولتی طرف شکایت است و نه سایر مراجع. تبصره مذکور، عملکرد دیوان در نظارت بر دولت را ارتقاء می‌بخشد اما عاری از ایراد نیست. اولاً تصمیم دیوان در اینگونه موارد جنبه موردی داشته و تنها ناظر بر امری معین است که به عنوان خواسته در شکایت مطروحه آمده است. از این حیث، اقدام دیوان نیز تنها به تشخیص قانونی بودن یا نبودن آن عمل و تأیید یا رد خواسته محدود می‌گردد و از نظر قضائی، هیچ نهاد قضائی نمی‌تواند از آنچه رخ داده و مورد شکایت است فراتر رفته و به اقدامات آتی و رخ نداده یعنی دورنمای آینده بپردازد. چنین محدودیتی ناشی از بُرد موردی بودن تصمیمهای قضائی است. از طرف دیگر، رأی مذکور توسط شعبه صادر می‌شود و هیچ تضمینی قضائی برای صحت و اعتبار مطلق و عام آن وجود ندارد. بلکه ممکن است شعب دیگر و حتی شعبه صادرکننده حکم موضوع آن ماده، در موارد آتی و مشابه به نتیجه‌ای متفاوت دست یابد. در این صورت، اعطای اعتبار مطلق به رأی شعبه، فرایند رسیدگی قضائی را دچار اشکال می‌کند و تصور نوعی شبه وحدت رویه

را برای هر رأی شعب بدوی ایجاد می‌نماید.^۹ از طرف دیگر، در این قانون هیچگونه ضمانت اجراء مشخصی برای عدم رعایت تشخیص دیوان در تصمیمات آتی دستگاههای دولتی طرف اختلاف، پیش‌بینی نشده است.

نتیجه

دیوان عدالت اداری حاصل پذیرش نظام دوگانه رسیدگی به دعاوی عمومی و اداری است که بر اساس آن، نوع دعاوی اداری چه از نظر محتوا و طبعی که دارند و چه از حیث اصحاب آن به نحوی است که آئین و مرجعی مجزا از دادگستری عمومی را برای رسیدگی ایجاد می‌کند.^{۱۰} این نهاد که در پرتو نظام فرانسوی رسیدگی به دعاوی اداری ابتدا در پوشش شورای دولتی (قبل از انقلاب اسلامی) و سپس به عنوان دیوان عدالت اداری (در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی) وارد نظام حقوقی کشور گردید،^{۱۱} مهمترین ابتکار در حوزه حقوق اداری ایران پس از انقلاب اسلامی است.

با تصویب قانون جدید، ساختار و بدنه قضائی دیوان عدالت اداری متحول شده و برخی از ابهامات قانون سابق بویژه از حیث آثار ابطال مصوبات دولت برطرف گردیده است. با این حال، به دلیل اینکه جزئیات ساختارهای جدید نظیر هیأت تشخیص و رابطه آن با بقیه ساختار دیوان بخوبی تبیین نشده بلکه برخی عبارات مبهم نظیر انتهای ماده ۱۰ به صورتی نامشخص به «سایر پرونده‌ها» پرداخته و سازوکارهای تجدیدنظر ثانوی موضوع ماده ۱۸ نیز مبهم باقی مانده، تصویب این قانون واجد اثری نسبی در رفع ابهامات گذشته و ایجاد ابهامات آینده به نظر می‌رسد.^{۱۲} البته برخی از اشتباهات صوری

^۹ البته ممکن است استدلال شود که الزام مذکور در تبصره، تنها ناظر بر دستگاه دولتی صادر کننده تصمیم مورد شکایت است و نه قضات یا ارکان دیگر دیوان عدالت اداری.

^{۱۰} نک: منوچهر طباطبائی، پیشین، صص ۱۴۷-۱۴۶.

^{۱۱} همان، ص ۴۴۹.

^{۱۲} ایراداتی هم در نگارش این لایحه وجود دارد که به عنوان نمونه می‌توان به بند ۱ ماده ۱۹ اشاره کرد که در آن، جمله فاقد فعل مناسب بوده و به همین دلیل، حکم آن بند نامشخص است. موجب تضییع نگارش صحیح آن چنین است: «رسیدگی به... خودداری از انجام وظایف، موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود».

در این قانون (نظیر به کارگیری عبارت «شورای نگهبان قانون اساسی» به جای شورای نگهبان، که یادآور عنوان قبل از بازنگری این قانون در سال ۱۳۶۹ می‌باشد)، قوت و استحکام کار کارشناسی در روند تدوین این قانون را به چالش می‌کشد.

در هر حال، توفیق این قانون در ارتقای کارایی دیوان عدالت اداری را که بر حسب طرح پیش‌نویس اولیه آن از طریق قوه قضائیه، انتظاری طبیعی است، باید در پرتو رویه این دادگاه در آینده جستجو نمود. با این حال، مادامی که لایحه آئین دادرسی این دیوان (موضوع موعود در ماده ۴۸ لایحه)^{۱۳} تهیه و تصویب نشده، موانع جدی فراروی آن بسیار است. امید است که اندیشه‌های حمایت حقوقی از اصول اساسی حاکم بر روابط دولت و شهروندان در پرتو ابتکارات شایسته مقامات و مراجع دخیل در قوای سه‌گانه، روند توسعه تدریجی حقوق عمومی در کشورمان را هر چه بیشتر غنا بخشد و تحکیم نماید.



^{۱۳} همین ماده ۴۷ از حیث اینکه آئین دادرسی دیوان را نه بر اساس مصوبه رئیس قوه قضائیه بلکه منوط به طی مراحل قانونی و تصویب مجلس دانسته، یکی از اقدامات مثبت در صیانت از مرز قانون و آئین‌نامه و همچنین محدودیت مراجع واضح آئین‌نامه به نظر می‌رسد.

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. VI, No. 1

2007-1

Articles

- Tendency to Accept Corporations Criminal Liability
- Rule of Laws or Politics: Analysis of the UN Security Council Resolution 1747
- The Apply of Self-Defence for Combating Terrorism
- The Issue of Constitutionalization of the Legal Order
- Insurance of Dowry
- The Responsibility of Offender to Pay Treatment Charges Exceeding the Amount of *Diah*
- Analysis of Mandatory participation of the Executive Branch in Legislation-making Process in Iran's law

Special Issue: Legal Aspects of Reproductive and Therapeutic Cloning

- Legal and Moral Aspects of Cloning
- Human Dignity and Reproductive Cloning
- Different Bases for Prohibiting Human Reproductive Cloning
- Challenges of Therapeutic Cloning
- UN Criminal Policy against Human Cloning

Critique and Presentation

- A Critique on Some Stipulations of the New Act for Administrative Court of Justice
- Reflections on Article 18 of the Amended Act for Formation of Public and Revolutionary Court

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.
The S.D. Institute of Law
Research & Study