

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

بحثی در باب دیوان عدالت اداری

اکبر زین قلم

مقدمه

کندی و بطوء جریان دادرسی ، هزینه های گزاف توسل به محاکم دادگستری و تشریقاتی بودن رسیدگی ، مباحث و عناوینی هستند که علماء و دانشمندان رشته های مختلف حقوقی ، بالاتفاق ، آنها را از معایب و منقصت های عمده دادگستریها در کلیه کشورهای جهان با نظامهای حقوقی متفاوت می شمارند .

۱ . کندی و بطوء جریان دادرسی. مفهوم بطوء جریان دادرسی این است که دعوی حقوقی یا شکایت کیفری از آغاز طرح تا زمان صدور حکم و حصول قطعیت ، ابلاغ دادنامه ، صدور اجرائیه و ابلاغ آن ، رعایت مهلت های قانونی ، وصول محکوم به یا اجرای حکم کیفری که نتیجه و بهره و ختام کار دادرسی است ، گاه سال های متمادی بطول میانجامد و ذی حق زمانی بحق خود میرسد و یا حکم محکومیت کیفری صادره موقعی به حیطة اجراء نرسید و محکوم به مجازات میرسد که اجرای عدالت لطف و جاذبه و کشش خود را از دست داده است و مردم و جامعه نسبت به آن بی اعتنائی نشان میدهند.

۲. هزینه‌های رسیدگی . مراد هزینه‌ها و مخارجی است که در مراحل مختلف رسیدگی به یک دعوی یا پرونده از خواهان و مستدعی احقاق حق دریافت میگردد ، تمبر دادخواست ، هزینه کارشناسی ، حق الوکاله وکیل ، نیم عشر اجرائی ، هزینه‌های مربوط به اجرای قرارهای تحقیق و معاینه محلی و . . . در برخی از موارد این مخارج نسبتاً گزاف و قابل توجه است . پیش‌بینی پرداخت هزینه‌ها جهت شروع ، اقامه و ادامه دعوی ، طرح دعاوی را از اختیار مستضعفان و محرومان و بی‌پناهان خارج می‌کند و عدالت را در دسترس ثروتمندان و افرادی قرار میدهد که قدرت و توانائی پرداخت مخارج گزاف دادرسی را دارند .

۳. تشریفات بودن دادرسی . معنای این اصطلاح آن است که قدم به قدم حرکت قاضی در لابلای پرونده‌ها تحت سیطره و استیلاء موازین غیر لازم از پیش تعیین شده است ، به ترتیبی که ابتکار عمل قاضی در جریان رسیدگی و مسیر دعوی سلب گردیده و در برخی اوقات اختیار تشخیص درست و صحیح حق از او گرفته شده است . تشریفات طولانی ابلاغ دادخواست ، مراحل مختلف رسیدگی بدوی و اعتراض به حکم غیابی ، تجدید نظر و پژوهش ، فرجام ، اعاده دادرسی - موضوع درخواست ارائه سند از طرف انکار تردید و ادعای جعلیت و . . . در قانون آئین دادرسی مدنی به مواردی بر میخوریم که بموجب آن هر گاه کسی که باید اصل سند را ارائه دهد ، در روز معین به ترتیب مقرر سند را حاضر نکرد ، سند مزبور از عداد دلایل او خارج میشود . . . و امکان دارد عدم ارائه سند در موعد معین سبب صدور حکم بر بی‌حقی گردد . یعنی حق تحت الشعاع موضوعات شکلی و تشریفات قرار میگیرد . بدیهی است که نظم قانونی و منطقی و اصول و ضوابط صحیح باید حاکم و ناظر بر جریان دادرسی باشد و مخالف انضباط دقیق و حساب شده رسیدگی نیستیم ، اما معتقدیم که ابداع و قدرت ابتکار

و خلاقیت قاضی را سلب کردن و او را در تشخیص و تمیز حق مقید به موضوعات و مسائل فرعی کردن، به کیفیتی که اساس احقاق حق و اجرای عدالت زیر سؤال قرار گیرد صحیح و اصولی نیست و خواهان تغییرات اساسی و بنیادی در این زمینه هستیم. سادگی و بی پیرایگی دادرسی، حذف هزینه‌ها یا تقلیل آن بحد اقل ممکن و اعلام رایگان بودن توسل به دادگستری، ایجاد سرعت منطقی در رسیدگی‌ها به کیفیتی که دادرسی در هیچ موردی بیش از دو ماه به طول نیانجامد و در عین حال دقت دادرسی فدای سرعت نشود، کمال مطلوب‌هایی است که قاضی معتقد به حفظ و تثبیت قانون و علاقمند به استقلال قوه قضائیه نمیتواند از ابراز آن امتناع نماید.

به قول اساتید حقوق: در دوره‌ای قرار داریم که زمان و عصر حکومت کردن وسیله قوه مجریه نامیده میشود. اختیارات فوق‌العاده قوه مجریه در تمام شئون زندگی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کم‌کم زنگ خطر این توهّم را به صدا درآورده است که تنها وسیله حکومت بر جامعه قوه مجریه است. اذهان ساده و بسیط توده مردم اغلب از نقش حیاتی و اساسی و سازنده و ارزنده قوه مقننه و قضائیه غافل هستند. پیشرفت‌های خارق‌العاده تکنیکی عصر حاضر، اختراعات و اکتشافات، دگرگونی‌های پیچیده صنعتی، قراردادهای خصوصی و بین‌المللی که بمنظور تسهیل ارتباطات تجاری و صنعتی منعقد می‌گردند... موضوعات و مسائل حقوقی نوینی ایجاد نموده‌اند. تنظیم و تنسيق این روابط حقوقی جدید و ارتباطات اجتماعی تازه، نیازمند قوانین و مقررات و آئیننامه‌ها و تصویب‌نامه‌های گوناگونی هستند. معمولاً قوانین مصوبه مجالس قانونگذاری کلیات احکام و خطوط و موازین اصلی و اساسی را تبیین و تصریح مینمایند و تشریح جزئیات و تنظیم فروع و مصادیق اشکال جدید روابط حقوقی را بعهده آئیننامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها محول

میسازند. بررسی و مطالعه تعداد و کمیت و چگونگی و کیفیت تصویب‌نامه‌ها و آئیننامه‌ها و . . . و مقایسه متون آنها با متون قوانین موجود در هر سیستم حقوقی و نسبت و تناسب آنها بیانگر اهمیت و عظمت نقشی است که این قبیل مصوبات یعنی آئیننامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و . . . در زندگی حقوقی هر جامعه ایفاء مینمایند. مراد ما در اینجا از تصویب‌نامه مصوبات هیأت وزیران است اعم از اینکه در قالب بیان احکام کلی و قاعده وار، نظیر قانون (« آئیننامه ») ، یا تصویب‌نامه به مفهوم اخص کلمه باشد. میدانیم که تصویب‌نامه در مفهوم اخص آن عبارتست از نوشته یا سندی که هیأت وزیران بمنظور تسهیل اجرای تکالیف جاری خود و با توجه به قوانین کشور تهیه و تصویب نموده و جهت اجراء به دستگاههای دولتی و سازمانهای اجرائی ذینفع ابلاغ مینماید.

آیا میتوان دولت و قوه مجریه را در تنظیم این تصویب‌نامه‌ها و آئیننامه‌ها و دستورالعملها مطلق العنان تصور کرد؟ نباید نظارت و بازرسی قضائی و اداری در این زمینه اعمال نمود؟ آیا دولت در انجام عملیات حاکمیت و تصدی مبری از مسئولیت است؟ خسارات و ضرر و زیانهاییکه از اجرای آئیننامه‌ها و تصویب‌نامه‌های خلاف قانون دولت بافراد، اعم از شخصیتهای حقیقی یا حقوقی وارد میشود بلاترسم باقی خواهند ماند؟ اگر عمال دولت و کارگزاران دیوانی در ایفاء وظایف و مسئولیتهای اداری و سازمانی خود تفویت منفعت یا تضییع حقی از کسی کردند مسوول جبران و تدارک خسارات کیست؟ اساساً باید ببینیم اصل مسوولیت مدنی دولت در قبال افراد پذیرفته شده است یا خیر؟ دولت که در اعمال و رفتار خود از اقتدار و حاکمیت برخوردار است اگر در جریان اعمال اقتدار، خسارت و ضرر و زیانی مادی یا معنوی متوجه افراد کرد، تکلیف این خسارات چگونه باید مشخص گردد. آیا لازم است درجوار دولت،

دادگاه ، دیوان و مرجعی باشد که کنترل کننده اعمال و رفتار دولت در اجرای اصل حاکمیت و اختیارات وسیع تفویضی او باشد ؟ بحثها و تنازعات علمی و مطالعات حقوقی دامنه دار در این زمینه ، مقاومت ممتد دولتها در برابر پیشنهادهای و نظریات حقوقدانان در خصوص ضرورت این نظارت و بالاخره ملاحظات مصالح اجتماعی منجر به پدید آمدن ترتیب و دستگاه نظارتی جدیدی در نظام حقوقی کشورهای گوناگون گردیده است که به اعتبارات مختلف در حقوقهای متنوع اساسی خاصی پیدا نموده است: شورای دولتی - دیوان عدالت اداری - دیوان مظالم ، شورای پادشاهی ، دادگاه عالی اداری و . . . این دستگاههای نظارتی نوین واجد هر اسم و عنوانی باشند هدف و نیت خاص و واحدی را تعقیب و دنبال می کنند و وظایف مشابهی دارند : بازرسی نهائی اعمال و رفتار دولت ، محدود کردن اختیارات فوق العاده آن ، تحت ضابطه و قاعده در آوردن آنها و بالاخره هدایت این اختیارات در مسیر قانون و مصلحتهای اجتماعی . در جمهوری اسلامی ایران سازمانی که قانوناً دولت را باید هدایت و ارشاد نماید ، اعمال و رفتار دولتیان را مورد ارزیابی نهائی قرار میدهد و تعدیات احتمالی قوه مجریه را از حدود قانون و صلاحیت ، بررسی و ترمیم نماید تحت نام « دیوان عدالت اداری » موسوم گردیده است . با این تعبیر ، جلالت و عظمت منصب قضاة و صاحب منصبان قضائی و مشاورین و کارشناسانی که در دیوان عدالت اداری مشغول انجام وظیفه هستند خاطر نشان میگردد و اهمیت نقشی تذکر داده میشود که این گروه در سازمان بندی قضائی و اداری کشور جمهوری اسلامی ایران دارا هستند . دیوان مولود انقلاب است ، یعنی با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پا به عرصه حیات اجتماعی ، قضائی ، اداری کشور نهاده است اما فرزند غریب و مهجور انقلاب است . در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران که نظامی متکی

بر موازین شرعی و اسلامی است، دیوان بعنوان دستگاه و سازمان جدیدی زیر نظر قوه قضائیه و شورای عالی قضائی پیش‌بینی گردیده است. همانطور که دیوان عالی کشور در راس هرم قضائی مملکت قرار دارد و از لحاظ تطبیق تصمیمات دادگاهها بر موازین شرعی و قانونی نظارت و اشراف بر دادگاههای سراسر کشور دارد، دیوان عدالت اداری نیز در رأس هرم اداری کشور جمهوری اسلامی ایران ناظر و قاضی اقدامات و اعمال اداری است. خوب و بد را تمیز میدهد و مسوولیتها را مشخص مینماید.

اصلی که پایه و اساس دیوان عدالت اداری را در نظام قضائی اسلامی طرح و پی‌ریزی کرده و تشکیل آنرا پیش‌بینی نموده است اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است: اصل مذکور مقرر میدارد:

« بمنظور رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها و یا آئیننامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی بنام دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضائی تأسیس میگردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

نام دیوان عدالت اداری در اصل دیگری از قانون اساسی قید گردیده و آن اصل یکصد و هفتادم است در اصل مذکور عبارت ذیل را می‌خوانیم:

« قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویبنامه‌ها، آئیننامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس میتواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

از تلفیق دو اصل مذکور در قانون اساسی به نتایج ذیل میرسیم:

الف- دیوان عدالت اداری سازمانی قضائی است که تحت نظر مستقیم شورای عالی قضائی تأسیس و اداره میشود.

ب- صلاحیت دیوان رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت

به مأمورین دولتی و واحدهای دولتی و آئیننامه‌های دولتی است. ابطال و الغاء آئیننامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی است و یا قوه مجریه در تصویب و تدوین آنها از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز نموده است بعهده این دیوان محول است و هر کس اعم از قضاة و مسوولین سازمانهای مملکتی، شخصیت‌های حقیقی یا حقوقی میتواند ابطال و الغاء این قبیل مصوبات را از دیوان درخواست نماید و به اعتباری این امر جنبه عمومی و همگانی دارد. لازم نیست فردی در تقاضای ابطال و الغاء آن نفع شخصی و خصوصی داشته باشد.

در خصوص کیفیت الغاء و ابطال آئیننامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی وسیله دیوان عدالت اداری تفصیل و تشریح موضوع در ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ذکر شده است.

ماده ۲۵ قانون فوق‌الاشعار بیان میدارد:

« در اجرای اصل ۱۷ قانون اساسی دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آئیننامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید، چنانچه شورای نگهبان طبق اصل ۱۷ و خلاف شرع بودن را تشخیص داد دیوان حکم ابطال آنرا صادر مینماید و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیأت عمومی دیوان مطرح مینماید و چنانچه اکثریت اعضاء هیأت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند حکم ابطال آن صادر میگردد. استنتاجات ذیل حاصل دقت در ماده فوق است:

۱. ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری از نظر تنظیم عبارات رساو

گویا نیست.

۲. در صورتیکه شورای نگهبان در اجرای اصل ۱۷ قانون اساسی

آئیننامه و تصویب‌نامه‌ای را خلاف شرع تشخیص داد شعبه دیوان حکم ابطال آنرا صادر مینماید یا هیأت عمومی دیوان؟ رویه قضائی دیوان این موضوع را مشخص میسازد. ظاهراً رویه قضائی دیوان اعلام ابطال وسیله هیأت عمومی است. مقام و شخصیت دیگری هم در قانون اساسی به عنوان حافظ حریم قانون و مأمور جلوگیری از تجاوز قوه مجریه از حدود قانون معین و مشخص شده است و این مقام ریاست جمهوری اسلامی ایران است: اصل ۱۲۶ قانون اساسی در این خصوص مقرر میدارد: «تصویب‌نامه‌ها و آئیننامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور میرسد در صورتیکه آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران میفرستد.»

بنظر میرسد نظارت رئیس جمهور بر قانونی بودن تصویب‌نامه‌ها و آئیننامه‌های دولتی یکنوع نظارت استطلاعی است و نه نظارت استصوابی و مقام ریاست جمهور شخصاً حق اعلام بطلان یا ابطال و انحاء آنها را ندارد بلکه با استفاده از اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی مراتب را با ذکر ادله به دیوان عدالت اداری اطلاع میدهد و این اعضاء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هستند که تصمیم نهائی را در باب ابقاء و تأیید مصوبات هیأت وزیران و یا ابطال و الغاء آنها اتخاذ مینمایند.

قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ چهارم بهمن ماه سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در مقدمه قانون چنین آمده است:

«در اجرای اصل یکصد و هشتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران . . . دیوان عدالت اداری که از این پس در این قانون دیوان نامیده میشود بر طبق مقررات این قانون تشکیل و حدود اختیارات و نحوه عمل آن تعیین میگردد.»

سازمان و تشکیلات دیوان عدالت اداری

همانطور که در بالا گفته شد دیوان عدالت اداری سازمان و تأسیس جدید و نوین قضائی است که زیر نظر شورای عالی قضائی به وجود آمده است. قضات دیوان که عموماً از قضات دادگستری و قضات شرع هستند از طرف شورای عالی قضائی و با ابلاغ و حکم صادره از طرف شورا بمدت دو سال منصوب و معین میگردند و انتصاب مجدد آنها بلامانع است. در دیوان عدالت اداری دو طبقه از قضات مشغول انجام وظیفه اند. ۱- رؤسا شعب و علی البدلها ۲- مشاورین. اظهار نظر مشاورین قبل از اتخاذ تصمیم شعبه دیوان بصورت کتبی و مستدل است ولی رأی واقعی و اظهار نظر قطعی حق و تکلیف رئیس شعبه یا قاضی علی البدل دیوان است (ماده ۱۲ آئین دادرسی دیوان). دیوان عدالت فعلاً متشکل از پانزده شعبه است افزایش تعداد شعب با اعلام نظر موافق شورای عالی قضائی میسر است. دیوان در تهران تشکیل گردیده است ولی با توجه به ماده یک قانون دیوان عدالت اداری امکان تأسیس و استقرار شعب آن در شهرستانهای کشور نیز موجود است. در رسیدگی به کلیه پروندههای مطروحه، شعب دیوان از یک رئیس شعبه و یک مشاور تشکیل میشود. قاضی علی البدل و مشاور نیز میتوانند تشکیل شعبه دهند. فقط در مورد رسیدگی به دعاوی مندرج در بند الف از ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری شعب دیوان باید از رئیس و دو مشاور یا عضو علی البدل و دو مشاور متشکل گردند. دعاوی مندرج در بند الف از ماده ۱۱ بنقل از ماده مذکور بشرح زیر است :

« رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و

سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.»

رئیس شعبه اول دیوان عدالت اداری رئیس کل دیوان محسوب است و در غیاب ایشان رئیس شعبه دوم قائم مقام ریاست کل خواهد بود بنظر سیرسد در صورت عدم تصریح این موضوع در تبصره ذیل ماده یک نیز رئیس شعبه دوم بر مبنای سنت قضائی موجود در دادگستری جمهوری اسلامی ایران جانشین و قائم مقام رئیس کل محسوب میشود.

ماده ۳ قانون دیوان عدالت در خصوص احصاء شرایط رؤسا و اعضاء علی البدل و مشاورین دیوان بیان میدارد که قضات مذکور باید واجد شرایط ذیل باشند:

الف- عدالت، ایمان و تقوی و تعهد عملی نسبت به سوازین اسلامی و وفاداری به نظام جمهوری اسلامی ایران.

ب- معروفیت به حسن اخلاق و امانت و عدم محکومیت جزائی که مستلزم محرومیت از حق استخدام دولتی است و همچنین نداشتن محکومیت به مجازاتهای اداری یا انتظامی از درجه چهار به بالا.

ج- صحت مزاج و توانائی انجام کار قضائی و عدم اعتیاد به مواد مخدر.

د- تابعیت ایرانی.

تبصره ۱- اشخاصیکه به اتهام جرائم مذکور در بند ب علیه آنان کیفرخواست صادر شده است مادام که برائت حاصل نکرده اند از انتصاب به عضویت دیوان ممنوع اند.

ماده ۳ مذکور در فوق و تبصره ذیل آن بمنظور احراز سمتهای ریاست شعبه، عضویت علی البدل و مشاورت در دیوان شرایط مندرج در قسمتهای الف، ب، ج و د را طلب میکند. بعبارت اخری هر سه سمت و عنوان

ریاست شعبه ، عضو علی‌البدل و مشاور باید واجد شرایط فوق باشند .
اینک بمطالعه و بررسی ماده واحده قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری
مصوب اردیبهشت ماه سال ۱۳۶۱ که مرتبط بماده ۳ قانون دیوان عدالت
اداری است می‌پردازیم:

«ماده واحده : قضات از میان مردان واجد شرایط زیر انتخاب میشوند:

۱. ایمان و تعهد عملی نسبت به موازین اسلامی و وفاداری بنظام
جمهوری اسلامی ایران .
۲. طهارت مولد .
۳. تابعیت ایران و انجام خدمت وظیفه یا دارا بودن معافیت قانونی.
۴. صحت مزاج و توانائی انجام کار و عدم اعتیاد به مواد مخدر.
۵. دارا بودن اجتهاد به تشخیص شورایعالی قضائی یا اجازه‌قضاء
از جانب شورایعالی قضائی به کسانی که دارای لیسانس قضائی از
مدرسه عالی قضائی قم هستند یا طلابی که سطح را تمام کرده و دو
سال خارج فقه و قضا را با امتحان و تصدیق جامعه مدرسین دیده باشند.
مادامیکه باندازه کافی مجتهد جامع‌الشرایط در اختیار شورایعالی نباشد .
تبصره شرایطی که در این قانون برای قاضی ذکر شده در مورد
قضات شاغل نیز باید رعایت شود و رسیدگی به این جهت بر عهده
شورایعالی قضائی است . شورایعالی قضائی میتواند قضاتی را که براساس
این رسیدگی واجد این شرایط نباشند چنانچه صلاحیت حقوقدان مشاور
طبق مصوبه مجلس شورای اسلامی در دیوان عدالت را داشته باشند برای
مشاورت انتخاب نماید و نسبت به بقیه اگر پانزده سال به بالا سابقه خدمت
داشته باشند با سنوات خدمت بازنشسته کند و در مورد سایرین در
صورتی . . . »

از مقایسه ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری با ماده واحده قانون

شرایط انتخاب قضات دادگستری نتایج حاصل می‌گردد که برخی از آنها به شرح زیر است :

۱. در قسمت الف ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری علاوه بر ایمان و تعهد عملی نسبت به موازین اسلامی و وفاداری بنظام جمهوری اسلامی ایران شرط عدالت و تقوی نیز در مورد قضات دیوان قید گردیده است .

۲. در بند ب ماده ۳ قانون دیوان معروفیت به حسن اخلاق و امانت و عدم محکومیت جزائی که مستلزم محرومیت از حق استخدام دولتی است و همچنین نداشتن محکومیت به مجازاتهای اداری یا انتظامی از درجه چهار به بالا شرط قضاوت در دیوان تلقی شده است . در حالیکه در شرایط عمومی قضاة مندرج در ماده واحده قانون انتخاب شرایط قضات دادگستری به مسأله عدالت ، تقوی و معروفیت به حسن اخلاق و امانت و عدم محکومیت جزائی یا عدم محکومیت انتظامی و اداری اشاره‌ای نگردیده است .

۳. مفهوم مخالف تبصره ذیل ماده واحده قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری اینست که اگر قضات شاغل در دادگستری طبق بررسی شورای عالی قضائی واجد شرایط عمومی قضاوت نباشند چنانچه صلاحیت حقوقدان مشاور طبق مصوبه مجلس شورای اسلامی در دیوان عدالت را داشته باشند برای مشاور انتخاب نماید بهر حال بنظر میرسد شرایط لازم جهت احراز سمت قضائی در دیوان ، دقیقتر و ظریفتر از شرایط عمومی قضاوت مندرج در ماده واحده است و مشخص است که بین ماده واحده قانون شرایط انتخاب قضاة دادگستری و ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری هماهنگی و موافقت کامل موجود نیست .

۴. عبارات بکار برده شده در ماده واحده مصوب اردیبهشت ماه سال

۵. در تبصره یک ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری مقنن چنان توجه وسواس آمیزی نسبت به قضات و مشاورین دیوان عدالت اداری نشان میدهد که حتی صدور کیفرخواست با اتهام جرائم مندرج در بند ب ماده ۳ را علیه آنان مانع انتصاب به عضویت قضائی دیوان دانسته است و این توجه به جهات اخلاقی و امانت و معروفیت به حسن خلق منطقی و کاملاً موجه است چون شأن دیوان و منزلت قضاوت در آن مرجع ایجاب مینماید که قضات شاغل در دیوان افراد موجه و شایسته و معروف و امین باشند.

اصلاح ماده واحده و تغییر تعبیر آن در مورد مشاوران دیوان اقداسی است که میتوان در حین مطالعه و بررسی مقدماتی جهت تدوین قانون دیوان عدالت اداری مورد دقت و توجه قرارداد. با توجه به اینکه دیوان جزئی از سازمان قضائی مملکت است طبیعتاً بودجه آن نیز جزء بودجه دادگستری جمهوری اسلامی ایران باید پیش بینی گردد.

صلاحیت و حدود اختیارات دیوان

مهمترین و اساسی ترین نقش دیوان عدالت اداری در ماده ۱۱ قانون و تبصره های سه گانه آن پیش بینی گردیده است. فکر پذیرش اساس مسوولیت مدنی دولت و واحدهای اداری و اجرائی در ایفای وظایف مبحوله در این ماده بخوبی متجلی است. قبول نظریه مسوولیت مدنی دولت و شناختن دولت بعنوان شخصیتی که امکان دارد بر اثر فعالیتها و اقدامات و تلاشهای آن یا اقدامات و فعالیتهای کارگزارانش خسارت و ضرر و زیان بفرد یا افراد وارد آید مبین حصول پیشرفت و توسعه مبانی اعتقاد به اصل تساوی عموم در برابر قانون است. قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری فی الواقع بمرحله تکامل حقوقی نائل گردیده اند ما در قانون مدنی در

باب اتلاف و تسبیب بمواد متعددی که مسوولیت کلیه افراد را در قبال ضرر و زیانی که به دیگری وارد میسازند تصریح کرده است برمیخوریم اما نباید فراموش کنیم که تصریح به مسوولت دولت و عمال دولتی در قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری بیانگر پیشرفت و تکامل حقوق اداری است. در خصوص مسوولیت مقامات قضائی و دولتی به سه اصل اصیل و ارزشمند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره می‌کنیم. سه اصل مذکور میتواند زمینه بسیار مساعدی جهت استنباطات قضائی فراهم آورد. اصل یکصد و هفتادویکم قانون اساسی مقرر میدارد:

« هرگاه در اثر تقصیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم به مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی گردد در صورت تقصیر مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر اینصورت خسارت بوسیله دولت جبران میشود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت میگردد» اصل فوق دونکته را در خصوص ضرر و زیان و مسوولیت قضات تصریح‌آیین میدارد. بصراحت اصل ۱۷۱ ضرر و زیان بر دو نوع است: ۱- ضرر و زیان مادی ۲- ضرر و زیان معنوی. مسوولیت قضات را نیز مبتنی بر دو پایه و اساس فرض نموده است: ۱- تقصیر قاضی ۲- اشتباه قاضی. در مورد تقصیر، قاضی مقصر طبق موازین اسلامی ضامن تلقی شده است و لازم است قاضی بعد از احراز تقصیر وسیله دادگاه انتظامی قضات ضرر و زیان وارده را جبران نماید. در صورت اشتباه قاضی، دولت موظف به تدارک و تقبل خسارات متضرر است.

اصل چهارم قانون اساسی مقرر میدارد:

« هیچکس نمیتواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. بدیهی است که کلمه هیچکس، شامل کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی میشود و دولت نیز از شمول این اصل مستثنی

نشده است. شق پنجم اصل چهل و سوم قانون اساسی در زمینه تبیین کیفیت تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادگی او... بیان میدارد که:

ه - منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.

مسأله نفی اضرار به غیر بر مبنای قاعده لاضرر و لاضرار فی الاسلام در قانون اساسی پذیرفته شده است. در فصل دوم از باب دوم قانون مدنی تحت عنوان کلی الزاماتیکه بدون قرارداد حاصل میشود، مباحث اتلاف و تسبیب، ضمان ناشی از این دو بحث حقوقی مندرج است. ماده ۳۲۸ قانون مدنی در خصوص ضمان و مسوولیت ناشی از اتلاف، صرف تلف شدن مال غیر و قابلیت استناد اتلاف بفرد دیگری را مطرح نظر قرار میدهد و عمدی یا غیر عمدی بودن اتلاف را مؤثر در باب ضمان ناشی از اتلاف نمیشناسد. ماده مذکور مقرر میدارد:

هر کس مال غیر را تلف کند ضامن آن است و باید مثل یا قیمت آنرا بدهد، اعم از اینکه از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آنرا ناقص کند ضامن نقص قیمت آن مال است.

ماده ۳۳۱ قانون مدنی در باب تسبیب تصریح میکند به این مطلب که:

هر کس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آنرا بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد باید از عهده نقص قیمت برآید. رکن دیگر مسوولیت در ماده ۳۳۲ قانون مدنی به این کیفیت تبیین شده است: هر گاه یکنفر سبب تلف مالی را ایجاد کند و دیگری مباشر تلف شدن آن مال

بشود مباشر مسوول است نه مسبب ، مگر اینکه سبب اقوی باشد بنحویکه عرفاً اتلاف مستند باو باشد .

مواد فوق ناظر بر ضمان و مسوولیت در قلمرو حقوق خصوصی است . یعنی روابط افراد در محدوده حقوق خصوصی و در باب اتلاف و تسبیب زیر نظر قانون مدنی و نیز قانون مسوولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ است . معیار و ضابطه مقبول و پذیرفته شده در خصوص مسوولیت در قانون مدنی قاعده لاضرر ولاضرار فی الاسلام است . در مبحث اتلاف فرق نمیکند که متلف عمداً مال غیر را تلف کند یا من غیر عمد و در هر دو حال مسوول و ضامن است و باید از عهده خسارات وارده برآید . در قانون مدنی مصادیق غیر عمد تبیین نشده است و مشخص نیست که بی احتیاطی و بی مبالائی در اتلاف چه نقشی ایفاء میکنند . در مبحث تسبیب به اعتقاد ما دو مشخصه و خط اصلی میتوان تمیز داد : ۱- پذیرش نظریه تقصیر در باب ایجاد مسوولیت و ضمان ۲- اتکاء تشخیص مقصر و مسوول به عرف .

ماده ۳۳۴ قانون مدنی تصریح دارد که در خصوص تسبیب ، سلاک تشخیص ضمان تقصیر است :

« مالک یا متصرف حیوان مسوول خساراتی نیست که از ناحیه آن حیوان وارد میشود مگر اینکه در حفظ حیوان تقصیر کرده باشد . . . »

موضوع اینکه تشخیص مقصر متکی بر عرف است از ماده ۳۳۲ قانون مدنی استفاده میشود :

هر گاه یک نفر سبب تلف مالی شود و . . . بنحویکه عرفاً اتلاف مستند به او باشد .

قانون مسوولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ که هنوز نسخ نشده و به اعتبار خود باقی است در باب ضمان و مسوولیت ناشی از کردار زیانبار ، ته صاف حقه قدر زده ارائه میکند .

ماده ۱- هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا بهر حق دیگر که بموجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر و زیانی مادی یا معنوی دیگری شود مسوول جبران خسارت ناشی از عمل خود میباشد.

ماده فوق در شرایط ورود خسارت و تحقق ضمان پنج رکن اساسی زیر را مطرح نظر قرار داده است :

۱- ایراد خسارت عمدی باشد. ۲- ایراد خسارت معلول بی احتیاطی باشد. ۳- مجوز قانونی در مورد ورود خسارت موجود نباشد. ۴- ضرر و زیان مادی باشد. ۵- ضرر و زیان معنوی باشد. به ترتیبی که در فوق دیدیم هم قانون اساسی در اصل ۱۷۱ و هم قانون مسوولیت مدنی در ماده یک بصراحت با مفهوم ضرر و زیان معنوی آشنا هستند و تحقق آنرا پذیرفته‌اند. حال آنکه در احکامیکه اخیراً از شعب مختلف دیوانعالی کشور در خصوص تدارک ضرر و زیان و مسوولیت ناشی از ایراد خسارت اصدار یافته است ضرر و زیان معنوی را باعتبار اینکه در شرع انور اسلام پیش‌بینی نشده است معتبر و محقق نمی‌شناسند. بهر تقدیر نظر به پیوستگی و ارتباط ناگسستنی بحث مسوولیت مدنی با مباحث مربوط به دیوان عدالت اداری و مسوولیت در باب حقوق اداری پیشنهاد میگردد قانون مسوولیت مدنی مصوب سال ۱۳۳۹ که نظریات جالبی را در خصوص ضمان مطرح ساخته است مورد بازبینی و تجدیدنظر قرار گیرد و موارد اختلاف و انطباق آن با موازین شرع مقدس اسلام روشن گردد.

دیوان عدالت اداری دارای دونوع صلاحیت است :

۱- صلاحیت رسیدگی بدوی بدعاوی. ۲- صلاحیت رسیدگی استینافی

به دعاوی.

صلاحیت رسیدگی بدوی به دعاوی

دیوان در موارد ذیل میتواند بدواً بدعاوی مطروحه رسیدگی و اتخاذ تصمیم نماید :

الف - شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها .

ب- شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی در خصوص تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند یک در امور راجع به وظائف آنها .

ج- شکایات و اعتراضات و تظلمات نسبت به آئیننامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون .

د- رسیدگی بشکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمین مؤسساتی که شمول قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است ، اعم از لشگری و کشوری ، از حیث تضييع حقوق استخدامی .

در قانون شورای دولتی مصوب سال ۱۳۳۹ که اینک نسخ گردیده است پیش‌بینی شده بود که در کلیه مواردی که در قانون شورای دولتی حق شکایت به شورا تصریح گردیده است شکایت زمانی قابل طرح و رسیدگی در شورا خواهد بود که شاکی به بالاترین مرجع صلاحیتدار وزارتخانه یا سازمان و مؤسسه مراجعه کرده باشد و شکایت او بطور قطع رد شده باشد و یا ظرف مدت یکماه از تاریخ اعتراض و مراجعه شاکی به بالاترین مرجع صلاحیتدار سازمان مربوطه ، پاسخ قاطع در اصل موضوع به او داده نشده باشد . در قانون دیوان عدالت‌اداری این ترتیب حذف گردیده است .

منطقاً هم باید پذیرفت که وقتی وزارتخانه و سازمان دولتی به اعتراض و تظلم شاکی رسیدگی کند و از او رفع اعتراض و شکایت نماید موردی جهت مراجعه به دیوان و طرح شکایت موجود نخواهد بود.

صلاحیت رسیدگی استینافی

دیوان در مورد اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی و شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده ۱۰۰، قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۶-۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها حق رسیدگی استینافی دارد.

در حقوق اداری کشور فرانسه و رویه قضائی شورای دولتی در آن کشور، ضابطه و ملاک تشخیص در خصوص اینکه تصمیم یا اقدام یا رای یا آئیننامه و تصویبنامه و بخشنامه مقامات اجرائی و اداری قابل‌الغاء است یا خیر؟ معیارهای زیر است: مسأله صلاحیت، موضوع نقض یا مخالفت با قانون، رعایت نکردن تشریفات مقرر در قانون و سوءاستفاده از اختیارات.

در قانون دیوان عدالت‌اداری ایران میتوانیم ضابطه‌ها و ملاکهای زیر را در بند پ ماده ۱۱ احصاء نمائیم. بند پ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مقرر میدارد:

آئیننامه‌ها و سایر نظامات اداری 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 بعلت: ۱- برخلاف قانون بودن آن ۲- عدم صلاحیت مرجع مربوطه. ۳- یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات

۴- یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات ه- یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص میشود. مورد رسیدگی دیوان قرار میگیرد. در قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ نیز ضمن ماده ۲ ضابطه قابلیت الغاء تصمیمات و اقدامات مقامات اداری و مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آنها همین پنج مورد مندرج در بند پ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری بود.

بطوریکه مشاهده می‌کنیم در قانون ایران مورد جدیدی بعنوان امتناع از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص میشود به ضوابط و ملاکهای یاد شده در بالا اضافه شده است که منطقی و عقلاً نکته و مورد تازه و مهمی است.

بند الف ماده ۲ از قانون شورای دولتی منسوخه مقرر میداشت که: «در کلیه موارد مذکور در این قسمت چنانچه شورا شکایت را صحیح تشخیص داد رای بر لغو تصمیم مورد شکایت یا رای بر اقدام ثانوی که باید بعمل آید صادر خواهد نمود.» در قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۶۰ تصریحی در خصوص اینکه اقدام ثانوی معموله چگونه باید باشد مشاهده نمی‌کنیم و قانوناً شعبه دیوان جز صدور رای بر لغو تصمیم مورد شکایت تکلیفی ندارد و متعرض اقدام ثانوی یا تصمیمی که بعد از الغاء رأی مورد شکایت باید اتخاذ شود نمیگردد و علی‌القاعده این امر به عهده سازمان یا مؤسسه یا وزارتخانه است که باید نظرش را با رأی صادره از طرف دیوان تطبیق نماید.

در زمینه دادخواستهای ورود و مطالبه خسارت که اصطلاحاً میتوان به آنها دعاوی استیفاء حق اطلاق نمود اقدام دیوان به صراحت تبصره یک ماده ۱۱ اقدام تصدیقی است. دیوان گواهی مینماید که بر اثر تقصیر و مسامحه و بی‌سبالاتی سازمان یا وزارتخانه‌ها یا عامل دولتی در اسور راجع

به انجام وظیفه خساراتی به دادخواه وارد گردیده است تعیین میزان و اندازه خسارت پس از تصدیق دیوان با دادگاههای عمومی خواهد بود. تصمیمات و آراء دادگاهها و مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و ارتش قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست و این امر در تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان بصراحت بیان گردیده است.

کلیه احکام صادره و تصمیمات متخذه وسیله شعب دیوان قطعی است و اصل بر قطعیت آراء است. استثنائاً احکام صادره علیه واحدهای مندرج در بند الف ماده ۱۱ قابل تجدیدنظر شکلی شناخته شده است. منظور از تجدیدنظر شکلی تشخیص این امر و نکته است که آیا رأی و تصمیم مورد درخواست تجدیدنظر موافق قانون صادر گردیده است یا خیر؟ مهلت تجدیدنظر ده روز از تاریخ ابلاغ حکم دیوان است و مرجع آن هیأتی متشکل از رئیس یا قائم مقام دیوان و شش نفر از رؤسای شعب دیوان است که به قید قرعه انتخاب خواهند شد. رأی اکثریت این هیأت قطعی است. برخی از علماء اسلامی در مورد انطباق رأی هیأت و اکثریت آن با موازین شرعی قضاوت اشکال مینمایند و اعتقاد دارند که قضاوت شورائی در اسلام محلی ندارد. در مقررات شورای دولتی فرانسه و نیز در قانون شورای دولتی ایران مصوب ۱۳۳۹ که مقتبس و متخذ از قانون شورای دولتی فرانسه بود رسیدگی استینافی به شکایات از احکام دیوان محاسبات بعهدہ شورای دولتی محول است ولی در قسمت دوم ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری به قابل شکایت بودن احکام دیوان محاسبات در دیوان عدالت اداری اشاره ای نشده است، بنابراین دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی استینافی به احکام دیوان محاسبات را ندارد، بعده این موضوع در ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور بترتیب زیر پیش بینی شده است:

آراء هیأت‌های مستشاری ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به محکوم‌علیه از طرف وی و دادستان قابل تجدیدنظر است. مرجع تجدید نظر منحصرأ بموارد اعتراض رسیدگی و سبادت به صدور حکم مینماید. حکم صادره قطعی است. در صورتیکه رأی صادره هیأت‌های مستشاری مستند بقبول محکوم‌علیه و دادستان باشد و یا حضوری بوده و ابلاغ نیز واقعی باشد با انقضای موعد مذکور این رأی قطعی و لازم‌الاجراء خواهد بود.

تبصره یک - مرجع رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر محکمه صالحه است که تشکیل میشود از یک نفر حاکم شرع به انتخاب شورای عالی قضائی و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات بعنوان کارشناس و به انتخاب رئیس دیوان که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند و محل تشکیل محکمه مذکور در تهران خواهد بود.

منطوق تبصره و ماده فوق بیانگر این نکته است که مرجع تجدیدنظر تصمیمات و آراء هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات محکمه صالحه است که متشکل از حاکم شرع منتخب شورای عالی قضائی و دو نفر از مستشاران دیوان به انتخاب رئیس دیوان است و نقش مستشاران دیوان نیز بصراحت تبصره ماده ۲۸ نقش کارشناس است. میتوان این تفسیر و تعبیر را پذیرفت که چون در مرجع تجدیدنظر یک قاضی دادگستری در رأی دخالت دارد رأی نهائی دیوان محاسبات در این خصوص جنبه قضائی صرف پیدا نموده است و نیز میتوان این پیشنهاد را مطرح نمود که با توجه به اینکه دیوان محاسبات کشور مرجع تخصصی است و به موازین مالی و حسابداری و عملکرد مالی وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرائی و ممیزی حسابهای دستگاهها و سازمانهای یاد شده رسیدگی مینماید شاید بهتر باشد که شورای محترم عالی قضائی حاکم شرعی را که در اجرای تبصره یک ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور انتخاب و معرفی مینماید

از قضات و حکام شرع دیوان عدالت اداری باشد، چون فرض بر اینست که صاحب منصبان قضائی دیوان عدالت اداری از مهارت و تجربه کافی در خصوص موازین مالی و سمیزی حسابهای مربوط به بیت‌المال و قوانین و مقررات استخدامی و موضوعات مربوطه به تصویبنامه‌ها و آئیننامه‌ها... برخوردارند و در این زمینه ممارست دارند. نکته‌ای که تصریح به آن در این مقال ضروری بنظر می‌رسد اینست که: رسیدگی دیوان عدالت اداری در مورد شکایات و اعتراضات نسبت به آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و... منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آنهاست. مفهوم این امر آن است که دیوان علی‌القاعده بعد از الغاء تصمیم و نظر و رأی قطعی دادگاه اداری یا ابطال نظر و تصمیم هیأت بازرسی و کمیسیون مالیاتی به لحاظ عدم انطباق تصمیم و رأی با قانون یا مخالفت با مقررات، با توجه به اینکه فرض قضیه و موضوع اینست که مرجع اولیه صلاحیت رسیدگی را داشته است، پرونده را جهت اتخاذ تصمیم و صدور رأی قانونی و منطبق با مقررات بهمان مرجع اعاده مینماید. فی‌الواقع بررسی دیوان منصرف به این مطلب است که آیا تصمیم و نظر اعلام شده یا رأی صادره منطبق با قانون بوده است یا خیر؟ مخالفتی با مقررات داشته است یا نه؟ و در صورت احراز این مطلب که رأی و تصمیم قانونی نیست آنرا فسخ و ابطال مینماید ولی راساً وارد رسیدگی بماهیت موضوع نمیگردد و بررسی مجدد ماهیت امر را بهمان هیأت یا کمیسیون احاله میدهد. اگر دیوان عدالت اداری در جریان رسیدگی به تصمیم یا رأی مورد شکایت به موضوع عدم صلاحیت مرجع مربوطه واقف گردد، ضمن لغو تصمیم مورد شکایت پرونده را به مرجع صالحه ارجاع خواهد نمود.

نکته دیگری که در این موقعیت بصورت سؤال فرصت طرح مییابد اینست که: اگر هیأت بازرسی یا کمیسیون مالیاتی که تصمیم و نظرش به لحاظ نقض قانون و مخالفت با مقررات الغاء گردیده است از حکم دیوان تبعیت و تمکین نماید تکلیف چیست؟ بنظر میرسد علاوه بر تحمیل ضمانت اجرائی مندرج در ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری به هیأت یا کمیسیون مستنکف، متضرر و خسارت دیده نیز میتواند با تنظیم دادخواست مطالبه خسارت، بطرفیت کمیسیون یا هیأت وارد معرکه گردد.

سومین مطلب که در مورد بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری باید خاطر نشان ساخت بیان این موضوع است که: در بند ۲ یادشده رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیأتهای بازرسی و کمیسیونهای مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه و... از حیث نقض مقررات و قانون یا مخالفت با آنها بعهده دیوان محول است. قید کلمه مانند در تنظیم ماده که دلالت تمثیلی دارد و نه حصری بیانگر این مفهوم است که صلاحیت دیوان عدالت اداری رسیدگی به آراء و تصمیمات کلیه کمیسیونها و هیأتها و دادگاههای اداری است و حتی کمیسیونها و هیأتهای که در این بند قید و ذکر نشده اند در محدوده این صلاحیت داخل هستند اعم از اینکه این هیأتها و کمیسیونها دائمی باشند یا سرقتی. مصالح اجتماعی نیز ایجاب مینماید تا صلاحیت دیوان در این زمینه باسعه صدر و گسترش تلقی و تفسیر شود زیرا در گذشته و حال همیشه از اینکه حق قضاوت بمراجع اداری تفویض شود احساس نگرانی میشده است و حقوقدانان و قضات و اساتید دانشگاه از قضاوت هیأتها و کمیسیونها و... انتقاد مینمودند.

آئین دادرسی دیوان عدالت اداری

در مقدمه بحث مربوط به دیوان عدالت به سه عنصر اصلی و اساسی که عیب و نقیصه دادگستری، در تمام دادگستریهای جهان تلقی میشود و علمای حقوق شدیداً آنها را مورد نقد و ایراد قرار داده‌اند اشاره گردید. این سه منقصت: بطؤ و کندی دادرسی - تشریفاتی بودن آن و هزینه‌های گزاف رسیدگی در دادگاهها بود. در ماده ۱۳ مبحث ترتیب رسیدگی دیوان میخوانیم که: «رسیدگی دیوان مجانی است و کسانی که مغرضانه دعوی بی‌اساس و خلاف واقع علیه اشخاص اقامه نمایند در صورت ثبوت غرض و خلاف واقع و بی‌اساس بودن دعوا مطابق قوانین مربوط تعقیب خواهند شد» به این ترتیب در مقررات مربوط به آئین دادرسی دیوان یکی از مهمترین و اساسی ترین معایب رسیدگیهای محاکم رفع گردیده است و این خود امتیاز و رجحان بزرگی است که نسبت به آئین دادرسی محاکم عمومی دادگستری تحصیل گردیده است.

رجحان دوم مقررات و موازین مربوط به دادرسی در دیوان کم بودن تشریفات رسیدگی در آن مرجع است. در تجزیه و تحلیل علمی مقررات آئین دادرسی دیوان، چه مجموعه ضوابطی که در فصل سوم قانون دیوان عدالت اداری تحت عنوان ترتیب رسیدگی پیش‌بینی شده است و چه موازینی که در آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب شورای عالی قضائی درج گردیده است این نکته مشهود است که حداقل تشریفات بمنظور ترتیب و تنظیم رسیدگی و تنسيق جلسات دیوان در نظر گرفته شده است. اگر مقامات قضائی و هیأت دبیرخانه و کارکنان اداری دیوان در مقام اجراء مقررات، خود را در چنبر تشریفات زائد و غیر لازم و طولانی گرفتار نسازند، بنظر میرسد بکمال مطلوبهای یک دادرسی عادلانه و بدون تشریفات نزدیک خواهند

شد. تشریفات تقدیم دادخواست به دیوان، موضوع اینکه دادخواست روی برگهای چاپی و به زبان فارسی تنظیم گردد و به تعداد طرفهای دعوی به اضافه یک نسخه باشد و رونوشت یا فتوکپی مصدق مدارک و مستندات ضمیمه دادخواست باشد. مسأله ارجاع دادخواست به شعب دیوان، ابلاغ اوراق دعوی به شخص یا سازمان مدعی علیه، مهلت ده روزه اعلام پاسخ کتبی و اختیارات شعب دیوان در مورد انجام هر تحقیق ضروری و عندالاقضاء دعوت طرفین رسیدگی و لزوم اخذ توضیح، مطالبه اسناد و سوابق موجود در واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته به دولت، ضمانت اجرای عدم ارسال سوابق و اسناد، ضرورت اخذ توضیح از نماینده واحدهای دولتی و تضمین اجرای آن، سبازات عدم اجرای احکام دیوان از طرف وزارتخانه‌ها و شرکتهای دولتی و مؤسسات و شهرداریها، کیفیت حل اختلاف در صلاحیت بین دیوان و محاکم دادگستری، پیش‌بینی ترتیب رسیدگی دیوان در صورتیکه شکایت مبتنی بر اعلام مخالفت برخی از تصویب‌نامه‌ها یا آئیننامه‌های دولتی با موازین اسلامی باشد، نقش وکیل یا نماینده در دعاوی مطروحه در دیوان، مواردی که تصریح اختیارات وکیل ضروری است و نیز قید این نکته که وکیل باید از بین وکلای رسمی دادگستری انتخاب گردد، مهلتها، موارد صدور قرارداد شکایت، موارد صدور قراراناطه، کیفیت امتناع از رسیدگی، دادرسی توأم به شکایات و دادخواستهای مرتبط، موارد اهلیت شاکی، ترتیب صدور رأی، ثبت حکم دیوان، تنظیم دادنامه، تعیین تکلیف در مورد حدوث اشتباه و سهو قلم در مفاد حکم یا قرار، کیفیت طرح اعتراض و تقاضای تجدیدنظر، مهلتها، مرجع پذیرش دادخواست اعتراض و مرجع دادرسی تجدیدنظر و... حداقل تشریفات و ترتیبات لازم است که پیش‌بینی گردیده است. بنظر می‌رسد حذف تشریفات، زائد بر آنچه که در آئین دادرسی دیوان حذف گردیده است،

دادرسی را از صورت و شکل یک رسیدگی قانونی و منضبط و منسجم خارج خواهد نمود .

در زمینه آئین دادرسی دیوان و ترتیب رسیدگی آن میتوان با بررسی و مطالعه دقیق نظرات تازه‌ای ارائه داد . در اینجا ما با بیان و ذکر نکاتی دیگر بعنوان تکمله بحث خود را خاتمه میدهیم :

۱. ماده اول آئین دادرسی دیوان عدالت مصوب ۶۲/۶/۱ شورای عالی قضائی تقریباً تکرار ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است .
۲. ماده ۱۸ آئین دادرسی دیوان مطالب مندرج در ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری را با اضافه نمودن برخی مطالب تکرار نموده است .
۳. مواد ۳۹ آئین دادرسی دیوان و ۲۲ قانون دیوان عدالت اداری وحدت کامل موضوع دارند .
۴. مواد ۲۱ آئین دادرسی دیوان و ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری از اتحاد کامل لفظ و معنا برخوردارند .
۵. قسمت اخیر ماده ۳۳ آئین دادرسی دیوان کاملاً مشابه ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری تنظیم گردیده است .
۶. تشابه کامل در موضوع مواد ۳۵ آئین دادرسی دیوان با ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت اداری مشهود است. فقط ذیل ماده ۳۵ آئین دادرسی ضرورت قید قطعیت و یا قابل تجدیدنظر بودن رأی و مهلت و مرجع تجدید نظر اضافه شده است .
۷. مواد ۳۶ و ۳۹ آئین دادرسی بیان مجدد حکم مندرج در ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری است .
۸. ماده ۴۴ آئین دادرسی دیوان تکرار کلمه به کلمه ماده ۲۱ قانون دیوان عدالت اداری است .
۹. در قسمت اخیر ماده ۱۹ آئین دادرسی دیوان پس از بیان دعوت از

وکیل جهت اخذ توضیح ، تکلیف وکیل برای حضور در دیوان ذکرشده است « . . . لکن در مورد حکم بانفصال باید مستنکف احضار و از خود دفاع نماید . » ارتباط جمله آخر با صدر ماده مبهم و مجهول است بنظر میرسد اگر موضوع در آخر ماده ۱۸ و یا ماده ۴۵ قید میشد بهتر بود .

۱. آئین دادرسی دیوان ، آئیننامه ایست که به تصویب شورایعالی قضائی رسیده است ، اما مواد و احکام مندرج در آن کلی و محتوی بیان قواعد حقوقی است . در برخی از موارد در آئیننامه مذکور ضمانت اجرائی جزائی نیز پیش بینی گردیده است . نظیر مواد ۱۸ و ۴۴ . بنظر میرسد اگر تعیین مجازاتهای کیفری را بعهدہ قانون محول مینمودند مناسب تر و بهتر بود .

والسلام

