

پژوهشنامه، معاونت حقوقی و بررسی های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک،
سال اول، شماره اول، صص ۹۶-۸۹

هیئت عمومی در قانون جدید دیوان عدالت اداری

محمد عرفان*

چکیده

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری یکی از ارکان مهم دیوان است که بر مبنای اصل ۱۷۰ قانون اساسی وظیفه ابطال مصوبات مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را بر عهده دارد.

در این مقاله بر پایه قانون جدید دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵/۳/۹) حد نصاب اعضاء و صلاحیت‌های هیأت عمومی را در کنار اثر ابطال مصوبات و نحوه درخواست ابطال بررسی می‌نماییم.

واژگان کلیدی

حد نصاب اعضاء، صلاحیت‌ها، اثر ابطال مصوبات، نحوه درخواست ابطال.

مقدمه

هیات عمومی دیوان عدالت اداری یکی از ارکان مهم دیوان مذکور است که نتیجه‌ی اقداماتش در بسیاری از اقسام جامعه تأثیربخش خواهد بود. این هیات بخش مهمی از ساختار قضایی دیوان عدالت اداری است که بموجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی وظیفه ابطال مصوبات غیرقانونی و یا غیرشرعی دولت را بر عهده دارد.

در واقع اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند با مراجعه به این مرجع نسبت به آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و بطور کلی هر مصوبه غیر از قانون و یا در حکم قانون تظلم‌خواهی کنند. در این مقاله به بررسی و تشریح وظایف و اختیارات و چگونگی تشکیل هیأت عمومی و سایر توضیحات مربوط خواهیم پرداخت.

گفتار اول: حد نصاب هیات عمومی

قانون سابق دیوان عدالت اداری^{۱۰۵} تشکیل هیأت عمومی دیوان را، منوط به حضور حداقل سه چهارم رؤسای شعب بدوی، روسا و مستشاران شعب تجدیدنظر می‌دانست و این موضوع در ماده ۲۰ قانون سابق دیوان مورد تصریح قرار گرفته بود لیکن در ماده ۱۱ قانون جدید دیوان تشکیل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، وابسته به حضور حداقل دو سوم قضات دیوان اعلام شده است. تغییر محسوسی که در این زمینه وجود دارد این است که در قانون قبلی دیوان، صرفاً رؤسا و مستشاران شعب از حق رأی در جلسات هیأت عمومی برخوردار بودند و لیکن بموجب قانون جدید تمامی قضات دیوان عدالت اداری اعم از قضات مشاور،

^{۱۰۵} - قانون دیوان عدالت اداری، مصوب بهمن ماه ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن

دادرس، مستشار و رئیس شعبه و قضاتی که در بخشهای ستادی و مدیریتی دیوان شاغل به کارند دارای حق رأی هستند.

نصاب عددی هیأت عمومی برای رسمیت این هیأت کاهش یافته است، در واقع ماده ۱۱ قانون جدید دیوان بیانگر تحولات مزبور در عرصه جدید اقدامات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد.

در تبصره ماده ۱۱ قانون جدید دیوان مقرر شده است که: «مشاوران موضوع ماده (۹) این قانون می‌توانند با دعوت رئیس دیوان بدون حق رأی در جلسات هیأت عمومی شرکت کرده و در صورت لزوم نظرات کارشناسی خود را مطرح نمایند.»

البته منظور از مشاوران در این تبصره، کارشناسان دارای عنوان مشاور موضوع ماده ۹ قانون جدید دیوان می‌باشد و لیکن قضات مشاور غیر از کارشناسان مشاور بوده و دارای حق رأی در هیأت عمومی خواهند بود.

گفتار دوم: صلاحیت‌های هیأت عمومی

در ماده ۱۹ قانون جدید دیوان مصوب ۱۳۸۵ به موضوع حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره شده است.

ماده قانونی مذکور اشعار می‌دارد که «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از جهت مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض صادره از شعب دیوان

۳- صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد آراء مشابه

متعدد صادر شده باشد.

در ماده قانونی فوق شامل نکاتی بدین شرح است:

الف) تمامی اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی می‌توانند نسبت به مصوبات دولتی و شهرداریها که عام‌الشمول باشند اعتراض خود را در هیأت عمومی مطرح نمایند و محدودیتی از این جهت وجود ندارد.

ب) صرفاً مصوبات دولتی و شهرداریها قابلیت اعتراض در هیأت عمومی دیوان را دارند و مراجع خصوصی و غیردولتی چنانچه مصوبه‌ای را به تصویب برسانند حتی اگر این مصوبه برخلاف قانون باشد، موضوع قابل طرح در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نخواهد بود لیکن این موضوع نافی صلاحیت عام دادگاههای دادگستری نمی‌باشد.

ج) ابطال مصوبات مورد شکایت در صورتی امکان‌پذیر خواهد بود که برخلاف قانون صادر گردیده باشد و یا مرجع تصویب‌کننده فاقد صلاحیت لازم و یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده بوده و یا اینکه در هنگام تصویب به مقررات قانونی توجه لازم نشده باشد.

د) صدور آراء وحدت رویه در مورد آراء متناقض شعب دیوان و همچنین آراء مشابه متعدد در موضوع واحد نیز از دیگر وظایف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است و از اطلاق بند ۳ ماده ۱۹ قانون اخیرالذکر چنین مستفاد می‌گردد که آراء مذکور حتی اگر از شعب تشخیص دیوان عدالت اداری صادر شده باشد مشمول این قاعده خواهد بود.

شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۲/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ با تفسیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی محدوده رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را رسیدگی به شکایات علیه مصوبات قوه مجریه دانسته بود. متن نظریه آن

شورا بدین شرح است: «با توجه به قرینه قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است.» لازم به توضیح است که در اصل ۱۷۰ قانون اساسی به حق اشخاص در مراجعه به دیوان عدالت اداری جهت ابطال مصوبات غیرقانونی دولتی اشاره شده است. بدین ترتیب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بنا بر تفسیری که از اصل ۱۷۰ قانون اساسی توسط مرجع رسمی تفسیر اصول قانون اساسی یعنی شورای نگهبان بعمل آمده بود، نمی‌توانست به مصوبات قوه قضائیه و یا واحدهای ستادی قوه مقننه شامل آئین‌نامه‌ها یا بخشنامه‌ها و دستورالعملها یا سایر مصوبات مشابه، رسیدگی نماید لیکن با تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری، این مشکل برطرف گردید.

مستنبط از مدلول تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به تصمیمات اداری قوه قضائیه و مصوبات غیر از قانون و یا در حکم قانون قوای سه‌گانه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مقدور و میسر می‌باشد. تبصره مذکور اشعار می‌دارد که: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شوراها و انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.»

گفتار سوم: اثر ابطال مصوبات مورد شکایت

قانون سابق دیوان عدالت اداری به موضوع زمان تأثیر مصوبات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره‌ای کرده بود در نتیجه با در نظر گرفتن قاعده لزوم ابلاغ جهت اجرای مصوبات تا زمانیکه مصوبات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در روزنامه رسمی چاپ نمی‌شد یا به طریق قانونی دیگر مورد ابلاغ واقع نمی‌گردید امکان استناد بدان وجود نداشت و این موضوع یکی از نقصهای قانون سابق بود

لیکن در قانون اخیرالتصویب دیوان عدالت اداری این نقیصه مرتفع شد و ترتیبی اتخاذ گردید که آثار مصوبات هیأت عمومی دیوان از زمان صدور رای باشد تا امکان هر گونه تبانی یا سوء استفاده احتمالی در این خصوص برطرف گردد.

ماده ۲۰ قانون جدید دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در این خصوص مقرر داشته است که: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که بمنظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید.» مطابق ماده قانون فوق:

۱- اصل بر آن است که اثر ابطال مصوبات مورد شکایت مطروحه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از زمان صدور رأی هیأت عمومی است.

۲- در موارد استثنا جهت جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص هیأت عمومی اختیار آن را دارد که اثر ابطال مصوبات مورد شکایت را از زمان تصویب مصوبه مورد شکایت اعلام نماید و این تصمیم صرفاً با صلاحدید هیأت عمومی است.

۳- در مواردیکه مصوبه مورد شکایت به علت خلاف شرع بودن باطل می‌شود اثر ابطال از زمان تصویب مصوبه خواهد بود.

گفتار چهارم: چگونگی درخواست ابطال مصوبات از هیأت عمومی

با توجه به اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مرجع قانونی ابطال مصوبات غیرقانونی موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی است. در نتیجه اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌توانند درخواست خود را جهت ابطال مصوبات خلاف قانون یا شرع را به آن مرجع تقدیم نمایند. لیکن اصلاح مصوبات مذکور از حیثه صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان خارج است و چنین درخواستی (اصلاح مصوبات) قابل طرح و استماع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نخواهد بود.

متقاضی ابطال مصوبه مورد نظر می‌بایست به موجب ماده ۳۸ قانون اخیرالتصویب دیوان، علل درخواست خود را مشخص نموده و موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات را ذکر نموده و به مواد قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده است استناد نماید و صرف درخواست ابطال نمی‌تواند از موجبات طرح موضوع در صحن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باشد.

مستنبط از ماده ۳۸ قانون جدید دیوان عدالت اداری ناظر به ماده ۱۹ همان قانون جهات ذیل می‌تواند موجب ابطال مصوبات مورد شکایت در هیأت عمومی دیوان گردد:

- ۱- مغایرت مصوبه مورد شکایت با قوانین حاکم.
 - ۲- عدم صلاحیت مرجع تصویب کننده مصوبه مورد نظر.
 - ۳- خروج از حدود اختیارات یا تجاوز و یا سوء استفاده از اختیارات به هنگام تصویب مصوبه.
 - ۴- مغایرت مصوبه مورد شکایت با قواعد و اصول مسلم شرعی.
- بدیهی است که احراز موضوع مغایرت مصوبه مورد شکایت با شرع بر عهده فقهای شورای محترم نگهبان خواهد بود که این موضوع در ماده ۴۱ قانون اخیرالتصویب دیوان عدالت اداری مورد تصریح و تأیید واقع شده است.
- ماده ۴۰ قانون مزبور ریاست قوه قضائیه و ریاست دیوان عدالت اداری را موظف نموده تا در صورت اطلاع از مصوبات خلاف شرع یا قانون، موضوع را در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری جهت ابطال مطرح نمایند.
- در تبصره ماده ۳۸ قانون جدید دیوان به مدیر دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تکلیف گردیده است که در مورد درخواستهای ناقص اخطار رفع نقص صادر نموده و در صورت عدم رفع نقص ظرف ده روز پس از ابلاغ، قرار رد درخواست را صادر نماید. لازم به یادآوری است که در تبصره ماده ۲ آئین دادرسی

دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۳۸۴/۸/۹) مشخص نمودن مبنای قانونی درخواست ابطال مصوبات توسط متقاضی ذیربط را ضروری قلمداد کرده است و چنین مقرر کرده است که شاکی می‌بایست موارد سه‌گانه ذیل را در این خصوص رعایت نماید:

الف) مشخص نمودن مصوبه‌ای که تقاضای ابطال آن شده است.

ب) مشخص نمودن اینکه دلیل درخواست ابطال مغایرت با شرع یا قانون و یا خروج از حدود اختیارات است.

ج) مشخص نمودن ماده قانونی یا حکم شرعی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده است.

