



گزارش نشست نقد کتاب
پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل
گروه حقوق اداری

نظارت قضایی بر مقررات دولتی؛ با تأکید
بر کارآمدی دیوان عدالت اداری

"مطالب بیان شده در گزارش‌ها و انتشارات پژوهشگاه و مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، نتیجه تحقیقات پژوهشگران و بیان‌کننده دیدگاه‌های مؤلفان آنهاست و لزوماً موضع رسمی قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران یا نظرات پژوهشگاه نیست، مگر آن که به آن تصریح شده باشد."



وب سایت: www.ijri.ir کدپستی: ۱۹۸۳۸۴۶۵۱۴ تلفکس: ۰۲۱ - ۲۲۰۹۲۰۶۱

آدرس: بزرگراه چمران - بزرگراه یادگار امام - بعد از خروجی اوین درکه - پژوهشگاه قوه قضاییه

عنوان: نظارت قضایی بر مقررات دولتی؛ با تأکید بر کارآمدی دیوان عدالت اداری

تدوین و تحقیق: مینا اکبری

دبیر علمی: دکتر فاطمه افشاری

سخنرانان: دکتر محمد جلالی (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و رئیس انجمن ایرانی حقوق اداری)،

دکتر غلامرضا مولایی (قاضی دیوان عدالت اداری)، دکتر سید محمدهادی راجی (عضو هیئت علمی دانشگاه

امام صادق (ع))، دکتر مرتضی نجابت‌خواه (عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران و عضو هیئت مدیره انجمن

ایرانی حقوق اداری)، دکتر حامد نیکونهاد (عضو هیئت علمی دانشگاه قم و سرپرست پژوهشکده حقوق عمومی

و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضاییه)، دکتر محمد امین ابریشمی‌راد (عضو هیئت علمی دانشگاه سمنان)

ناظر و ویراستار علمی: دکتر فاطمه افشاری

صفحه‌آرایی: پریسا براتی

ناشر: پژوهشگاه قوه قضاییه

تیراژ و نوبت چاپ: ۱۳۰ نسخه - اردیبهشت ۱۴۰۰

فهرست مطالب

۵.....	چکیده.....
۷.....	مقدمه.....
۹.....	متن نشست.....
۲۵.....	نتیجه‌گیری.....
۲۷.....	منابع پیشنهادی.....

چکیده

۱. در موضوع نظارت قضایی بر مقررات دولتی دارای فرآیندهای موازی هستیم؛ مانند نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی و نظارت شرعی شورای نگهبان که بعضاً این فرآیندها بر یکدیگر اثرگذار هستند؛ زیرا وجوه ارتباط این نهادها با یکدیگر شناسایی نشده است.
۲. در خصوص گستره نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اکنون شاهد استثنائات زیادی بر صلاحیت عام هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هستیم که موجب ضعف‌های صلاحیتی این مرجع شده است. علاوه بر این، موارد تحت شمول صلاحیت دیوان نیز دقیقاً مشخص نیست.
۳. حل چالش‌های صلاحیتی دیوان عدالت اداری نیازمند بازتعریف برخی مفاهیم و اصطلاحات در نظام حقوقی است. از جمله مفاهیم چالش‌برانگیز، مفهوم «دولت»، «مردم»، «تفکیک قوا»، «قانون» و «عدالت اداری» است. بدون شناسایی دقیق این مفاهیم، حتی با اصلاح قوانین یا تصویب قوانین جدید مجدداً دچار چالش می‌شویم.
۴. یکی از چالش‌ها در ساختار هیئت عمومی دیوان، الزام به صدور رأی بر اساس دو سوم ترکیب قضا است که مبنای آن چندان روشن نیست. تعدد و تکرار رأی‌دهندگان همیشه به معنای اتقان رأی نمی‌تواند باشد و از موجبات اطاله رسیدگی است.
۵. ضمانت اجرا در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بخش قابل توجهی از ناکارآمدی دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص می‌دهد. در موارد مغایرت مصوبه با قانون رویه‌هایی داریم که موجب می‌شوند نهادها و مراجع مربوطه، خود را ملزم به تبعیت از آرای وحدت رویه هیئت عمومی ندانند و مقررات بی‌شماری ایجاد می‌شوند؛ ولو اینکه به کرات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آن‌ها را ابطال کرده باشند. علاوه بر این ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز ضمانت اجرای مؤثری را پیش‌بینی نکرده است.

۶. در مورد تسری اثر ابطال مصوبه، ایراد اصلی به عملکرد دیوان برمی‌گردد. قانون دیوان مبتنی بر این نظر است که اگر مصوبه با حقوق مکتسبه در تعارض باشد اثر ابطال دیوان می‌تواند به گذشته تسری یابد؛ اما دیوان از این ظرفیت قانونی استفاده نمی‌کند. در این مورد، الزام قانونی جدید لازم نیست و خود دیوان می‌تواند این رویه را اصلاح کند.
 ۷. در زمینه نظارت بر مقررات دولتی لازم است ظرفیت مغفول اصل ۱۷۰ را در نظر بگیریم و از آن بهره ببریم؛ اما برای این تکلیف در قوانین عادی هیچ سازوکاری وجود ندارد. علاوه بر این، به قضات در خصوص استفاده از ظرفیت این اصل آموزش‌های قابل توجهی داده نمی‌شود.
 ۸. برای حل مسائل کنونی، بازگشت به اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدون توجه به نظم حقوقی فعلی بسیار راهگشا است. در این اصل ذکر شده، دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی برای «احقاق حق» است. اگر رسالت دیوان احقاق حق باشد، باید ساختار، فرایندها و صلاحیت‌ها را بر مبنای آن بسنجیم. در واقع قانون‌گذار به دنبال ایجاد یک مرجع قضایی رسمی برای رسیدگی اختلافات اداری بوده است. صرف‌نظر از اینکه شاکی و متشاکی چه کسی باشد. همان‌طور که یک مرجع برای رسیدگی به مسائل حقوقی و یک مرجع برای رسیدگی به امور کیفری داریم، مرجعی هم برای رسیدگی به دعاوی اداری داشته باشیم.
 ۹. تمرکز شخصیت حقوقی دیوان عدالت اداری یکی از چالش‌های قابل توجه است که این مسئله در آینده پررنگ‌تر خواهد شد. در این زمینه ایجاد تدریجی و احتیاط‌آمیز دادگاه‌های اداری در برخی مناطق می‌تواند راهگشا باشد.
 ۱۰. یکی از نابسامانی‌های دیوان عدالت اداری، عدم توان تخصصی است. توجه به کارآمدی از طریق جذب قضات متخصص حقوق عمومی بسیار مهم است.
- واژگان کلیدی:** نظارت قضایی، مقررات دولتی، هیئت عمومی، دیوان عدالت اداری

مقدمه

اعمال نوعی دولت‌ها که در قالب مقررات دولتی شناخته می‌شوند از جمله اثرگذارترین اعمال بر حقوق شهروندان است که ضرورت نظارت قضایی بر آن‌ها مضاعف است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۷۰ قانون اساسی، نظارت عموم قضات بر مقررات دولتی پذیرفته شده است؛ اما به‌طور ویژه، دیوان عدالت اداری، طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی به عنوان مرجع رسمی رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از اعمال دولت، مسؤولیت نظارت قضایی بر مقررات دولتی را دارد و در این زمینه، صلاحیت ابطال مقررات مغایر با قانون یا شرع را داراست.

باتوجه به قوانین موجود در ارتباط با صلاحیت دیوان عدالت اداری در این زمینه و همچنین رویه‌های قضایی موجود، قابل ادعان است که با قوانین و یا سازوکارهایی مواجه می‌شویم که ممکن است در مواردی نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی را ناکارآمد و یا مخدوش نماید؛ لذا تأمین کارآمدی و ارتقای نقش و جایگاه ذاتی دیوان عدالت اداری در این زمینه یک ضرورت انکارناپذیر قلمداد می‌شود. در این زمینه و با توجه به اهمیت مسأله نظارت قضایی، گروه حقوق اداری پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل مصمم است، اقدام به تدوین یک لایحه جامع دادرسی اداری نماید تا بدین وسیله تا حد ممکن چالش‌های نظارت قضایی در کشور مرتفع شود. در این راستا و به منظور تدوین این لایحه، تهیه یک سند پشتیبان جامع آغاز گردیده است که سعی شده از طریق انجام گزارش‌های پژوهشی، برگزاری نشست‌های علمی و میزگردهای تخصصی و همچنین انجام مصاحبه با متخصصان، مستندات مورد نیاز تهیه شود. برگزاری نشست نقد کتاب «نظارت قضایی بر مقررات دولتی» نیز با رویکرد استفاده از نظرات و هم‌اندیشی میان مؤلف محترم کتاب و همچنین اساتید گرامی و قضات محترم دیوان عدالت اداری طراحی گردید تا بدین وسیله چالش‌های فعلی نظارت قضایی بر مقررات دولتی روشن شده و پیشنهادات راهبردی مشخص در این زمینه ارائه شود و متعاقباً نتیجه این نشست در سند پشتیبان لحاظ شود. با این هدف که

۸ / نظارت قضایی بر مقررات دولتی؛ با تأکید بر کارآمدی ...

نظارت قضایی بر مقررات دولتی با حداکثر دقت، کم‌ترین زمان و هزینه ممکن و حمایت حداکثری از حقوق و آزادی‌های شهروندان صورت گیرد و کارآمدی دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات دولتی ارتقاء یابد.

این نشست با همکاری انجمن ایرانی حقوق اداری در روز شنبه مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۲ و با حضور آقایان دکتر محمد جلالی (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و رئیس انجمن ایرانی حقوق اداری)، دکتر غلامرضا مولابیگی (قاضی دیوان عدالت اداری)، دکتر سیدمحمد مهدادی راجی (عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع))، دکتر مرتضی نجابت‌خواه (عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران و عضو هیئت مدیره انجمن ایرانی حقوق اداری)، دکتر حامد نیکونهاد (عضو هیئت علمی دانشگاه قم و سرپرست پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضاییه) و نویسنده محترم کتاب دکتر محمدامین ابریشمی‌راد (عضو هیئت علمی دانشگاه سمنان) برگزار گردید. مشروح مسائل مطرح شده به شرح زیر است:

متن نشست

دکتر افشاری^۱

جلسه را با توضیحات جناب آقای دکتر ابریشمی‌راد آغاز نموده و سپس در خدمت ناقدین محترم هستیم:

دکتر ابریشمی‌راد^۲

این کتاب که رساله مقطع دکتری بنده بوده به صورت دغدغه‌مندی به دنبال ارتقاء کیفیت ساختارها و سازوکارها در فرآیند نظارت قضایی بر مقررات دولتی بود. با توجه به نقش محوری‌ای که بنده برای دیوان عدالت اداری قائل بودم در این پژوهش تأکید بر این بود که لازم است جایگاه دیوان عدالت اداری ارتقا یابد. در انجام این پژوهش دو محور مورد توجه بود:

۱. در فرآیندهای نظارت قضایی بر مقررات دولتی فرآیندهای موازی داریم که بعضاً فرآیندها بر یکدیگر اثرگذار هستند. به عنوان مثال در کنار نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی را داریم که اتفاقاً در فرآیندهای قانون‌گذاری کنش‌ها و واکنش‌هایی با یکدیگر داشته‌اند. همچنین به موجب صدر اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۳، نظارت دادگاه‌ها بر مقررات را در فرآیند عمل قضایی پیش‌بینی کرده‌ایم که یکی از نظارت‌های مغفول در نظام حقوقی ما است. این نظارت حتی می‌تواند نظارت قضات شعب دیوان عدالت اداری را نیز در برگیرد؛ اما هنوز ظرفیت‌های این نظارت کشف نشده است. در کنار نظارت رئیس مجلس و قضات دادگاه‌ها، نظارت فقهای شورای

۱. دبیر نشست و سرپرست گروه حقوق اداری پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه.

۲. نویسنده کتاب و عضو هیئت علمی دانشگاه سمنان.

۳. قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

نگهبان جهت نظارت شرعی بر مقررات دولتی را داریم و مستند آن اصل ۴ قانون اساسی^۱ است. در حال حاضر مهم‌ترین مکانیسم نظارت فقهای شورای نگهبان بر مقررات دولتی وضعیتی است که در مواد ۲۸۴ و ۳۸۷ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری شناسایی شده است و در واقع این مستند قانونی، بستر اصلی نظارت شرعی بر مقررات دولتی است. نکته قابل توجه آن است که در این نظارت‌ها، وجوه ارتباط این نهادها با یکدیگر شناسایی نشده و مغفول بوده که این موضوع در کتاب مورد توجه ما بوده و سعی کردیم به تبیین وضع موجود و ارائه الگوی مطلوب در این زمینه بپردازیم.

۲. به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد محوری در زمینه انجام این صلاحیت نیز دارای اشکالات اساسی است که برای تحقق مطلوب باید این ایرادات را برطرف نماییم. ایرادات در چند دسته قابل بیان است:

۱. کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

۲. اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است، ابتدا به هیئت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود. رسمیت جلسات هیئت‌های تخصصی منوط به حضور دوسوم اعضاء است که به ترتیب زیر عمل می‌کنند:

الف- در صورتی که نظر اکثریت مطلق هیئت تخصصی بر قبول شکایت و ابطال مصوبه باشد، پرونده به همراه نظریه هیئت جهت اتخاذ تصمیم به هیئت عمومی ارسال می‌شود.

ب- در صورتی که نظر سه‌چهارم اعضاء هیئت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند. این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. در صورت اعتراض و یا در صورتی که نظر اکثریت کمتر از سه چهارم اعضاء بر رد شکایت باشد، پرونده به شرح بند (الف) در هیئت عمومی مطرح و اتخاذ تصمیم می‌شود.

تبصره ۱- تصمیمات هیئت‌های تخصصی بلافاصله به اطلاع قضات دیوان می‌رسد.

تبصره ۲- هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است.

۳. در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی لازم‌الاتباع است.

الف. ساختار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که مبتنی بر مطالعات، این ساختار نقص‌های بسیاری دارد؛

ب. گستره نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که شاهد استثنائات زیادی بر صلاحیت عام هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هستیم؛

پ. کیفیت نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که رویکرد نظارت پسینی و در واقع نظارت غیر فعال است؛ یعنی ما شاهد این هستیم که در نظام حقوقی، مقررات بی‌شماری ایجاد می‌شوند؛ ولو اینکه به کرات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آن‌ها را ابطال کرده باشند و این نحوه نظارت، تنها حجم کار هیئت عمومی را افزایش می‌دهند.

ت. وجه بعدی مورد توجه در کارآمدسازی هرچه بیشتر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، موضوع ضمانت اجرا در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که بخش قابل توجهی از ناکارآمدی دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص می‌دهد. در زمینه نظارت شرعی این مشکل وجود ندارد؛ اما در موارد مغایرت مصوبه با قانون رویه‌هایی داریم که موجب می‌شوند نهادهای مراجع مربوطه خود را ملزم به تبعیت از آرا وحدت رویه هیئت عمومی ندانند.

دکتر جلالی^۱

از پژوهشگاه قوه قضاییه تشکر می‌کنم که این جلسه را با همکاری با انجمن ایرانی حقوق اداری برگزار کردند و خوشحالم که این جلسه اولین همکاری انجمن با پژوهشگاه است. همچنین خوشحالم اثر دیگری به آثار قابل توجه پیشین در حوزه نظارت قضایی بر اعمال دولت در ادبیات حقوق عمومی اضافه شده است.

از عنوان فرعی کتاب که بر کارآمدی دیوان عدالت اداری تأکید کرده، استقبال می‌کنم و آرزوی دیرینه بنده بوده است؛ اما با توجه به عنوان «کارآمدی» که یک اصطلاح مدیریتی است، لازم است مشخص شود در این قضیه روش تحقیق شما در حوزه کارآمدی به چه ترتیبی است؟

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و رئیس انجمن ایرانی حقوق اداری.

ضعف‌ها و ایراداتی در دیوان وجود دارد که رفع آن می‌تواند به افزایش کارآمدی دیوان کمک کند. گاهی در مورد دیوان عدالت اداری می‌بینیم که به خاطر حجم گسترده پرونده‌های مطروحه، خود را قربانی می‌کند و از گسترش صلاحیت می‌گریزد و البته قابل ذکر است که ناتوانی تخصصی در این قضیه نقش اساسی بازی می‌کند. در این زمینه لازم است که دیوان از توان تخصصی استفاده کند.

کتاب آقای دکتر ابریشمی‌راد ویژگی‌های مثبت بسیاری دارد؛ از جمله جامع بودن که یکی از ویژگی‌های مثبت است. بسیاری از مواردی که در حوزه نظارت بر مقررات دولتی به ذهن می‌رسد، در کتاب به آن پرداخته شده است. اشاره خوبی به وضع موجود دارد و در سطح توصیفی مسائل را کشف می‌کند؛ اما در این مرحله نمی‌ماند و به نقادی می‌رسد و سپس الگوی مطلوب را هم مطرح می‌کند.

یکی از نقاط بسیار مهم مورد تأکید این کتاب، بحث نابسامانی نظارت قضایی در کشور همانند سایر نظارت‌هاست. در قسمت‌های مربوط به ساختار و ترکیب، یکی از نابسامانی‌های دیوان عدم توان تخصصی است و توجه به کارآمدی از طریق جذب تخصصی قضات بسیار مهم است. در بحث مسائل مربوط به امکانات و محدودیت‌های دیوان و گسترش دیوان در مناطق مختلف بنده به صورت احتیاط‌آمیز موافق وجود شعبی در مناطق هستیم. در حال حاضر میزان فشار کاری بر روی قضات مشخص است. البته لازم نیست به ناگاه تمام ساختار را تغییر دهیم. می‌توانیم به‌طور تدریجی به مانند دادگاه‌های تجدیدنظر در مناطقی دادگاه‌های اداری داشته باشیم.

علاوه بر این موارد در حوزه صلاحیت‌ها نیز ضعف‌های صلاحیتی داریم مثل مسائل مربوط به رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و فراتر از آن، شورای عالی امنیت ملی. موضوع دیگر بی‌طرفی در امر سیاسی است که لازم است از جانب دیوان رعایت شود. دیوان را متهم به طرفداری سیاسی نمی‌کنم، اما جسارت بیشتری در قضاوت‌ها لازم است.

همچنین از کار پژوهشگاه قوه قضاییه که به تهیه لایحه جامع دادرسی اداری اهتمام نموده است، بسیار استقبال می‌نمایم، زیرا لازم است تا برای یک بار، کار اساسی در این زمینه انجام شود.

دکتر راجی^۱

بنده با قلم آقای دکتر ابریشمی آشنا هستم. ایشان انسان شجاعی هستند از حیث اینکه نظراتشان را بدون سانسور مطرح می‌کنند و هم اینکه از برگزاری چنین نشست‌های استقبال کردند. یکی از محسّنات کار ایشان این است که از همین کتاب چندین مقاله استخراج شده است و این نشانه‌ی قوت کار است. بنده از مقالات ایشان استفاده کردم. آثار ایشان نثر محققانه خوبی دارند و تتبع فراوانی در منابع داخلی و خارجی دارند. دیگر آنکه کتاب قلمی تحلیلی دارد و صرفاً توصیف نیست. کل متن آن تحلیل، آسیب‌شناسی و راهکار است و همین امر باعث می‌شود که اگر بخواهیم در مورد تک تک مفادی که در کتاب مطرح شده صحبت کنیم ساعت‌ها زمان را به خود اختصاص می‌دهد.

اگر بخواهیم با نگاهی نقادانه به کتاب بنگریم باید بگوییم عنوان کتاب ناظر به ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری است ولی در کتاب فراتر از ارتقای کارآمدی دیوان را مشاهده می‌کنیم؛ زیرا به مراجع دیگری که به نظارت می‌پردازند نیز پرداخته شده است و عملاً به ارتقاء کارآمدی آن‌ها نیز پرداخته شده است که لزوماً ارتقاء آن‌ها موجب ارتقاء دیوان عدالت اداری نمی‌شود. البته ایرادی نیست و فقط محتوا با عنوان سازگار نیست. شاید بهتر باشد عنوان وسیع‌تر شود.

در کتاب اشاره شده است که صلاحیت دیوان، ذاتی است و از این نقش ذاتی به نقش محوری دیوان در قضیه رسیده است. بنده معتقدم اینکه دیوان در این قضیه نقش ذاتی دارد این نتیجه را نمی‌دهد که نقش محوری هم دارد. قانون اساسی به درست یا غلط برای نهادهای مختلفی نقش نظارتی بر مقررات دولتی قائل شده است. در فضایی که قانون اساسی را پذیرفته‌ایم؛ صرفاً می‌توانیم در این مورد صحبت کنیم که هدف اصلی نظارت مطلوب بر مقررات دولتی است و رسیدن به این هدف بدین‌گونه است که هر یک از نهادها صلاحیت خود را به نحو مطلوب‌تری اعمال کنند؛ لذا اگر تعارضاتی هم وجود دارد باید آن را در فضای قانون اساسی اصلاح کنیم.

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (ع).

در بحث هیئت عمومی پیشنهاد شده است که هیئت به چند هیئت با ملاک‌های مختلف تقسیم شود. بنده قضاوتی ندارم؛ اما یک سؤال دارم آیا در حال حاضر نظرات هیئت‌های تخصصی در دیوان عدالت اداری نسبت به هیئت عمومی محکم‌تر شده است یا خیر؟

در مورد تسری اثر ابطال مصوبه نیز که در کتاب مورد بحث واقع شده است به نظر بنده دیوان دست خودش را بسته است و ایراد اصلی به عملکرد دیوان برمی‌گردد. قانون دیوان^۱ و دیدگاه شورای نگهبان^۲ مبنی بر این نظر است که اگر مصوبه با حقوق مکتسبه در تعارض باشد اثر ابطال دیوان می‌تواند به گذشته تسری یابد؛ اما دیوان از این ظرفیت قانونی استفاده نمی‌کند. در این مورد الزام قانونی جدید لازم نیست و خود دیوان می‌تواند این رویه را اصلاح کند.

دکتر نجابت‌خواه^۳

استواری قلم و محض شدن در یک موضوع قبل از قلم زدن از نکات مثبت و قابل تحسین است. از آنجا که بنده داور رساله ایشان بودم فرصت نقد زیادی ندارم؛ اما با توجه به همان عبارت «کارآمدی دیوان» که در عنوان کتاب ذکر شده است به چند نکته در این زمینه اشاره می‌کنم. بنده چند سال در دیوان عدالت اداری بودم؛ لذا با توجه به شناختی که نسبت به دیوان پیدا کردم به نظر می‌رسد نکاتی را می‌توان مورد توجه قرار داد تا کارآمدی دیوان را ارتقا داد. با وجود اصلاحات مکرر

۱. اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیئت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.

۲. نظر شورای نگهبان ۱۳۷۹/۱۰/۲۸: «نسبت به ابطال آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اصل یک‌صد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لکن 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 خواهد بود.»

نظر شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۳/۱/۷: «اجرای مصوبه ابطال شده در مواردی که به مرحله اجرا در نیامده و نیز تصویب مصوبه‌ای به همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال مصوبه شده است مانند عدم وجود مجوز قانونی، بدون اخذ مجوز جدید، بر خلاف نظریه تفسیری شورای نگهبان است.»

۳. عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران و عضو هیئت مدیره انجمن ایرانی حقوق اداری.

قانون عادی، مشکلات موجود در دیوان حل نشده است و نشان می‌دهد که مشکلات ریشه‌ای‌تر است. به نظر می‌رسد مشکل دیوان باید در لایه‌ی قانون اساسی و نه لایه قانون عادی از طریق بازشناسی برخی مفاهیم صورت پذیرد:

اولین مفهوم نیازمند بازشناسی «دولت» است. دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از واحدهای دولتی ایجاد شده؛ لذا باید قبل از هر چیز دولت را تعریف کنیم. ضمن آنکه دولت در اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ با هم تفاوت پیدا می‌کند. در نظریه تفسیری مفهوم دولت در اصل ۱۷۰ با دولت در اصل ۱۷۳ متفاوت است.^۱ ما در رابطه با دیوان با دو چالش مواجه بودیم: یکی اینکه مفهوم دولت تابعی از رویکرد شورای نگهبان بود و در یک مقطع، شورای نگهبان برخی مؤسسات مانند مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را ذیل صلاحیت دیوان قرار می‌داند؛ اما در مقطعی دیگر این صلاحیت را نمی‌پذیرد و اعلام می‌کند که قرار گرفتن نهادهای عمومی غیردولتی در ذیل عنوان دولت در اصل ۱۷۳ محل چالش است. چالش دیگر در بحث مفهوم دولت این است که دولت، تابعی از مصلحت سنجی مجمع تشخیص مصلحت نظام شده است. به نحوی که دولت مذکور در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری دیوان^۲ با دولت

۱. نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۷۰، مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱: «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.»

۲. صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها.

ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آن‌ها.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی.

ماده ۱۲^۱ تفاوت دارد؛ لذا باید قبل از هر اقدام، دولت را تعریف کنیم چرا که بدون شناسایی دقیق مفهوم دولت، هر زمان بخواهیم دوباره قانون بنویسیم مجدداً دچار چالش می‌شویم.

از سوی دیگر، در سال ۱۳۸۵ می‌بینیم که هیئت عمومی دیوان در تبصره ماده ۱۸^۲ می‌گوید تصمیمات قضایی قوه قضاییه از شمول صلاحیت دیوان خارج است؛ اما در نهایت تصمیمات غیر قضایی رئیس قوه نیز از شمول صلاحیت خارج می‌شود. سپس در سال ۱۳۹۲ مصوبات رئیس قوه از شمول صلاحیت خارج می‌شود. اگر ما مفهوم دولت را بشناسیم می‌دانیم که چه کسانی باید ذیل صلاحیت دیوان باشند.

مفهوم دیگر، «مردم» است که باید مورد شناسایی قرار دهیم که می‌تواند در دیوان عدالت اداری تظلم‌خواهی کند. این اهمیت بدین دلیل است که بتوانیم افراد تحت شمول آن را تشخیص دهیم. تا سال ۱۳۹۲ جمعیت هلال‌احمر به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی نمی‌توانست در دیوان خواهان باشد و از سال ۱۳۹۲ با تغییر قانون، هلال‌احمر هم می‌تواند خواهان واقع شود.^۳

۱. حدود صلاحیت و وظایف هیئت 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 و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون 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 تضییع حقوق اشخاص می‌شود.
 - ۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.
 - ۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.
۲. تبصره. آرائی که به موجب این ماده صادر شده به جز مواردی که خلاف بین شرع است، قابل رسیدگی مجدد نمی‌باشد.
۳. شعب ۴، ۲۱، ۲۲، ۲۷، ۲۸، ۴۷ و ۴۹ بدوی و شعبه ۶ تجدیدنظر اساساً متعرض عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه جمعیت هلال احمر نشده‌اند و به خواسته رسیدگی و له یا علیه جمعیت هلال احمر رأی صادر کرده‌اند. به عنوان مثال: ر.ک: ۱- شعبه ۲۱: دادنامه‌های ۸۶۸-۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۴ و ۱۳۹۳/۲۶۵۶-۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۱. ۲- شعبه ۲۲: دادنامه‌های ۲۳۲۱-۹۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ و ۱۷۵-۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۴. ۳- شعبه ۲۷: دادنامه‌های ۱۵۸-۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۵ و ۲۰۲۰-۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۰. ۴- شعبه ۲۸: دادنامه‌های ۱۵۶۱-۹۳ مورخ

بازخوانی مفهوم «تفکیک قوا» و نقش نظارت قضایی در این تفکیک نیز لازم است. بر اساس یک دکترین از تفکیک قوا در فرانسه شاهد این هستیم که شورای دولتی و دادگاه‌های اداری در زیر مجموعه قوه مجریه - با حفظ استقلال - قرار دارند. این در حالی است که دادگاه‌های اداری در انگلستان مبادرت به رسیدگی به دعاوی مطروحه علیه دولت می‌کنند. شاید برای ارتقاء کارآمدی دیوان یکی از سؤالات اساسی که می‌توان مطرح کرد این است که در حال حاضر اگر دیوان زیر مجموعه قوه مجریه قرار گیرد کارآمدی بیشتری خواهد داشت یا قوه قضاییه؟ آیا استنفکافی که دولت نسبت به آراء قضایی دارد با قرار گرفتن ذیل قوه مجریه مرتفع می‌شود؟ آیا اعطای نقش مشورتی به دیوان لازم نیست؟ آیا نمی‌توان مانند شورای نگهبان که خود را یک نهاد خاص می‌داند، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور را نیز به عنوان نهاد خاص به شمار آورد و با استفاده از عبارت اخیر اصل ۱۷۳ برای دیوان عدالت اداری نوعی استقلال و خودآئینی قائل شد؟ دیگر آنکه دامنه عبارت ذیل اصل ۱۷۳^۱ تا کجاست؟ آیا دامنه این عبارت که بیان می‌دارد: «حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند» به حدی است که تا سال ۱۳۷۹ رئیس قوه قضاییه بتواند برای دیوان آیین‌نامه بنویسد؟ آیا به این معنی است که تصمیمات رئیس قوه قضاییه باید از حدود صلاحیت دیوان خارج شود؟

۱۳۹۳/۸/۱۴ و ۱۳۹۳/۸/۱۹ مورخ ۹۳-۱۶۱۹. ۵- شعبه ۴۷: دادنامه ۱۰۱۴-۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۴/۹.

۶- شعبه ۴۹: ۹۱۰-۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۲، شعبه ۶ تجدیدنظر: دادنامه ۰۰۷-۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱/۱۶.

دو شعبه بدوی ۴۱ و ۴۲ و شعبه اول تجدیدنظر در آرای خود با ذکر اینکه «چون جمعیت در زمره نهادهای مذکور در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی است» از شمول صلاحیت و حدود اختیارات دیوان موضوع ماده ۱۰ قانون دیوان، خارج است و خود را صالح به رسیدگی به دادخواهی علیه جمعیت ندانسته‌اند. به عنوان مثال: رک: ۱- شعبه ۴۱ بدوی: دادنامه‌های ۲۶۱۷-۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۶ و ۸۲۴-۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۹. ۲- شعبه ۴۲ بدوی: دادنامه‌های ۳۶۷-۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۹. ۳- شعبه اول تجدیدنظر: دادنامه ۳۷۴-۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۱.

در این زمینه رک: آگاه، وحید و عبدالحمید، حسین، (۱۳۹۷)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی علیه جمعیت هلال احمر»، امداد و نجات، ش ۳۷.

۱. به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

بحث دیگر این است که «عدالت اداری» به چه معناست و طریق تحقق آن چیست؟ با توجه به اینکه روش جبران قضایی در دیوان فقط ابطال است، آیا با اعمال این روش واحد، کارآمدی محقق می‌شود؟

بازخوانی مفهوم «قانون» نیز مهم است. بر اساس عبارت انتهایی اصل ۱۷۳ که اظهار می‌دارد «حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند» آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌تواند در حوزه عنوان قانون مذکور در این اصل قرار گیرد؟ اگر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی قانون محسوب می‌شود باید مغایرت مقررات دولتی با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در حدود صلاحیت دیوان قرار گیرد. اگر عنوان قانون بر مصوبات شورا صدق کند آیا شورا می‌تواند با یک مصوبه حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود کند؟ سؤال دیگر آنکه آیا عبارت قانون، قانون اساسی را هم در برمی‌گیرد؟

دکتر مولاییگی^۱

در پژوهشگاه برای موضوعات مختلف و در حوزه دیوان عدالت اداری نشست‌های قضایی خوبی صورت گرفته است که جا داشت در محتوای این کتاب هم از آن‌ها استفاده شود. مثلاً نشست نقد رأی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی.^۲

در خصوص محتوای کتاب و ایرادات وارده بر دیوان جهت ارتقای کارآمدی، به نظر بنده قبل از اصلاح قانون، اصلاح رویکردها باید انجام پذیرد. اگر رویکردها اصلاح نشود حتی با اصلاح قانون هم مشکل حل نمی‌شود. اگر رویکرد ما نسبت به دیوان عدالت اداری مزیق باشد یک نتیجه حاصل می‌شود و اگر دیدگاه موسعی داشته باشیم نتیجه دیگری به دست می‌آید. برداشت بنده این است که اگر بخواهیم رویکرد مشترک و فهم درستی از واژه‌هایی که آقای دکتر نجابت خواه به درستی گفتند داشته باشیم، قبل از بررسی این مسائل باید ببینیم آیا با وضعیت قانونی فعلی نمی‌توان این وضعیت اسفناک در دیوان عدالت اداری

۱. قاضی دیوان عدالت اداری.

۲. رک: مرکز استخراج و مطالعات رویه قوه قضاییه، (۱۳۹۳)، نقد رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون حکم انتصاب رئیس صندوق تأمین اجتماعی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

را پایان داد؟ به نظر می‌رسد که امکان آن وجود دارد. قانون‌گذار در اصل ۱۷۳ قانون اساسی از عبارت «احقاق حق» استفاده کرده است. آیا اصل ۱۷۳ قانون اساسی این اجازه را می‌دهد، دیوان عدالت اداری را یک مرجع اختصاصی اداری تلقی کنیم و هر جا اختلاف در صلاحیت پیش آمد بگویم مرجع رسیدگی به تظلمات، دادگستری است و تنها اگر نص صریحی مبنی بر صلاحیت دیوان داشتیم باید به سراغ دیوان عدالت اداری برویم؟ یا اینکه قانون‌گذار به دنبال این بوده است که یک مرجع قضایی رسمی برای اختلافات اداری داشته باشیم که صرف‌نظر از اینکه شاکی و متشاکی چه کسی باشد، صرف‌نظر از اینکه تصدی‌گری یا حاکمیتی باشد و مانند این‌ها، به اختلافات رسیدگی کند. همان‌طور که یک مرجع برای رسیدگی به مسائل حقوقی و یک مرجع برای رسیدگی به امور کیفری داریم، مرجعی هم برای رسیدگی به دعاوی اداری داشته باشیم و طبیعتاً هر کدام قضاات مخصوص خود را باید داشته باشد.

در بحث هیئت عمومی اگر بخواهیم موضوع را کمی تحلیل کنیم در پنج جایگاه می‌توانیم بحث کنیم:

۱- جایگاه هیئت عمومی

برای بررسی جایگاه هیئت عمومی باید به اصل ۱۷۰ قانون اساسی مراجعه کنیم. در قسمتی از این اصل بیان شده: «قضاات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است خودداری کنند». عبارت «خودداری از اجرا» در این اصل به چه معناست؟ یعنی قاضی قرار اناطه صادر کند و بگوید ابتدا پرونده در هیئت عمومی مطرح شود و یا قاضی دادگاه، به تشخیص خود، اگر مقرره را خلاف قانون دانست، رأی مدنظر خود را بدون توجه به مصوبه صادر کند.

نکته دیگر در درک جایگاه هیئت عمومی، پاسخ به این مسأله است که مقررات دولتی شامل چه چیزهایی است؟ اگر شورای اسلامی وضع مقرره‌ای کرده است و هیئت عمومی در موارد متعدد این‌گونه مصوبات شهرهای مختلف را ابطال کرده است و شورای شهری دیگر، مجدد چنین مصوبه‌ای را تصویب کرده است و از آن در دیوان عدالت اداری شکایتی نشده است، آیا قاضی دیوان عدالت اداری حق دارد

بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی از اجرای آن خودداری کند؟ یا حتی می‌توانیم این سؤال را مطرح کنیم که آیا مصوبات شورای اسلامی جزء مصوبات دولتی است؟ سؤال دیگر در این زمینه آن است که اگر مصوبه‌ای در هیئت عمومی مطرح و ابطال شود، آیا قاضی دیگری حق دارد با این استناد که رأی هیئت عمومی برای او الزام‌آور نیست؛ کماکان بر درست بودن مصوبه و استناد به آن نظر داشته باشد؟ پاسخ قطعاً منفی است؛ زیرا اساساً مصوبه‌ای وجود ندارد.

۲- ساختار هیئت عمومی

سؤال دیگر در زمینه ساختار هیئت عمومی است. آیا ما الزام داریم که ابطال مصوبات را به هیئت عمومی و با ترکیب دو سوم قضات ببریم؟ این اقدام چه مبنایی دارد؟ به نظر می‌رسد تعدد و تکرر رأی‌دهندگان همیشه به معنای اتقان رأی نیست و ممکن است پنج نفر متخصص، تشخیص بهتری داشته باشند. در پاسخ به سؤال آقای دکتر راجی در خصوص هیئت‌های تخصصی باید بگوییم، در حال حاضر از ایجاد و اقدام هیئت‌های تخصصی اثر مثبت گرفته‌ایم و غالباً آرای هیئت‌های تخصصی در هیئت عمومی تأیید می‌شود.

به نظر می‌رسد در بحث ساختار هیئت عمومی مشکل اساسی وجود دارد و تغییر ساختار هیئت عمومی چند حُسن به همراه دارد: تسریع در رسیدگی و رسیدگی تخصصی توسط قضات متخصص همان حوزه از جمله این مزایا است.

۳- صلاحیت هیئت عمومی

در بحث صلاحیت هیئت عمومی با پارادوکس‌هایی مواجه هستیم و موارد تحت شمول صلاحیت دیوان دقیقاً مشخص نیست. مثلاً اینکه مصوبات شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی شرکت مخابرات در چه نهادی و چطور باید بررسی شود؟ اساساً تعریف شرکت‌های دولتی با رویکرد مالکیت سهام آن‌ها واجد اشکال اساسی است.

۴- صدور احکام آراء هیئت عمومی

در صدور احکام هیئت عمومی، جهات ابطال مصوبه محدود به موارد مغایرت با شرع، مغایرت با قانون و خروج از حدود صلاحیت است و سایر جهات ابطال مثل سوءاستفاده از اختیار و موارد دیگر پذیرفته نمی‌شود.

۵- ضمانت اجراهای هیئت عمومی

در خصوص ضمانت اجرا، یکی از مواد دارای ایراد ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱ است. ماده ۹۲ بیان می‌کند، اگر دستگاه دولتی از رأی تبعیت نکرد، رسیدگی مجدد صورت می‌پذیرد. این چه ضمانت اجرایی است که در ماده ۹۲ پیش‌بینی شده است؟ همچنین در نظام جبران‌ها در هیئت عمومی و محدود بودن آن به روش جبرانی ابطال ایراد بسیار وجود دارد.

دکتر نیکونهاد^۲

اولین نشست نقد کتاب در دوره‌ی جدید را به فال نیک می‌گیرم. همچنین این برنامه اولین همکاری مشترک پژوهشگاه قوه قضاییه با انجمن ایرانی حقوق اداری است که حسن مطلع بسیار خوبی بود.

با توجه به شناخت بنده از آقای دکتر ابریشمی، مهم‌ترین ویژگی نیک شخصیتی ایشان متانت است و حسن دیگر ایشان، جسارت در ورود به حوزه‌های نو است و اینکه اسیر ساختارها و کلیشه نمی‌شوند.

در مورد دیوان عدالت اداری اگر بخواهم جمله‌ای بگویم بازگشت به قانون اساسی است. اسیر رویه و فهم ۴۰ ساله نشدن، آن چیزی است که در حال حاضر می‌تواند به نظام حقوقی ما کمک کند. اگر به اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدون توجه به نظم حقوقی فعلی بنگریم، مفاهیم عمیقی در آن وجود دارد. در این اصل ذکر شده دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی است که «احقاق حق» می‌کند. اگر رسالت دیوان احقاق حق باشد، باید ساختار، فرایندها و صلاحیت‌ها را بر مبنای آن بسنجیم و ببینیم احقاق حق شد یا نه؟

در بحث نظارت بر مقررات و ساختار هیئت عمومی به نظرم گاهی دچار خودکم‌بینی قضایی می‌شویم. رئیس مجلس، یک نفر است و به موجب قانون

۱. چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.

۲. عضو هیئت علمی دانشگاه قم و سرپرست پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضاییه.

اساسی،^۱ بر مصوبات دولت نظارت کرده و می‌تواند مصوبه هیئت دولت را مسترد کند؛ اما ما معتقدیم برای نظارت بر مصوبه یک فرماندار یک شهرستان یا شورای روستای کوچک، سه قاضی قادر به نظارت و ابطال نیستند و باید ترکیب هیئت عمومی با وضعیت موجود تشکیل شود.

ظرفیت مغفول اصل ۱۷۰ را نیز باید در نظر بگیریم و از آن بهره ببریم. بنده اصل ۱۷۰ را واقعاً متحول کننده نظام حقوقی می‌دانم؛ اما برای این تکلیف در قوانین عادی هم هیچ مصوبه‌ای وجود ندارد. قضات برای خود تعریف می‌کنند که به موجب قانون اساسی چنین تکلیفی دارند؛ اما اصلاً در این زمینه ورود نمی‌کنند. وقتی دولت بداند اگر چیزی بنویسد که خلاف قانون باشد، قاضی به آن ترتیب اثر نمی‌دهد دیگر چنین مصوباتی تصویب نمی‌کند.

تحولی هم در سال‌های اخیر در رویه فقهای شورای نگهبان در حال رخ دادن است که می‌تواند به ترتیب اثر دادن از زمان تصویب مصوبه کمک کند. گاهی فقهای شورای نگهبان در اظهارنظر شرعی خود بیان نمی‌کنند که مصوبه خلاف شرع است ولی می‌گویند اگر به تشخیص دیوان مصوبه خلاف قانون باشد، خلاف شرع هم هست و در این موارد اثر ابطال را می‌توان به زمان تصویب تسری داد.

آقای آهنگر^۲

اولین نکته بنده این است که من تا به حال ندیدم و نشنیدم که در خصوص اعمال اصل ۱۷۰ توسط قضات دادگاه‌ها، آموزشی به قضات داده شود. در کارآموزی قضات، استادی به کارآموزان نمی‌گوید که ظرفیت این اصل چیست و چطور می‌توانند از آن استفاده کنند. به نظر بنده قبل از اینکه سازوکار اجرای اصل توسط قضات برای نظارت بر مقررات فراهم شود، بهتر است در این زمینه آموزش داده شود. نکته دوم در مورد اثر ابطال و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری^۳ است.

۱. اصل ۸۵: ... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۲. پژوهشگر گروه حقوق اداری پژوهشگاه قوه قضاییه.

۳. اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در

زمانی که آرای هیئت عمومی دیوان را مطالعه می‌کنیم، مشاهده می‌کنیم مادامی که درخواستی در مورد عطف بماسبق شدن اثر ابطال وجود نداشته باشد دیوان ورود نمی‌کند مگر اینکه خلاف شرع باشد. دیوان منتظر دادخواست شاکی مبنی بر تعمیم اثر ابطال به گذشته است. این سؤال مطرح است که چرا دیوان عدالت اداری در مواردی که بستر تعمیم اثر به زمان تصویب وجود دارد و حقوق مکتسبه نیز در خصوص آن مطرح است، خود ورود نمی‌کند؟ سؤال دوم اینکه چرا دیوان در بعضی موارد این درخواست اشخاص را می‌پذیرد و چرا در برخی موارد نمی‌پذیرد؟ سوم اینکه بر اساس ماده ۹۲ تصویب مجدد مصوبه‌ای که ابطال شده برای اداره ممنوع است؛ اما شاهد آن هستیم که اداره بعد از مدتی مجدداً مصوبه مشابه مصوبه ابطال شده را وضع می‌کند. دیوان در این موارد ورود نکرده و معتقد است تا درخواستی ابطال نباشد ورود نکرده و اقدام به ابطال مصوبه و اعمال ماده ۱۳ نمی‌کند.

دکتر ابریشمی‌راد

از نظر اساتید بسیار استفاده کردم و ان‌شاءالله در ویرایش‌های بعدی کتاب اعمال خواهم کرد. راجع به عنوان «کارآمدی» در کتاب، با وجود مفهوم خاص این واژه و قرار گرفتن آن در عرض «کارایی»، تلاش نمودم با توضیحاتی در مقدمه این مسئله را حل کنم و با معرفی معیارهایی بگویم من یک مفهوم عرفی از کارآمدی را مدنظر دارم تا تحت این عنوان، از شهروندان حمایت کنیم، هزینه‌های دستگاه‌ها کاهش پیدا کند، اطلاع دادرسی کم شود و مانند آن.

نکته دیگر بحث بررسی ساختارهای موازی با دیوان عدالت اداری است. ساختارهای موازی را تا آن حد ورود کردم که اثر آن‌ها را بر روی نظارت قضایی دیوان بررسی کرده و از این نتایج برای ارتقای کارآمدی دیوان استفاده کنم. در خصوص نظارت قضات مبتنی بر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مطمح نظر بنده این است که در حال حاضر قاضی مکلف است مقررره خلاف قانون را کنار بگذارد و

۲۴ / نظارت قضایی بر مقررات دولتی؛ با تأکید بر کارآمدی ... _____

رأی خود را صادر کند. ما هیچ‌گونه ضوابط حمایتی برای نحوه عملکرد قضایی نداریم و این یک نقطه تاریک در نظام حقوقی و از خلأهای قانونی ماست. به نظر اینجانب مشکل اصلی ما در دیوان این است که ظرفیت‌های موجود به خوبی تبیین و فهم نشده است و به جهت فهم اشتباه، اختلالاتی ایجاد شده است؛ لذا اول باید ظرفیت‌ها را کشف کنیم و مختصات موجود را تبیین کنیم تا اگر اقدام به اصلاح قانون کردیم، بتوانیم یک متن خوب را به تصویب برسانیم.

نتیجه‌گیری

با بررسی قوانین و رویه‌های موجود، همچنین با عطف توجه به نظرات اساتید و قضات حاضر در نشست این نتیجه حاصل شد که در بحث نظارت بر مقررات دولتی لازم است به چند مسأله توجه شود:

۱. در موضوع نظارت بر مقررات دولتی دارای فرآیندهای موازی هستیم؛ مانند نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی و نظارت شرعی شورای نگهبان که بعضاً این فرآیندها بر یکدیگر اثرگذار هستند؛ زیرا وجوه ارتباط این نهادها با یکدیگر شناسایی نشده است.

۲. امروزه نظارت قضایی بر مقررات دولتی فقط در نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی خلاصه شده است و با وجود راهکار پیش‌بینی شده در اصل ۱۷۰ قانون اساسی؛ اما قضات از این ظرفیت استفاده نمی‌کنند. عدم وجود قوانین عادی برای تعیین چگونگی اجرای این اصل و همچنین عدم آموزش قضات در این زمینه از دلایل اصلی مغفول ماندن این اصل است.

۳. در مسأله نظارت قضایی بر مقررات دولتی با قوانین، تفاسیر، سازوکارها و رویه‌هایی مواجه هستیم که ممکن است در مواردی نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی را ناکارآمد و یا مخدوش نماید. چالش‌های کنونی را می‌توان در چند دسته مربوط به ساختار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، گستره‌ی نظارت این هیئت، کیفیت نظارت و همچنین ضمانت اجرای آراء صادره توسط این هیئت مورد توجه قرار داد.

برای برون‌رفت از چالش‌های طرح شده پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

۱. سازوکار نحوه‌ی اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی از طریق قوانین عادی به تصویب برسد. همچنین آموزش قضات در این زمینه به طور جدی پیگیری شود.

۲. در مسأله نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی لازم است:

الف. گستره نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به خوبی روشن شود و تا حد ممکن از استثنائات وارد بر صلاحیت این مرجع کاسته شود. جهت نظارت بر اعمال دولت نیازمند شناسایی یک معیار هستیم (مثلاً فرانسه معیار خدمت عمومی را برگزیده است) و برخی مفاهیم مانند دولت و مردم هم بر اساس همان معیار تعریف شوند.

ب. تمرکز شخصیت حقوقی دیوان عدالت اداری یکی از چالش‌های قابل توجه است. ایجاد تدریجی و احتیاط‌آمیز دادگاه‌های اداری در برخی مناطق لازم است.

پ. لازم است تربیت و جذب قضات متخصص حقوق عمومی و به طور ویژه حقوق اداری در دستور کار قوه قضاییه قرار گیرد.

ت. بازنگری در ساختار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و کیفیت نظارت این مرجع و تعیین ضمانت اجراهای مؤثرتر برای آراء هیئت عمومی از ضروریات است.

منابع پیشنهادی

۱. آقای طوق، مسلم، (۱۳۹۸)، «نظارت قضایی بر عدم وضع مقررات در ایران در پرتو حقوق اداری تطبیقی»، **مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران**، ش ۳.
۲. آگاه، وحید و عبدالحمید، حسین، (۱۳۹۷)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی علیه جمعیت هلال احمر»، **امداد و نجات**، ش ۳۷.
۳. آگاه، وحید، بوربوری، محمد نبی، (۱۳۹۶)، «دور باطل تصویب عوارض در شوراها و ابطال در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: کاوشی در نظارت قضایی بر توسعه شهری مغایر با حق مالکت مردم (۱۳۹۴-۱۳۸۸)»، **پژوهش‌های حقوقی**، ش ۳۱.
۴. جلالی، محمد، (۱۳۸۳)، «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، **حقوق اساسی**، ش ۳.
۵. دلاوری، محمدرضا، (۱۳۹۵)، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: جنگل، جاودانه.
۶. صدرالحفاظی، سید نصرالله، (۱۳۷۲)، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: شهریار.
۷. عباسی، بیژن، سهرابلو، علی، (۱۳۹۴)، «شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛ بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، **حقوق اداری**، ش ۷.
۸. عزیزی، حسین، (۱۳۹۷)، **بررسی امکان توسل به نظارت قضایی بر مصوبات مراجع قانونگذار غیر از مجلس**، گزارش پژوهشی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل.
۹. عطریان، فرامرز، (۱۳۹۷)، **جهت ابطال عوارض شوراهای اسلامی در**

- دیوان عدالت اداری، طرح پژوهشی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل، تهران: قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات.
۱۰. فلاح‌زاده، علی‌محمد و ابریشمی‌راد، محمد امین، (۱۳۹۳)، «سنجش ساز و کار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران؛ نقدی بر نظارت موازی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی»، **دانش حقوق عمومی**، ش ۹.
۱۱. مرادی برلیان، مهدی، (۱۳۹۳)، **نسبت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولتی**، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل.
۱۲. مرادی برلیان، مهدی، (۱۳۹۳)، **فرایند اعمال اصل ۱۷۰ قانون اساسی از سوی مراجع قضایی**، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل.
۱۳. مشهدی، علی، (۱۳۹۵)، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: خرسندی.
۱۴. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، (۱۳۹۳)، **ارزیابی ساختار و کارکردهای هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری**، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل.
۱۵. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، (۱۳۹۶)، **ماهیت و رژیم حقوقی حاکم بر «هیئت عمومی» دیوان عدالت اداری**، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل.
۱۶. مولایی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری.
۱۷. نجابت‌خواه، مرتضی، (۱۳۹۰)، **قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: جنگل، جاودانه. چاپ اول.

۱۸. نجابت‌خواه، مرتضی، (۱۳۹۴)، «نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی مجدد آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (بررسی مواد ۹۱ و ۹۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)»، **دانش حقوق عمومی (بررسی‌های حقوق عمومی سابق)**، ش ۱۲.
۱۹. ویژه، محمدرضا، (۱۳۹۱)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، **پژوهش حقوق عمومی**، ش ۳۷.