



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در هجدهمین

جلسه شورای نگهبان در سال ۱۳۹۰

گزارش: ۹۰۰۰۰۰

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۰۲/۲۷

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در هفتمین جلسه شورای نگهبان

در سال ۱۳۹۰

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

ناظر علمی: معاون پژوهشی

شماره گزارش: ۹۰۰۰۰۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۰/۰۲/۲۷

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

فهرست مطالب

- ۱- لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱
- ۲- استفساریه رییس قوه قضاییه موضوع اصل ۱۵۷ قانون اساسی ۱۱

۱- لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

۱- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

در چارچوب وظایف مصرح در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر نحوه عمل دیوان به موجب قانون و نیز سیاست‌های کلی قضایی مبتنی بر ضرورت تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی، کاستن از مراحل دادرسی به منظور دستیابی به قطعیت احکام در زمان مناسب و استفاده از روش داوری و حکمیت در حل و فصل دعاوی، تدوین قانون جامع راجع به شیوه دادرسی در دیوان عدالت اداری امری ضروری است که در ماده (۴۸) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵- نیز مورد تأکید قرار گرفته است. لذا به منظور پیش‌بینی سازوکارهای لازم جهت اجرای مؤثر آرای دیوان، سرعت‌بخشی و دقت در رسیدگی‌ها در دیوان، بوجود آوردن امکان رسیدگی تخصصی به دعاوی، استفاده از امکانات رایانه‌ای در مراحل مختلف دادرسی، پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای حل و فصل غیرقضایی اختلافات بین مردم و دولت، نظام‌مند کردن بعد نظارتی قوه قضائیه در جهت وظیفه نظارتی این قوه، لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ارائه شده است.

۲- سابقه لایحه

الف - آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای اولین بار در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ به تصویب شورای عالی قضایی رسید. مستند این امر هم مفاد ماده (۲۳) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۶۰ - بود که بر مبنای آن آیین‌نامه‌های مربوط به این قانون به وسیله هیأت عمومی دیوان تنظیم و پس از تصویب شورای عالی قضایی اجرا می‌شود. سپس به

استناد ماده (۲۳) قانون یادشده، آیین دادرسی جدید به وسیله هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تهیه و به تأیید رئیس قوه قضائیه رسید (۱۳۷۹/۲/۱۹) و در سال ۱۳۸۴ مورد اصلاح واقع شد.

ب - بر اساس ماده (۴۸) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - قوه قضائیه موظف است ظرف شش ماه لایحه آیین دادرسی دیوان را تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.

ج - در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۱۴ لایحه مذکور تقدیم دولت شد و هیأت وزیران نیز در جلسه ۱۳۸۷/۳/۲۶ لایحه مذکور را تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۰۹/۰۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه نمود.

د - مجلس شورای اسلامی نیز با ارجاع تصویب لایحه مذکور به کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس بر اساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی موافقت نمود

۳- مهمترین قوانین و مقررات مرتبط

الف - اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ب - قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ -

ج - آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۹ رئیس قوه قضائیه

۴- اظهار نظر کارشناسی

الف - کلیات

۱- با توجه به مفاد ماده (۴۸) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - (قوه

قضایه موظف است ظرف شش ماه لایحه آیین دادرسی دیوان را تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. تا زمان تصویب آیین دادرسی مزبور، بر طبق این قانون و قوانین سابق عمل خواهد شد) و با عنایت به ایراد شورای نگهبان^۱ در خصوص صلاحیت کمیسیون قضایی برای وضع و تصویب قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به صورت موقت و آزمایشی، به نظر می‌رسد علی‌رغم حذف برخی مواد از مصوبه قبلی، صلاحیت کمیسیون قضایی و حقوقی محل تأمل است و ایراد کلی همچنان به قوت خود باقی است. چرا که مجلس شورای اسلامی باید دلیل توجیهی «ضرورت» و تفویض تصویب موضوع به کمیسیون را بیان می‌کرد و از آنجا که در این مرحله تفویضی از جانب مجلس شورای اسلامی به کمیسیون صورت نگرفته و کمیسیون اصالتاً و تبعاً صلاحیتی برای ورود در این موضوع نداشته لذا به نظر می‌رسد که ایراد قبلی شورای نگهبان کماکان به قوت خود باقی است.

۲- آنچه در ماده (۴۸) قانون دیوان عدالت اداری جزء تکالیف دولت و قوه قضاییه است تهیه لایحه آیین دادرسی دیوان بوده است و ارتباطی با موضوع تشکیلات دیوان و تغییر قانون دیوان عدالت اداری ندارد، لذا موادی که در مصوبه جدید کمیسیون قضایی

۱. نظر باینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نماید، با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری قانون دائمی مصوب مجلس شورای اسلامی است و امور این دیوان بطور طبیعی جریان دارد و خلاء قانونی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون بصورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهام و اشکال عدیده در این مصوبه با عنایت به مراتب مذکوره تصویب آن توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد نادر احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفاء شود.

به این موضوعات و مواد پرداخته است، خارج از حدود اذن مجلس شورای اسلامی است و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است که به شرح زیر به آن اشاره می‌شود:

الف - ماده (۴۳) راجع به موضوع تجدیدنظر خواهی که شعب تجدیدنظر را احیاء کرده است و به نوعی اصلاح ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ است.
ب - مواد (۶۲) و (۶۳) که به نوعی اصلاح ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری است.
ج - ماده (۸۰) که به نوعی اصلاح ماده (۳) قانون دیوان عدالت اداری است.
د - ماده (۹۱) مربوط به ساختار و تشکیلات دیوان است و ربطی به آیین دادرسی دیوان ندارد.

ه - ماده (۹۲) موجب اصلاح ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری می‌شود.
و - مواد (۹۴) و (۹۵) نیز موجب اصلاح قانون دیوان عدالت اداری می‌شوند.

ب - جزئیات

ماده (۱)

۱- در جزء (۱) بند (ب) تعیین نام و نام خانوادگی مأمور دولت تکلیف مالایطاق است و با توجه به حکم مقرر در ماده (۱۰) مبنی بر صدور قرار رد دادخواست، مغایر بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی (ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه) است.

۲- در جزء (۱) بند (الف) واژه «کد» به دلیل عدم ذکر معادل فارسی مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۳- در تبصره، واژه «طروق» باید به صورت «طرق» نگاشته شود.

ماده (۴)

کلمه «شعب» در صدر ماده (۴) زائد به نظر می‌رسد.

ماده (۱۰)

اعطای صلاحیت صدور قرار رد دادخواست به جانشین مدیر دفتر محل تأمل و ابهام می‌باشد.

ماده (۱۲)

اگرچه هزینه دادرسی به میزان یکصد هزار ریال (شعب بدوی) و دویست هزار ریال (شعب تجدیدنظر) قلیل و اندک می‌نماید اما این مبلغ برای بسیاری از شهروندان جمهوری اسلامی ایران خارج از توان مالی آنهاست؛ از این رو حق دادخواهی و دسترسی معنوی به دیوان عدالت اداری را دچار محدودیت می‌نماید.

ماده (۱۳)

بعد از عبارت «تصریح نمایند» واژه «و» زائد است و واژه «با» نیز باید به واژه «یا» اصلاح شود.

ماده (۱۵)

تبصره ماده (۱۵) از این جهت که بدون تعیین ضابطه به قاضی شعبه، اختیار وضع مجازات را داده است مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. در ضمن اعطای این صلاحیت به قاضی دیوان عدالت اداری مغایر صلاحیت‌های عام دادگستری مندرج در اصول ۱۵۹ و ۶۱ قانون اساسی بوده و به دلیل توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری مغایر اصل ۱۷۳ می‌باشد.

ماده (۱۸)

از این حیث که صلاحیت تشخیص قسمت مبهم را رأساً به قاضی شعبه تفویض کرده و اشاره به حق دادخواهی و شکایت مجدد پس از صدور قرار ابطال دادخواست

نشده است، مغایر اصول (۳۴) و (۱۷۳) قانون اساسی است.

ماده (۱۹)

در سطر سوم قبل از کلمه «موضوع»، واژه «دستگاه‌های» اضافه شود.

ماده (۲۱) و ماده (۵۲)

الف - صلاحیت دیوان عدالت اداری بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ صرفاً رسیدگی به شکایات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی است که منجر به ابطال یا تأیید تصمیمات و اقدامات آنها می‌شود و اگر خسارتی در اثر این تصمیمات و اقدامات به اشخاص وارد شود، بر اساس اصول اولیه باید در دادگاه‌های دادگستری (اصل ۱۵۹ قانون اساسی) مورد رسیدگی واقع شود، لذا صلاحیت دیوان را باید در چارچوب ترسیم‌شده برای آن مندرج در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ تفسیر نمود و از توسعه صلاحیت و ورود آن در قلمرو حوزه وظایف و اختیارات دادگاه‌های دادگستری خودداری نمود. لذا اعطای صلاحیت صدور دستور موقت به آن دیوان که منجر به توقف امور حکومتی و عمومی می‌شود مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۲۲)

۱- اطلاق کلیه واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی که شامل نهادهایی چون شورای نگهبان و اموری می‌شود که در صلاحیت دیوان نیست مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی می‌باشد.

۲- اعطای صلاحیت تعیین مجازات به دیوان و تعیین دو مجازات برای شخص مستنکف (انفصال موقت از خدمات دولتی یا کسر حقوق و حکم مندرج در تبصره) برای

یک فعل واحد از سوی دو مقام قضایی با بند(۱۴) اصل سوم قانون اساسی (ایجاد امنیت قضایی عادلانه) مغایر است.

۳- عبارت «توسط دیوان» مندرج در سطر پنجم به زائد به نظر می‌رسد.

ماده(۲۵)

عدم تعیین ضابطه و چارچوب از سوی مقنن و واگذاری تشخیص ضرورت رسیدگی خارج از نوبت به شعبه مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده(۲۶)

اطلاق عبارت «مراجع غیرقضایی» و تکلیف به تبعیت از نظر دیوان مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷ و ۶۰ و به دلیل توسعه دامنه صلاحیت دیوان مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی می‌باشد.

ماده(۳۴)

ذیل ماده که صلاحیت اخذ توضیح از سایر اشخاص را بدون تعیین ضابطه به شعبه واگذار کرده است مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

ماده(۴۲)

عبارت «مصوبه لازم‌الاجرا» که شامل مصوبات غیرقانونی و خارج از محدوده اصل ۱۷۰ می‌شود مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده(۵۸)

عبارت «مصوبه لازم‌الاجرا» که شامل مصوبات غیرقانونی و خارج از محدوده اصل ۱۷۰ می‌شود مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۵۸)

نظر به اینکه در قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - مرحله تجدیدنظر پیش‌بینی نشده بود و در مصوبه جدید، مرحله تجدیدنظر پیش‌بینی شده است، لذا امکان نقض رأی به دلیل خلاف بین قانون باعث اطاله دادرسی و تضعیف امنیت قضایی می‌گردد، بنابراین مغایر بند (۶) سیاست‌های کلی قضایی (کاستن مراحل دادرسی به منظور دستیابی به قطعیت احکام در زمان مناسب) و بند (۱۱) سیاست‌های کلی قضایی پنجساله (اتخاذ تدابیر لازم جهت کاهش فرآیند دادرسی و دستیابی سریع و آسان مردم به حقوق خود و بهره‌مندی از حقوق شهروندی در مراجع قضایی) است. همچنین در صورت تبعیت شعبه هم‌عرض از نظر رییس دیوان یا رییس قوه قضاییه، این امر مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی (استقلال قضات) و بند (۷) سیاست‌های کلی قضایی (اهتمام در ارتقای منزلت و استقلال قضات) است.

مواد (۶۲) و (۶۳)

اعطای صلاحیت به دیوان برای رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس شورای اسلامی مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۶۵)

۱- در بند (ب) عدم پیش‌بینی حق اعتراض برای شخص شاکی مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی است. همچنین پیش‌بینی دو مرحله برای رسیدگی (هیأت تخصصی و هیأت عمومی) موجب اطاله دادرسی و مغایر سیاست‌های کلی نظام است.

۲- در تبصره (۱) احاله تعیین ترتیب رسیدگی در هیأت‌های تخصصی به آیین‌نامه مصوب رییس قوه قضاییه به دلیل ماهیت تقنینی آن و از این جهت که ترتیب رسیدگی در واقع مشتمل بر آیین دادرسی و متضمن حق و تکلیف برای مردم بوده و از جمله قواعد آمره است، لذا مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۶۰)

در بند (۳) از جهت عدم ذکر حق شاکی برای شکایت مجدد از قرار رد دادخواست مغایر اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی است.

ماده (۷۰)

۱- از این جهت که امر انشاء ابلاغ و اصلاح آرا جنبه تقنینی دارد و باید شرایط اساسی آن به لحاظ حفظ و تضمین حقوق مردم در خود قانون پیش‌بینی شود، لذا احاله آن به مرجعی غیر از مقنن مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲- از این جهت که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود و به موجب اصل ۱۵۷ قانون اساسی رییس قوه قضاییه به منظور انجام مسؤولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی توسط مقام معظم رهبری تعیین می‌شود، لذا تصویب آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی بدون تصریح به تصویب رییس قوه قضاییه، مغایر اصول مذکور است.

ماده (۸۱)

از این جهت که درخواست ابطال مصوبات دولتی بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی مستلزم اجرا نیز هست (اذن در شیء اذن در لوازم آن نیز می‌باشد)، لذا قید ذینفع بودن در این ماده موجب تضییق اصل ۱۷۰ قانون اساسی و مغایر آن است.

ماده (۹۱)

تأسیس دفاتر اداری دیوان در سازمان بازرسی کل کشور با اصل ۱۷۴ قانون اساسی مغایرت دارد. وظیفه سازمان بازرسی کل کشور بر اساس اصل مذکور صرفاً نظارت بر

حسن اجرای قوانین است و اصولاً کارکرد سازمان یادشده نظارتی است نه اجرایی. لازم به ذکر است شورای نگهبان در بررسی طرح رسیدگی به داریی مسؤولان و کارگزاران نظام در این خصوص که وظیفه‌ای خارج از صلاحیت‌های سازمان به سازمان بازرسی کل کشور واگذار شده بود^۱ به شرح زیر ایراد نمود:

«نظر به اینکه ماده(۵) وظایف و اختیاراتی علاوه بر موارد مذکور در اصل ۱۷۴ برای سازمان بازرسی کل کشور مقرر داشته است خلاف این اصل شناخته شد.

تذکر: در متن نامه رییس محترم مجلس شورای اسلامی به دبیر محترم شورای نگهبان از عبارت «لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» استفاده شده است ولی در متن مصوبه عبارت «تشکیلات و» حذف شده است که باید به آن توجه شود.

۱. ماده ۵- شاغلین در دستگاهها در صورت درخواست رییس سازمان بازرسی کل کشور موظفند نسبت به اعلام فهرست داریی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود اقدام نمایند.