

مستدل و مستند بودن آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ ایراد در استناد به قانون اساسی

عبدالمجید سودمندی^۱

دریافت: ۱۳۹۶/۷/۸ - پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۴

چکیده

«مستدل و مستند بودن آرای قضایی» یکی از پذیرفته شده ترین اصول حقوقی حاکم بر هر مرجع قضایی و شبه قضایی است و دیوان عدالت اداری نیز به عنوان یک مرجع قضایی، مشمول این قاعده است. با وجود این، نمی توان انکار کرد که هیأت عمومی دیوان در بعضی موارد از رعایت این قاعده غفلت کرده و یا از آن طفره رفته است. عدم رعایت قاعده مستدل و مستند بودن آرای هیأت عمومی دیوان می تواند در استناد به هر یک از دلایل اثبات حکم روی دهد. در این نوشتار با بررسی انواع نقض قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی در استناد هیأت عمومی دیوان به «قانون اساسی»، ملاحظه می شود که این نقض موجب صدور آرای تردید آمیز و حتی اشتباه شده است. از این رو، با در نظر گرفتن این که هیأت عمومی دیوان، مرجع منحصر به فرد شکایت از مصوبه های دولتی است و تصمیماتش تحت نظارت هیچ مرجع دیگر نیست، به حق می توان انتظار داشت برای رعایت دقیق این قاعده، بیشتر تلاش کند؛ بویژه آن که پیامدهای رأی اشتباه این مرجع در ابطال یا عدم ابطال یک مصوبه دولتی محدود به فرد شاکی نیست و می تواند گروهی زیاد از مردم را تحت تأثیر قرار دهد.

واژگان کلیدی: مستدل و مستند بودن آرای قضایی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دادنامه، قانون اساسی، شورای نگهبان

مقدمه

«مستدل و مستند بودن آرای قضایی» را که بعضاً مهم‌ترین قاعده حاکم بر انشای رأی قضایی و یکی از اصول مسلم دادرسی دانسته‌اند (آگاه، ۱۳۸۹: ۷۱)، به طور قطع یکی از پیش شرط‌های اجرای عدالت است، زیرا دادرسی منصفانه منوط به شفافیت است و شفافیت، مستلزم مستدل و مستند بودن رأی قضایی است (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۳: ۲۰۰).

در توضیح قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی باید گفت هر دعوی مطرح در یک مرجع قضایی دارای دو جنبه موضوعی و حکمی است و هر دو جنبه باید در رأی قاضی مورد توجه قرار گیرد (دیانی، ۱۳۸۱/قسمت اول: ۱۲). در جنبه حکمی، «اختلاف، در بودن و نبودن قانون و یا مفاد و مدلول قانون و تفسیر آن است» و در جنبه موضوعی، «اختلاف، در صحت و سقم بعضی روابط و الزامات، وقوع یا عدم وقوع افعال و اعمال است» (مدنی، ۱۳۷۷: ۱۸). در ضمن، دلایل اثبات امور موضوعی را دلایل اثبات دعوی و دلایل اثبات امور حکمی را دلایل اثبات حکم و مجموع این دو را دلایل اثبات حق می‌نامند (دیانی، ۱۳۸۱/قسمت اول: ۱۶). بر این اساس، در یک رأی قضایی مستدل و مستند، «استناد عبارت است از یافتن حکم قانون و استدلال عبارت از تحلیلی است که قاضی در خصوص علت اعمال حکم قانون بر موضوع معین بیان می‌کند» (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۳: ۲۰۰).

در خصوص منشأ قانونی قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی باید گفت که قوانین ایران از ابتدا تاکنون بر لزوم رعایت این قاعده تأکید داشته‌اند. اولین قانونی که صراحتاً به این قاعده اشاره کرده است، اصل ۷۸ متمم قانون اساسی مشروطیت می‌باشد. در حال حاضر نیز مهم‌ترین مبنای قانونی این قاعده را می‌توان در اصل ۱۶۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشاهده کرد. قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری ایران نیز از ابتدا تاکنون شامل این قاعده بوده‌اند. در حال حاضر، ماده ۲۹۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹ و ماده ۳۷۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ به این قاعده تصریح می‌کنند.

۱. لزوم مستدل و مستند بودن آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری ایران به عنوان یک مرجع قضایی نشأت گرفته از قانون اساسی که زیرمجموعه قوه قضاییه است (اصل ۱۷۳ قانون اساسی) در بسیاری موارد، مشمول اصول و قواعد

شکلی حاکم بر دادگاه‌های عمومی و انقلاب است. با توجه به اهمیت قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی که حتی می‌توان آن را از نتایج اصل برائت دانست (دیانی، ۱۳۸۰: ۴)، بدیهی است این قاعده بر آرای دیوان عدالت اداری - اعم از شعب و هیأت عمومی دیوان - نیز حاکم باشد؛ هرچند ظاهراً همین بدیهی بودن سبب شده است تا قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری از ابتدا تاکنون به این قاعده تصریح نکنند؛ به جز ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ که فقط به لزوم رعایت این قاعده توسط شعب دیوان تصریح کرده است.

قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی از چنان اهمیتی برخوردار است که حتی مراجع شبه قضایی نیز ملزم به رعایت آن هستند. به عنوان مثال، ماده ۴۵ قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۶۰ که بنیان‌گذار مراجع شبه قضایی در دستگاه‌های دولتی بود، به لزوم رعایت این قاعده توسط هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر اداری تأکید کرده بود.^۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعدد همچون دادنامه‌های ۱۰۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ و ۱۱۹ مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۴ به لزوم مستدل و مستند بودن آرای مراجع اداری و شبه قضایی تصریح کرده است.

از این رو، بدیهی است آرای هیأت عمومی دیوان^۲ نیز باید مستدل و مستند باشد. با وجود این، به نظر می‌رسد بعضی آرای دیوان از این نظر کم و بیش دچار ایراد است. اما آنچه جلب توجه می‌کند این است که بعضاً از آرای غیرمستدل و یا غیرمستند دیوان، دفاع و یا حتی از آن‌ها تمجید شده است. برای مثال، در دفاع از دادنامه غیرمستدل و غیرمستند ۵۰ مورخ ۱۳۶۷/۰۳/۲۳ ابراز شده است: «علی‌رغم تصریح دادنامه به مخالفت بخشنامه با قانون، مشخص نیست که کدام قانون مد نظر قضات دیوان بوده و دیگر این که بر خلاف رویه غالب دیوان، دادنامه مستدل نیست. هرچند که می‌توان این طور برداشت نمود که «ممانعت از اجرای احکام قضایی» چنان بدیهی بوده که نیازی به ذکر دقیق مستند قانونی یا استدلال حقوقی در این زمینه احساس نشده است، امری که در پهنه ادبیات حقوق عمومی، توجیه‌پذیر نموده و این مهم را در قامت اصلی

۱. در ضمن، اگرچه قانون‌های جایگزین قانون فوق که در سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۶۵ و ۱۳۷۲ به تصویب رسیدند به این قاعده تصریح نکرده‌اند، اما آیین‌نامه‌های اجرایی این قوانین به آن تصریح کرده‌اند.
 ۲. از این به بعد، از واژه «دیوان» به جای «هیأت عمومی دیوان» استفاده شده است.

مستقل ارائه می‌کند» (آگاه، ۱۳۸۹: ۶۵). همچنین در تمجید از دادنامه غیرمستند ۹۰ مورخ ۱۳۶۹/۰۳/۲۹ گفته شده است: «در این رأی، دیوان در اقدامی بدیع و البته شایسته، بدون اشاره به هیچ قانونی، آزادی اخذ و کیل را مستند قرار داده و مانع تحدید آن از سوی قوه مجریه شده است» (آگاه، ۱۳۸۹: ۸۸).

در نقد اظهار نظرهای فوق باید گفت عدم مستدل و مستند بودن آرای دیوان پیامدهایی نامناسب دارد که در رأس آنها صدور آرای اشتباه و یا تردیدآمیز است و از این رو، بعضی آرای غیرمستدل و غیرمستند دیوان همچون دادنامه ۴۶۰ مورخ ۱۳۸۳/۰۹/۲۲، مورد انتقاد قرار گرفته است (آگاه، ۱۳۸۹: ۹۰-۹۱). در این نوشتار به بحث درباره انواع نقض قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی توسط دیوان و گستره این نقض پرداخته می‌شود. البته ایراد فوق را می‌توان در استناد دیوان به هر یک از «دلایل اثبات حکم» مشاهده کرد، اما در این نوشتار فقط به بررسی این ایراد در استناد به «قانون اساسی» می‌پردازیم.

۲. استناد هیأت عمومی دیوان به قانون اساسی به عنوان یکی از دلایل اثبات حکم

۲-۱. دلایل اثبات حکم در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران، دلایل اثبات حکم در گذر زمان دچار تغییر و تحول شده‌اند و مهم‌ترین تحول با انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ به وقوع پیوست؛ زیرا طبق اصل ۱۶۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دلایل اثبات حکم عبارت‌اند از «قوانین»، «منابع معتبر اسلامی» و «فتاوی معتبر»، در حالی که از سال ۱۳۱۸ و بر اساس ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب آن سال، دلایل اثبات حکم عبارت بودند از «قوانین»، «روح و مفاد قوانین» و «عرف و عادت مسلم».

درباره تعارض اصل ۱۶۷ قانون اساسی و ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۱۸، اگرچه شائبه نسخ ضمنی پیش می‌آید (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۵۶)، اما همان‌طور که بعضی حقوقدانان تصریح کرده‌اند، به‌رغم عدم اشاره اصل ۱۶۷ به «اصول حقوقی» و «عرف» به عنوان دلایل اثبات حکم، این دو همچنان به عنوان دلایل تکمیلی اثبات حکم در کنار قوانین، قابل استناد بوده و هستند (دیانی، ۱۳۸۱/قسمت دوم: ۶-۷؛ دیانی، ۱۳۸۱/قسمت پایانی: ۱۵). خوشبختانه قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹، ایراد فوق را تا حدودی زیاد رفع و در ماده ۳، دلایل اثبات حکم را شامل «قوانین»، «منابع معتبر اسلامی»، «فتاوی معتبر» و

«اصول حقوقی» اعلام کرد. در ضمن، همان‌طور که بعضی حقوقدانان تصریح کرده‌اند، عدم اشاره این ماده به «عرف»، مانع استناد مراجع قضایی به عرف نیست (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۵۶). اما آیا می‌توان، «قانون اساسی» را به عنوان یکی از دلایل اثبات حکم، قابل استناد در دیوان دانست؟ برای درک بهتر اختلاف‌های نظری و همچنین تحلیل رویه دیوان در این زمینه، لازم است اهداف استناد به قانون اساسی در مراجع قضایی بررسی شود.

۲-۲. اهداف استناد به قانون اساسی در مراجع قضایی

برای استناد به قانون اساسی در مراجع قضایی، سه هدف قابل تصور است که در زیر به بررسی مختصر آن‌ها و میزان پذیرش‌شان در ایران می‌پردازیم.

۲-۲-۱. عدم اجرا (یا ابطال) قوانین عادی مخالف قانون اساسی

اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی، یکی از وظایف شورای نگهبان را جلوگیری از وضع قوانین عادی مخالف قانون اساسی و احکام اسلام توسط مجلس شورای اسلامی دانسته‌اند، اما این اصول به شورای نگهبان حق نمی‌دهند قوانین موجود را به دلیل مخالفت با قانون اساسی و یا احکام اسلام، ابطال کند. در ضمن، اگرچه تفسیر مناقشه‌برانگیز شورای نگهبان از اصل ۴ قانون اساسی (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۴۸-۴۹) و رویه شورا در این زمینه حاکی از حق نظارت فقهای شورای نگهبان بر عدم مخالفت تمام قوانین و مقررات با «موازين اسلامی» و ابطال این‌گونه قوانین و مقررات است، اما نه اصل ۴ قانون اساسی و نه تفسیر و رویه شورای نگهبان، این نظارت را به مطابقت قوانین و مقررات با «قانون اساسی» تسری نداده‌اند.

از این‌رو، شورای نگهبان که مرجع اصلی نظارت بر قانون اساسی است حق ابطال قوانین عادی به دلیل مخالفت با قانون اساسی را ندارد. بنابراین، به طریق اولی هیچ مرجع دیگری از جمله مراجع قضایی نیز حق ندارند قوانین عادی را به بهانه مخالفت با قانون اساسی ابطال کنند (مدنی، ۱۳۶۹: ۷۹؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۴۵).

همچنین به‌رغم این که بعضی حقوقدانان ایرانی، استناد مراجع قضایی به قانون اساسی با هدف عدم اجرای قوانین عادی مخالف قانون اساسی را پذیرفته یا این صلاحیت را مخالف منطبق حقوقی ندانسته‌اند (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۶؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۴۵-۱۴۷)، اما همان‌طور

که این حقوقدانان تصریح کرده‌اند، اکثر حقوقدانان ایرانی این نظریه را نپذیرفته‌اند (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۵؛ کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۴۶).

در نقد نظر موافقان نظارت اساسی^۱ مراجع قضایی ایران بر قوانین عادی باید گفت نظام‌های حقوقی برای این نظارت، یا شیوه «نظارت یک نهاد سیاسی که می‌تواند پیش از لازم‌الاجرا شدن قوانین از آن‌ها جلوگیری یا احتمالاً پس از تصویب، آن‌ها را ملغی کند»، پذیرفته‌اند یا شیوه «نظارت قضایی عموم دادگاه‌ها (یا یک دادگاه ویژه) که از اجرای قوانین مخالف قانون اساسی خودداری (و یا آن‌ها را ملغی) می‌کنند» (قاضی (شریعت‌پناهی)، ۱۳۷۷: ۴۷-۴۹) و به نظر نمی‌رسد هیچ نظام حقوقی از این دو شیوه به صورت موازی و ترکیبی استفاده کرده باشد. از این رو، می‌توان گفت استناد مراجع قضایی به قانون اساسی با هدف عدم اجرا (یا ابطال) قوانین عادی، در نظام حقوقی ایران جایی ندارد.

۲-۲-۲. رفع ایراد از قوانین و مقررات، و تفسیر همسوی آن‌ها با قانون اساسی

منطقی است یک مرجع قضایی در مواردی که با سکوت، نقص، ابهام یا تعارض قوانین و مقررات مواجه می‌شود، با اتکا به قانون اساسی، اقدام به رفع ایراد و ارائه تفسیری سازگار با قانون اساسی از آن‌ها کند. از این رو، گفته شده است: «با توجه به اصل ۷۳ ... و از آنجا که مخالفت قوه مقننه با قانون اساسی، به صورت استثنایی بر خلاف اصل، ممکن است ظاهر شود، دادرسی می‌تواند و باید مفاد قانون عادی را بر معنایی حمل کند که نزدیک‌تر به قانون اساسی باشد. اما به هر حال نمی‌تواند تا بدان حد پیش رود که امر تطبیق قانون عادی با قانون اساسی در کار او جلوه کند» (مدنی، ۱۳۶۹: ۸۰-۸۱). با وجود این، حقوقدانان درباره این موضوع کمتر به بحث پرداخته‌اند که می‌توان دلیل آن را نادر بودن چنین وضعیتی دانست. در واقع، با توجه به کلی بودن بسیاری از اصول قانون اساسی و برعکس، ورود قوانین و مقررات به جزئیات مطرح‌نشده در قانون اساسی، بعید است بتوان با اتکا به قانون اساسی از قوانین و مقررات، رفع ایراد کرد.

با وجود این، رویه هیأت عمومی دیوان شامل مواردی از استناد به قانون اساسی با هدف فوق‌الذکر است، به طوری که گفته شده است: «اصول قانون اساسی در مواردی به عنوان ابزار مکمل حقوق، یاری‌گر قضات دیوان در خلأ قانون عادی، مورد استناد قرار گرفته است...» از

۱. در این نوشتار، منظور از «نظارت اساسی»، نظارت بر رعایت قانون اساسی است.

سوی دیگر، اصول کلی قانون اساسی یاری کننده قضات دیوان در امر تفسیر قانون عادی مبهم می گردند... هنگامی که یک متن قانونی، مستعد تفسیرهای مختلف باشد، قاضی دیوان با استناد توأمان قانون عادی و اساسی، تفسیری از قانون عادی ارائه می دهد که در جهت قانون اساسی باشد» (جلالی و سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۲۸-۱۲۹).

۳-۲-۲. عدم اجرا (یا ابطال) مصوبه های دولتی مخالف قانون اساسی

به موجب اصل لزوم رعایت سلسله مراتب قواعد حقوقی، مصوبه های دولتی نه تنها نباید مخالف قوانین عادی باشند، بلکه مخالف قانون اساسی نیز نباید باشند، زیرا قطعاً تضمین قانون اساسی بر تضمین قوانین عادی اولویت دارد (تقی زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸؛ رحمت اللهی و شیرزاد، ۱۳۹۳: ۱۰۱). اما به رغم عدم تردید حقوقدانان ایرانی درباره لزوم مطابقت مصوبه های دولتی با قانون اساسی، شاهد اختلاف نظر ایشان درباره صلاحیت یکی از مرجع سه گانه زیر برای اعمال این نظارت هستیم: رئیس مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری (تیلا، ۱۳۸۳: ۵۹-۶۰).

افرادی معدود همچون رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۰ از نظارت اساسی رئیس مجلس بر مصوبه های دولتی حمایت کرده اند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۲۸-۲۲۹). اما این نظریه، قابل قبول نیست، زیرا «با توجه به لزوم آشنایی کامل با منطق و دانش حقوقی برای انطباق یک مصوبه با قانون اساسی، سپردن چنین مسئولیتی به رئیس مجلس که بیشتر فردی سیاسی است تا حقوقی، صحیح نمی باشد» (تیلا، ۱۳۸۳: ۶۱). نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۰۶/۱۵ شورای نگهبان (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۱) نیز تردیدی باقی نمی گذارد که نظارت اساسی رئیس مجلس بر مصوبه های دولتی منتفی است. از این رو، اختلاف نظر اصلی حقوقدانان درباره نظارت اساسی بر مصوبه های دولتی، پیرامون صلاحیت شورای نگهبان یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای ابطال (و سایر مراجع قضایی برای عدم اجرای) این مصوبه ها است.

۳-۲. دلایل موافقان و مخالفان استناد هیأت عمومی دیوان به قانون اساسی

قانون اساسی فقط به صیانت شورای نگهبان از این قانون در مقابل مصوبه های مجلس (طبق

اصول ۹۱ تا ۹۹) و بعضی مصوبه‌های دولت (مصوبه‌های مربوط به اساسنامه سازمان‌های دولتی) (طبق اصل ۸۵) تصریح کرده و از نظارت اساسی بر عموم مصوبه‌های دولتی سخن نگفته است. از این رو، شورای عالی قضایی با استناد به بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، معتقد بود حق نظارت بر قانون اساسی، به قوه قضاییه اختصاص دارد (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸). بعضی رؤسای قوه قضاییه نیز بر حق نظارت این قوه بر اجرای قانون اساسی تصریح کرده‌اند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۳۰۵).

در مقابل، شاید بتوان گفت موضع شورای نگهبان درباره امکان استناد به قانون اساسی در مراجع قضایی، تغییر کرده است. زیرا به نظر بعضی حقوقدانان، شورای نگهبان در نظریه شماره ۴۶۸ مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸، نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قانون اساسی را رد نکرد (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸؛ تیلا، ۱۳۸۳: ۶۴)، در حالی که بعداً در فرایند تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، طی نظریه مورخ ۱۳۹۰/۰۵/۲۵، صلاحیت دیوان عدالت اداری برای ابطال (و سایر مراجع قضایی برای عدم اجرای) مصوبه‌های دولتی مخالف قانون اساسی را رد کرد.

موافقان صلاحیت هیأت عمومی دیوان برای استناد به قانون اساسی به دلایل زیر استناد کرده‌اند: ۱- اطلاق واژه‌های «قانون» و «قوانین» در اصول قانون اساسی مرتبط با وظایف مراجع قضایی به ویژه دیوان عدالت اداری؛ ۲- اطلاق واژه‌های «قانون» و «قوانین» در قوانین حاکم بر دیوان عدالت اداری؛ ۳- کلیت عبارت «خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی؛ ۴- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی؛ ۵- عدم تصریح قانون اساسی و قوانین دیوان عدالت اداری به صلاحیت شورای نگهبان برای تطبیق مصوبه‌های دولتی با قانون اساسی؛ ۶- فواید نظارت دیوان عدالت اداری بر قانون اساسی؛ ۷- بند «ت» ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۵-۶، ۱۷-۱۹؛ شعبانی، ۱۳۷۳: ۳۵؛ جلالی و سعیدی روشن، ۱۳۹۵: ۱۲۷؛ آگاه، ۱۳۸۹: ۲۳؛ ایزانلو، ۱۳۸۲: ۱۵۴-۱۵۵؛ فلاح‌زاده و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۳: ۱۲۰).

مخالفان نظارت اساسی هیأت عمومی دیوان نیز به یکی از دلایل زیر استناد کرده‌اند: ۱- اطلاق واژه‌های «قانون» و «قوانین» در اصول قانون اساسی مرتبط با وظایف مراجع قضایی (تیلا، ۱۳۸۳: ۶۲)؛ ۲- صلاحیت شورای نگهبان برای تطبیق مصوبه‌های دولتی با قانون اساسی. البته

بعضی از این حقوقدانان، این نظارت را خودکار ندانسته و آن را همانند نظارت بر مصوبه‌های دولتی از جهت مخالف با شرع، مستلزم همکاری شورای نگهبان و هیأت عمومی دیوان می‌دانند (کدخدایی و ویژه، ۱۳۸۸: ۳۹-۴۲).

با وجود اختلاف‌های نظری درباره صلاحیت دیوان برای استناد به قانون اساسی، دیوان از ابتدا تاکنون در آرای متعدد به قانون اساسی استناد کرده است. البته استناد به قانون اساسی در دیوان (و سایر مراجع قضایی) منوط به رعایت شرایطی است که در زیر به آن‌ها اشاره می‌شود.

۴-۲. شرایط استناد به قانون اساسی در هیأت عمومی دیوان

اگرچه صلاحیت دیوان برای ابطال مصوبه‌های دولتی مخالف قانون اساسی قابل قبول می‌نماید، اما این صلاحیت باید تحت شرایطی خاص انجام شود. توجه‌پذیری و شرایط استناد به قانون اساسی در درجه اول بستگی به این دارد که آیا در موضوع دعوی، قوانین عادی وجود دارد یا نه. زیرا اگر در موضوع دعوی مطرح در دیوان، هیچ قانون عادی وجود نداشته باشد، می‌توان با اتکا به دلایل موافقان استناد دیوان به قانون اساسی و با در نظر گرفتن این که قانون اساسی، بخشی از حقوق موضوعه محسوب می‌شود و با توجه به این که استناد به قانون عادی در این موارد مقدور نیست، دیوان را مجاز به استناد به قانون اساسی دانست. در ضمن، طبیعی است در چنین مواردی تنها مستند قانونی دیوان، قانون اساسی خواهد بود. اما در مواردی که قانون عادی مرتبط با دعوی وجود دارد، اصولاً نمی‌توان استناد دیوان به قانون اساسی را مجاز دانست مگر با هدف رفع ایراد از قوانین عادی. در ضمن، طبیعی است در این موارد، استناد صرف به قانون اساسی موجه نیست، زیرا در غیر این صورت برای ناظر بیرونی مشخص نیست آیا دیوان به قوانین عادی مرتبط با دعوی توجه داشته است یا نه و اگر توجه داشته، چه ایرادی در آن قوانین، دیوان را ناگزیر از استناد به قانون اساسی کرده است. در ضمن، می‌توان استناد به قانون اساسی با هدف تکمیل و تقویت استناد به قوانین عادی و اقناع بیشتر طرفین دعوی را نیز ذیل همین وضعیت، مجاز دانست.

نکته بسیار مهم و قابل تأمل در این جا این است که اگر مصوبه‌ای به‌رغم مطابقت با قوانین عادی، مخالف قانون اساسی باشد، چه باید کرد. در تأیید امکان پیدایش فرض فوق باید گفت که نمی‌توان ادعا کرد اگر مصوبه‌ای با قوانین عادی مطابقت دارد، لزوماً با قانون اساسی نیز

منطبق است. زیرا اول، بسیاری از قوانین ایران قبل از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده‌اند و لزوماً با قانون اساسی فعلی ایران سازگار نیستند. دوم، بعضی مصوبه‌های مجلس به دلیل عدم اعلام نظر شورای نگهبان در مهلت قانونی مندرج در اصل ۹۴ قانون اساسی لازم‌الاجرا می‌شوند، در صورتی که ممکن است آن قوانین مغایر قانون اساسی باشند. سوم، بعضی مصوبه‌های مجلس به‌رغم اعلام نظر شورای نگهبان مبنی بر مخالفت با قانون اساسی، به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌رسند.

در هر صورت، اگر قانون عادی مرتبط با دعوی، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد، دیوان قطعاً نمی‌تواند مصوبه دولتی مخالف قانون اساسی و مطابق با چنین قانونی را ابطال کند، زیرا در این صورت، اصلاً زمینه اجرای چنین قوانینی فراهم نخواهد شد. ایرادی مشابه ایراد فوق درباره نظارت رئیس مجلس بر مصوبه‌های دولتی مطرح شده است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۰). اما صلاحیت ابطال مصوبه‌های دولتی مخالف قانون اساسی اما موافق قوانین قبل از انقلاب یا قوانینی که شورای نگهبان نسبت به آن‌ها اعلام نظر نکرده، کاملاً به رویکرد دیوان درباره صلاحیت مراجع قضایی برای عدم اجرای قوانین عادی مخالف قانون اساسی بستگی دارد و رویه دیوان را در این زمینه بعداً ملاحظه خواهیم کرد.^۱

نکته قابل تأمل دیگر این است که اصول قانون اساسی از نظر قابلیت استناد قضایی، یکسان نیستند. در واقع، دو دسته از اصول قانون اساسی را فقط می‌توان به صورت مکمل قوانین عادی و یا برای اقناع بیشتر طرفین دعوی مورد استناد قرار داد و استناد صرف به آن‌ها قابل قبول نیست. این دو دسته عبارت‌اند از: ۱- اصول قانون اساسی که جنبه آرمانی دارند و اهداف بلندمدت و غایی را در خود جای داده‌اند. این اصول تا تبدیل به قوانین عادی نشوند، قابل اجرا و در نتیجه، قابل استناد نیستند؛ ۲- اصول قانون اساسی که حاوی قواعدی کلی هستند. این اصول حاوی قواعدی مشخص و منجز نیستند و بعید است بتوان مخالفت مصوبه‌های دولتی با آن‌ها را استنباط کرد.

در مقابل، بعضی اصول قانون اساسی یا محتوای جزئی و مشخص دارند و یا به‌رغم آن‌که متضمن قواعد کلی هستند اما برای اجرا نیازمند تصویب قوانین عادی نیستند. طبیعی است استناد به این اصول قانون اساسی حتی اگر به تنهایی و بدون استناد به قوانین عادی باشد، اصولاً دچار

۱. نگاه کنید به بند ۶-۳.

ایراد نیست. مصداق اصول نوع اول فوق‌الذکر، اصل ۱۷ قانون اساسی است که روز جمعه را به عنوان تعطیل رسمی هفتگی تعیین کرده و در بعضی آرای دیوان همچون دادنامه ۱۲۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۴ مورد استناد قرار گرفته است. مصداق اصول نوع دوم فوق‌الذکر، اصول ۵۷، ۵۸، ۷۱ و... هستند که بیانگر استقلال قوای سه‌گانه و رئوس وظایف این قوا هستند و در آرای متعدد دیوان همچون دادنامه ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹ مورد استناد قرار گرفته‌اند.

۳. انواع استناد به قانون اساسی در هیأت عمومی دیوان

استناد دیوان به قانون اساسی به یکی از دو شیوه سلبی و ایجابی است. در موارد استناد سلبی به قانون اساسی، به‌رغم این که شاکی به قانون اساسی استناد می‌کند، دیوان، مصوبه موضوع شکایت را مخالف قانون اساسی نمی‌داند. دیوان در این موارد یا همچون دادنامه ۱۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۳ اصلاً در رأی خود به قانون اساسی اشاره نمی‌کند - که به طور ضمنی حاکی از اعتقاد به عدم مخالفت مصوبه موضوع شکایت با قانون اساسی است - یا همچون دادنامه ۱۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۲/۱۵ به عدم مخالفت مصوبه موضوع شکایت با قانون اساسی تصریح می‌کند. در مقابل، دیوان در بعضی موارد همچون دادنامه‌های ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹، ۲۹۷-۳۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۰۹ و ۳۲۶ مورخ ۱۳۸۶/۰۵/۰۷ برای ابطال یک مصوبه دولتی چاره‌ای جز استناد ایجابی به قانون اساسی - به تنهایی یا در کنار قوانین عادی - نداشته است.

۴. موارد رایج استناد به قانون اساسی در هیأت عمومی دیوان

یکی از زمینه‌هایی که دیوان اصولاً نیازمند استناد به قانون اساسی است، مواردی است که قوای سه‌گانه در اختیارات یکدیگر مداخله می‌کنند. دیوان در دادنامه‌هایی همچون ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹، ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹ و ۵۵۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴ برای جلوگیری از مداخله قوا در اختیارات یکدیگر صرفاً به قانون اساسی استناد کرده است. در ضمن، دیوان در بعضی موارد همچون دادنامه‌های ۱۷۱ مورخ ۱۳۷۹/۰۵/۱۶ و ۳۷۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۳ برای جلوگیری از مداخله قوا در اختیارات یکدیگر، در کنار استناد به اصول مشخص قانون اساسی، اشاره‌ای مختصر به قوانین عادی بدون تعیین عنوان قانون و مواد آن کرده است که این موارد را نیز باید متضمن استناد صرف به قانون اساسی محسوب کرد. در مقابل، دیوان در دادنامه‌هایی همچون

۱۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹ و ۴۳۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ برای جلوگیری از مداخله قوا در اختیارات یکدیگر، ضمن استناد به قوانین عادی، به قانون اساسی نیز استناد کرده است. در ضمن، دیوان در موارد بسیار نادر همچون بند «ج» دادنامه ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۱/۰۷/۰۷، برای جلوگیری از مداخله قوا در اختیارات یکدیگر صرفاً به قوانین عادی استناد کرده است.

یکی دیگر از موارد شایع استناد به قانون اساسی در دیوان همچون دادنامه‌های ۵ مورخ ۱۳۸۸/۰۴/۲۸ مورخ ۳۵۰ و ۱۳۸۷/۱۲/۰۴ مورخ ۸۴۱، ۱۳۸۷/۰۹/۲۴ مورخ ۶۳۹، ۱۳۶۳/۰۳/۰۱ استناد به اصول ۱۷۰ و یا ۱۷۳ قانون اساسی است که مبنای اولیه تأسیس دیوان عدالت اداری و بیانگر کلیات صلاحیت این نهاد هستند. البته با توجه به این که دیوان عدالت اداری در چارچوب قوانین مصوب مجلس فعالیت می‌کند و مضمون دو اصل فوق در قوانین حاکم بر دیوان نیز آمده است، استناد دیوان به دو اصل فوق، زائد است.

۵. نقض قاعده مستدل و مستند بودن آرای هیأت عمومی دیوان در استناد به قانون اساسی

نقض قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی در استناد هیأت عمومی دیوان به قانون اساسی، شش جلوه دارد که در ادامه به توضیح آن‌ها می‌پردازیم.

۵-۱. استناد به قانون اساسی بدون تعیین اصول مشخص آن

به طور قطع، آرای متضمن استناد به قانون اساسی بدون اشاره به اصول مشخص این قانون را نمی‌توان مستدل و مستند محسوب کرد. متأسفانه این ایراد هم در استناد ایجابی و هم در استناد سلبی دیوان به قانون اساسی مشاهده می‌شود.

۵-۱-۱. استناد ایجابی به اصول نامشخص قانون اساسی

از موارد نادر استناد ایجابی به قانون اساسی بدون نام بردن از اصول مشخص این قانون، دادنامه ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰ است که در آن بیان شده: «مستنبط از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی، هر زیان‌دیده و متضرر، حق تظلم و طرح دعوی و شکایت دارد.» همان‌طور که دادنامه‌های دیگر دیوان همچون دادنامه ۴۲۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۱۸ گویا است قاعده فوق در اصل ۳۴ قانون اساسی مندرج است.

۲-۱-۵. استناد سلبی به اصول نامشخص قانون اساسی

دیوان در آرای متعدد به صورت سلبی به قانون اساسی استناد کرده است بدون این که به اصول مشخص این قانون اشاره کند. برای مثال، در دادنامه ۹۸ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۱ آمده است: «آیین نامه استرداد حقوق و مزایای زمان تحصیل یا آموزش و دریافت هزینه‌های آموزش و اخذ خسارت مربوط به عدم انجام تعهد از پاسدارانی که تعهد خدمتی خود را انجام نمی‌دهند، در قبال ارائه خدمات و صرف هزینه‌های مربوطه... مغایرتی با قانون اساسی ندارد.»

البته شاید بتوان دادنامه‌های متضمن استناد سلبی به اصول نامشخص قانون اساسی که در مقدمه آن‌ها به اصول قانون اساسی مورد استناد شاکی اشاره شده است را ناقص قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی ندانست؛ هرچند این شیوه صدور رأی، شایسته دیوان نیست. برای مثال، دیوان در رأی خود در دادنامه ۶۶-۲۶ مورخ ۱۳۶۳/۰۴/۱۱ بیان کرد: «تعیین ضوابط مقرر در مصوبه... مخالف اصول قانون اساسی تلقی نمی‌شود.» اما با ملاحظه مقدمه این دادنامه که در شرح شکایت شاکیان بیان می‌کند: «مفاد کلی مصوبه... مخالف دو اصل سوم و سی و سوم قانون اساسی است»، می‌توان نتیجه گرفت رأی دیوان نیز مشعر بر عدم مغایرت مصوبه موضوع شکایت با اصول ۳ و ۳۳ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است دیوان در بعضی موارد همچون دادنامه‌های ۱ مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۶ و ۲۰۹-۲۱۰ مورخ ۱۳۸۹/۰۶/۰۸ با استفاده از عباراتی همچون «مصوبات مورد اعتراض، مغایرتی با اصول قانون اساسی مورد استناد شاکی ندارد»، ایراد فوق را بیشتر قابل اغماض کرده است. همچنین لازم به ذکر است دیوان در بعضی موارد بدون این که صریحاً به قانون اساسی استناد کند، به محتوا و مضمون بعضی اصول قانون اساسی اتکا کرده است. در این موارد نیز چون به طور صریح به قانون اساسی و اصول مشخص آن اشاره نشده است، قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی نقض شده است. برای مثال، دیوان در قسمتی از دادنامه ۷۵ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۰۸ بیان می‌کند: «نظر به این که وضع قاعده آمره موجود یا سالب حق و تکلیف و ایجاد شرایط خاص برخوردار از حقوق قانونی برای اشخاص، اختصاص به حکم مقنن یا مأذون از قبیل قانون‌گذار دارد، بنا بر این بخشنامه... ابطال می‌شود.» همان‌طور که بعضی آرای دیگر دیوان همچون دادنامه ۱۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹ گویا است، قسمت ابتدایی رأی فوق متکی به اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی است که دیوان در این رأی به آن‌ها اشاره نکرده است.

۵-۲. رویه ناهماهنگ در استناد صرف به قانون اساسی

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، استناد صرف به قانون اساسی در دیوان فقط در صورتی مجاز است که در موضوع دعوی، هیچ قانون عادی وجود نداشته باشد. اما رویه دیوان در این زمینه دچار ناهماهنگی است به طوری که در بعضی موارد درخواستی را که صرفاً مبتنی بر نقض قانون اساسی بوده قابل رسیدگی ندانسته (هرچند این موارد نادر هستند) در حالی که در موارد دیگر به چنین درخواست‌هایی رسیدگی کرده و حتی ظاهراً در بعضی موارد به صورت علی‌الرأس صرفاً با استناد به قانون اساسی اقدام به صدور رأی کرده است.

۵-۲-۱. عدم رسیدگی به شکایت مبتنی بر نقض قانون اساسی

برای مثال، در پرونده کلاسه ۸۳/۶۰۶ شاکی بیان کرده بود: «اینجانب مربی آموزشگاه رانندگی می‌باشم که معاونت راهور نیروی انتظامی فارس معذوریت اینجانب را [از ادامه این شغل] طبق آیین‌نامه مصوب وزارت کشور... به دلیل این که از اقلیت‌های مذهبی (بهایی) هستم خواستار شده است، در حالی که در اصل ۴۳، شرایط و امکانات کار برای همه منظور گردیده است». اما دیوان طی دادنامه ۱۰۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۲۷ این شکایت را قابل رسیدگی ندانست و بیان داشت: «به موجب قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی از جهت اعلام مخالفت آن‌ها با احکام اسلامی و یا مغایرت با قانون خاص و مشخص و یا خروج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده قابل اعتراض و رسیدگی در دیوان است. نظر به این که اعتراض شاکی نسبت به مصوبه مورخ ۱۳۶۹/۲/۱۹ وزارت کشور متضمن تحقق و اجتماع کلیه شرایط مقرر در قانون نیست بنابراین اعتراض به کیفیت مطروحه قابل رسیدگی و امعان نظر در دیوان نمی‌باشد».

۵-۲-۲. رسیدگی به شکایت مبتنی بر نقض قانون اساسی

دیوان در موارد متعدد به شکایت‌هایی که صرفاً مبتنی بر نقض قانون اساسی بوده رسیدگی کرده و در بعضی از این موارد همچون دادنامه‌های ۶۶-۲۶ مورخ ۱۳۶۳/۰۴/۱۱ و ۹۸ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۱ با استناد سلبی به قانون اساسی، مصوبه موضوع شکایت را مخالف قانون اساسی

ندانسته و در بعضی موارد دیگر همچون دادنامه‌های ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹ و ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۴ با استناد ایجابی به قانون اساسی، مصوبه موضوع شکایت را به صرف مخالفت با قانون اساسی، ابطال کرده است.

۱- دادنامه ۲۶-۶۶ مورخ ۱۳۶۳/۰۴/۱۱. شاکیان این پرونده فقط به قانون اساسی استناد کرده و ابراز داشتند: «مفاد کلی مصوبه شانزدهمین جلسه شورای آموزش پزشکی کشور... مخالف دو اصل سوم و سی و سوم قانون اساسی است.» دیوان به این شکایت رسیدگی و بیان کرد: «نظر به مفاد بند ۳ و بند ۴ ماده ۱ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی پزشکی مصوب ۱۳۵۲... تعیین ضوابط مقرر در مصوبه شورا... مخالف اصول قانون اساسی تلقی نمی‌شود.»

۲- دادنامه ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۴. در این پرونده صرفاً با استناد به قانون اساسی شکایت شده بود که: «در سال ۱۳۶۹ بخشنامه‌ای مبنی بر انتقال فرزندان اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها پس از قبولی در کنکور از هر دانشگاه به دانشگاه محل خدمت به امضای دو وزیر وقت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و فرهنگ و آموزش عالی رسید که باعث تبعیض و مفسده بسیار شده است... رفع تبعیض در بند ۹ اصل سوم قانون اساسی هم آمده است.» دیوان در تأیید این درخواست بیان می‌دارد: «نظر به اصل استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مادی و معنوی مشابه و یکسان در شرایط مساوی و این که اعطای هر گونه امتیاز به اشخاص بدون وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب، منوط به حکم صریح قانون‌گذار است و این که رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان در تمام زمینه‌های مادی و معنوی به حکم بند ۹ اصل سوم قانون اساسی از وظایف دولت می‌باشد... بخشنامه مورد اعتراض... ابطال می‌شود.»

۳-۲-۵. اقدام علی‌الرأس هیأت عمومی دیوان در استناد صرف به قانون اساسی

دیوان در بعضی موارد همچون دادنامه‌های ۵۵۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴ و ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۸ برای ابطال مصوبه موضوع شکایت به قانون اساسی استناد کرده است در حالی که شاکی، به طور شفاف به قانون اساسی استناد نکرده و یا در مقدمه دادنامه به چنین استنادی اشاره نشده است.

۱. در این پرونده، شاکی به اصلی مشخص از قانون اساسی استناد نکرده، بلکه مصوبه موضوع شکایت را مخالف اصل تفکیک قوه قضاییه از قوه مجریه مذکور در قانون اساسی دانسته است.

برای مثال، در قسمتی از پرونده کلاسه ۸۱/۳۲۳ بدون استناد به قانونی مشخص، از ماده ۲۲ آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی شکایت شده بود که «دخالت صریح قوه مجریه در قوه قضاییه است چراکه قاضی را مکلف کرده تا به صورت خارج از نوبت به پرونده رسیدگی کند» اما دیوان طی دادنامه ۵۵۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴ فقط با استناد به اصول ۵۷ و ۶۱ قانون اساسی رأی به ابطال ماده ۲۲ آیین‌نامه موصوف داد.^۱

۳-۵. رویه ناهماهنگ در استناد به قانون اساسی در صورت وجود قوانین عادی مرتبط با دعوی

همان‌طور که پیش‌تر ملاحظه شد، در مواردی که قانون عادی مرتبط با دعوی وجود دارد، استناد دیوان به قانون اساسی فقط در صورتی مجاز است که با هدف رفع ایراد از قوانین عادی یا به منظور تکمیل و تقویت استناد به قوانین عادی و اقناع بیشتر طرفین دعوی انجام شود و در هر صورت، استناد صرف به قانون اساسی در این موارد، موجه نیست. اما رویه دیوان در چنین مواردی، ناهماهنگ و متناقض است به طوری که در بعضی موارد با استناد به قوانین عادی مرتبط با دعوی، از ابطال مصوبه‌ای که مخالف قانون اساسی به نظر می‌رسد خودداری کرده، در حالی که در بعضی موارد دیگر، از استناد به قوانین عادی مرتبط با دعوی خودداری و صرفاً با استناد به قانون اساسی رأی داده است.

۱-۳-۵. استناد به قانون اساسی و خودداری از استناد به قوانین عادی

دیوان در بعضی موارد با بی‌توجهی نسبت به قوانین عادی مرتبط با دعوی، رأی خود را صرفاً مستند به اصول قانون اساسی کرده است. این شیوه، یکی از مناقشه برانگیزترین عملکردهای دیوان است زیرا حداقل، موجب نقص در مستدل و مستند بودن رأی و در بعضی موارد موجب تردید در درستی رأی و حتی در بعضی موارد موجب صدور رأی اشتباه شده است.

الف- دادنامه ۵۵۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴. در این پرونده از بعضی مواد آیین‌نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱/۰۶/۳۱ هیأت وزیران به دلیل مخالفت با قوانین متعدد شکایت شده بود. دیوان در ابطال ماده ۲۲ این آیین‌نامه فقط با استناد به

۱. برای ملاحظه متن این رأی، نگاه کنید به شماره ۵-۳-۱ (بند الف).

قانون اساسی بیان داشت: «با توجه به مدلول اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران را به قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه تحت نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت تفکیک نموده است و بر استقلال این قوا از یکدیگر تأکید دارد و با عنایت به این که اعمال قوه قضاییه به موجب اصل ۶۱ قانون اساسی به وسیله دادگاه‌های دادگستری انجام می‌گیرد، مفاد ماده ۲۲ آیین‌نامه مورد شکایت مبنی بر تعیین تکلیف برای محاکم قضایی به رسیدگی خارج از نوبت به پرونده‌های مربوط به تخلفات موضوع آیین‌نامه مارالذکر، خارج از حدود اختیارات و خلاف قانون تشخیص می‌گردد.»

این رأی دچار نقص در مستندات قانونی است. در واقع، با توجه به این که طبق ماده یک آیین‌نامه موضوع شکایت، این آیین‌نامه در راستای اجرای قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۱۳۶۰ به تصویب رسیده بود، دیوان باید به مخالفت ماده ۲۲ آیین‌نامه موضوع شکایت با این قانون تصریح می‌کرد. در واقع، اگر قانون فوق‌الذکر رسیدگی خارج از نوبت توسط محاکم قضایی را پیش‌بینی کرده بود، ماده ۲۲ آیین‌نامه موضوع شکایت، دچار ایراد نبود. از این رو، بدون استناد به قانون فوق‌الذکر امکان تأیید درستی یا نادرستی رأی دیوان وجود ندارد و این رأی مستدل و مستند نیست.

ب- دادنامه ۲۵۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۹/۰۶: دیوان در این دادنامه اظهار می‌دارد: «نظر به بند ۳ اصل سوم و اصل سی‌ام قانون اساسی در باب مسئولیت دولت در زمینه تدارک و تأمین وسایل و امکانات لازم برای گسترش و تعمیم آموزش و پرورش رایگان تا پایان دوره متوسطه برای عموم افراد ملت و این که الزام اشخاص به پرداخت بخشی از هزینه‌های آموزشی در سطح مذکور بدون حکم و تجویز قانون‌گذار، مغایر صریح حکم مقرر در اصول مذکور است، بنابراین ماده ۶ اساسنامه مجتمع آموزشی تطبیقی مصوب شورای عالی آموزش و پرورش... ابطال می‌گردد.»

در نقد رأی فوق که منحصراً با استناد به دو اصل قانون اساسی، صادر شده است باید گفت با توجه به این که موضوع شکایت، یک مصوبه شورای عالی آموزش و پرورش بود و در این خصوص، لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۵۸ به تشریح وظایف و اختیارات این شورا پرداخته بود، دیوان حتماً باید در رأی خود به این قانون استناد می‌کرد؛ به ویژه این که طرفین دعوی نیز به این قانون استناد کرده بودند و برداشت‌هایی

متفاوت از آن داشتند. در هر صورت بدون بررسی قانون فوق، نمی‌توان درباره درستی یا نادرستی رأی دیوان اظهار نظر کرد و این رأی مستدل و مستند نیست.

پ- دادنامه ۵۷۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۸: در این پرونده از بعضی مواد آیین‌نامه اجرایی قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۶ به دلیل مخالفت با قانون اساسی و قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۵ شکایت شده بود. اما دیوان برای ابطال ماده ۷ و تبصره ماده ۸ این آیین‌نامه صرفاً با استناد به قانون اساسی بیان داشت: «استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مشابه و یکسان در شرایط مساوی و این که اعطای هرگونه امتیاز به اشخاص بدون وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب، منوط به حکم صریح قانون‌گذار می‌باشد و این که رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان در تمام زمینه‌های مادی و معنوی به حکم بند ۹ اصل سوم قانون اساسی از وظایف دولت است. همچنین به موجب مدلول اصل سی و یکم قانون اساسی، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. بنا بر این... ماده ۷ فصل سوم آیین‌نامه اجرایی فروش خانه‌های سازمانی و تبصره ذیل ماده ۸ که مفهّم تبعیض ناروا می‌باشد مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص گردید».

در انتقاد از این رأی باید گفت چون مصوبه موضوع شکایت، آیین‌نامه اجرایی قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۵ بود، قطعاً رأی دیوان که بدون استناد به این قانون صادر شده است را نمی‌توان مستدل و مستند محسوب کرد. حتی با دقت در قانون فوق‌الذکر می‌توان گفت آیین‌نامه موضوع شکایت، دچار ایراد نبود و نباید ابطال می‌شد. زیرا به موجب قانون فوق‌الذکر، تصمیم‌گیری درباره «شرایط اجرای این قانون» به آیین‌نامه هیأت وزیران واگذار شده بود. بنابراین، اگرچه قانون مزبور «خانواده شهدا، اسراء، مفقودین و جانبازان انقلاب اسلامی و کارکنان دولت (شاعل و بازنشسته) و افراد نظامی و انتظامی» را برای خرید خانه‌های سازمانی، داری اولویت دانسته بود، اما با توجه به عدم وضع معیارهای دقیق تعیین اولویت میان متقاضیان در این قانون و با در نظر گرفتن این که قطعاً تعداد متقاضیان، بیش از تعداد خانه‌های سازمانی قابل فروش بود، هیأت وزیران حق داشت در آیین‌نامه اجرایی این قانون، معیارهایی دقیق برای تعیین اولویت میان متقاضیان وضع کند. از این رو، برای آن که دیوان بتواند ماده ۷ و تبصره ماده ۸ آیین‌نامه موضوع شکایت را ابطال کند باید استدلال‌هایی قوی‌تر در مخالفت آن‌ها با قانون فروش خانه‌های سازمانی و قانون اساسی ارائه می‌داد و صرف استناد به اصول ۳ و ۳۱ قانون

اساسی که متضمن قواعد کلی و اهداف آرمانی «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه» و «داشتن مسکن متناسب برای همه افراد» است، نمی‌توانست توجیه‌کننده رأی فوق باشد.

ت- دادنامه ۳۲۳ مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۳۰: در این پرونده از مصوبه هشتمین جلسه شورای عالی اداری به دلیل مخالفت با قانون اساسی و قوانین عادی شکایت شده بود. اما دیوان برای ابطال بعضی مواد مصوبه مورد نظر فقط به قانون اساسی استناد و بیان کرد: «با عنایت به اصل ۵۷ قانون اساسی در باب تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضاییه از یکدیگر و تأکید بر استقلال قوای عالیه مذکور و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن‌ها به شرح مقرر در اصول قانون اساسی، از جمله اختصاص حق نظارت بر حسن اجرای قوانین به شرح بند ۳ اصل ۱۵۶ به قوه قضاییه و سپردن مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری به سازمان بازرسی کل کشور و این که حدود صلاحیت و اختیارات مراجع قضایی در طریق رسیدگی به تظلمات و شکایات و احقاق حقوق اشخاص در قوانین مربوط تعیین شده و استقلال آن‌ها در امر خطیر قضا، تثبیت گردیده است، بند ۲۹ ماده ۲ مصوبه که نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات را از جمله وظایف و اختیارات استانداران قلمداد کرده خارج از حدود اختیارات شورای عالی اداری در وضع مقررات است».

در ایراد به رأی فوق باید گفت اول، بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی به هیچ‌وجه بیانگر حق انحصاری قوه قضاییه برای نظارت بر اجرای صحیح قوانین نیست چنان که به عنوان مثال، شورای نگهبان در نظریه شماره ۴۶۸ مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ حق نظارت رئیس جمهور بر قانون اساسی را تأیید کرد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۹). از این‌رو، قوانینی متعدد در زمینه حق نظارت مقام‌های مافوق اداری بر عملکرد کارکنان زیرمجموعه‌شان و نیز رسیدگی مراجع اداری به تخلف‌های ایشان به تصویب رسیده است. به عنوان مثال، می‌توان به قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و آیین‌نامه اجرایی آن اشاره کرد. بنا بر این، نمی‌توان گفت بند ۲۹ ماده ۲ مصوبه موضوع شکایت که نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات در دستگاه‌های اداری هر استان را جزء وظایف و اختیارات استاندار دانسته، با بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی مبنی بر حق نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین، متعارض است.

دوم، نقص در استناد به قوانین عادی در رأی فوق سبب نتیجه‌گیری اشتباه دیوان شده است. در واقع، مصوبه موضوع شکایت بر مبنای تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه به تصویب رسیده بود و

بند «ب» تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه یکی از وظایف شورای عالی اداری را تعیین «نحوه نظارت بر عملکرد مدیران» توسط استانداران اعلام کرده بود و از این رو، بند ۲۹ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری کاملاً منطبق بر این قانون بود. به همین جهت می توان گفت استناد صرف دیوان به اصول ۵۷ و ۱۵۶ قانون اساسی و عدم توجه به قوانین فوق، سبب نتیجه گیری اشتباه شده است.

۲-۳-۵. استناد به قوانین عادی معارض با قانون اساسی

بر خلاف رویه مناقشه برانگیز مذکور در بند قبل، دیوان در بعضی موارد همچون دادنامه های ۶۶-۲۶ مورخ ۱۳۶۳/۰۴/۱۱ و ۱۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۲/۱۵ به رغم اعتقاد شاکی مبنی بر مخالفت مصوبه موضوع شکایت با قانون اساسی، به درستی با اتکا به قوانین عادی مرتبط با دعوی، از اعلام مخالفت مصوبه موضوع شکایت با قانون اساسی خودداری کرده است. برای مثال، در پرونده کلاسه ۸۷/۳۶۷ از بخشنامه مدیر عامل صندوق بیمه اجتماعی روستاییان که دریافت مستمری توسط بازماندگان بیمه شده متوفی را به شرایطی همچون سابقه پرداخت حق بیمه برای مدتی مشخص منوط کرده بود، به دلیل مخالفت با اصل ۲۹ قانون اساسی شکایت شده بود. دیوان طی دادنامه ۱۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۲/۱۵ در رد این شکایت بیان کرد: «اعتراض شاکی... متضمن اعلام مغایرت آن با مواد خاصی از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نمی باشد و بخشنامه مزبور نیز مغایرتی با مدلول اصل ۲۹ قانون اساسی ندارد، بنابراین موردی برای ابطال بخشنامه در حد مورد اعتراض باقی نیست.»

در تأیید رأی فوق باید گفت به رغم این که اصل ۲۹ قانون اساسی «برخورداری از تأمین اجتماعی» را «حقی همگانی» اعلام کرده و بخشنامه موضوع شکایت، قطعاً مخالف عمومیت این اصل بود، اما قوانین ایران از جمله قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، متضمن بهره مندی همه افراد از تأمین اجتماعی نیستند و از این رو، امکان ابطال بخشنامه موضوع شکایت به صرف مخالفت با اصل آرمانی ۲۹ قانون اساسی وجود نداشت.

۴-۵. استناد به قانون اساسی در موارد غیر لازم

دیوان در بعضی موارد به صورت موازی به قوانین عادی و قانون اساسی استناد کرده است،

در حالی که در آن موارد، استناد صرف به قوانین عادی برای نتیجه‌گیری دیوان کافی بوده است. همچنین دیوان در بعضی موارد علاوه بر استناد به مواد مشخص قوانین عادی، به بعضی اصول قانون اساسی که منشأ آن مواد قانونی و یا متضمن محتوای آن مواد هستند نیز استناد کرده است. می‌توان گفت استناد به قانون اساسی در موارد فوق‌الذکر، غیر لازم و زائد است.

برای مثال، دیوان در دادنامه ۱۲۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۴ بیان می‌کند: «به موجب اصل هفدهم قانون اساسی، تعطیل رسمی هفتگی، روز جمعه است و بر مبنای ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، ساعات کار کارمندان دولت چهل و چهار ساعت در هفته تعیین شده است و به موجب تبصره ۳ ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه دستگاه‌های اجرایی استان موظف‌اند ساعات کار خود را در شش روز هفته تنظیم کنند... [بنابراین] مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان البرز... مبنی بر استمرار تعطیلی روزهای پنجشنبه... ابطال می‌شود».

در نقد رأی فوق باید گفت چون مصوبه موضوع شکایت، موجب تعطیلی دو روز در هفته (پنجشنبه و جمعه) شده بود، قطعاً مخالف تبصره ۳ ماده ۸۷ قانون مدیریت خدمات کشوری بود و استناد به این قانون برای ابطال آن کفایت می‌کرد و استناد به اصل ۱۷ قانون اساسی لازم نبود.

۵-۵. استناد به اصول متفاوت قانون اساسی در پرونده‌های مشابه

دیوان در بعضی پرونده‌هایی که موضوع شکایت در آن‌ها مشابه است، به گونه‌ای متفاوت به اصول قانون اساسی استناد کرده است. اگرچه اصولاً نتیجه‌گیری دیوان در این دادنامه‌ها دچار ایراد نیست، اما رویه ناهمگون فوق نیز مناسب به نظر نمی‌رسد. برای مثال، می‌توان به دادنامه‌های ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹، ۵۵۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴ و ۳۷۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۳ اشاره کرد که در آن‌ها دیوان مصوبه‌های دولتی متضمن دخالت قوه مجریه در قوه قضاییه را ابطال کرده است با این تفاوت که در دادنامه اول، به اصل ۵۷، در دادنامه دوم به اصول ۵۷ و ۶۱ و در دادنامه سوم به اصول ۵۷، ۶۱ و فصل یازدهم قانون اساسی استناد کرده است.

۵-۶. نقص در استناد به قانون اساسی و استدلال‌های دیوان

ایراد اخیر یک ایراد ماهوی است؛ یعنی شیوه استناد دیوان به قانون اساسی دچار ایراد نیست،

بلکه به نظر می‌رسد استنباط دیوان از اصول قانون اساسی دچار ایراد است. یکی از این موارد که قبلاً مورد نقد قرار گرفت، استنباط «حق انحصاری قوه قضاییه برای نظارت بر حسن اجرای قوانین» از بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی است. یکی دیگر از اصول قانون اساسی که منجر به استنباط‌های اشتباه دیوان و کم‌توجهی این مرجع به قوانین عادی و بعضاً نتیجه‌گیری اشتباه شده است، اصل ۷۳ قانون اساسی است که بیان می‌کند: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان، در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کنند نیست.» اشتباه دیوان این است که تفسیر مقام‌ها و نهادهای حکومتی از قوانین حوزه فعالیت‌شان را مخالف این اصل دانسته است.

یکی از مشهورترین و پردامنه‌ترین پرونده‌ها در این زمینه، پرونده کلاسه ۸۱/۶۲ است که در آن از یک بخشنامه مدیر کل کارگزینی کارکنان قضایی قوه قضاییه شکایت شد. بخشنامه مذکور با اتکا به قانون نقل و انتقال دوره‌ای قضات مصوب ۱۳۷۵، قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷ را شامل قضات ندانسته بود. هیأت عمومی دیوان طی دادنامه ۲۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۰۸/۰۴ این بخشنامه را ابطال و در تبیین آن اظهار کرد: «تفسیر قانون و دایره و قلمرو شمول آن از وظایف و اختیارات اختصاصی مقنن و به مجلس شورای اسلامی مربوط می‌باشد، بنابراین نظریه اداره کل کارگزینی کارکنان قضایی قوه قضاییه در مقام تبیین و تفسیر عدم شمول مزایای مندرج در ماده ۲ قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده در مورد قضات، خارج از حدود اختیارات تشخیص داده می‌شود.»

در نقد این رأی باید گفت هر نهاد حکومتی موظف است در راستای اجرای وظایف و اختیارات خود، قوانین حوزه کاری خود را تفسیر کند و همچنین موارد نسخ و تخصیص این قوانین را تشخیص دهد. در ضمن، طبیعی است ادارات کل نهادهای حکومتی، صالح‌ترین مراجع در سطح آن نهادها برای تفسیر قوانین مرتبط با آن‌ها هستند، زیرا علاوه بر در اختیار داشتن افراد متخصص برای تفسیر قوانین، می‌توانند با ابلاغ بخشنامه‌های تفسیری، زمینه ایجاد هماهنگی در اجرای قوانین را در تمام ادارات زیرمجموعه خود فراهم کنند.

از طرف دیگر، نهادهای حکومتی چاره‌ای غیر از عمل به تفسیر شخصی خود یا تفسیر ادارات مرکزی خود ندارند و نمی‌توانند در همه موارد، تفسیر مجلس را از قوانین درخواست کنند. از این رو، اگر هیأت عمومی دیوان، بخشنامه تفسیری اداره مرکزی یک نهاد حکومتی را

ابطال کند، زمینه اجرای متفاوت آن قانون را در ادارات زیرمجموعه آن نهاد فراهم می‌کند. راه حل درست این است که اگر از یک بخشنامه تفسیری شکایت شد، هیأت عمومی دیوان با اختیار برآمده از اصل ۷۳ قانون اساسی، ضمن ارائه تفسیر قضایی از قوانین مربوط، بخشنامه تفسیری موضوع شکایت را با تفسیر خود مطابقت دهد و بر این اساس تصمیم بگیرد آیا آن بخشنامه تفسیری، مخالف قانون است یا نه.

در هر صورت، ضعف در استدلال‌های ارائه‌شده در رأی فوق سبب صدور دستورالعمل‌های مشابه توسط مقام‌های قوه قضاییه و طرح شکایت مشابه دیگر در هیأت عمومی دیوان شد. اما هیأت عمومی دیوان در پاسخ به شکایت اخیر نیز با استدلالی ناقص مشابه دادنامه فوق‌الذکر، طی دادنامه ۱۵۰۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۴ دستورالعمل‌های موضوع شکایت را ابطال کرد.

استنباط اشتباه هیأت عمومی دیوان نه تنها سبب تکرار موضوع در هیأت عمومی دیوان شد، بلکه سبب شد همچنان شکایاتی در این موضوع در شعب دیوان مطرح شود. در یکی از این شکایات‌ها، شعبه دوم تشخیص دیوان ضمن اشاره تلویحی به ایراد فوق، استدلال‌هایی کامل در عدم شمول قضات در قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی ارائه داد که نه تنها جای خالی این استدلال‌ها را در آرای هیأت عمومی دیوان نشان می‌دهد، بلکه شاهدهی است بر صحت محتوای بخشنامه‌هایی که هیأت عمومی دیوان آن‌ها را ابطال کرده بود.

شعبه دوم تشخیص دیوان در دادنامه ۱۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۵ این‌گونه نظر داد: «نظر به این که صدور دادنامه ۲۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۸/۴ از هیأت عمومی دیوان به آن معنی نیست که قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷ شامل حال قضات هم می‌گردد، بلکه مفاداً دلالت بر آن دارد که صدور بخشنامه ۳۳۴۸۱... خارج از حدود اختیارات مقام صادرکننده آن تشخیص گردیده است... نظر به این که... در قانون جذب مصوب سال ۱۳۶۷ صراحتاً از جهت شمولیت آن به قضات اشاره‌ای نگردیده بلکه در ماده ۴ آن نسبت به کسانی که موظف به انجام وظیفه در منطقه محروم و دورافتاده و مناطق جنگی می‌باشند تعیین تکلیف شده و با تصویب قانون نقل و انتقال دوره‌ای قضات مصوب ۱۳۷۵... امتیاز خاصی... برای بهره‌مندی آن عده از قضات که در مناطق خاصی انجام وظیفه می‌نمایند قائل شده است... اجابت خواسته شاکی... مقدور نخواهد بود.»

لازم به ذکر است آرای ضعیف فوق‌الذکر هیأت عمومی دیوان، سبب شد بر خلاف دادنامه فوق‌الذکر شعبه دوم تشخیص دیوان، بعضی شعب دیوان، قضات را مشمول قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی بدانند^۱ و نهایتاً هیأت عمومی دیوان در این خصوص رأی وحدت رویه ۵۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۰۳ را که به نوعی پذیرش اشتباه در آرای پیشین بود صادر و در آن بیان کرد: «به صراحت ماده یک قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷، پرداخت فوق‌العاده جذب و نگهداری به سبب خدمت در نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی، به مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۳/۳/۵ تجویز شده است و تعمیم حکم مزبور به قضات دادگستری که مشمول مقررات استخدامی خاص و از جمله قانون نقل و انتقال دوره‌ای قضات مصوب ۱۳۷۵ و برخوردار از امتیازات مقرر در ماده ۴ قانون اخیرالذکر به واسطه خدمت در واحدهای قضایی درجه ۲ و ۳ می‌باشند، جواز قانونی ندارد.»

نتیجه‌گیری

«مستدل و مستند بودن آرای قضایی» یکی از پذیرفته‌شده‌ترین اصول حقوقی حاکم بر هر مرجع قضایی و شبه‌قضایی است و می‌توان آن را یکی از نتایج اصل برائت و همچنین یکی از پیش‌شرط‌های اجرای عدالت در حل و فصل قضایی اختلاف‌ها دانست. این قاعده نه تنها از ابتدا تا کنون جزئی از قوانین آیین دادرسی ایران بوده بلکه اهمیت آن سبب شده است اصل ۷۸ متمم قانون اساسی مشروطیت و اصل ۱۶۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این قاعده تأکید کنند. از این رو، طبیعی است مراجع حل اختلاف شبه‌قضایی و اداری و در رأس آن‌ها دیوان عدالت اداری نیز ملزم به رعایت قاعده فوق هستند.

با وجود این، هیأت عمومی دیوان در بعضی موارد از رعایت این قاعده در زمان استناد به قانون اساسی، غفلت کرده و یا از آن طفره رفته است. آنچه در ابتدا جلب توجه می‌کند این است که به‌رغم اختلاف نظر شدید حقوقدانان و نهادهای حکومتی در امکان استناد مراجع قضایی به قانون اساسی، هیأت عمومی دیوان از ابتدای تأسیس تاکنون در موارد متعدد به قانون اساسی استناد کرده است و حتی نظریه مورخ ۱۳۹۰/۰۵/۲۵ شورای نگهبان در فرایند تصویب

۱. برای مثال، دادنامه ۱۳۵۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۰۴ شعبه ۲۰ دیوان.

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مشعر بر رد مصوبه مجلس شورای اسلامی مبنی بر شمول «قانون اساسی» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مانع از ادامه این رویه نشده است. اما با فرض پذیرش صلاحیت هیأت عمومی دیوان برای استناد به قانون اساسی، این استناد باید در چارچوب شرایط مشخص و برآورنده قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی باشد. اما بررسی رویه هیأت عمومی دیوان حاکی از موارد متعدد استناد به قانون اساسی بدون توجه به ضوابط فوق است. در مجموع، مواردی که استناد هیأت عمومی دیوان به قانون اساسی از نظر رعایت قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی، دچار ایراد است، عبارت‌اند از: ۱- استناد به قانون اساسی بدون تعیین اصول مشخص آن؛ ۲- رویه ناهماهنگ در استناد صرف به قانون اساسی؛ ۳- رویه ناهماهنگ در استناد به قانون اساسی در صورت وجود قوانین عادی مرتبط با دعوی؛ ۴- استناد به قانون اساسی در موارد غیر لازم، ۵- استناد به اصول متفاوت قانون اساسی در پرونده‌های مشابه؛ ۶- نقض در استناد به قانون اساسی و استدلال‌های دیوان.

در ضمن، بررسی رویه هیأت عمومی دیوان حاکی از این است که عدم رعایت قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی موجب صدور آرای تردیدآمیز و حتی اشتباه شده است. از این رو، با توجه به پیامدهای منفی نقض قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی توسط هیأت عمومی دیوان و با در نظر گرفتن این که هیأت عمومی دیوان، مرجع منحصر به فرد شکایت از مصوبه‌های دولتی است و تصمیماتش تحت نظارت هیچ مرجع دیگر نیست، به حق می‌توان انتظار داشت که برای رعایت دقیق قاعده مستدل و مستند بودن آرای خود، بیشتر تلاش کند؛ زیرا پیامدهای رأی اشتباه هیأت عمومی دیوان در ابطال یا عدم ابطال یک مصوبه دولتی محدود به فرد شاکی نیست و می‌تواند گروهی زیاد از مردم را تحت تأثیر قرار دهد.

منابع

کتاب‌ها

- آگاه، وحید، (۱۳۸۹)، *حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۸۸-۱۳۶۱)*، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- شعبانی، قاسم، (۱۳۷۳)، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: انتشارات اطلاعات.
- قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل، (۱۳۷۷)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۵)، *فلسفه حقوق*، ج ۲، چاپ سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۹)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چاپ هفتاد و ششم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۶۹)، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، ج ۶، چاپ اول، تهران: انتشارات سروش.
- مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۷۷)، *ادله اثبات دعوی*، چاپ چهارم، تهران: انتشارات پایدار.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (۱۳۸۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات (۱۳۸۰-۱۳۵۹)*، چاپ اول، تهران: چاپخانه سروش.

مقاله‌ها

- ایزانلو، محسن، (۱۳۸۲)، «آزادی بیان در حقوق اساسی ایران»، در: کاتوزیان، ناصر و همکاران، *آزادی اندیشه و بیان*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- تقی‌زاده، جواد و همکاران، (۱۳۹۵)، «صیانت از قانون اساسی توسط قضات محاکم با تأکید بر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی»، *مجله مطالعات حقوقی*، دوره هشتم، شماره ۱.
- تیلا، پروانه، (۱۳۸۳)، «تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری»، *مجله پژوهش‌های حقوقی*، سال سوم، شماره ۵.
- جلالی، محمد و سعیدی روشن، حمیده، (۱۳۹۵)، «نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۹۴.
- دیانی، عبدالرسول، (۱۳۸۰)، «ترتیب دلایل بین مستندات حکم قاضی/قسمت اول»، *مجله دادرسی*، شماره ۳۰.

- دیانی، عبدالرسول، (۱۳۸۱)، «مستندات رأی قاضی/قسمت اول»، *مجله دادرسی*، شماره ۳۳.
- دیانی، عبدالرسول، (۱۳۸۱)، «مستندات رأی قاضی/قسمت پایانی»، *مجله دادرسی*، شماره ۳۵.
- دیانی، عبدالرسول، (۱۳۸۱)، «مستندات رأی قاضی/قسمت دوم»، *مجله دادرسی*، شماره ۳۴.
- رحمت‌اللهی، حسین و شیرزاد، امید، (۱۳۹۳)، «حق بر محیط زیست سالم در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، *دوفصلنامه مطالعات حقوق بشر/اسلامی*، سال سوم، شماره ۶.
- فلاح‌زاده، علی محمد و ابریشمی‌راد، محمدامین، (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»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال سوم، شماره ۹.
- کدخدایی، عباسعلی و ویژه، محمدرضا، (۱۳۸۸)، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، در: *معاونت آموزشی پژوهشی دیوان عدالت اداری و دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی (واحد تهران مرکز)*، *مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی (واحد تهران مرکز).
- ویژه، محمدرضا و کتابی رودی، احمد، (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیردولتی (مطالعه موردی مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی)»، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی قضایی*، شماره ۶۵.

آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

- دادنامه ۱ مورخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۶.
- دادنامه ۱۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۲/۱۵.
- دادنامه ۱۰۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸.
- دادنامه ۱۰۵۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۲۷.
- دادنامه ۱۱۰ مورخ ۱۳۷۳/۰۹/۱۹.
- دادنامه ۱۱۹ مورخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۴.
- دادنامه ۱۲۱۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۴.
- دادنامه ۱۵۰۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۴.
- دادنامه ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۴.
- دادنامه ۱۷۱ مورخ ۱۳۷۹/۰۵/۱۶.
- دادنامه ۱۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۳.

- دادنامه ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹.
- دادنامه ۱۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۱۹.
- دادنامه ۲۰۹-۲۱۰ مورخ ۱۳۸۹/۰۶/۰۸.
- دادنامه ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰.
- دادنامه ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۱/۰۷/۰۷.
- دادنامه ۲۵۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۹/۰۶.
- دادنامه ۲۶-۶۶ مورخ ۱۳۶۳/۰۴/۱۱.
- دادنامه ۲۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۰۸/۰۴.
- دادنامه ۲۹۷-۳۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۰۹.
- دادنامه ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۸.
- دادنامه ۳۲۳ مورخ ۱۳۷۸/۰۸/۳۰.
- دادنامه ۳۲۶ مورخ ۱۳۸۶/۰۵/۰۷.
- دادنامه ۳۵۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۴/۲۸.
- دادنامه ۳۷۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۳.
- دادنامه ۴۲۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۱۸.
- دادنامه ۴۳۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸.
- دادنامه ۴۶۰ مورخ ۱۳۸۳/۰۹/۲۲.
- دادنامه ۵ مورخ ۱۳۶۳/۰۳/۰۱.
- دادنامه ۵۰ مورخ ۱۳۶۷/۰۳/۲۳.
- دادنامه ۵۵۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴.
- دادنامه ۵۷۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۸.
- دادنامه ۵۹۳ مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۰۳.
- دادنامه ۶۳۹ مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۲۴.
- دادنامه ۷۵ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۰۸.
- دادنامه ۸۴۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۰۴.
- دادنامه ۹۰ مورخ ۱۳۶۹/۰۳/۲۹.
- دادنامه ۹۸ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۱.

قوانین و مقررات

- آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۶۵/۰۹/۱۲.
- آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۴.
- آیین نامه اجرایی قانون فروش خانه‌های سازمانی، مصوب ۱۳۶۶/۰۲/۰۹.
- آیین نامه اجرایی قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۲۴.
- آیین نامه چگونگی تأمین امنیت اجتماعات و راهپیمایی‌های قانونی، مصوب ۱۳۸۱/۰۶/۳۱.
- طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۲۸.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۲۴.
- قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)، مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱.
- قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴.
- قانون بازسازی نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۰۵.
- قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰.
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۲.
- قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴.
- قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵/۰۳/۰۹.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۶۵/۱۲/۲۵.
- قانون فروش خانه‌های سازمانی، مصوب ۱۳۶۵/۰۷/۰۱.
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸.
- قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۰۹.
- لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش، مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۲۷.
- متمم قانون اساسی مشروطیت، تأیید شده ۱۳۲۵/۰۸/۲۹.

