

نقد و توجیه رویه قضایی

نقد رأی وحدت رویه شماره ۴۵۰-۴۴۹

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

نتیجه ای باطل بر مبنایی باطل



مرتضی قیصری

وکیل دادگستری و کارشناس ارشد حقوق تجاری اقتصادی بین المللی

mortazagheisari@yahoo.com



آرزو سلیمانی

وکیل دادگستری و کارشناس ارشد حقوق خصوصی

arezu_soleymani@yahoo.com

پیشگفتار*

معقول و منطقی است هنگامی که قانونی وضع می شود نام آن به خواننده نشان دهد قانونگذار در پی چه بوده، چه هدفی را دنبال می کرده و برای حل چه مشکلی به وجود آمده است و نظایر آن. اما پژوهشی ساده نشان می دهد که قانونگذار کشور ما در این راه گام نهاده است. برای نمونه اگر به قانونی که در این نوشتار پایه بحث است نگاه کنیم، نه شهروند عادی و نه حقوق دان نمی تواند با نگاه به عنوان و تیتیر این قانون به آسانی متوجه شود که قانونگذار در پی چه بوده است. مسئله در همین جا پایان نمی پذیرد. همین اشکال و ایراد در تفسیر اراده قانونگذار نیز با ما خواهد بود. چه قانونگذاری که حتی در گزینش نام کم سلیقگی به خرج داده بعید است متنی نوشته باشد خالی از ابهام. این دیدگاه را، یعنی توجه به نام قانون که از اصول لفظی تفسیر است، با خود داشته باشیم و کاوشگرانه قوانین دیگر را نیز بنگریم. فراتر از آن تعدد قانونگذاری است و تورم قانون در کشورمان که بارها در این باره سخن گفته شده است و نیازی به دوباره گویی نیست. پس سرگردانی بین عام و خاص را دست کم در بخش عمده قانونگذار موجب و بانی است. شاید چالش و سنجش هایی که در این گونه نوشتارها می آید افزون بر کمک به دستگاه قضایی، قانونگذار را نیز راهنما باشد تا مثلاً اگر نام قانون برایش اهمیت نداشت، از این پس بداند واژه واژه تیتیر و عنوان نیز بس مهم است.

*پیشگفتار این مطلب به قلم علی صابری، دبیر بخش نقد و توجیه رویه قضایی است.

◀ نقد رأی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با صدور رأی وحدت رویه‌ای موجبات قطع حمایت‌های قضایی کارشناسان حقوقی سازمان‌های دولتی را فراهم نموده است. این حمایت‌های قضایی به موجب ماده واحده قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح مصوب ۱۳۷۶ و آیین‌نامه اجرایی آن قانون مصوب ۱۳۷۹ برقرار گردیده بود. در اجرای

◀ آیا دیوان عدالت

اداری با اصول تفسیر

لفظی قانون بیگانه

بوده یا با آگاهی

کامل بر آن، از آن

در گذشته و پایه

دیگری برای تفسیر و

کشف اراده قانونگذار

به کار گرفته است؟

اگر چنین است این

پایه و مبنا چیست و

کدام است؟

ضوابط و مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری لغو گردید. همچنین در ماده ۱۲۷ این قانون کلیه مقررات عام و خاص مغایر با آن نسخ شد.

اما در سال ۱۳۸۸ قانونگذار اقدام به تصویب قانون اصلاح قانون حمایت قضایی^۱ مصوب ۱۳۷۶ نمود. به این صورت که: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» بعد از عبارت «سازمان‌های دولتی» مندرج در ماده واحده قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح - مصوب ۱۳۷۶/۷/۲۹ - افزوده می‌گردد».

به این ترتیب در سال ۱۳۸۸ قانونگذار ضمن ابقای ماده واحده قانون حمایت قضایی مصوب سال ۱۳۷۶ مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را نیز به لیست حمایت‌های قضایی اضافه نمود. این اصلاح آخرین اراده قانونگذار را در بقای ماده واحده سال ۱۳۷۶ به خوبی نشان می‌دهد. به عبارت دیگر قانونگذار نهاد پرداخت حمایت قضایی را نه تنها برای سازمان‌های دولتی بلکه برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز ابقاء نمود و این نشان از عدم نسخ قانون حمایت قضایی سال ۱۳۷۶ توسط قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ دارد.

با این حال بعضی از شعب دیوان عدالت اداری حتی با وجود قانون اصلاحی سال ۱۳۸۸ اقدام به صدور آرای نمودند که به موجب آن، این نوع پرداخت‌ها قطع گردید. استدلال این شعب مبنی بر این بود که صرف اضافه شدن عبارت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به ماده واحده قانون اصلاح قانون حمایت قضایی سال ۱۳۸۸ به معنای ابقاء و احیای ماده واحده حمایت قضایی سال ۱۳۷۶ نبوده و قانونگذار صرفاً این حمایت‌ها را برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برقرار کرده است. استدلال این شعب برخلاف فلسفه وضع حمایت قضایی و منطوق و اراده قانونگذار در وضع قانون سال ۱۳۸۸ است. اما در مقابل بعضی دیگر از شعب دیوان عدالت اداری قانون اصلاح قانون حمایت قضایی مصوب ۱۳۸۸ را احیاکننده و ابقاکننده قانون سابق دانستند و آرای در جهت استحقاق و جواز پرداخت حمایت قضایی به کارشناسان حقوقی سازمان‌های دولتی صادر نمودند.

۱. قانون حمایت قضایی اختصاصی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح

از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۶، که توسعه دامنۀ شمول قانون به مؤسسه عمومی غیردولتی را تجویز کرده است، دلالت بر احیای قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح مصوب سال ۱۳۷۶ نسبت به مشمولان قانون خدمات کشوری را ندارد تا دلیل بر عدول از احکام قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه اصل حمایت قضایی و پرداختی‌های موضوع ماده ۶۸ قانون مذکور را داشته باشد. باتوجه به مراتب فوق و با لحاظ وجود حکم خاص در قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح مواد ۱۲۷ و ۸۸ و ۷۸ و ۶۸ الزام دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری به پرداخت فوق‌العاده جذب کارشناسان حقوقی موضوع آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت قضایی از کارکنان دولت و نیروهای مسلح مصوب سال ۱۳۷۹ هیأت وزیران و جاهت قانونی ندارد و آرای صادرشده به غیر وارد دانستن شکایت به شرح مندرج در گردش کار صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری -
محمدجعفر منتظری»

این رأی از حیث استدلال دارای ایرادهای حقوقی و اصولی است و مغایر با اصول حقوقی صادر گردیده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به اراده قانونگذار مبنی بر بقای حق دریافت حمایت قضایی در قانون سال ۱۳۸۸ توجه ننموده است، قانون لاحقی که بیان‌کننده خاص بودن

درنهایت به علت صدور آرای مختلف در یک موضوع و از شعب مختلف دیوان مسئله در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح گردید که منجر به صدور رأی وحدت‌رویه شماره ۴۵۰-۴۴۹ مورخه ۱۳۹۳/۴/۱ شد. رأی صادره به شرح ذیل آمده:

«... نظر به اینکه اولاً: مطابق ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در دستگاه‌های مشمول قانون کلیه مبنای پرداخت باید مطابق ضوابط و مقررات فصل دهم صورت پذیرد. ثانیاً: طبق ماده ۶۸ قانون مذکور علاوه بر پرداخت‌های موضوع ماده ۶۵ و تبصره‌های آن و ماده ۶۶ که حقوق ثابت تلقی شده، پرداخت فوق‌العاده‌هایی در ده بند به کارمندان مشمول قانون قابل پرداخت اعلام گردیده و در هیچ‌یک از این بندها عنوان فوق‌العاده جذب حمایت قضایی پیش‌بینی نشده است. ثالثاً: در ماده ۸۸ قانون مزبور فقط برای کارمندان حمایت قضایی پیش‌بینی شده درحالی که به موجب ماده واحده حمایت قضایی از کارکنان دولت و پرسنل نیروهای مسلح مصوب ۱۳۷۶ برای کارمند و ورثه او حمایت قضایی پیش‌بینی شده که با یکدیگر مغایرت دارند. رابعاً: باتوجه به اینکه در ماده ۱۲۷ قانون صدرالذکر صراحتاً کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر آن لغو شده است، لذا حکم ماده ۸۸ قانون مذکور به دلیل آنچه که ذکر شد، حکم ماده واحده قانون حمایت قضایی مصوب سال ۱۳۷۶ و آیین‌نامه اجرایی آن را برای مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری لغو کرده است، ولی حکم مذکور در ماده واحده قانون حمایت قضایی در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که مشمول قانون مذکور نیستند، حاکم خواهد بود و قانون اصلاح قانون حمایت قضایی

و برخلاف مقررات فوق‌الذکر و همچنین مخالف صریح قانون اصلاح قانون حمایت قضایی مصوب ۱۳۸۸ می‌باشد.

❖ پی‌نوشت

راستی آیا دیوان عدالت اداری با اصول تفسیر لفظی قانون بیگانه بوده یا با آگاهی کامل بر آن، از آن در گذشته و پایه دیگری برای تفسیر و کشف اراده قانونگذار به کار گرفته است؟ اگر چنین است این پایه و مبنای چیست و کدام است؟ از سوی دیگر آیا دستگاه‌های اجرایی مانند آنچه در متن بدان اشاره شده است اثر قانونی در زمان را می‌شناسند. یادآور می‌شویم که آرای وحدت‌رویه به عنوان تفسیر قانون در حکم قانون است و نه قانونگذاری جدید^۲ به نظر می‌رسد در این بخش نیز بحث اثر قانون در زمان در دید مقامات مجری قرار نگرفته یا اگر هم گرفته، بر اصول و قواعدی تکیه کرده‌اند که بیرون از آگاهی حقوق‌دانان است و بدان دسترسی نیست. ■

موضع اجرای آن است. تمامی مقدماتی که در این رأی بیان گردیده اضافی و زاید است. استدلال هیأت عمومی دیوان، بر عدم توجه به اراده قانونگذار در ماده واحد سال ۱۳۸۸ استوار است، نتیجه‌ای باطل بر مبنایی باطل. نکته قابل توجه دیگر اینکه بعضی از سازمان‌های دولتی مانند گمرک، در اقدامی عجیب بعد از صدور این رأی وحدت‌رویه اقدام به قطع حمایت‌های قضایی (که به موجب قانون و آرای سابق دیوان برقرار شده بود) کردند. اقدامی که کاملاً مخالف با مفاد ماده ۸۹ قانون قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. این ماده اثر احکام وحدت‌رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را نسبت به آینده محقق می‌داند و بیان می‌کند که رأی وحدت‌رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ناقض آرای که قبلاً صادر گردیده است نخواهد بود. اقدام سازمان‌های دولتی در قطع حمایت قضایی که به موجب قانون و آرای سابق دیوان به کارشناسان قضایی تعلق می‌گرفت، غیرقانونی

۲. رگ دیوان عالی کشور یکسان‌ساز رویه یا قانونگذار علی صابری، مجله مدرسه حقوق، ش ۱۱۵