

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۲۹

فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع

شبه قضایی «تأملی بر یک رأی»

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۸/۰۱

خبرالله پروین^۱؛ حسین آینه نگینی^۲

چکیده

مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی ایران، نظارت قضایی بر آرای صادره از مراجع شبه قضایی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. سوالی که راجع به این صلاحیت دیوان عدالت اداری در این مقاله بررسی شد، این بود که باتوجه به اشکال مختلف مراجع شبه قضایی از بُعد تشکیلاتی - سازمانی، حدود و قلمروی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای این مراجع چگونه تبیین می شود؟ بررسی های انجام شده حاکی از این نکته بود که نظارت قضایی بر آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی، فارغ از اینکه این مراجع با عضویت قاضی تشکیل شوند یا بدون عضویت قاضی، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد؛ مگر آنکه این صلاحیت دیوان، مستند به قانون، تحدید شده باشد. بر این مبنای رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که رسیدگی به شکایت از آرای هیأت های مستشاری دیوان محاسبات و محکمه تجدیدنظر این نهاد را خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته، مغایر با قانون است.

کلیدواژه‌گان: مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، هیأت های مستشاری دیوان محاسبات، محکمه تجدیدنظر.

۱. استاد حقوق عمومی، دانشگاه تهران: khparvin@yahoo.com

۲. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، (نویسنده مسئول): hosseinayene69@gmail.com

مقدمه

مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱، رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در عداد صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری احصا شده است. همچنان که این مهم در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز در شمار صلاحیت دیوان عدالت اداری تفریر شده بود؛ اما آنچه از فحوا و سیاق مواد پیش‌گفته درباره صلاحیت دیوان عدالت اداری استخراج و استنباط می‌شود؛ صلاحیت این نهاد در رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات مراجع شبه‌قضایی است (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۱۳ و طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۸۲ و یزدان‌مهر، ۱۳۹۴: ۱۳۱). عنوان مراجع شبه‌قضایی، همچنان که از ظاهر این واژه نیز استنباط می‌شود؛ بر نهادها و مراجعی اطلاق می‌گردد که با وجود صلاحیتی ماهیتاً قضایی، در بعد ساختاری - سازمانی نه در بدنه قوه قضائیه، بلکه در بدنه سایر نهادها و به صورت خاص قوه مجریه، ایجاد شده و فعالیت می‌کنند. فارغ از تعدد و شمار زیاد این مراجع در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ترکیب اعضای تشکیل‌دهنده این مراجع در همه موارد، همگن و یکسان نیست. بر همین مبنا، در برخی آرای وحدت‌رویه دیوان، رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرای برخی از این مراجع با این استدلال که این نهادها دارای عضو قاضی هستند، خارج از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شده است. بر این اساس، ضرورت را این یافتیم تا در این مقاله، ضمن تبیین حدود و شمول صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای انواع مراجع شبه‌قضایی، رویه یادشده دیوان نیز بررسی گردد. بر این مبنا، سوال اصلی این نوشته چنین است که باتوجه به اشکال مختلف مراجع شبه‌قضایی از نظر اعضای تشکیل‌دهنده، صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای این مراجع چگونه تبیین و تعریف شده است؟ در پاسخ به پرسش مطرح‌شده، آنچه به ذهن متبادر می‌شود، این است که باتوجه به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه‌قضایی، فارغ از ساختار و اعضای تشکیل‌دهنده آنها، در صلاحیت دیوان قرار دارد.

۱. به منظور رعایت اختصار در ادامه مقاله به جای عبارت: «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، از علائم اختصاری «ق.ت.آ.د.د.ع.ا» استفاده خواهد شد.

۲. به منظور رعایت اختصار در ادامه مقاله به جای عبارت «دیوان عدالت اداری»، از واژه «دیوان» استفاده خواهد شد.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۳۱

بنابراین، در این مقاله تلاش بر آن است تا با شیوه توصیفی - تحلیلی و با استفاده از قوانین، مقررات و اسناد موجود، به سوال مطرح شده پاسخ دهیم. به منظور یافتن پاسخ مسأله مطرح شده، در فصل اول این مقاله ضمن تبیین جایگاه مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی ایران، سعی بر آن است که مبتنی بر شیوه تشکیل مراجع شبه قضایی، تقسیم بندی منسجمی از این مراجع معرفی نماییم تا در فصل دوم با تکیه بر یافته های فصل اول، ضمن تشریح صلاحیت تعریف شده برای دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی، به صورت موردی، یکی از آرای هیأت عمومی دیوان راجع به این موضوع نقد و بررسی گردد.

۱. جایگاه اساسی و اشکال مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی ایران

باتوجه به اینکه بسیاری از مراجع شبه قضایی به موجب قوانین عادی ایجاد شده اند؛ به منظور بررسی مبانی و شیوه رسمیت یافتن این نهادها در نظم حقوق اساسی ایران، در قسمت اول این بخش، جایگاه اساسی مراجع شبه قضایی در قانون اساسی و نظرهای شورای نگهبان بررسی خواهد شد و در قسمت دوم این بخش نیز به تبیین اقسام مراجع شبه قضایی از بعد ساختاری پرداخته می شود.

۱-۱. جایگاه مراجع شبه قضایی در قانون اساسی و معیار اعتبار آرای این مراجع

مستند به اصول متعدد قانون اساسی و به صورت خاص اصل ۳۴، بند اول اصل ۱۵۶ و اصل ۱۵۹ مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد در نظام حقوقی ایران، قوه قضائیه و دادگاه های دادگستری است. با این حال، رسیدگی به بخشی از دعاوی و شکایات افراد در نظم کنونی حقوق ایران، در صلاحیت مراجعی خارج از قوه قضائیه، معروف به مراجع شبه قضایی قرار گرفته است. توجه به کلیت قانون اساسی، حاکی از این مطلب است که عمده مراجع شبه قضایی که در نظم حقوق کنونی ایران با عملکردی ماهیتاً قضایی فعالیت دارند؛ در هندسه قانون اساسی، فاقد جایگاه و مأمّن حقوقی هستند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۸۰). بر این اساس، سؤالی که به ذهن متبادر می شود این است که آیا فعالیت این مراجع که روز به روز نیز بر شمار آنها افزوده می شود، با قانون اساسی و صلاحیت تعریف شده برای قوه قضائیه مغایرت ندارد؟ موضوع دیگری که بررسی آن می تواند در مباحثات اساسی اعتبار آراء و نظرهای این مراجع در حقوق ایران راهگشا باشد، کنکاشی در مبانی استدلالی شورای نگهبان راجع به جایگاه این مراجع در عرض قوه قضائیه و فلسفه و شیوه به رسمیت شناختن آنها در قوانین موضوعه است.

همچنان که ذکر شد، قانون اساسی در اصول متعددی، شیوه و ساختار رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد را مشخص نموده و این مهم را در صلاحیت ارکان مختلف قوه قضائیه اعم از دادگاه های عمومی و

دادگاه‌های اختصاصی قرار داده است؛ بنابراین، پر واضح است که قرار دادن رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص در صلاحیت نهادهایی خارج از قوه قضائیه، امری مغایر با قانون اساسی و فاقد مأمّن و جایگاه اساسی در نظام حقوقی ایران است. با این وجود، تأملی بر رویه شورای نگهبان در تأیید جایگاه اساسی این مراجع در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، حاکی از آن است که شورای نگهبان با این استدلال و چشم‌انداز که آرای مراجع شبه‌قضایی در نهایت توسط یک مرجع قضایی (عمدتاً دیوان عدالت اداری) مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد، تشکیل این مراجع را مغایر با قانون اساسی ندانسته و جایگاه این مراجع را در نظم حقوقی کشور به رسمیت شناخته است. به دیگر سخن، هرگاه مجرای شکایت از آرای این مراجع در دادگاه‌های دادگستری و مراجع قضایی مفتوح باشد؛ این شرط سبب می‌شود تا همچنان اصول قانون اساسی راجع به حق دادخواهی در دادگاه و صلاحیت قوه قضائیه در رسیدگی به دعاوی و شکایات افراد، مخدوش نشود. بر این اساس، بررسی اندیشه شورای نگهبان در این حوزه، حاکی از آن است که این نهاد تا حدی وجود و ایجاد مراجع شبه‌قضایی در نظم حقوقی کشور را فاقد ایراد نمی‌داند که خدشه‌ای به حق دادخواهی افراد در رجوع آنها به دادگاه و دادگستری وارد نکند. از جمله شواهد این رویکرد شورا، می‌توان به تبصره ۲ ماده ۲۲ مصوبه «لایحه جرائم رایانه‌ای» مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که مقرر می‌کند: «کارگروه (کمیته) موظف است به شکایات راجع به مصادیق پالایش (فیلتر) شده رسیدگی و نسبت به آنها تصمیم‌گیری کند. رأی کارگروه (کمیته) قطعی است.»^۱ شورای نگهبان در بررسی این لایحه، با این استدلال که شکایات مطرح‌شده در کمیته موضوع این تبصره، قابل شکایت در دادگاه نیست؛ متن یاد شده را مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی دانسته است.^۲

مؤید دیگر این نکته، نظر شماره ۴۳۰۶ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۹ شورای نگهبان در مورد مصوبه «طرح قانونی دیوان محاسبات کشور» مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی است. در این نظر، شورای نگهبان

۱. مستند به صدر ماده ۲۲ لایحه کمیته ذکر شده در تبصره یاد شده مرکب از «وزیر یا نماینده وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، ارتباطات و فناوری اطلاعات، اطلاعات، دادگستری، علوم، تحقیقات و فناوری، فرهنگ و ارشاد اسلامی، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس سازمان صدا و سیما و فرمانده نیروی انتظامی، یک نفر خبره در فناوری اطلاعات و ارتباطات به انتخاب کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی و یک نفر از نمایندگان عضو کمیسیون قضائی و حقوقی به انتخاب کمیسیون قضائی و حقوقی و تأیید مجلس شورای اسلامی» تشکیل شده است.

۲. بند ۷ نظر شماره ۳۱۷۷۷/۳۰/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۶ شورای نگهبان: «در تبصره (۲) ماده (۲۲)، چون شکایاتی که در کارگروه «کمیته» رسیدگی می‌شود، قابل شکایت در دادگاه نیست؛ مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.» (پژوهشکده شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲، ص ۱۴۴)

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۳۳

مقرر می‌کند «مواد ۲۷، ۲۹، ۳۱ و تبصره آن، ۳۲ و تبصره‌هایش، ۳۳، ۳۵، ۳۶ و صدر ماده ۳۷ و ماده ۳۸ که اشعار می‌دارد هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات بر اساس مقررات حقوقی رسیدگی کرده و به جبران خسارت وارده یا پرداخت مطالبات دولت رأی می‌دهند و تجدیدنظر و اعاده دادرسی نیز در همان هیأت‌های مستشاری به عمل می‌آید و سرانجام، رأیشان قطعی و لازم‌الاجراست؛ چون این نوع رسیدگی و اظهارنظر، امر قضایی است، با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی مغایر می‌باشد.»^۱ با این شرح که مرجع تجدیدنظر از رأی هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات در تبصره ماده ۳۱ این مصوبه،^۲ هیأتی مرکب از ۵ نفر از مستشاران دیوان به انتخاب رئیس دیوان تعیین شده بود. شاهد مثال دیگر این موضوع، بند ۱۵ نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۴/۱۱/۱۳۸۲ شورای نگهبان راجع به «طرح نظام صنفی کشور» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان در این نظر خود، قطعی و لازم‌الاجرا دانستن نظر هیأت‌عالی نظارت را خلاف موازین شرعی و مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ اعلام کرده است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۴۹۲). با ذکر این نکته که مستند به ماده ۵۳ این مصوبه، هیأت مذکور مرکب از وزیر بازرگانی (به عنوان رئیس هیأت)، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر کشور، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر دادگستری، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر صنایع و معادن، فرماندهی نیروی انتظامی کشور، شهردار تهران، رئیس شورای اصناف کشور و رؤسای مجامع امور صنفی شهرستان تهران، تشکیل شده بود.^۳

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره اول (خرداد ۱۳۵۹ تا خرداد ۱۳۶۳)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰، صص ۱۹۷-۱۹۶
۲. ماده ۳۱ مصوبه مجلس راجع به طرح قانونی دیوان محاسبات کشور که در مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۸ «ماده ۳۱- آرای هیأت‌های مستشاری ظرف بیست‌روز از تاریخ ابلاغ، از طرف محکوم‌علیه یا دادستان قابل تجدیدنظر است. مرجع تجدیدنظر منحصرأ به موارد اعتراض رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید. رأی صادره قطعی است.
- تبصره - مرجع رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر هیأتی مرکب از ۵ نفر از مستشاران دیوان محاسبات کشور است که از طرف رئیس دیوان انتخاب می‌گردند. هر یک از اعضای هیأت تجدیدنظر که در پرونده مطروح، سابقه رأی داشته باشد؛ در رسیدگی تجدیدنظر حق شرکت نخواهد داشت. انتخاب رئیس هیأت تجدیدنظر به عهده رئیس دیوان محاسبات کشور خواهد بود.
۳. البته باید به این نکته نیز توجه داشت که ترکیب اعضای این هیأت، مستند به ماده ۵۳ این مصوبه ماده ۵۳- هیأت عالی نظارت با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:
 - الف - وزیر بازرگانی (رئیس هیأت)
 - ب - وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی
 - ج - وزیر کشور
 - د - وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
 - ه - وزیر دادگستری

شاهد مثال دیگر این مسأله، بند ۷ نظر شماره ۲۷۲۹۵/۳۰/۸۷ مورخ ۲۲/۳/۱۳۸۷ شورای نگهبان درباره «لایحه اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث»، مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان در این اظهار نظر خویش مقرر کرده است که: «در تبصره ماده (۱۷) قطعی، قلمداد نمودن رأی کمیسیون موضوع این ماده، مغایر اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی شناخته شد. ...» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۷۳۷) با این شرح که صدر این تبصره کمیسیون موضوع نظر شورا را مرکب از یک نفر قاضی با معرفی رئیس دادگستری محل، یک نفر کارشناس بیمه با معرفی اتحادیه (سندیکای) بیمه‌گران ایران، تأیید بیمه مرکزی ایران و یک نفر کارشناس رسیدگی به تصادفات با معرفی پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی، معرفی کرده بود.

بر این اساس، سیری در رویه شورای نگهبان درباره این موضوع، حاکی از این است که آنچه شورا را مجاب به تأیید جایگاه مراجع شبه قضایی در نظم حقوقی ایران کرده است؛ عدم ممنوعیت اعتراض از نظرها و آرای این مراجع در دادگستری و محاکم هست. به دیگر سخن از دیدگاه شورای نگهبان، ایجاد این مراجع،

و - وزیر امور اقتصادی و دارایی

ز - وزیر صنایع و معادن

ح - فرماندهی نیروی انتظامی کشور

ط - شهردار تهران

ی - رئیس شورای اصناف کشور

ک - رؤسای مجامع امور صنفی شهرستان تهران

۱ - ماده ۱۷ - در حوادث رانندگی منجر به خسارت مالی، پرداخت خسارت به صورت نقدی و با توافق زیان دیده و شرکت بیمه مربوط صورت می‌گیرد. در صورت عدم توافق طرفین در خصوص میزان خسارت قابل پرداخت، شرکت بیمه موظف است وسیله نقلیه خسارت دیده را در تعمیرگاه مجاز و یا تعمیرگاهی که مورد قبول زیان دیده باشد، تعمیر کند و هزینه‌های تعمیر را تا سقف تعهدات مالی مندرج در بیمه‌نامه مذکور پرداخت نماید.

تبصره - در صورتی که اختلاف از طرق مذکور حل و فصل نشود؛ موضوع بدون رعایت تشریفات آیین دادرسی در کمیسیون حل اختلاف تخصصی، مرکب از یک نفر قاضی با معرفی رئیس دادگستری محل، یک نفر کارشناس بیمه با معرفی اتحادیه (سندیکای) بیمه‌گران ایران و تأیید بیمه مرکزی ایران و یک نفر کارشناس رسیدگی به تصادفات با معرفی پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. رأی این کمیسیون، قطعی و لازم‌الاجراء است. ضوابط مربوط به نحوه تشکیل این کمیسیون‌ها و سایر مقررات مربوط توسط وزارت دادگستری و با همکاری بیمه مرکزی ایران و نیروی انتظامی تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد رسید. با اصلاح عبارت به این صورت که «و رأی این کمیسیون قطعی و ظرف بیست (۲۰) روز قابل اعتراض در دادگاه‌های عمومی است. ضوابط مربوط به نحوه تشکیل این کمیسیون‌ها توسط وزارت دادگستری و با همکاری بیمه مرکزی ایران و نیروی انتظامی تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد رسید.» عبارت، مورد تأیید شورای نگهبان قرار می‌گیرد.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۳۵

تا زمانی مغایر قانون اساسی نیست که ایجاد این مراجع منجر به تحدید یا مسدود شدن حق دادخواهی افراد در قوه قضائیه و دادگستری نگردد؛ در غیر این صورت، ایجاد این مراجع در نظم حقوقی ایران مخدوش است.

در پایان این بخش باید به این نکته نیز اشاره کرد که شورای نگهبان در همه مواضع، مبنای یاد شده راجع به رسمیت این مراجع را مراعات نکرده است. با این توضیح که برخی قوانین مصوب که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده‌اند؛ در ترتیبات رسیدگی مقرر برای مراجع شبه قضایی ایجاد شده در این قوانین - اگرچه مسیر دادخواهی در قوه قضائیه مسدود شده است - با ایراد اساسی شورا مواجه نشده است. از جمله این موارد می‌توان به تبصره ماده ۵۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز اشاره کرد.^۱ توضیح آنکه، مستند به تبصره یادشده آرای صادره از شعب سازمان تعزیرات حکومتی در مورد پرونده‌های قاچاق، قابل شکایت در هیچ مرجع قضایی اعم از دیوان نیست؛ در صورتی که مستند به تبصره ۱ ماده ۸ شعب بدوی سازمان، فاقد عضو قاضی بوده و صدر ماده ۵۰ این قانون، آرای شعب بدوی تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق با ارزش کمتر از بیست میلیون ریال را قطعی خوانده است. متن تبصره یادشده نیز آرای شعب تعزیرات اعم از بدوی و تجدیدنظر در موضوع قاچاق را غیرقابل اعتراض و شکایت قضایی دانسته است. البته هر آینه پیداست که وجود مثال‌های نقضی از این دست، نمی‌تواند رویکرد کلی شورای نگهبان راجع به این موضوع را مخدوش سازد.

۲-۱. اقسام مراجع شبه قضایی بر مبنای اعضای تشکیل دهنده

مراجع شبه قضایی همچنان که از عنوانشان پیداست، به مراجعی اطلاق می‌شود که اگرچه ماهیت فعالیتشان قضایی است؛ اما از منظر سازمانی - ساختاری، نه در بدنه قوه قضائیه، بلکه در دل قوا و نهادهای دیگر و به صورت خاص، قوه مجریه تعریف شده‌اند. برخی نویسندگان مراجع شبه قضایی را مراجعی قانونی تعریف کرده‌اند که وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از تخلفات اداری واحدهای دولتی یا مأموران آنها یا تخلفات

۱. ماده ۵۰ - آرای شعب بدوی تعزیرات در مورد قاچاق کالا و ارز که ارزش آنها کمتر از بیست میلیون (۲۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال باشد، قطعی است. در سایر موارد، آرای شعب؛ ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ با درخواست محکوم علیه قابل تجدیدنظرخواهی است.

تبصره ۱ - جهت تجدیدنظرخواهی در شعب تعزیرات حکومتی، مطابق قانون آیین دادرسی کیفری است.

تبصره ۲ - آرای صادره از شعب تعزیرات حکومتی در مورد پرونده‌های قاچاق کالا و ارز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نیست.

اشخاص غیردولتی از ضوابط و مقررات مربوط و یا رسیدگی به اختلاف بین اشخاص را برعهده دارند (مولایی، ۱۳۹۳: ۵۸).

فارغ از اختلاف در تعریف این نهادها، ساختار و شیوه فعالیت این مراجع که عموماً عناوینی چون کمیسیون یا هیأت و گاه دادگاه اداری بر آنها اطلاق می‌شود؛ در نظام حقوقی ایران از فراوانی و تعدد زیادی برخوردار است. اگرچه مراجع شبهقضایی را می‌توان از ابعاد و بر اساس معیارهای مختلفی تقسیم کرد؛^۱ اما به منظور تبیین موضوع در این بخش، آشکال این کمیسیون‌ها در نظم حقوقی ایران را از بعد اعضای تشکیل دهنده، از نظر می‌گذرانیم. فارغ از اینکه مراجع شبهقضایی در ساختار سازمانی، چه قوه و نهادی تعریف شده باشند؛ به مراجع شورایی و فردی تقسیم می‌شوند. با این توضیح که برخی از مراجع شبهقضایی متشکل از چند عضو و در قالب شورا تشکیل می‌شود و برخی دیگر، صرفاً با یک عضو ایجاد شده‌اند. از جمله کمیسیون‌های نوع اول می‌توان به کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها (مرکب از نماینده وزارت کشور، یک نفر از قضات دادگستری و یکی از اعضای شورای شهر) و هیأت‌های تشخیص کارگر و کارفرما (مرکب از نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، یک نفر نماینده کارگران و یک نفر از مدیران صنایع) اشاره کرد. به‌عنوان نمونه، از مراجع انفرادی نیز می‌توان به شعب بدوی رسیدگی به قاچاق سازمان تعزیرات حکومتی اشاره کرد که مستند به تبصره ۱ ماده ۸ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی^۲ از یک رئیس تشکیل می‌شوند.

علاوه بر این، نهادهای شبهقضایی شورایی ممکن است واجد عضو قاضی باشند، مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، یا اینکه بدون عضو قاضی تشکیل شوند، مانند هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری که مستند به ماده ۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری از سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل تشکیل می‌شوند.

۱. به منظور مطالعه اقسام مراجع شبهقضایی رجوع کنید به: نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سیدشهاب‌الدین موسی‌زاده (۱۳۹۶)، آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع شبهقضایی در حقوق اداری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره‌های ۷۷ و ۷۸، صص ۲۰۶-۲۰۳ و ۲۱۱-۲۰۹.

۲. ماده ۸- به منظور رسیدگی و صدور رأی راجع به تخلفات موضوع قانون تعزیرات حکومتی در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها، شعبی تحت عنوان شعبه‌های رسیدگی به تعزیرات حکومتی تشکیل خواهد شد. شعب مزبور شامل شعبه‌های بدوی و تجدیدنظر است.

تبصره ۱- شعب بدوی با حضور یک نفر رئیس تشکیل می‌گردد.

تبصره ۲- شعب تجدیدنظر با حضور یک نفر رئیس و دو نفر عضو تشکیل می‌گردد، جلسه شعبه با حضور دو نفر رسمیت یافته و آرای صادره با دو رأی موافق، معتبر و لازم‌الاجرا خواهد بود.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه‌قضایی ۳۷

فراتر از این تقسیم، مراجع شبه‌قضایی شورایی که واجد عضو قاضی هستند، بر مبنای جایگاه و موقعیت عضو قاضی به دو گروه تقسیم می‌شوند. با این شرح که در برخی از این مراجع، نظر و رأی فرد قاضی، تعیین‌کننده بوده است و نظر سایر اعضا، جنبه مشورتی دارد. در گروه دیگری از این مراجع، نظر و رأی عضو قاضی نیز از ارزشی برابر با سایر اعضا برخوردار بوده است و رأی کمیسیون بر مبنای نظر اکثریت صادر می‌شود. به عنوان شاهد مثال گروه اول این تقسیم‌بندی، می‌توان به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی اشاره کرد که مستند به تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری^۱ با عضویت یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل می‌شود و مستند به بخش اخیر این تبصره، رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌شود. کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها را نیز می‌توان به عنوان شاهد مثال گروه دوم این تقسیم‌بندی قرار داد. توجه به تقسیم‌بندی صورت گرفته، حاکی از تأیید این قاعده در نظم حقوقی ایران است که رأی قاضی، برابری مفهومی با رأی قضایی ندارد؛ بنابراین، نمی‌توان همه آرای صادره از طرف قضات را رأی قضایی دانست. در تمییز رأی قاضی از رأی قضایی می‌توان گفت که در نظام حقوقی ایران، رأی را می‌توان موصوف به وصف قضایی دانست که نه تنها از سوی قاضی منصوب صادر شده است؛ بلکه این رأی در ساختار دادگاه و قوه قضائیه و مبتنی بر اصول بنیادین دادرسی منصفانه از جمله اصل استقلال قاضی انشأ و صادر شده باشد؛ بنابراین، برای شناسایی یک رأی به عنوان رأی قضایی، علاوه بر ملاک شخصی، یعنی صدور از سوی فرد قاضی، ملاک سازمانی یعنی صدور در بدنه دستگاه قضا و ملاک ماهوی یعنی مراعات اصول اساسی و بنیادین دادرسی نیز لازم است. بر این اساس، آرای صادر شده از کمیسیون‌های قوه مجریه و یا هر نهاد خارج از قوه قضائیه، اگرچه توسط فرد قاضی صادر شده باشد؛ صرفاً رأی قاضی بوده و نمی‌توان این آرا را متصف به وصف قضایی دانست.

۱. وزارت نیرو مکلف است برای رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است.

۲- صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی و نقد رأی شماره ۱۷۰ هیأت عمومی این نهاد

بند ۲ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا همچون اخلاف خود در قوانین سابق مربوط به دیوان (ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰)، رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی را بدون استثناء در صلاحیت دیوان قرار داده است.^۱ علاوه بر اطلاق این بند که مؤید صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی است؛ استثنای مقرر در ذیل این ماده نیز مثبت این برداشت است. قانون‌گذار در ذیل ماده یاد شده و در مقام بیان استثنائات صلاحیت شعب دیوان، تنها آراء و تصمیمات مراجع قضایی (دادگاه‌ها شامل: دادگاه عمومی، دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح و سایر مراجع قضایی دادگستری) را از شمول صلاحیت شعب دیوان خارج دانسته است.^۲ بنابراین، قانون‌گذار در تبیین استثنائات صلاحیت دیوان در این بعد، نه به شاخص فردی (صدور رأی از سوی قاضی)، بلکه به شاخص و معیار سازمانی و ساختاری توجه نموده و شکایت از آراء و تصمیمات نهادهای قضایی را از شمول صلاحیت شعب دیوان، مستثنی دانسته و آراء و تصمیمات قضات را مستثنی ندانسته است.

توجه به مطالب پیش گفته، حاکی از پذیرش این عقیده است که شکایت از آراء و نظرهای همه کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی، فارغ از اعضای تشکیل‌دهنده این مراجع و صلاحیت مقرر برای آنها، در شمول صلاحیت دیوان قرار دارد؛ مگر آنکه موردی با تصویب قانون از شمول صلاحیت دیوان مستثنی شود. موضوعی که در رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان نیز مورد اشاره قرار گرفته است.^۳ باوجود همه این مطالب، این موضوع در برخی آرای دیوان، نقض شده است. بر این اساس در ادامه به بررسی و تحلیل رأی شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیأت عمومی دیوان که در مقام وحدت رویه بین

۱. ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ... ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها ...».

۲. تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: «تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.»

۳. رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان: «حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (بند ۲ ماده ۱۰ کنونی) مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آراء قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها است؛ مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنی شده باشد. ...».

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۳۹

شعب دیوان صادر شده است و مبتنی بر آن، رسیدگی به شکایت از آرای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات و محکمه تجدیدنظر این نهاد را خارج از صلاحیت شعب دیوان دانسته است، می‌پردازیم. بررسی آراء شعب دیوان که در نهایت منجر به صدور این رأی وحدت رویه شده است، حاکی از آن است که عمده استدلال‌های شعب دیوان در مورد عدم پذیرش شکایت از آرای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات به قرار زیر است^۱:

۱. مقدمه: الف - ۱- شعبه هجدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۶۲۳/۸۲ موضوع شکایت آقای مظفر بهرامی به طرفیت، هیأت مستشاری دوم دیوان محاسبات کشور به خواسته اعتراض به رأی مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۸ دیوان محاسبات کشور به شرح دادنامه شماره ۲۶۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ چنین رأی صادر نموده است؛ نظر به اینکه رأی مورد شکایت توسط حاکم شرع منصوب از طرف ریاست قوه قضائیه صادر گردیده و تبصره ۲ بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، آراء و تصمیمات صادره از ناحیه مقامات قضائی را قابل اعتراض در دیوان ندانسته، فلذا شکایت معنونه را غیر وارد تشخیص و قرار رد آن صادر می‌گردد. الف - ۲- شعبه سوم تجدیدنظر در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۵۹/۸۳ موضوع تقاضای تجدیدنظر آقای مظفر بهرامی نسبت به دادنامه شماره ۲۶۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ به شرح دادنامه شماره ۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۱/۲۲ چنین رأی صادر نموده است، شاکه اشعار داشته، تخلفات مصرحه در رأی هیأت دوم مستشاری دیوان محاسبات که موجبات محکومیت وی گردیده، از جمله برداشت‌های حساب مربوط به طرح‌های آماده‌سازی سازمان ملی زمین و مسکن کردستان در سنوات مورد بحث تحت تصدی وی نبوده، لیکن مرجع مذکور، این شکایت را قابل طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری ندانسته با التفات به منطوق مواد ۱۶ و ۱۹ قانون و مقررات دیوان محاسبات کشور، رأی مبحث‌عنه از ناحیه هیأت سه نفر مستشاری اصدار یافته که با کیفیت مطروحه قطعیت یافته تلقی می‌شود، نه رأی موضوع ماده ۲۸ قانون مارالذکر که از ناحیه حاکم شرع دیوان محاسبات صادر شده باشد که مورد شکایت مشمول بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری بوده و تأکید ماده ۲۵ و تبصره ۲ ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات در ارسال پرونده‌هایی که واجد اوصاف جزایی است به مرجع قضایی دادگستری، حکایت از قابلیت شکایت آرای هیأت مذکور در دیوان عدالت اداری می‌باشد؛ بنابراین، با رد ایراد معنونه از ناحیه اداره حقوقی مرجع یاد شده و احراز صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این شکایت درخصوص ماهیت شکایت مطروحه ... ضمن فسخ دادنامه بدوی، حکم به ورود شکایت شاکه و رسیدگی به موضوع در هیأت هم‌عرض مستشاری دیوان محاسبات کشور اعلام می‌دارد. ب - شعبه دوم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۴۶۹/۷۹ موضوع شکایت آقای محمد نیک‌بخت به طرفیت دیوان محاسبات کشور به خواسته اعتراض به رأی مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱ هیأت مستشاری به شرح دادنامه شماره ۲۱۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۶ باتوجه به ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات و به‌استناد ماده ۲۱ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قرار رد شکایت را صادر و اعلام نموده است. ج - شعبه ششم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۱۹۵/۷۹ موضوع شکایت آقای سیدحسن امیری به طرفیت دیوان محاسبات کشور به خواسته نقض رأی به شرح دادنامه شماره ۱۲۱۱ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۲ موضوع خواسته را خارج از شمول ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری دانسته و قرار رد خواسته شاکه را صادر نموده است. د - شعبه هفدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۳۳۱/۸۰ موضوع شکایت آقای محمود جعفری به طرفیت دیوان محاسبات کشور به خواسته ابطال رأی شماره ۲/۱۴۲۶ مورخ ۱۳۷۷/۴/۲۰ هیأت مستشاری به شرح دادنامه شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۷ باتوجه به اینکه، رسیدگی به اعتراض به آرای صادره از هیأت‌های مستشاری در صلاحیت هیأت تجدیدنظر می‌باشد و در رأی هیأت تجدیدنظر، یک نفر قاضی منتخب ریاست قوه قضائیه قرار دارد؛ بنابراین، رسیدگی به شکایت را خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص و قرار رد شکایت را صادر نموده‌اند. ه - شعبه بیستم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۵۱۹/۸۳ موضوع شکایت آقای علیرضا قدیری به طرفیت دادسرای دیوان محاسبات به خواسته اعتراض به رأی مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۶ به شرح دادنامه شماره ۲۹۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ و باتوجه به تبصره یک ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور که مرجع رسیدگی را حاکم شرع منتخب شورای قضایی اعلام

- صدور رأی از سوی قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه (در محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات).
 - استثنا شدن رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات مقامات قضایی در تبصره ۲ بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰).
 - شکایت‌پذیر بودن آرای هیأت‌های مستشاری در محکمه تجدیدنظر که یکی از اعضای آن قاضی دادگستری می‌باشد.
 - آراء و تصمیمات قضایی در دیوان قابل شکایت نیست.
- هیأت عمومی دیوان نیز در مقام صدور رأی وحدت رویه با این استدلال که:
- رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازات اداری در صلاحیت هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات می‌باشد؛
 - شکایت‌پذیر بودن آرای هیأت‌های مستشاری در محکمه تجدیدنظر که قاضی در آن عضویت دارد؛
- آرای هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر، دیوان محاسبات را خارج از مصادیق مراجع اختصاصی اداری، و در نتیجه، غیرقابل شکایت در دیوان دانسته است.

نموده، حکم به رد شکایت شاکی صادر و اعلام داشته است. و- شعبه چهارم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۷۹۱/۸۲ موضوع شکایت آقای عبدالله بهرامی به طرفیت دیوان محاسبات کشور به خواسته نقض رأی هیأت سوم مستشاری به شرح دادنامه شماره ۳۰۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۷ و باتوجه به اینکه آراء و تصمیمات قضایی قابل شکایت در دیوان نمی‌باشد؛ بنابراین قرار رد دادخواست را صادر نموده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور رؤسا و مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آراء به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیأت عمومی

سابق عبارات ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر مستقر در آن در باب رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازات‌های اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به رأی هیأت‌های مستشاری توسط محکوم‌علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور در تبصره آن ماده به عضویت حاکم شرع به انتخاب ریاست قوه قضائیه و دو نفر از مستشاران به عنوان کارشناس و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع فوق‌الذکر و نوع وظایف و مسئولیت‌های آنها، مفید انصراف تصمیمات و آرای قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری مقرر در بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری است و با این کیفیت، دادنامه‌های شماره ۲۱۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۶ شعبه دوم، شماره ۳۰۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۷ شعبه چهارم، شماره ۱۲۱۱ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۲ شعبه ششم، شماره ۱۱۲۷ مورخ ۱۳۸۰/۷/۱۷ شعبه هفدهم، شماره ۲۹۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ شعبه بیستم که نتیجتاً متضمن صدور قرار رد اعتراض شاکی به لحاظ عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به این قبیل اعتراضات است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت دوم ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی‌ربط در موارد مشابه، لازم‌الاتباع است.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۴۱

چنانکه ذکر شد منطوق بند ۲ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. همچون بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که قانون حاکم در زمان صدور این رأی بوده است؛ رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما را در صلاحیت شعب دیوان قرار داده است. استفاده از واژه «مانند» در این ماده حاکی از تمثیلی بودن مصادیق یاد شده در این بند از ماده می‌باشد. اگرچه مقنن، فهرست مراجع مندرج در بند ۲ ماده ۱۰ یادشده (بند ۲ ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵) را به صورت حصری احصا نکرده است؛ اما این موضوع به آن معنا نیست که بتوان هر مرجعی را در شمار مصادیق ذکر شده در این بند قرار داد و در نتیجه، صلاحیت دیوان عدالت اداری را بر آنها گستراند. بر این مبنا به منظور تبیین شمول و حدود صلاحیت دیوان در بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده (بند ۲ ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵) باید ممیزاتی ارائه کرد تا بر مبنای آن، راجع به صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای سایر کمیسیون‌ها و هیأت‌هایی که در شمار موارد مصرح در این بند قرار ندارند، اظهار نظر کرد. توجه به قواعد حاکم بر مراجع مصرح در این ماده، نشان‌دهنده این موضوع است که همه این مراجع به عنوان مرجع حل اختلاف بوده است و مهم‌تر اینکه از نظر شکلی - سازمانی در ذیل تشکیلات قوه قضائیه جای ندارند. بر این مبنا این مراجع اگرچه در محتوا و ماهیت اقدام به انجام مسئولیت قضایی می‌کنند؛ اما از نظر سازمانی، مرجع قضایی محسوب نمی‌شوند؛ مراجعی که در زبان حقوقی به عنوان مراجع شبه قضایی شناخته می‌شوند. بر این اساس، بند ۲ ماده یاد شده (بند ۲ ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵) رسیدگی به شکایت از آراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی را در صلاحیت دیوان قرار داده است.

مضاف بر این، بر مبنای تبصره ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. (تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵)، می‌توان امور قضایی را به دو دسته قضایی محض و شبه قضایی تقسیم کرد. به این معنی که برخی تصمیمات و آراء، نه تنها در محتوا و ماهیت، واجد وصف قضایی بوده است؛ بلکه مرجع صادرکننده این تصمیمات نیز از نظر سازمانی در ذیل تشکیلات قوه قضائیه قرار دارد؛ در مقابل، همچنان که ذکر شد در تصمیمات شبه قضایی، اگرچه ماهیت تصمیم اتخاذ شده، قضایی است؛ اما مرجع تصمیم‌گیر و صادرکننده رأی، از نظر تشکیلاتی در ذیل قوه قضائیه تعریف نمی‌شود. به دیگر سخن، اگرچه در تصمیمات شبه قضایی نیز فرایند تشخیص موضوع، انطباق موضوع بر قواعد و احکام قانونی و در نهایت، اتخاذ تصمیم طی می‌شود، اما قرار نگرفتن این مراجع در ذیل تشکیلات قوه قضائیه و در نتیجه، بی‌پهره ماندن این مراجع از امتیازاتی چون

استقلال دادرس و... مانع از آن است تا تصمیمات این مراجع را همسنگ با آرای دادگاه‌های دادگستری و تصمیم محض قضایی بدانیم.

بر این اساس، ق.ت.آ.د.د.ع.ا. همچون قوانین سابق راجع به دیوان، در تشریح صلاحیت این نهاد در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی، قائل به هیچ استثنایی نبوده و مطلق شکایات از آرا و تصمیمات این مراجع (فارغ از ترکیب اعضا و صلاحیت آنها) را در شمول صلاحیت دیوان تعریف کرده است؛ بنابراین، مفاد تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ (که بدون تغییر در تبصره ۲ ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا. مصوب ۱۳۹۲ تکرار شده است)، نه تنها آن گونه که برخی شعب دیوان (در آرای ذکر شده در مباحث قبل) این تبصره را مستند خروج آرای هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات از شمول صلاحیت دیوان دانسته‌اند، نیست؛ بلکه مؤید صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای هیأت‌های یاد شده است؛ با این شرح که تبصره ۲ این ماده، نه آن گونه که برخی شعب دیوان بیان کرده‌اند، آراء و تصمیمات قضات و مقامات قضایی، بلکه صرفاً تصمیمات و آرای مراجع قضایی (دادگاه‌ها، مراجع قضایی دادگستری، دادگاه‌های نظامی، دادگاه انتظامی قضات) را از شمول صلاحیت دیوان خارج دانسته است. بر این اساس، تردیدی باقی نمی‌ماند که ملاک استثنائات یادشده در تبصره فوق‌الذکر، نه ملاک شخصی، بلکه ملاک سازمانی بوده است؛ در نتیجه، از آنجا که قانون صرفاً رسیدگی به شکایت از آرای قضایی و صادره از مراجع قضایی را از شمول صلاحیت دیوان مستثنی دانسته است؛ استناد و برداشت شعب دیوان از تبصره ماده یاد شده، نه تنها قابل دفاع نبوده، بلکه مغایر با منطوق، ظواهر و مفاد این تبصره است. علاوه بر این، مستند به قوانین و منطق حاکم بر صلاحیت‌های دیوان، در تبیین صلاحیت این نهاد در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی، اینکه چه فردی (قاضی یا غیرقاضی)، صادرکننده رأی بوده است، سبب تمایز نیست؛ بلکه قانون، آرای که توسط مراجع قضایی صادر شده‌اند را از شمار و شمول صلاحیت دیوان خارج کرده است. بر این اساس، چگونه می‌توان آرای محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات را صرفاً با این استدلال که با عضویت قاضی تشکیل می‌شود، از شمول صلاحیت دیوان مستثنی کرد؟ آنچه در رأی مورد بررسی و برخی آرای شعب دیوان سبب خلط موضوع و درنهایت صدور این رأی شده است؛ عدم تمییز بین رأی قضایی و رأی قاضی در نظم حقوقی ایران است. همچنان که گفته شد، در نظم حقوق فعلی حاکم بر ایران، همیشه رأی قاضی برابر با رأی قضایی نیست. به یقین، آرای که شخص قاضی، خارج از مراجع قضایی بدون مراعات اصول بنیادین دادرسی عادلانه، همچون اصل استقلال دادرس صادر می‌کند را نمی‌توان موصوف به وصف قضایی دانست؛ بنابراین، استدلال دیوان مبنی بر اینکه مرجع

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۴۳

تجدیدنظر از آرای هیأت‌های مستشاری محکمه تجدیدنظر با عضویت یک نفر قاضی است یا اینکه محکمه تجدیدنظر با عضویت فرد قاضی تشکیل می‌شود؟ بنابراین، نمی‌توان از آرای این مراجع در شعب دیوان، طرح شکایت کرد؛ به هیچ روی قابل پذیرش نبوده و نمی‌تواند نافی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای این مراجع باشد. فارغ از آرای محکمه تجدیدنظر که مطالب یاد شده، مثبت صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای این محکمه است؛ سوال دیگری که باتوجه به رأی یاد شده در مورد آرای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات نیازمند پاسخ است، اینکه همه آرای صادره از هیأت‌های مستشاری به‌ضرورت در محکمه تجدیدنظر طرح نمی‌شود؛ بر این اساس، با کدام استدلال می‌توان همه آرای قطعی صادره از هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات را از شمول دیوان خارج کرد؟

مضاف بر این استدلال‌ها، وجود مصادیقی چون تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات^۱ که هیأت‌های دیوان محاسبات را مکلف کرده تا در صورت احراز وقوع جرم جهت تعقیب، موضوع را به مراجع قضایی صالح ارجاع نماید؛ مؤید این نکته است که در اندیشه قانون‌گذار عادی نیز جایگاه هیأت‌های دیوان محاسبات، نه به عنوان مرجعی قضایی، بلکه صرفاً مرجعی اداری (شبه قضایی) بوده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۵۸).

استنادات و استدلال‌های یاد شده، حاکی از این است که در نظم حقوقی ایران، تبیین صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی، نه برآمده و مبتنی بر اعضای تشکیل‌دهنده این مراجع یا صلاحیت آنها، بلکه مبتنی بر ماهیت و علقه سازمانی این مراجع و وابستگی یا عدم وابستگی آنها به قوه قضائیه است.

البته ذکر این نکته نیز لازم است که موضوع شکایت‌پذیر بودن آرای مراجع شبه قضایی در دیوان در قالبی که قاضی عضو این مراجع، اقدام به صدور رأی می‌نماید، موضوعی فاقد سابقه قانونی در نظم حقوقی ایران نیست. از جمله مصادیق این موضوع، کمیسیون بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی موضوع تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه است؛ با این شرح که اگرچه آرای این کمیسیون به وسیله

۱. تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور: «هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم، ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادرسی دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند داشت.»

قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه صادر می‌شود؛ اما مستند به بخش اخیر این تبصره، اعتراض به آرای این کمیسیون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.^۱

نتیجه‌گیری

همچنان‌که بیان شد، مراجع شبه‌قضایی در نظم حقوقی ایران در اشکال مختلف و متعددی مانند: شورایی، فردی، دارای عضو قاضی یا فاقد عضو قاضی، شوراهایی که در آن رأی عضو قاضی تعیین‌کننده است و شوراهایی که در آن ارزش آرای همه اعضا یکسان است، ظهور و بروز یافته‌اند. با این وجود، ق.ت.آ.د.د.ع.ا در تشریح شمول صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از تصمیمات و آرای این مراجع، بدون هیچ قیدی رسیدگی به شکایت از مطلق این تصمیمات را در شمول صلاحیت دیوان دانسته است. با این وجود، مستند به برخی قوانین، شکایت از آرای برخی مراجع شبه‌قضایی، از شمول صلاحیت دیوان مستثنا شده است. فراتر از این، رویه دیوان نیز شمول صلاحیت این نهاد در رسیدگی به شکایات از آرای این مراجع را محدود کرده است. از توجه به همه زوایای حقوقی موضوع، این‌گونه استنباط می‌شود که فیصله دادن موضوعات در قالب مراجع شبه‌قضایی و مسدود کردن مسیر اعتراض این آراء در مراجع قضایی، مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است. بر این اساس، در مورد آن گروه از مراجع شبه‌قضایی که به طور قانونی، آراء و تصمیمات آنها قطعی، نهایی و غیرقابل اعتراض در مراجع قضایی مانند دیوان دانسته شده است؛ اشکال حقوقی به نهاد ناظر و حارس قانون اساسی در بعد مصوبات مجلس، یعنی شورای نگهبان برمی‌گردد. این نهاد، اگرچه در بسیاری موارد به نیکی مانع تصویب چنین مفادی در قوانین شده است؛ اما در برخی قوانین، مانند ماده ۵۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، این موضوع تأیید شده است.

علاوه بر این، بررسی رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ هیأت عمومی دیوان که شکایت از آرای هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات را از شمول صلاحیت شعب دیوان خارج دانسته بود نیز

۱. تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری: «وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجراء این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد.

احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد.»

۲. برای مطالعه بیشتر راجع به صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای این کمیسیون و ابعاد حقوقی آن، رجوع شود به: نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۶)، چالشی فراروی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اختلافات در حوزه آب، فصلنامه مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، صص ۱۴۷-۱۳۵.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۴۵

به این نتیجه انجامید که مفاد این رأی با منطق حاکم بر صلاحیت این نهاد و صراحت و منطوق ماده ۱۰ ق.ت.آ.د.د.ع.ا (بند ۲ ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵) مغایر است. با این توضیح که در قوانین یاد شده، معیار استثنا کردن آراء از شمول صلاحیت شعب دیوان، معیاری سازمانی و علقه نهادی مراجع صادرکننده آراء با قوه قضائیه بوده است؛ درحالی که در رأی مورد بررسی مبتنی بر معیار شخصی (عضویت قاضی در محکمه تجدیدنظر و امکان شکایت از آرای هیأت‌های مستشاری در محکمه تجدیدنظر) شکایت از آرای هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات، از شمول صلاحیت شعب دیوان خارج دانسته شده است. بر این اساس، لازم است تا به عنوان راهکار اولیه از ظرفیت ماده ۹۱ ق.ت.آ.د.د.ع.ا برای نسخ مفاد این رأی وحدت رویه کمک گرفت و در آینده نیز رویه تقنینی و مهم‌تر از آن، رویه قضایی دیوان با تفکیک آرای قاضی از آرای قضایی، نمود و آثار این تفکیک را در قالب رویه خود جاری و نهادینه سازد؛ با این توضیح که منطق حاکم بر صلاحیت دیوان، حاکی از این نکته است که مطلق آرای صادره از مراجع شبه قضایی، فارغ از اینکه توسط اکثریت اعضای این مراجع یا توسط عضو قاضی انشاء و صادر شده باشند، قابل شکایت و اعتراض در دیوان است و نمی‌توان با این استدلال که این آراء توسط قاضی انشاء شده‌اند، شکایت از آنها را از شمول صلاحیت دیوان خارج دانست؛ همچنان که در برخی قوانین عادی مانند تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری نیز قانون‌گذار به صراحت، آرای کمیسیون مربوط را هرچند توسط عضو قاضی کمیسیون انشاء و صادر می‌شوند، در شمول صلاحیت دیوان دانسته است.

۱. ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: « طرح آراء قبلی هیأت عمومی برای رسیدگی مجدد در هیأت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر، مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان یا تقاضای کتبی و مستدل بیست نفر از قضات دیوان است.»

منابع

الف) کتاب‌ها و مقالات

- ۱) امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۱). حقوق اداری، جلد اول، چاپ پانزدهم. تهران: نشر میزان.
- ۲) پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۲). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱). تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- ۳) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ پانزدهم. تهران: انتشارات سمت.
- ۴) صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات شهریار.
- ۵) مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره اول (خرداد ۱۳۵۹ تا خرداد ۱۳۶۳). تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- ۶) مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم (خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳). تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- ۷) مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هفتم (خرداد ۱۳۸۳ تا خرداد ۱۳۸۷). تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ص ۷۳۷
- ۸) موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹). حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، چاپ دوازدهم. تهران: نشر میزان.
- ۹) مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی ۴۷

۱۰) نجابت خواه، مرتضی، افشاری، فاطمه و موسی زاده، سیدشهاب الدین (۱۳۹۶). «آسیب شناسی ساختار و صلاحیت های مراجع شبه قضایی در حقوق اداری ایران». فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸ صص ۲۲۴-۱۹۹.

۱۱) نجابت خواه، مرتضی (۱۳۹۶). «چالشی فراروی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اختلافات در حوزه آب». فصلنامه مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، صص ۱۴۷-۱۳۵.

۱۲) یزدان مهر، محمد (۱۳۹۴). قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: انتشارات مجد.

ب) قوانین و مقررات

- ۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی
- ۳) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲
- ۶) قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی
- ۷) قانون شهرداری ها مصوب ۱۳۳۴ مجلس شورای ملی
- ۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی
- ۹) قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۱۰) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی