

امکان اعتراض نسبت به آرای قطعی مراجع شبه قضایی توسط نهادهای دولتی

محمدامین دباغی^۱

^۱ کارشناس ارشد حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی وظیفه رسیدگی به دعاوی و شکایات کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را بر عهده‌ی مراجع عام دادگستری قرار داده است اما با شکل‌گیری مراجع شبه‌قضایی خارج از تشکیلات قوه قضاییه، اصل نظارت قضایی بر این مراجع ایجاب کرد که علیرغم پیش‌بینی امکان شکایت از تصمیمات برخی از مراجع شبه‌قضایی در دادگاه‌های عمومی، قانون‌گذار مرجعی اختصاصی تحت عنوان دیوان عدالت اداری را که دارای صلاحیت عام نسبت به رسیدگی به شکایات از آرای مراجع مذکور است، تشکیل دهد. با این وجود عدم رسیدگی شعب دیوان عدالت اداری به شکایت نهادهای دولتی نسبت به آرای مراجع شبه‌قضایی و توجه به جایگاه دولت و نهادهای زیر مجموعه‌ی آن به عنوان شخصیت حقوقی که به نمایندگی از مردم اداره کننده و متصرف در اموال کشور است موجب می‌گردد که نیل به هدف نظارتی مذکور را با چالش رو به رو شود چرا که عدم رسیدگی به این شکایات با روح حاکم بر اصول قانون اساسی که تضمین‌کننده‌ی حفظ حقوق اشخاص از تعرض بوده‌است هم‌خوانی ندارد؛ بر همین اساس دستگاه قضایی با استناد به اصل صلاحیت عام مراجع قضایی دادگستری مندرج در اصل ۱۵۹ قانون اساسی و همچنین اصل نظارت قضایی بر مراجع شبه‌قضایی به این قبیل شکایات نهادهای دولتی از حیث مخالفت یا عدم مخالفت با قوانین و شرع رسیدگی کرده و در جهت رفع این چالش گام برمی‌دارد.

واژه‌های کلیدی: دیوان عدالت اداری، نهاد دولتی، مراجع شبه قضایی، شکایت

مقدمه

بموجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محاکم دادگستری مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم قلمداد می‌شوند علاوه بر محاکم دادگستری، به جهت نوع رابطه واحدهای دولتی با اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی در زمینه‌های مختلف، و همچنین انگیزه‌هایی از قبیل افزایش دسترسی به عدالت برای گروه‌های مواجهه با شرایط نامساعد اجتماعی، کاهش تاخیر در حل اختلاف، کاهش هزینه‌های حل اختلاف، تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی در سطوح مورد نیاز، رفع تراکم پرونده‌ها در محاکم دادگستری و .. ضرورت استقرار مکانیزم‌هایی مناسب جهت حل اختلافات میان این واحدها با اشخاص امری غیر قابل اغماض به نظر می‌رسد. بر این اساس مراجع غیرقضایی که نوعاً از نهادهای زیر مجموعه قوه مجریه قلمداد گردیده و در کتب و مقالات حقوقی تحت عنوان مراجع غیر قضایی، مراجع اختصاصی غیر قضایی، مراجع اداری، مراجع اختصاصی اداری و مراجع شبه قضایی و ... به کار برده می‌شود و در واقع جزء ساختار تشکیلاتی بدنه دولت بوده و صلاحیت ذاتی رسیدگی به برخی از اختلافات میان اشخاص حقوقی برخوردار از امتیازات حقوق عمومی از یک سو و اشخاص حقیقی و حقوقی «حقوق خصوصی» از سوی دیگر را دارا می‌باشند با عنوان سازمان، هیات، کمیسیون‌های حل اختلاف و ... به وجود آمدند. در سامانه حقوقی، اداری و قضایی کشور، هنوز تعریف واحد و جامع و مانع در مورد این مراجع ارائه نشده است و می‌توان اینگونه آن را تبیین کرد: «مراجع غیر قضایی یا شبه قضایی مراجعی هستند که خارج از صلاحیت عام دادگستری، در موضوع‌هایی ویژه، صلاحیت پیگیری، رسیدگی و صدور حکم را دارند مثل هیات‌های حل اختلاف مالیاتی، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و ...».

هر چند این مراجع دارای استقلال نسبی هستند اما وابسته به اداره متبوع خود می‌باشند و همیشه احتمال تضییع حقوق افراد و اشخاص خصوصی وجود دارد از این رو برای حفظ هر چه بیشتر حقوق اشخاص در مقابل اداره و همچنین حفظ و جلوگیری از تعرض به قانون توسط مراجع غیر قضایی، ضرورت نظارت بر این مراجع به چشم می‌خورد. (در کشورهایی نیز تشکیل آن مراجع با مخالفت‌های جدی مواجه است زیرا علماء حقوق بر این عقیده اند این مراجع تحت نفوذ حکومت قرار گرفته و بنابراین احتمال زیادی وجود دارد که حقوق مهم مردم به نحو شایسته تأمین نگردد). بر همین اساس طبق اصل ۱۷۳ از قانون اساسی نظارت قضایی بر برخی از مراجع شبه قضایی بر عهده دیوان عدالت اداری می‌باشد که ضمن نظارت بر اجرای قوانین، نسبت به نقض آراء و تصمیمات خلاف قانون این مراجع اقدام می‌نمایند و مرجع شکایت از آرای مراجع شبه قضایی عموماً دیوان عدالت اداری است. در مواردی که رای بر محکومیت قطعی واحدهای دولتی یا مراجع عمومی در مراجع غیر قضایی صادر می‌گردد با توجه به ماهیت تشکیل دیوان عدالت اداری، و رویه‌ی آن دیوان در عدم پذیرش اعتراض واحدهای دولتی یا مراجع عمومی به آراء صادره از مراجع غیرقضایی و از آنجایی که دادگاه‌های عمومی دادگستری مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات و دادخواهی اشخاص اعم از اشخاص حقوق خصوصی یا حقوق عمومی و وابسته به دولت می‌باشد، لذا رسیدگی به اعتراض این قبیل از اشخاص در صلاحیت مراجع عمومی دادگستری می‌باشد.

در واقع رویه‌ی قضایی برای ابطال آراء مراجع شبه قضایی روش دوگانه‌ای را در پیش گرفته است، بدین معنا که برای برخی مرجع ابطال دادگاه‌های عمومی دادگستری و برای برخی دیگر دیوان عدالت اداری را مرجع صالح دانسته است و ثانیاً علی‌رغم چنین تعددی اصل و پایه را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرارداده است. اگرچه بنابر نص ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان بدون قید و شرط مرجعی صالح برای رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای دادگاه‌های اداری (به عنوان مثال آرای هیات‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما) است، اما در مواردی به تبع خواهان صلاحیت رسیدگی از آن سلب می‌گردد، به عبارت دیگر باید در موضوعات مشابه، خواسته و خوانده یکسان، صلاحیتی

متزلزل و متغیر برای دیوان عدالت اداری به تبع خواهان فرض نمود، بدین صورت که اگر خواهان یکی از واحدهای دولتی یا از مراجع عمومی باشد، دیوان خود را صالح به رسیدگی نمی داند، در واقع رویه قضایی صلاحیت آن را مشروط به شخص خواهان کرده است و مقرر نموده که چنین صلاحیتی مطلق نیست و مقید به اشخاص حقیقی و حقوقی، حقوق خصوصی است.

بنابراین هدف از این پژوهش آن است که با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و آرای محاکم، بررسی گردد اگر یک واحد دولتی یا عمومی در یک مرجع شبه قضایی بطور قطعی محکوم شود چون امکان شکایت از آرای گفته شده برای دولت در دیوان عدالت وجود ندارد این پرسش مطرح می شود که آیا به استناد اصل ۱۵۹ می توان رسیدگی به این موضوع را در صلاحیت محاکم عمومی دانست یا خیر؟

۱- مفهوم صلاحیت

هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی که خود را ذی حق می داند و درصدد احقاق حق خود و یا اثبات حق انکار شده خود به وسیله مراجع قضاوتی می باشد لاجرم می بایست در درخواست رسیدگی خود مقرراتی را رعایت نماید که یکی از مهم ترین آن، مقررات مربوط به صلاحیت مراجع قضاوتی می باشد.

زمانی که شخص درخواست خود را به مرجعی تقدیم می نماید، وفق ماده ۲۶ قانون آیین دادرسی مدنی،^۱ مرجع مذکور مکلف است که ابتدائاً در مورد این امر که آیا نسبت بدین پرونده صالح به رسیدگی می باشد یا خیر، اظهار نظر کند و در صورتی که وفق مقررات خود را صالح به رسیدگی تشخیص دهد نسبت به رسیدگی و صدور رای اقدام نماید. در خصوص هیات های غیرقضایی (شبه قضایی) نیز روال رسیدگی بر همین منوال می باشد و وظیفه انطباق موضوع صلاحیت قانونی با همان مراجع و در اختیار اعضای همان هیات مربوطه می باشد و چنانچه دیگران در این امر تعیین تکلیف کنند غیر قابل قبول و مردود است.

بنابر اعتقاد قریب به اتفاق حقوق دانان، تشخیص صلاحیت داشتن مرجع مبنی بر رسیدگی به پرونده مطروحه، نخستین و مهم ترین شرط برای ورود به رسیدگی می باشد به طوری که بدون طی شدن این مرحله اساساً رسیدگی به پرونده امکان پذیر نمی باشد؛ سؤالی که مطرح می گردد این است که دلیل اهمیت این امر چه می باشد؟

در پاسخ باید گفت، صلاحیت از آن جهت اهمیت دارد که از یک سو موجب جلوگیری از هرج و مرج و حدوث ابهام و سردرگمی برای مدعی می گردد و از سوی دیگر تحقق اهداف کلان نظام قضایی کشور از قبیل تقسیم کار، رسیدگی تخصصی و افزایش دقت در حل و فصل و حق گذاری بدون در نظر گرفتن نظام طبقه بندی صلاحیتی محال به نظر می رسد بر همین اساس قوانین صلاحیت جنبه انتظامی داشته و از شئون حاکمیت است؛ فلذا در قوانین دادرسی مقرر گردیده است که موضوع صلاحیت مرجع، ابتدائاً مورد رسیدگی قرار گیرد.

در فرهنگ لغات فارسی، واژه صلاحیت به معنای شایستگی، درخوری، سزاواری و اهلیت تعریف شده [۱] اما از منظر حقوقی هیچ تعریفی در قوانین در خصوص آن وجود ندارد که این امر موجب ارائه تعاریف متعدد از سوی دکتربین حقوقی گشته است.

^۱ - تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت هر دادگاه نسبت به دعوی که به آن رجوع شده است با همان دادگاه است. مناط صلاحیت تاریخ تقدیم دادخواست است مگر در موردی که خلاف آن مقرر شده باشد.

دکتر شمس معتقد است که صلاحیت دادگاه در رسیدگی به امر بخصوص، در عین حال متضمن این معناست که قانون‌گذار، آن دادگاه را شایسته رسیدگی به امر مزبور و تمیز حق‌دار از بی‌حق و اعلام آن به موجب رای و علی‌الاصول، دستور اجرای آن تشخیص داده است. بنابراین صلاحیت از حیث مفهوم، عبارت از تکلیف و حقی است که مراجع قضاوتی (قضایی یا اداری) در رسیدگی به دعاوی، شکایات و امور بخصوص، به حکم قانون، دارا می‌باشند. [۲] برخی نویسندگان حقوقی معتقدند صلاحیت، آن مقدار اختیاری است که محاکم برای رسیدگی و قطع و فصل دعاوی دارا می‌باشد [۳]

در مقابل، برخی صلاحیت را به معنای اهلیت اجرای حق و تکلیفی می‌دانند که به موجب قوانین به مراجع و محاکم قضایی یا اداری واگذار شده تا به تظلمات و دعاوی رسیدگی کنند و نسبت به حل و فصل اختلافات و احقاق حقوق تضییع شده اشخاص یا جامعه اقدام نمایند [۴] بنابر آن چه گفته شد، مراجع قانونی اعم از اداری، شبه قضایی و یا قضایی به حکم قانون مجاز به رسیدگی به شکایات و دعاوی می‌باشند ضمن این که در صورت ارجاع موضوع به آنان مکلف به رسیدگی و صدور حکم هستند که این توانایی و الزام ناشی از حکم قانون می‌باشد.

برای تشخیص وجود یا عدم وجود صلاحیت مراجع قانونی در رسیدگی به دعوی اقامه شده، باید مسئله را از دو جنبه صلاحیت ذاتی، صلاحیت محلی بررسی نمود که در ادامه بدان پرداخته خواهد شد.

۱-۱: صلاحیت ذاتی

در تشخیص صلاحیت ذاتی سه مشخصه وجود دارد که باید مورد بررسی قرار گیرد:

الف: صنف مرجع

واحدهای قضایی تشکیل دهنده نظام حقوقی ایران در یک تقسیم بندی کلی به دو نوع صنف مراجع قضایی و مراجع شبه قضایی تقسیم می‌شود در نتیجه برای تعیین مرجع صالح به رسیدگی به موضوعی می‌بایست این امر که در مراجع قضایی یا شبه قضایی مطرح می‌گردد، مورد توجه قرار گیرد؛ با روشن شدن صنف مرجع، نخستین گام در راه تعیین صلاحیت ذاتی مراجع برداشته شده است؛ چرا که صلاحیت مراجع قضایی نسبت به مراجع شبه قضایی ذاتی محسوب می‌شود.

ب: نوع مرجع

در هر صنف از مراجع قضاوتی (اعم از قضایی و شبه قضایی) یک نوع تقسیم بندی دیگر به نام مرجع عمومی و استثنایی نیز وجود دارد که در خصوص تشخیص مرجع صالح به رسیدگی باید مورد توجه قرار گیرد. مرجع عمومی در هر صنف عبارت از مرجعی که صلاحیت رسیدگی به کلیه امور، جزء آن‌هایی که صریحاً در صلاحیت مراجع استثنائی آن صنف قرار گرفته را دارا می‌باشد. مرجع استثنائی، در هر صنف مرجعی است که صلاحیت رسیدگی به هیچ امری را ندارد جزء آن‌هایی که صریحاً در صلاحیت آن قرار گرفته باشد.

بنابراین صلاحیت دادگاه اداری در مقابل دادگاه مدنی صلاحیت ذاتی شناخته شده است مثل این که شکایات از اعمال اداری کارمندان دولت را نمی‌توان در دادگاه مدنی مطرح کرد بلکه محل رسیدگی آن دادگاه اداری است این قاعده متکی به اصل تفکیک قواست. تعیین دادگاه‌ها و مراجع اداری که در قوه مجریه قراردارند یا دادگاه‌های مدنی که جزو قوه قضاییه هستند از جهت صنف متفاوتند مع الوصف بعضی اوقات به نحو استثناء قانون صلاحیت ذاتی را رعایت نکرده و مثلاً صلاحیت رسیدگی به امری اداری را به دادگاه مدنی یا به یک مرجع اداری صلاحیت رسیدگی به موضوع مدنی را داراست داده‌اند.

پ: درجه ی مرجع

وفق ماده ۷ قانون آیین دادرسی مدنی «به ماهیت هیچ دعوایی نمی‌توان در مرحله‌ی بالاتر رسیدگی نمود تا زمانی که در مرحله نخستین در آن دعوی حکمی صادر نشده باشد مگر به موجب قانون.» در واقع در هر صنف از مراجع قضاوتی و از هر نوعی که باشد، درجاتی وجود دارد که مراجع قضاوتی تالی نسبت به مراجع قضاوتی عالی، متمایز می‌باشند، که در تشخیص مرجع صالح به رسیدگی باید مورد لحاظ واقع شود.

به عنوان مثال دیوان عدالت اداری به موجب بند ۲ از ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مرجع رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی و ... می باشد، در نتیجه دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع اداری رسیدگی کننده (مراجع شبه قضایی) جزء مراجع عالی محسوب می شود.

۲-۱: صلاحیت نسبی (محلی)

تا قبل از تصویب قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب ۱۳۷۳، تعیین صلاحیت نسبی دادگاه‌های عمومی بدوی مستلزم توجه به دو دسته قواعد بود:

ابتدا قواعدی که صلاحیت مرجع را با توجه به موضوع دعوا، میزان و یا ارزش خواسته آن، از این جهت مشخص می‌نمود که دعوا، در کدام یک از دو دادگاه نخستین (دادگاه حقوقی یک یا حقوقی دو) باید اقامه شود بنابراین، این قواعد، صلاحیت نسبی مرجع را با توجه به تعدد آن‌ها مشخص می‌نمود سپس با توجه به این موضوع باید مشخص می‌کرد که دعوا در دادگاه کدام حوزه قضایی بایستی مطرح شود. در حال حاضر این موضوع با اجرای قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب و این امر که کلیه دعاوی در مرحله نخستین در صلاحیت دادگاه عمومی است تا حدی منتفی گشته است اما با تشکیل شورای‌های حل اختلاف و اختصاص رسیدگی بدوی بخشی از دعاوی از حیث موضوع یا ارزش خواسته به آن می‌توان صلاحیت نسبی از دو جنبه بررسی نمود.

الف: صلاحیت محلی

همانطور که توضیح داده شد، قواعد مربوط به صلاحیت ذاتی، با مشخص نمودن صنف، نوع و درجه مرجع رسیدگی کننده اعمال می شود. پس از آن باید مشخص گردد که از بین تمام مراجع همان صنف، نوع، درجه، کدام مرجع باید به دعوی

رسیدگی نماید. این مسئله برای کلیه دادگاه ها مطرح می شود جزء دیوان عالی کشور که یگانه مرجع تجدیدنظر در سراسر کشور است و قواعد صلاحیت محلی به طور کلی برای آن موردی ندارد.

وضع قواعد مربوط به صلاحیت محلی و لزوم تبعیت از آن، مبتنی بر رعایت حال خوانده و یا ایجاد تسهیلات بیشتر در امر رسیدگی است و در این مورد قواعد آمره حکمفرما نیست. زیرا صلاحیت رسیدگی به طور کلی و مطلق محل تردید نمی باشد و طرفین دعوی می توانند با تراضی یکدیگر، دعوای خود را در هر یک از مراجع هم عرض از حیث صنف، نوع، درجه، مطرح نمایند و با این وصف، عدول و انصراف از آن به شرط اجتماع شرایط لازم مانعی ندارد و بالاخره هر چند عدم رعایت قواعد صلاحیت محلی فی حد ذاته تخطی از قانون می باشد، ولی اهمیت آن به درجه ای نیست که مخالف قواعد آمره و مخل نظم عمومی محسوب شود و تصمیمات متخذه محکوم به بطلان باشد

در صلاحیت محلی قاعده این است که دعوی در محل اقامت خوانده اقامه می شود، این قاعده در حقوق رم و حقوق سنتی سایر کشورها پذیرفته شده است. این امر در ماده ۴۴ کد آیین دادرسی مدنی فرانسه آمده است، این ماده اشعار می دارد: «دادگاه صالح از نظر صلاحیت محلی دادگاه اقامت خوانده است مگر اینکه شرط خلاف شده باشد» [۵]؛ این قاعده در ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ آمده است؛ این ماده مقرر می دارد:

«دعوی باید در دادگاهی اقامه شود که خوانده در حوزه قضایی آن اقامت دارد».

ب: صلاحیت نسبی

دعای که از نظر موضوع خواسته یا حد نصاب خواسته یا میزان تعیین می گردد را اصطلاحاً صلاحیت نسبی گویند، منظور از موضوع خواسته عبارت است از چیزی که خواهان به طرفیت خوانده مدعی آن است. مانند دعوا تخلیه، خلع ید و... و مقصود از بهای خواسته یا حد نصاب خواسته، میزان و ارزش چیزی است که موضوع ادعا واقع شده است. متداعین می توانند با تراضی یکدیگر از صلاحیت نسبی عدول کنند.

۲: تقسیم بندی مراجع قضאותی

به طور کلی سازمان قضאותی در نظام حقوقی ایران را در دو صنف نهاد های قضایی و نهاد های غیر قضایی می توان، معرفی نمود. این تقسیم مانع از آن نیست که هر یک از این صنف ها به انواع و درجاتی تقسیم شوند.

۲-۱: نهادهای دادرسی قضایی

اگر عالی ترین مرجع قضایی مدنظر باشد، نهادهای دادرسی قضایی به صورت دیوان عالی کشور شامل: دادگاه تجدیدنظر استان، دادگاه کیفری استان، دادگاه عمومی حقوقی و جزایی، دادگاه خانواده، دادگاه انقلاب اسلامی، دادگاه نظامی، دادگاه ویژه روحانیت، شوراهای حل اختلاف خواهد بود؛ در کنار این نهادهای قضایی، دادرای دیوان عالی کشور با ریاست

دادستان کل کشور و دادسرای عمومی و انقلاب با ریاست دادستانان، بازپرسان و دادیاران، در امر کشف و تعقیب متهم فعالیت می‌کنند.

معرفی این نهادها از نظر صنف مانع از آن نیست که بتوان آنها را به شکل دیگری نیز تقسیم کرد. دو شکل دیگر تقسیم‌بندی نهادهای دادرسی قضایی عبارت است از «نوع» و «درجه» که در مبحث مربوط به انواع صلاحیت توضیح داده شد. در کنار این صنف قضایی، مراجع غیر قضایی نیز وجود دارد که در ادامه بدان پرداخته می‌شود.

۲-۲: نهادهای دادرسی غیر قضایی

برای رسیدگی به دعاوی علیه نهادهای کشور و دولت، امروزه در اغلب کشورها یکی از دو روش انگلیسی و فرانسوی پذیرفته شده است. در روش انگلیسی، دعاوی مردم به نهادهای اداری، یا «اداره» یا «اداره» براساس همان مقررات و آیین‌ها و بنابراین در همان مراجعی رسیدگی می‌شوند که برای سایر دعاوی پیش‌بینی شده و در نتیجه مرجع مستقلی تأسیس نگردیده است؛ این روش در انگلستان و کشورهای که نظام قضایی کشور مزبور را اختیار نموده اند معمول می‌باشد. اما در روش فرانسوی، برای رسیدگی به دعاوی مزبور مراجعی پیش‌بینی شده که از مراجع قضایی متمایز بوده و براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات خاصی به امور داخل در صلاحیت خود رسیدگی می‌نمایند. در ایران از آغاز پیروزی انقلاب مشروطه، برای اداره کشور، قوانین غرب، به ویژه قوانین فرانسوی و کشورهای فرانسه سرمشق بوده است.

این مراجع، کمیسیون‌ها و مراجع اداری هستند که طبق قانون در سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری تشکیل می‌شوند و به برخی از دعاوی و شکایات اداری رسیدگی می‌کنند که در ادامه به صورت مفصل بدان پرداخته خواهد شد.

۳: مراجع شبه قضایی

عمل شبه قضایی در حقوق موضوعه ایران تعریف نگشته؛ در قوانین ایران نیز حتی برای مراجعی که این اعمال را انجام می‌دهند از اصطلاح مراجع شبه قضایی استفاده نشده است. اصطلاح عمل شبه قضایی برای اولین بار در حقوق انگلستان مطرح شده است. [۶]؛ برخی نویسندگان حقوقی عمل شبه قضایی را این گونه تعریف نموده اند: «عمل شبه قضایی یک عمل شبیه عمل قضایی است و مشابه همان اعمالی است که که مراجع قضایی (دادگستری) انجام می‌دهند، چرا به این گونه اعمال شبه قضایی گفته می‌شود. چون این اعمال توسط مراجع قضایی انجام نمی‌شود بنابراین اعمال ذاتاً قضایی نیست ثانیاً این اعمال همان آثار اعمال قضایی را دارد و به مانند اعمال و احکام قضایی برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می‌کند و لازم الاجراست و ضمانت اجرای قانونی دارد، از این نظر شبه قضایی نامیده می‌شود.» [۷]

اما در خصوص مراجع شبه قضایی، همان طور که گفته شد در هیچ یک از قوانین ایران از اصطلاح مراجع شبه قضایی سخنی به میان نیامده و این دکترین حقوقی بوده که در تعریف آن ابتکار عمل داشته است: «مراجع شبه قضایی مراجعی هستند که خارج از صلاحیت عام دادگستری، در موضوع‌های ویژه، صلاحیت پیگیری، رسیدگی و صدور حکم را دارا هستند.» [۷]؛ حقوقدان دیگری بیان می‌دارد حقوق عمومی حاکم بر روابط اشخاص و دولت (اداره شوندگان و اداره کنندگان)، بر روابطی حکومت می‌نماید که طرفین در آن خصوصیت نابرابری دارند؛ در حقیقت یک طرف رابطه قوای سیاسی و اداری کشور و در طرف دیگر اشخاصی وجود دارند که تلاش می‌کنند از منافع شخصی خود دفاع کنند؛ ایشان که از عبارت مراجع

اداری به جای عبارت مراجع شبه قضایی استفاده می‌نماید، اینطور ادامه می‌دهد که در این شرایط دو فرض قابل اعمال است، یک: طریق قضاوتی که عبارت است از مراجعه به قاضی در جهت اعلام غیر قانونی بودن تصمیم مورد شکایت؛ دو: طریق اداری که عبارت است از اینکه شخص شاکی از تصمیم نهاد دولتی، به شخص مافوق که معمولاً آگاه‌تر است به منظور جبران خسارت مراجعه نماید؛ ایشان اشکال روش اخیر را عدم برخورداری از اعتبار امر قضاوت شده می‌داند که موجب می‌شود نتیجه رسیدگی همواره در معرض تغییر باشد البته ایشان در قسمتی دیگر از تالیف خویش آرای صادره از محاکم اداری را با جمع حالات دارای اعتبار امر قضاوت شده می‌داند و روشن نیست مراد ایشان از بیان این اشکال چه می‌باشد.

بنا به توضیح یکی دیگر از مولفان حقوقی: «دادگاه‌های اداری و کمیسیون‌ها و هیات‌های مزبور مراجعی هستند که به موجب قوانین خاصی در خارج از سازمان قضایی کشور ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آنها رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون کار، قانون مالیات بر درآمد، قانون اراضی شهری، قانون بازرسی کل کشور، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون استخدام کشوری، بین دولت و افراد به وجود می‌آید.» [۸]؛ یکی دیگر از مولفین حقوقی بدین شرح توضیح داده‌اند: «در همه جای دنیا به دادگاه‌هایی که وابسته به قوه مجریه است، دادگاه‌های اختصاصی گفته می‌شود که به کارهای ویژه رسیدگی می‌کند و نه به همه اختلاف‌ها و دعاوی، چنانچه که در دادگاه‌های عمومی عمل می‌شود...» [۹]

در میان تعاریف حقوقی از مراجع شبه قضایی، تعریفی گویا و جامعی از مراجع ذکر شده بدین شرح می‌باشد: «دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجع اداری با صلاحیت ترافعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و موسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می‌آید و مطرح می‌گردد» [۱۰]؛ این مراجع ممکن است در هر قانون خاصی و تحت هر عنوانی اعم از هیات یا کمیسیون یا عنوانی دیگر برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شده باشد. و در واقع ادبیات واحدی در هنگام تدوین قواعد قانونی توسط قانونگذار مورد استفاده قرار نگرفته است. مثلاً در بند ۲۲ ماده ۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۷۳) عبارت «مراجع غیردادگستری» به کار برده شده است یا اینکه ماده ۱۰۳ قانون مالیات‌های مستقیم از اصطلاح «مراجع اختصاصی غیرقضایی» نام برده است.

علی‌ایحال مراجع شبه قضایی را می‌توان به نحوی از مراجع قضایی از یک سو و از مراجع دولتی از سوی دیگر متمایز دانست به طوری که عامل ممیز در تفکیک مراجع شبه قضایی از مراجع قضایی همانطور که گفته شد محرومیت این مراجع از بعضی ویژگی‌های مراجع قضاوتی می‌باشد و در عین حال به دلیل وجود جنبه رسیدگی و قضاوتی در آن باید اینگونه مراجع را از سایر مراجع دولتی مجزا بدانیم. [۱۱]

۴: فلسفه ایجاد مراجع شبه قضایی

وقتی اختلافی میان افراد و سازمان‌های عمومی، شکل می‌گیرد در واقع این اختلافات در اصل میان منافع شخصی که افراد به دنبال آن هستند و مصالح عمومی که دولت متولی حمایت از آن است، بروز نموده و مطرح می‌باشد. بنابراین چنین

دعوی و اختلافی قابل مقایسه با دعاوی خصوصی میان افراد نمی باشد و نمی توان از همان قواعد و اصولی برای حل و فصل این اختلافات استفاده نمود که در حل و فصل اختلافات و دعاوی خصوصی از آن ها استفاده می شود. دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو قواعد و اهداف حقوق عمومی، به داوری میان منافع شخصی و سود همگانی اجتماعی می پردازند، در حالی که اساساً به طور سنتی در محاکم قضایی، هدف دادرس، قضاوت میان حقوق و اموال شخصی طرفین دعوی است و به همین جهت نمی توانند در تصمیم گیری های خود تحت تاثیر ترجیحات عمومی قرار داشته باشند.

به طور خلاصه می توان موارد ذیل را به عنوان مبانی تشکیل مراجع شبه قضایی بیان نمود:

۱. اصل تخصص: این اصل به موضوعات اختصاصی که در صلاحیت این مراجع است توجه دارد و دلیل آن تنوع زیاد و ویژگی های فنی بسیار زیاد آنهاست.
۲. لزوم توجه به منافع عمومی، مقتضیات اداری و اجتماعی: دادگاه ها با پرونده های مطروحه در آن ها صرفاً با موازین قانونی برخورد می کنند مثلاً دعاوی مالیاتی که دخل و خرج دولت بدان وابسته است، ممکن است سال ها در چرخه دادرسی قضایی قرار گیرد بنابر این اصل تداوم ارائه خدمات عمومی مراجع شبه قضایی را لازم میداند.
۳. ضرورت رسیدگی به این نوع دعاوی و اختلافات.
۴. محظورات و مشکلات قضایی از قبیل کمبود امکانات لازم برای رسیدگی به انبوه اختلافات و شکایات به وجود آمدن شائبه و مشکل مداخله قوا در صورت مداخله قوه قضاییه نبود تجربه و تخصص کافی در قضات در رسیدگی به این امور.
۵. اصل قضا دایی و کیفر دایی. [۱۲]

۵: اعتبار امر قضاوت شده در مراجع شبه قضایی

اقامه دعوا، رسیدگی و صدور حکم همه در راستای اجرای عدالت می باشد اما نزاع و دعاوی موجود، بالاخره زمانی باید مرتفع گردد تا محکوم له با خیالی آسوده تواند از منفعت حاصله بهره مند گردد بنابراین پس از قطعیت حکم بایستی از اقامه مجدد دعوا جلوگیری شود؛ در محاکم دادگستری این هدف با استفاده از ایراد امر قضاوت شده توسط خوانده تامین می گردد، اما سوالی که ممکن است مطرح گردد آن است که اعتبار امر قضاوت شده تنها به آرای مراجع قضایی دادگستری تعلق دارد؟ یا شامل مراجع شبه قضایی یا اداری و غیر وابسته به دادگستری نیز می گردد؟

در پاسخ به این پرسش بیان شده است که: «حدود و وسعت صلاحیت دادگاه از نظر اصول در اعتبار حکم تأثیری ندارد. بنابراین همان گونه که آرای دادگاه های عمومی از اعتبار امر قضاوت شده بهره مند است، آرای مراجع استثنایی و خارج از دادگستری نیز از این امتیاز استفاده می کند.»

باید پذیرفت، فلسفه عدم رسیدگی مجدد به دعوایی که سابقاً نسبت به آن رای قطعی صادر شده است هرچه که در نظر گرفته شود، بایستی نسبت به آرای مراجع شبه قضایی نیز جاری دانسته شود و اساساً نباید نوع مرجع را در وجود یا عدم وجود آن دخیل دانست خصوصاً آن که بنا به نظر حقوق دانان اعتبار امر قضاوت شده به مثابه یک قاعده حقوقی محسوب

می‌گردد لذا عدم اجرای آن مستلزم وجود نص صریح می‌باشد بنابراین آرای صادره از مراجع شبه قضایی و اداری را نیز در صورتی که در حدود صلاحیت آن مرجع صادر شده باشد باید دارای وصف اعتبار امر قضاوت شده دانست.

۶: انواع مراجع شبه قضایی

قوه قضائیه ایران در اجرای بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی به منظور احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع و با تشبث به بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی یعنی وظایف قوه قضائیه (ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت های اصل ۱۵۶) لوایح قضائی متناسب با جمهوری اسلامی را تهیه و به کمک قوه ی مجریه برای حفظ نظم عمومی و امنیت اجتماعی و مراعات مصلحت اجتماع، به تنظیم سیاست کیفری پرداخته و سازمان هایی ون تعزیرات حکومتی و هیئت های حل اختلاف مالیاتی، کمیسیون های رسیدگی به اختلافات گمرکی، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما، را در کنار دادگاه های عمومی حقوقی و کیفری ساماندهی نموده است. این مراجع را مراجع شبه قضایی گویند که برای نمونه می‌توان به ایم موارد اشاره کرد: کمیسیون های شهرداری (ماده ۷۷، ۹۹، ۱۰۰). تعزیرات حکومتی، مراجع حل اختلاف کارگری و کارفرمایی، هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، هیأت های انضباطی و انتظامی دانشجویان و استادان، هیأت داوری بورس و...

۷: اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی و مراجع رسیدگی کننده به آن

با این که قانون گذار طرق خاصی را برای شکایت از آرا نخستین اغلب مراجع شبه قضایی در نظر گرفته است، اما باز هم نبود مرجعی برای شکایت از آرا قطعی این مراجع ممکن است موجب تضییع حق یکی از طرفین گردد؛ بنابراین قانون گذار مراجع قضاوتی را به منظور شکایت از آرا قطعی بعضی از مراجع شبه قضایی با هدف تأمین عدالت در نظر گرفته است که شامل دادگاه های عمومی، دادگاه های خاص و مهمترین آن دیوان عدالت اداری می‌باشد. قانون گذار علاوه بر دادگاه های دادگستری مرجع دیگری را برای تظلم خواهی اشخاص در نظر گرفته است، اصل ۱۷۳ مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رییس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» بر طبق این اصل دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی مستقل در کنار دادگستری و زیر نظر قوه قضائیه، وظیفه رسیدگی به شکایات و دعاوی مطروحه را دارا می‌باشد؛ از آن جا که دیوان عدالت اداری نهادی نسبتاً تازه تاسیس پس از انقلاب اسلامی می‌باشد، کماکان مناقشاتی در خصوص حدود صلاحیت آن مطرح می‌باشد که مهمترین موضوع مورد مناقشه قابلیت اعتراض نهادهای دولتی از آرای قطعی مراجع شبه قضایی می‌باشد؛ با این توضیح که براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی «مردم» خواهان دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت در نظر گرفته شده اند؛ روشن است که این واژه به نوعی عمومیت داشته و صرف در نظر گرفتن آن نمی‌تواند اشخاصی را از ذیل شمول آن خارج نماید بنابراین برای بررسی دقیق تر شرایط خواهان، لاجرم باید به قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت و در صورت لزوم رویه جاری شعب رسیدگی دیوان عدالت رجوع نماییم.

در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۴ به حدود صلاحیت دیوان اشاره شده است؛ در ابتدای ماده مذکور قانون گذار، از عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در ارتباط با شاکی استفاده نموده است که با

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

توجه به عدم تفکیک اشخاص حقوقی حقوق عمومی و اشخاص حقوقی خصوصی این ابهام به وجود می‌آید که آیا خواهان شامل هر شخص حقوقی به طور مطلق و صرف نظر از نوع آن می‌گردد یا تنها ناظر به اشخاص حقوقی خصوصی می‌باشد؟

دکترین حقوقی در پاسخ بدین سوال دو نظر متفاوت ارائه داده و در جهت تحکیم آن استدلالاتی مطرح نموده‌اند:

(۱) صلاحیت مطلق دیوان عدالت از حیث خواهان

همانطور که از عنوان آن پیداست طرفداران این نظر معتقدند که صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت اشخاص صلاحیتی عام و مطلق بوده فلذا نمی‌توان اشخاص حقوقی حقوق عمومی را از حق دادخواهی در دیوان منع نمود؛ استدلالی که این اساتید مطرح می‌نمایند این است که بر اساس نص موجود در ماده ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و یا ماده ۱۰ قانون فعلی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ صلاحیت دیوان عدالت شامل رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی بوده و تفکیکی میان اشخاص حقوقی خصوصی و عمومی انجام نشده است؛ بنابراین دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت اشخاص حقوقی حقوق عمومی را نیز دارا می‌باشد.

علاوه بر آن بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی هرکس می‌تواند ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌هایی که بر خلاف قوانین وضع شده باشند را از دیوان تقاضا کند که این اطلاق دلیلی محکم بر حق دادخواهی اشخاص حقوقی عمومی نزد دیوان عدالت می‌باشد.

(۲) اشخاصی که صلاحیت دیوان از حیث خواهان را تنها شامل مردم می‌دانند

این گروه معتقدند که در تفسیر قوانین می‌بایست قصد قانون‌گذار را دریافت؛ اساساً فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری جلوگیری از تخلفات دولتی و ورود خسارت به اشخاص حقیقی می‌باشد؛ به علاوه آنکه در عرف عموم جامعه استفاده از واژه

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

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

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

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

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

تبصره ۱ - تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه موسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رای در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲ - تصمیمات و آراء دادگاهها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی باشد.

مردم تنها ظهور در اشخاص حقیقی دارد. این اشخاص در پاسخ به چرایی عدم تفکیک میان اشخاص حقوقی در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت بیان می‌دارند که قانون‌گذار در مقدمه قانون مذکور به اصل ۱۷۳ استناد جسته و از آنجا که واژه مردم ظهور در اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی دارد تفکیکی میان اشخاص حقوقی انجام داده و به قرینه حذف گردیده است.

علاوه بر ادله فوق وجود رای وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸، ۳۹ دیوان عدالت اداری، مهر تاییدی بر این ادعا بوده و به هر گونه ابهامی پایان خواهد داد.

۸: دولت و قابلیت اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی نزد مراجع عمومی دادگستری

همان‌طور که سابقا اشاره شد قانون‌گذار جمهوری اسلامی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی مرجعی تحت عنوان دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به شکایات مردم از ماموران یا نهادهای دولتی پیش‌بینی نموده و در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات به آرای قطعی صادره از بعضی مراجع شبه قضایی را نیز تحت صلاحیت دیوان قرار داده است؛ مشکلی که مطرح می‌شود این است که علیرغم عدم وجود حکم صریح مبنی بر عدم صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری بر اساس رای وحدت رویه ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۳ از قبول شکایت نهادهای دولتی نسبت به آرای قطعی مراجع شبه قضایی امتناع می‌کنند که این امر زمینه‌ساز محرومیت نهادهای دولتی از دسترسی به نظارت و عدالت قضایی می‌گردد.

خوشبختانه سیستم قضایی کشور به این مسئله توجه نموده و علیرغم نبود احکام صریح قانونی، در حد توان با توسل به آرای وحدت رویه سعی در برداشتن بن‌بست‌های موجود در مسیر دادخواهی نهادهای دولتی نموده است که ذیلا به مواردی از آن اشاره می‌شود.

رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ دیوان عالی کشور

ماجرای صدور این رای این‌طور آغاز شد که شرکت دخانیات ایران به عنوان یک شرکت دولتی از رای صادر شده توسط کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها به دادگاه عمومی دادگستری شکایت کرده و تقاضای ابطال رای مذکور را نمود؛ دادگاه پس از رسیدگی با استناد به تبصره ۲ از ماده ۳ قانون وصول مالیات‌های غیرمستقیم و ماده ۳۰ قانون مدنی حکم به ابطال رأی کمیسیون ماده ۷۷ می‌نماید که این رای عینا در دادگاه تجدیدنظر تایید می‌گردد.

^۳ - ...شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی مذکور در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در دیوان نیست. نظریه این که بنیاد مستضعفان و جانبازان در زمره نهادهای انقلابی (واحدهای دولتی) قرار دارد شکایت شرکتهایی نظیر شرکت ایران مارکو - بنیاد موتور که تمام یا بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آنها متعلق به بنیاد مزبور است و در نتیجه شرکت دولتی محسوب می‌شوند، قابل رسیدگی در دیوان نمی‌باشد. بنابراین دادنامه شماره ۴۳۸ مورخ ۷۳،۶،۱۹ شعبه ششم دیوان که متضمن این معنی می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد قسمت آخر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

چندی بعد شرکت مذکور با توجه به موفقیت در طرح دعوای گذشته خود، مجدداً علیه کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری طرح دعوا کرده و ابطال رای کمیسیون را از دادگاه تقاضا می‌کند اما برخلاف انتظار این بار دادگاه بدوی با استناد به اینکه قانون‌گذار در قانون دیوان عدالت اداری شکایت از آرای مراجع شبه قضایی از جمله کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری را تنها در صلاحیت دیوان عدالت دانسته و نصی در ارتباط به صلاحیت مراجع عمومی دادگستری در رسیدگی به دعوای مذکور وجود ندارد به صدور قرار عدم استماع دعوا اقدام می‌نماید که این رای در دادگاه تجدیدنظر تایید می‌گردد؛ سرانجام پس از ارجاع موضوع به دیوان عالی کشور و تشخیص تناقض میان آرای این دو پرونده، دیوان اقدام به صدور رای وحدت رویه می‌نماید:

«قانونگذار برای آراء صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است، بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آراء کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضاء هیأت عمومی دیوان عالی کشور رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد صحیح تشخیص می‌گردد».

اما جالب‌تر از رای وحدت رویه فوق استدلال‌ات نماینده دادستان کل کشور می‌باشد که در جریان صدور این رای ابراز نموده است؛ وی اظهار می‌دارد که اجرای آرای کمیسیون ماده ۷۷ مستلزم تصرف در حقوق اشخاص است در حالی که بر اساس مندرجات اصول قانون اساسی مصونیت حقوق اشخاص از تعرض تضمین گردیده است و حق دادخواهی نزد مراجع قضایی (اصل ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی) از لوازم این تضمین می‌باشد؛ حال آنکه عدم استماع این دعوای در دیوان عدالت اداری موجب خدشه به این حق می‌گردد که می‌بایست براساس اصول کلی و صلاحیت عام مراجع دادگستری، رسیدگی به شکایت نهادهای دولتی علیه آرای کمیسیون ۷۷ شهرداری را در صلاحیت مراجع دادگستری دانست تا پیش از این رای، نظر محاکم بعضاً عدم وجود حق شکایت برای نهادهای دولتی بود که در نشست قضایی مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۰ (مرکزی، اراک) مشهود است:

نظر هیات عالی:

« رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها قطعی و غیرقابل اعتراض در محاکم عمومی دادگستری است. نظر اکثریت در مورد ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها به اینکه «درموردی که طرف دعوا، شرکت و نهادهای دولتی باشند که رسیدگی به اعتراض در صلاحیت دادگستری است در این صورت اعتراض، مالی است» خلاف قانون است زیرا به صراحت ماده مذکور رأی کمیسیون ماده ۷۷ قطعی است. بعد چهارم نظر اکثریت مبنی بر اینکه اصولاً دولت در کمیسیون مذکور نظر خود را به اشخاص حقیقی و حقوقی تحمیل می‌کند منطبق با موازین قانونی نیست، چون فلسفه وجودی هیأت‌ها و هدف کمیسیون‌های حل اختلاف جهت جلوگیری از هرگونه اعمال نظر و تضییع حقوق اشخاص است و علی‌رغم نظر اکثریت، اعتراض به آرای کمیسیون‌ها در فرجه مقرر قانونی صورت می‌گیرد مگر در مواردی

که قانون اعتراض به رأی هیأت‌های مزبور را مقید به مهلت معین نکرده باشد. نظر اکثریت در این حد که آرای هیأت و کمیسیون‌ها در خصوص مورد سؤال غیرمالی است، مورد تأیید است.^۴

رای وحدت رویه ۷۹۲ دیوان عالی کشور

این رای نیز در خصوص قابل شکایت بودن یا نبودن آرای صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی نزد مراجع دادگستری صادر گردید؛ ماجرا بدین صورت است که شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد که شرکتی دولتی محسوب می‌شود علیه رای صادر شده توسط کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی نزد دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند اما مطابق انتظار شعبه رسیدگی کننده با استناد به عدم صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری به اعتراض نهادهای دولتی اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت به صلاحیت دادگاه عمومی می‌نماید؛ دادگاه عمومی یزد نیز با قرار عدم صلاحیت پرونده را جهت تعیین مرجع صالح به دیوان عالی کشور ارسال می‌کند که دیوان عالی کشور با تشخیص صلاحیت دادگاه عمومی یزد مجدداً پرونده را به دادگاه عمومی یزد ارجاع می‌دهد و شعبه مذکور پس از بررسی اقدام ابطال رای کمیسیون مربوطه می‌نماید.

کسب این تجربه‌ی موفق موجب می‌گردد که شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد مجدداً نسبت به رای دیگری از کمیسیون مذکور اعلام شکایت کند که این بار برخلاف پیش‌بینی دادگاه بدین صورت حکم می‌نماید که نظریه‌ی مشورتی کمیسیون آیین دادرسی مدنی اداره کل حقوقی قوه قضاییه به شماره ۱۶۴۷/ ۹۷/ ۷ مورخ ۱۳۹۸/ ۱/ ۲۶ که مؤید استنباط این محکمه هم می‌باشد مقرر داشته است: با توجه به عبارت «احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است» مندرج در ذیل تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری و لحاظ اینکه دیوان عدالت اداری مرجع تظلم خواهی اشخاص غیردولتی علیه دولت است و نه بالعکس و نیز توجه به این که نماینده شرکت آب منطقه ای هر استان یکی از اعضای کمیسیون رسیدگی به آب های زیرزمینی می باشد و عنایت به این که مفروض آن است که قانونگذار با علم به حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری این مرجع را به عنوان مرجع تجدیدنظر از آراء کمیسیون مقرر کرده است، بنابراین احکام صادره از کمیسیون مذکور از سوی شرکت آب منطقه ای نه در دیوان عدالت اداری و نه در دادگاه های عمومی قابل تجدیدنظر نمی‌باشد.

^۴ - [نشت قضایی مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۰](#) نظر اکثریت: «در مورد ماده ۷۷ قانون شهرداری، تصمیم متخذه، قطعی است و قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است مگر در مواردی که طرف دعوا، شرکت و نهادهای دولتی باشند که رسیدگی به اعتراض در صلاحیت دادگستری است، در این صورت اعتراض، مالی است. ثالثاً، اگر موضوع را حول محور مالی و غیرمالی قرار دهیم به نتیجه نمی‌رسد چون حقوقدانان هنوز به تعریف جامع و مانعی پیرامون مالی و غیرمالی دست نیافته‌اند و عموماً شرایط دعوای مالی، آن است که مورد خواسته اولاً و بالذات مال باشد یا ثانیاً و بالعرض مقصود از آن مال باشد؛ در غیر این صورت دعوای مطروحه مالی نیست. رابعاً، اصولاً دولت در کمیسیون‌های مذکور، نظر خود را بر اشخاص حقیقی و حقوقی تحمیل می‌کند. پس عادلانه نیست که مردم برای اعتراض نیز هزینه دادرسی را پرداخت کنند. لازم به ذکر است که اعتراض به آرای کمیسیون‌ها و هیأت‌ها، مهلت معینی ندارد. خامساً، اگر اینگونه دعوای را مالی بدانیم در مورد مطالبه هزینه دادرسی توسط معترض، پس از نقض رأی کمیسیون توسط دادگاه دچار مشکل خواهیم شد که ظاهراً این موضوع، در هنگام قانونگذاری مدنظر قرار گرفته است. در نتیجه آرای هیأت‌ها و کمیسیون‌ها در خصوص مورد سؤال، در تمام موارد غیرمالی است مگر در مورد کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری.»

در این خصوص اما نماینده دادستان رابطه منطقی بین دو آرا مخالف را عموم و خصوص مطلق می‌داند با این توضیح که اولاً: هر دو رأی از حیث اظهارنظر نسبت به صلاحیت محاکم دادگستری حوزه مشترک با استنباط متفاوت از تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری دارند.

ثانیاً: از حیث اظهارنظر نسبت به صلاحیت دیوان عدالت اداری، شعبه هشتم اظهارنظری ننموده است، اما شعبه اول رسیدگی به موضوع را در صلاحیت دیوان عدالت اداری ندانسته است؛ با این مقدمه ایشان با تاکید بر این که رسیدگی به موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد در استدلال خود بیان می‌دارد که به موجب نص صریح تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳/۴/۸۹، احکام صادره از ناحیه قاضی کمیسیون مذکور، ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. این مقررره آمره در تعیین صلاحیت، اطلاق دارد که رأی قاضی کمیسیون هم غیرقطعی و قابل تجدیدنظر است و هم مرجع رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از آن دیوان عدالت اداری است و اجتهاد در مقابل نص و رجوع به اصل جایز نیست؛ علاوه بر آن اصل برابری و تساوی سلاح ها به منظور نیل به یک دادرسی منصفانه ایجاب می کند که علاوه بر پذیرش حق برابر تجدیدنظرخواهی برای شرکت آب منطقه ای، به تجدیدنظرخواهی طرفین در مرجع واحد که همان دیوان عدالت اداری است رسیدگی شود. مضافاً پیش بینی دو مرجع تجدیدنظر برای حکم واحد به اقتضاء هویت تجدیدنظرخواه با منطق حقوقی سازگاری ندارد؛ زیرا با فرض پذیرش دو مرجع صالح برای رسیدگی به موضوع واحد، در صورت اعتراض هر دو طرف ایراد در تقدم و تأخر رسیدگی و حتی صدور آراء مغایر متصور است.

ایشان با بیان این نکته که رسیدگی در محاکم دادگستری نسبت به موضوع علاوه بر مغایرت با سیاست قضازدایی، با هدف و غرض مقنن در ماده واحده مذکور که محاکم را مکلف به احاله پرونده های مطروحه به کمیسیون مذکور نموده نیز ناسازگار است اضافه می‌نماید که استدلال به این که به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری مرجع تظلمات عمومی بوده و تکلیف عام به رسیدگی موضوع آن هم در مرحله تجدیدنظر دارد استدلال اصولی و منطبق بر همان اصل نمی‌باشد، چرا که به موجب بخش اخیر اصل مذکور تشکیل دادگاه ها و تعیین صلاحیت آن ها منوط به حکم قانون است و در موضوع مطروحه به موجب نص صریح مصرح در تبصره ۵ ماده واحده مذکور، رسیدگی به موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است البته بایستی توجه داشت که براساس نظر ایشان، استدلال به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مبنی بر عدم صلاحیت آن دیوان در رسیدگی به تجدیدنظرخواهی شرکت دولتی وارد نیست؛ چرا که هیچ کدام از مقررات مذکور در مقام بیان موارد نفی نیستند و تنها در تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور مقنن در مقام بیان موارد نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری می باشد که موضوع مطروحه با هیچ کدام از موارد مذکور انطباق ندارد.

به نظر می‌رسد استناد به اصل تساوی سلاح و نص صریح تبصره ۵ ماده مذکور از حیث قابلیت شکایت نهادهای دولتی از آرای مراجع شبه قضایی قابل دفاع می باشد اما این گفته که رسیدگی در دادگاه های عمومی در تضاد با سیاست های قضازدایی می باشد قابل انتقاد است زیرا درست است که یکی از اهداف ایجاد مراجع شبه قضایی، قضا زدایی و رسیدگی تخصصی تر به دعاوی مربوط می باشد اما این اهداف در کنار اطمینان از رسیدگی صحیح و عادلانه ارزش پیدا می کند چرا که اساساً پیش بینی قابلیت شکایت از آرای این گونه مراجع در دیوان عدالت اداری یکی از مهمترین اهداف تشکیل نهاد مذکور می باشد، پذیرش این مسئله آن جا اهمیت پیدا می کند که می بینیم در حال حاضر شعب دیوان از پذیرش شکایت نهادهای دولتی خودداری می نمایند بنابراین نتیجه ی چنین استدلالی تضییع حق نهاد دولتی محکوم در جهت دفاع از خویش می باشد.

در هر حال پس از طرح این پرونده، هیات عمومی دیوان کشور به شرح ذیل اقدام به صدور رای کرد:

«با توجه به اینکه برابر تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، آراء کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی به طور مطلق قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است و با عنایت به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آراء کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست؛ بنابراین رأی شماره ۱۰۷۶ مورخ ۱۹/۱۰/۱۳۹۵ شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد که از لحاظ قابل اعتراض دانستن آراء کمیسیون یاد شده از سوی شرکت آب منطقه ای (در حد مذکور) با این نظر انطباق دارد به اکثریت آراء صحیح و قانونی تشخیص داده می شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم الاتباع است».

نکته حائز اهمیت در این رای، استناد دیوان عالی کشور به اطلاق موجود در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و اظهار عقیده مبنی بر عدم نفی لزوم رسیدگی به تجدیدنظر خواهی شرکت های دولتی از مرجع شبه قضایی نزد دیوان عدالت اداری می باشد؛ رای فوق از این حیث که بیانگر چرخش دیدگاه دستگاه قضاوتی کشور در رسیدگی به چنین دعاوی است قابل تأمل می باشد چرا که تا پیش از این دیوان عالی کشور در رابطه با حق شکایت نهاد دولتی نزد شعب دیوان عدالت سکوت کرده بود.

جمع بندی و نتیجه گیری

به طور کلی مراجع شبه قضایی از نظر قابلیت شکایت آرائشان نزد مراجع قضایی به چهار دسته ذیل تقسیم بندی می شوند:

- مراجع شبه قضایی که مرجع شکایت از آرای آن شعب دیوان عدالت اداری است.
- مراجع شبه قضایی که مرجع شکایت از آرای آن دادگاه های عمومی دادگستری می باشد.
- مراجع شبه قضایی که رسیدگی به شکایت از آرای آن ها در صلاحیت محاکم خاص قضایی است.
- مراجع شبه قضایی که رسیدگی به شکایت از آرای آن ها در قانون پیش بینی نشده است.

در سه دسته اول ایرادی به نظر نمی رسد زیرا در دسته اول، مستندا به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۳ قانون اساسی می بایست دیوان عدالت اداری را دارای صلاحیت عام نسبت به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی بدانیم چرا که با وجود اطلاق عبارات به کار رفته در نص ماده واضح است که شمارش مراجع در بند مذکور تنها جنبه ی تمثیلی داشته و قانون گذار سعی در احصا موارد نداشته است بنابراین این اصل پذیرفته شده است که نسبت به آرای کلیه مراجع شبه قضایی می توان نزد دیوان عدالت اداری شکایت نمود مگر آن که قانون صراحتا آن را منع کرده باشد؛ بنابراین آرای اکثر مراجع شبه قضایی در این تقسیم بندی جای می گیرد.

دسته ای دیگر مراجعی هستند که صلاحیت سیدگی به اعتراض نسبت به آنان بر عهده دادگاه عمومی قرار گرفته است که می‌توان به ثبت احوال، هیات‌های انتظامی نظام پزشکی و ... اشاره کرد در این دسته نیز از حیث تأمین هدف نظارت قضایی و تضمین دادرسی منصفانه با ایرادی مواجه نمی‌گردیم چرا که محاکم عمومی دادگستری بازوی اصلی قوه قضاییه و مرجع رسمی دادخواهی اشخاص می‌باشد. همین مسئله در مورد مراجع شبه قضایی که مرجع تجدید نظر از آرای آنها محاکم خاص قضایی (به جز دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری) می‌باشد مطرح می‌گردد چرا که آنچه که اهمیت دارد نظارت قضایی بر فرایند دادرسی و بهرمندی آحاد جامعه از عدالت قضایی می‌باشد و وجود دادگاه خاصی در تشکیلات قوه قضاییه مانع دستیابی به این اهداف نمی‌باشد.

اما اشکال در ارتباط با دسته ی آخر مطرح می‌شود آنجا که امکان شکایت از آرا، نه در دیوان عدالت و نه در سایر مراجع قضایی وجود ندارد؛ همانطور که گفته شد اصل مذکور الزام می‌نماید که عمل اداری مشمول کنترل و نظارت مرجع عالی قضایی قرار گیرد اساساً یکی از اهم دلایل وجود نهاد قضایی مانند دیوان عدالت اداری تضمین حفظ چنین اصلی می‌باشد. بر اساس اصل ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، قوه قضاییه و دادگاه‌های دادگستری مرجع رسمی رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص جامعه می‌باشد اما در نظام حقوقی ایران وظیفه رسیدگی به بعضی امور و ترافعات با توجه به اهداف کلانی که برای تاسیس آنها در نظر گرفته شده است بر عهده نهادها و کمیسیون‌هایی خارج از بدنه‌ی اصلی قوه قضاییه قرار گرفته است که اصطلاحاً به آن مراجع شبه قضایی یا مراجع اداری می‌گویند، مراجع مذکور عموماً در داخل قوه مجریه و در درون سازمان‌های مربوطه شکل گرفته و به حل و فصل موضوعات و اختلافات مربوطه می‌پردازند؛ بنابراین در نظام کلی قانون اساسی ایران وجود چنین نهادهایی فاقد وجهت و دلیل قانونی صریحی می‌باشد [۱۳]؛ واضح است که وجود این مراجع با اصول قانونی که وظیفه رسیدگی را بر عهده قوه قضاییه قرارداده است مغایرت دارد با این توصیف چرا شورای نگهبان که وظیفه انطباق قوانین با اصول قانون اساسی را دارد نسبت به ایجاد چنین نهادهایی ساکت بوده است؟

آنچه که به نظر می‌رسد آن است که شورای نگهبان به منظور رفع مغایرت مذکور با این استدلال که آرای مراجع شبه قضایی در نهایت به تایید نظر مراجع قضایی (دیوان عدالت اداری یا مراجع عمومی دادگستری) خواهد رسید وجود این مراجع را بلااشکال دانسته است، موارد ذیل می‌تواند شاهد مثالی برای اثبات این مدعا محسوب شود:

الف: تبصره دوم ماده ۲۲ لایحه جرایم رایانه‌ای (۱۳۸۷/۱۰/۱۵) که بیان میداشت: «کارگروه موظف است به شکایات راجع به مصادیق پالایش شده رسیدگی و نسبت به آن تصمیم‌گیری کند رای کارگروه قطعی است.» شورای نگهبان به دلیل آن که شکایات مطرح شده در این کارگروه قابل شکایت در دادگاه نمی‌باشد، ماده مذکور را مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی دانست.^۵

ب: نظر شماره ۴۳۰۶ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۹ در مورد مصوبه طرح قانونی دیوان محاسبات، شورای نگهبان مقرر می‌کند «مواد ۲۷، ۲۹، ۳۱ و تبصره آن، ۳۲ و تبصره هایش، ۳۳، ۳۵، ۳۶ و صدر ماده ۳۷ و ماده ۳۸ که اشعار می‌دارد هیات‌های 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 لازم الاجراست؛ چون این نوع رسیدگی و اظهار نظر، امر قضایی است، با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی مغایر می‌باشد.

^۵ - بند ۷ نظر شماره ۱۳۷۷۷/۳۰/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۶.

ج: شاهد مثال دیگر این مسأله، بند ۷ نظر شماره ۲۷۲۹۵ / ۳۰ / ۸۷ / مورخ ۱۳۸۷ / ۲۲ / ۳ شورای نگهبان درباره لایحه اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث، مصوب ۳۱/۲/۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان در این اظهارنظر 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.» با این شرح که در این تبصره کمیسیون موضوع نظر شورا را مرکب از یک نفر قاضی با معرفی رئیس دادگستری محل، یک نفر کارشناس بیمه با معرفی اتحادیه بیمه گران ایران، تأیید بیمه مرکزی ایران و یک نفر کارشناس رسیدگی به تصادفات با معرفی پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی، معرفی کرده بود.

البته این رویه شورای نگهبان همیشه جاری نبوده است؛ همانطور که در مطالب پیشین اشاره شد در خصوص آرای مراجعی از قبیل هیات داوری بورس یا هیات انتظامی نظام مهندسی با وجود این که قوانین مربوط به آن آرای مراجع مذکور را قطعی تلقی کرده بود، شورای نگهبان نسبت به آن واکنشی نشان نداده است.

برای توجیه این تعارض عملی شاید عده‌ای بیان کنند که مراجع شبه قضایی از حیث اینکه آیا قاضی در آن حضور دارد یا خیر و اینکه در صورت حضور قاضی آیا تصمیم نهایی با قاضی است یا تصمیم‌گیری با اکثریت آراست می‌توان تقسیم‌بندی نمود؛ در مراجعی که مقام قضایی در آن حضور دارد خصوصاً آنکه تصمیم‌گیرنده نهایی نیز باشد به دلیل آن که یک مقام قضایی اقدام به صدور رای می‌نماید پس مراد نظارت قضایی تأمین گشته و نیازی به رسیدگی مجدد به آن نخواهد بود اما این برداشت اشتباه به نظر می‌رسد زیرا بیش از آن که حضور یا عدم حضور مقام قضایی در هیات رسیدگی اهمیت داشته باشد این مسئله اهمیت دارد که مرجع تجدیدنظر آیا داخل قوه قضاییه تشکیل شده است یا خیر؟ زیرا اگر مرجع مذکور خارج از دستگاه قضایی تشکیل شده باشد، حتی اگر مقام قضایی رای نهایی را صادر کند باز هم مغایرت این امر با اصول ۳۴ و ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی مشهود است چرا که هدف از قراردادن این اصول تأمین نظارت قضایی، دسترسی آحاد مردم به عدالت قضایی و دادرسی منصفانه می‌باشد، چیزی که بدون رعایت اصل تفکیک قوا و نظارت خاصه قوه قضاییه نیل به آن غیر ممکن به نظر می‌رسد خصوصاً آن که اغلب این مراجع از قوانین دادرسی بهره‌چندانی نبرده اند لذا به نظر می‌رسد عدم امکان شکایت نسبت به آرای بعضی مراجع شبه قضایی در مراجع قضایی ناشی از برداشت اشتباه از اهداف قانون اساسی و کج سلیقه‌ای مقنن یا سختگیری مراجع قضایی است که جز به همت ایشان قابل اصلاح نیست.

اما در مورد امکان شکایت از آرای مراجع شبه قضایی توسط نهادهای دولتی نیز می‌توان دسته‌بندی ابتدای بحث را مجدداً مطرح کرد به این صورت که اگر مرجع تجدیدنظر دادگاه عمومی باشد مشکلی وجود نخواهد داشت و دادگاه‌های عمومی نسبت به شکایت اعمال صلاحیت می‌نمایند. در صورتی که آرای مراجع شبه قضایی به طور کلی غیر قابل شکایت نزد مراجع قضایی باشد باید پذیرفت که در این مورد تفاوتی میان نهادهای دولتی و سایر اشخاص وجود نخواهد داشت و به شکایت نهاد دولتی نیز رسیدگی نخواهد شد؛ در این مورد ایراد اصلی در خصوص مراجعی است که مرجع تجدیدنظر از آرا آن دیوان عدالت اداری تعیین شده است و دیوان بدون ذکر مبنای منطقی و قانونی و صرفاً به دلیل دولتی بودن خواهان، اقدام به نفی صلاحیت از خود می‌نماید.

با بررسی رویه دیوان عدالت در این پرونده‌ها می‌توان به دو طیف دیدگاه مخالفان و موافقان حق شکایت نهاد دولتی پی برد؛ به عنوان مثال با دقت در آرای وحدت رویه ای که سابقاً اشاره شد مشخص می‌گردد که مخالفان حق شکایت نهادهای دولتی در محاکم دادگستری معتقدند که وجود صلاحیت رسیدگی به دعاوی منوط به حکم قانون است و اساساً این قانون است که مشخص می‌کند چه آرای قابل تجدیدنظر خواهی می‌باشد، ایشان مستنداً به ماده ۳۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی اشاره

کرده و بیان می‌دارند از آنجا که اصل بر قطعی بودن آرا محاکم می‌باشد، قابلیت تجدیدنظر خواهی از آن نیازمند تصریح قانون است خصوصاً آن‌که از ابتدای تاسیس دیوان عدالت اداری تاکنون در قوانین مربوط به نهاد مذکور هیچ‌گاه قانون‌گذار صریحاً به امکان شکایت نهادهای دولتی از مراجع اداری نزد شعب دیوان عدالت اشاره‌ای ننموده است درحالی که مفروض آن است که قانون‌گذار با توجه به وجود نهادهای به نام دیوان عدالت اداری اقدام به تدوین قوانین می‌نماید لذا آرای صادره علیه نهادهای دولتی قابل تجدیدنظر خواهی نزد دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های عمومی نمی‌باشد. اما در طرف مقابل موافقان در بیان دلایل خویش ابتدائاً اطلاق عبارت (اشخاص حقوقی) موجود در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان اداری را شامل اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیز می‌دانند و از این حیث معتقدند که دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت نهادهای دولتی به عنوان یک شخص حقوقی را دارا می‌باشد ایشان بیان می‌دارند که حتی در صورت عدم رسیدگی در دیوان، با تمسک به اصل ۱۵۹ قانون اساسی و صلاحیت عام مراجع دادگستری در هر حال می‌بایست آن را قابل تجدیدنظر در دادگاه عمومی بدانیم.

در تایید دیدگاه اخیر باید اضافه کرد که دلیل پیش‌بینی مرجعی قضایی برای رسیدگی به اعتراض به آرای مراجع شبه‌قضایی، نظارت قضایی بر اساس اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، به‌رمنده از آیین دادرسی منصفانه، کاهش اشتباهات و نواقص در صدور رای و همچنین از بین بردن شائبه جانبداری و سؤنیت در صدور رای می‌باشد چرا که نظارت قضایی بر مراجع مورد بحث حداقلی بوده و در صورت عدم پیش‌بینی مرجعی قضایی برای بررسی آرای آن‌ها بیم تضییع حقوق اشخاص وجود خواهد داشت حال باید پرسید که چه تفاوتی میان اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی با اشخاص حقوقی حقوق عمومی وجود دارد که موجب تفاوت در رویکرد حمایتی قانون‌گذار گردد؟ مگر نه این است که نهادها و شرکت‌های دولتی اتفاقاً به واسطه دولتی بودنشان متعلق به کلیه اشخاص جامعه می‌باشند؟ مگر به واسطه همین ویژگی در صورت لزوم منافع عمومی بر منافع شخصی ترجیح داده نمی‌شود؟ اگر پاسخ به سوالات اخیر مثبت است مجدد این پرسش مطرح می‌شود که علت اصلی تبعیض بیان شده چیست؟

به هر صورت، دیوان عدالت اداری بر اساس رویه‌ی عملی خود نسبت به پذیرش شکایت نهادها و شرکت‌های دولتی علیه آرای قطعی صادره از مراجع شبه‌قضایی خودداری می‌کند و امتیازی که قانون‌گذار در اصل ۱۷۳ به دنبال تحقق آن بوده، به واسطه‌ی دولتی بودن شاکی از وی سلب می‌گردد؛ اما جدای از نظرات ارائه شده پیرامون صلاحیت دیوان در رسیدگی بدین دعاوی، آنچه که در حال حاضر اهمیت دارد تعیین مرجعی قضایی به منظور تجدیدنظر خواهی نهادهای دولتی می‌باشد.

یگانه راه حلی که می‌توان برای جلوگیری از تضییع حق ناشی از عدم شناسایی حق اعتراض نهادهای دولتی برگزید، حق مراجعه‌ی نهادهای مذکور به دادگاه‌های عمومی دادگستری می‌باشد زیرا با پیش‌بینی اصل ۱۵۹ قانون اساسی و پذیرش اصل صلاحیت عام مراجع دادگستری در رسیدگی به دعاوی (خصوصاً دعاوی که مرجع خاصی برای رسیدگی تعیین نشده) و وظیفه نظارت قضایی قوه قضاییه می‌توان تاحدودی نقیصه‌ی مورد بحث را جبران نمود؛ اما ایراد به اینجا ختم نمی‌شود زیرا باید توجه داشت که به دلیل عدم وجود نص صریح قانونی در ارتباط با این موضوع، اختلاف نظر میان شعب دادگاه‌های رسیدگی کننده دور از انتظار نخواهد بود؛ به نظر می‌رسد راه برون رفت از این اختلاف توسل به آرای وحدت‌رویه و یا صدور دستور یا بخش‌نامه ای مبنی بر الزام دادگاه‌ها نسبت به رسیدگی به این دعاوی توسط ریاست قوه قضاییه می‌باشد؛ در خصوص رای وحدت رویه مشکلی وجود دارد این است که این اتفاق زمانی رخ خواهد داد که آرای متعارضی در ارتباط با موضوع مشابه، مانند آنچه که در آرای وحدت رویه ۶۹۹ و ۷۹۲ دیوان عالی کشور مشاهده کردیم از محاکم صادر گردد؛ این اشکال زمانی پر رنگ‌تر می‌شود که به خصیصه آرای وحدت‌رویه یعنی مضیق بودن تفسیر و موردی بودن موضوع رای و عدم امکان تسری حکم به سایر دعاوی نیز توجه شود؛ به عنوان مثال رای وحدت رویه صادر شده در ارتباط با آرای کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری

نسبت به آرای صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری الزام آور نیست؛ این اشکال علاوه بر ایراد خسارت احتمالی به نهاد دولتی روند پذیرش این گونه دعاوی را طولانی می‌کند؛ در ارتباط با صدور بخشنامه نیز متأسفانه تاکنون اقدامی در ارتباط با آن شکل نگرفته است.

به هر حال آنچه که بیش از همه در اینجا نقش ایفا می‌کند نوع نگرش غالب بر محاکم رسیدگی کننده است به این موضوع است، محاکمی که سیاست قضازدایی را در مرکز توجه خود قرار داده‌اند با رویکردی ماده محور و اغلب با استناد به اصل قطعیت آرا در ماده ۳۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی، هدف تشکیل مراجع شبه قضایی، تصریح به قطعیت آرا در قانون مربوطه و یا تخصصی بودن موضوع مورد رسیدگی به دنبال نفی صلاحیت از خود بوده‌اند غافل از این که قانون‌گذار با توجه به این که آرای مراجع مذکور در نهایت به تایید و رسیدگی محاکم قضایی خواهد رسید اقدام به تدوین قانون و تشکیل این دست از مراجع زده اند در طرف مقابل اما محاکمی وجود دارند که از دریچه احقاق حق و وظیفه ذاتی دستگاه قضایی در نظارت قضایی و جلوگیری از تضییع حقوق به مسئله می‌نگرند، ایشان اغلب با استفاده از ابزار و مستندات موجود از جمله اصل ۱۵۹ و صلاحیت عام مراجع دادگستری، تاکید بر اهداف تاسیس مرجعی مانند دیوان عدالت اداری و ... در پی احراز صلاحیت رسیدگی خود نسبت به این دعاوی می‌باشند.

به عقیده نگارنده با این که مشخص است، پذیرش حق اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی که اغلب رسیدگی دو درجه‌ای را نیز پذیرفته‌اند علاوه بر طولانی کردن فرایند رسیدگی و اجرای رای، موجب اشتغال مضاف و کاهش کارایی دستگاه قضایی می‌گردد درحالی که یکی از اهداف تشکیل مراجع شبه قضایی تسریع در رسیدگی و سبک نمودن حجم پرونده‌های مراجع قضایی بوده است، اما نمی‌توان نسبت به احتمال تضییع نهاد دولتی در دستیابی به دادرسی منصفانه و لزوم نظارت قضایی بر مراجع مذکور چشم‌پوشی کرد لذا به نظر می‌رسد محاکم قضایی بایستی با پیروی از اهداف و اصول قانون اساسی در قبال پذیرش این گونه شکایات نرمی و انعطاف حداکثری نشان دهند و در این مسیر به این مسئله توجه نمایند که تصریح قوانین مربوطه به قطعیت یا عدم قطعیت آرای صادره از مراجع شبه قضایی بایستی منجر به برداشت تک بعدی نسبت به آن گردد چرا که وظیفه اصلی دستگاه قضایی که همانا جلوگیری از تضییع حق آحاد جامعه با به کار بردن نظارت قضایی بر مراجع مذکور جز با در نظر گرفتن شرایط و مقتضیات محقق نمی‌شود؛ چه بسا عدالت و حقوق اشخاص قربانی رویکرد خشک و انعطاف ناپذیر در تفسیر قوانین گردد.

منابع

- (۱) دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷)، لغت نامه، ج ۱۰، انتشارات دانشگاه تهران.
- (۲) شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی، ج اول، انتشارات دراک، تهران.
- (۳) صدرزاده افشار، محسن (۱۳۷۶)، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، چ چهارم، انتشارات ماجد.
- (۴) صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، انتشارات شهریار.
- (۵) هرمزی، خیراله، (۱۳۸۳)، فرجام خواهی از آرای مدنی و نقش نظارتی دیوان عالی کشور در اجرای صحیح قانون، رساله دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران.

- ۶) امامی، محمد و موسوی، سید نصرالله (۱۳۸۳) مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز.
- ۷) امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۱) حقوق اداری، جلد دوم، نشر میزان، تهران.
- ۸) طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۹) حقوق اداری، انتشارات سمت، چ پانزدهم، تهران.
- ۹) ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸) حقوق اداری ایران، انتشارات توس، چ دوم، تهران.
- ۱۰) هداوند، مهدی و آقایی، مسلم (۱۳۸۹)، دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، انتشارات خرسندی، تهران.
- ۱۱) ایرانشاهی، علیرضا (۱۳۹۶)، آیین دادرسی مدنی ۱، انتشارات دانشگاه پیام نور، تهران.
- ۱۲) مسعودی نیا، محمد و اسدیپور کندلجی، رسول (۱۳۹۶) قلمرو و صلاحیت مراجع شبه قضایی در حقوق ایران، فصلنامه علمی، پژوهشی فقه و مبانی حقوق اسلامی.
- ۱۳) پروین، خیرالله و آیینه نگینی، حسین (۱۳۹۹)، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی «تاملی بر یک رای»، نشریه حقوق اداری، شماره ۲۴، پاییز.