

نقد دادنامه شماره ۸۶/۱۷۰ مورخ ۸۶/۳/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور

علی محمد فلاحزاده*

روح‌اله علیدادزاده**

وقایع پرونده:

از آنجا که مراجع اختصاصی دادرسی اداری، دارای ترکیب خاص خود هستند و از شیوه واحدی تبعیت نمی‌کنند لذا این امر، بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. یکی از موضوعاتی که در ارتباط با ترکیب مراجع مزبور سبب شده است تا دیوان عدالت اداری، آراء متفاوتی صادر کند عضویت و حضور شخص قاضی در ترکیب این مراجع می‌باشد. دیوان محاسبات کشور به عنوان یک مؤسسه دولتی در درون خود دارای هیأت‌هایی است که برای رسیدگی به تخلفات اداری و مالی در چارچوب قانون دیوان محاسبات کشور تشکیل می‌شوند. در خصوص آراء این هیأت‌ها ابهامات و سؤالاتی مطرح می‌شود از جمله اینکه: آیا آراء این هیأت‌ها قطعی است؟ آیا چنین آرائی، در مرجع دیگری خارج از دیوان محاسبات غیرقابل اعتراض‌اند؟ آیا آراء این مراجع قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی ناظر بر مراجع اختصاصی دادرسی اداری می‌باشند؟ مطابق رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آراء این هیأت‌ها قطعی است و نمی‌توان نسبت به آن‌ها در دیوان عدالت اداری اعتراض نمود. در این پژوهش به نقد رأی صادره از هیأت عمومی می‌پردازیم و برای

* استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی

amfallahzadeh@atu.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)

ralidadzadeh@gmail.com



درستی دیدگاه مطرح شده در این جستار، چند رأی دیگر هیأت عمومی نیز مورد توجه قرار می‌گیرند. البته نکته مهمی که در این آراء باید مدنظر قرار داد عضویت قاضی به عنوان قاضی صادرکننده رأی یا در مقام یک عضو در کنار دیگر اعضاء می‌باشد که این امر بر آراء دیوان تأثیرگذار بوده است.

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۸۶/۱۷۰

تاریخ: ۱۳۸۶/۳/۲۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: سرپرست دفتر حقوقی و امور مجلس دیوان محاسبات کشور

موضوع شکایت و خواسته: اعلام تعارض از آراء شعب ۲، ۴، ۶، ۱۷ و ۲۰ بدوی و

۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری

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 قضاییه صادر گردیده و تبصره ۲ بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری^۱ آراء و تصمیمات صادره از ناحیه مقامات قضایی را قابل اعتراض در دیوان ندانسته، فلذا شکایت معنونه را غیروارد، 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: شاکی اشعار داشته، تخلفات مصرحه در رأی هیأت دوم مستشاری دیوان محاسبات کشور که موجبات محکومیت وی گردیده از جمله برداشت‌های حساب مربوط به طرح‌های

۱. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰.

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 مبحوث‌عنه 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 کشور 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 کشور در ارسال پرونده‌هایی که واجد اوصاف جزایی است به مرجع قضایی دادگستری حکایت از قابلیت شکایت آراء هیأت مذکور در دیوان عدالت اداری می‌باشد. بنابراین با رد ایراد معنونه از ناحیه اداره حقوقی مرجع یادشده و احراز صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این شکایت درخصوص ماهیت شکایت مطروحه ... ضمن فسخ دادنامه بدوی، حکم به ورود شکایت شاکی 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؛ با توجه به ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور و به استناد 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 شاکی 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؛ با توجه به اینکه رسیدگی به اعتراض به آراء صادره از هیأت‌های مستشاری، در صلاحیت هیأت تجدیدنظر می‌باشد و در

رأی هیأت تجدیدنظر یک نفر قاضی منتخب ریاست قوه قضاییه قرار دارد. بنابراین، رسیدگی به شکایت را خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، تشخیص و قرار رد شکایت را صادر نموده‌اند؛ هـ - شعبه بیستم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۲۵۱۹/۸۳ موضوع شکایت آقای علیرضا قدیری به طرفیت دادسرای دیوان محاسبات کشور به خواسته اعتراض به رأی مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۶ به شرح دادنامه شماره ۲۹۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ و با توجه به تبصره یک ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور که مرجع رسیدگی را حاکم شرع منتخب شورای قضایی اعلام 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 با توجه به اینکه آراء و تصمیمات قضایی قابل شکایت در دیوان نمی‌باشد بنابراین، قرار رد دادخواست را صادر نموده است. هیأت عمومی با توجه به تعارض پیش‌آمده چنین رأی صادر نموده است: «سایق عبارات ماده ۲۸ قانون محاسبات کشور و حدود صلاحیت و اختیارات هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر در آن در باب رسیدگی به تخلفات مالی و تعیین مجازات‌های اداری در موارد منصوص و قابلیت اعتراض نسبت به آراء هیأت‌های مستشاری توسط محکوم‌علیه یا دادستان در محکمه تجدیدنظر مذکور به عضویت حاکم شرع... و نتیجتاً ماهیت و طبیعت مراجع مذکور و نوع وظایف و مسئولیت‌های آن‌ها مفید انصراف تصمیمات و آراء قطعی مراجع مذکور از مصادیق تصمیمات و آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری ... است»^۱ اعتراض به آراء هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر در دادنامه مذکور به دلایل زیر پذیرفته نشد:

۱- با استناد به ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور اعتراض را صرفاً

محدود به شاکی و دادستان دانسته است.

۲- عضویت حاکم شرع در محکمه تجدیدنظر

۳- ماهیت و طبیعت مراجع مذکور و نوع وظایف و مسئولیت آن‌ها

۴- تصمیمات و آراء قطعی این مراجع، مشمول تصمیمات و آراء مراجع اختصاصی اداری نیستند.

نقد و بررسی:

برای روشن شدن موضوع، به اختصار به بررسی قانون دیوان محاسبات کشور می‌پردازیم. دیوان محاسبات کشور در راستای اجرایی شدن اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی به منظور رسیدگی و حسابرسی کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، تشکیل شد. بدین منظور قانون دیوان محاسبات کشور به تصویب مجلس رسید. همان‌طور که در ماده ۱ قانون مزبور آمده به منظور اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی بر دستگاه‌های مذکور در اصل ۵۵ این قانون، به تصویب رسید. وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور در ماده ۲ قانون مزبور مشخص شده است که از آن جمله‌اند: حسابرسی و رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات، رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها، رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی.

مطابق ماده ۱۲، دیوان محاسبات کشور دارای یک دادسرا و تعدادی هیأت مستشاری است که این هیأت‌ها از سه عضو از بین افرادی که رئیس دیوان محاسبات کشور به کمیسیون دیوان محاسبات کشور، بودجه و امور مالی مجلس پیشنهاد می‌کند، برگزیده می‌شوند. مطابق ماده ۲۳، هیأت مستشاری به موارد زیر رسیدگی و انشای رأی می‌نمایند:

- عدم ارائه صورت‌های مالی، حساب درآمد و هزینه... در موعد مقرر به دیوان محاسبات کشور
- عدم پرداخت به‌موقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت‌المال می‌گردد.
- سوءاستفاده و غفلت و تسامح در حفظ بیت‌المال و اسناد و وجوه دولتی و یا هر خرج یا تصمیم نادرست ...

• رسیدگی و صدور رأی نسبت به گزارش‌های حسابرسی شرکت‌ها و مؤسسات و بندهای دیگر که همگی در همین راستا هستند. در تبصره ۱ این ماده آمده است هیأت‌ها در صورت احراز تخلف، ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، متخلفین را به مجازات‌های اداری زیر محکوم می‌کنند:

الف - توبیخ کتبی

ب - کسر حقوق و مزایا

ج - انقصال موقت از یک ماه یا یک سال

د - اخراج از محل خدمت

ه - انقصال دائم از خدمات دولتی

تبصره ۲- هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم، ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند کرد.

تبصره ۳- آراء بندهای (الف) و (ب) و (ج) قطعی و لازم‌الاجرا هستند و بندهای (د) و (ه) به مدت ۲۰ روز قابل تجدیدنظر در هیأت مستشاری دیگری که رئیس دیوان تعیین می‌کند، می‌باشند.

ماده ۲۸- آراء هیأت‌های مستشاری ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ به محکوم‌علیه، از طرف وی و دادستان قابل تجدیدنظر است.... تبصره یک - مرجع رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر، محکمه صالحه‌ای است که از یک نفر حاکم شرع به انتخاب رئیس قوه قضاییه و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات به‌عنوان کارشناس و به انتخاب رئیس دیوان تشکیل می‌شود.

ماده ۳۰- رسیدگی به پرونده‌ها در هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر، تابع تشریفات آیین دادرسی نبوده... .

در بررسی قانون محاسبات کشور با دو مرجع رسیدگی به تخلفات مالی محاسباتی آشنا شده‌ایم: «هیأت‌های مستشاری» و «محکمه تجدیدنظر». در ابتدا باید دید: آیا هیأت‌های استشاری و محکمه تجدیدنظر مراجع اختصاصی دادرسی اداری هستند یا خیر؟ سازمان دیوان محاسبات کشور، مطابق ماده ۲ قانون خدمات

کشوری، یک مؤسسه دولتی است که زیر نظر مجلس شورای اسلامی با داشتن استقلال اداری و مالی به انجام وظایف محوله می‌پردازد.

هیأت‌های مستشاری به عنوان مراجع اختصاصی دادرسی اداری در این مؤسسه دولتی مطابق وظایف محوله که اداری و مالی هستند به صدور رأی اقدام می‌کنند. فلذا این هیأت‌ها از چند نظر مشمول نظارت دیوان عدالت اداری هستند:

۱- اعضای آن‌ها به پیشنهاد رئیس دیوان و تأیید کمیسیون مجلس انتخاب می‌شوند.

۲- وظایف و اختیارات آن‌ها اداری و مالی است و در چارچوب صلاحیت‌های اداری و مالی قانون دیوان محاسبات کشور رأی صادر می‌نمایند، لذا «هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور در راستای تنظیم، شکل‌دهی و نظارت بر مراحل مختلف امور مالی و محاسباتی در اداره‌ها و سازمان‌های گوناگون دولتی پدید آمده‌اند»^۱

۳- هیأت‌های مزبور زیرمجموعه یک مؤسسه دولتی هستند بی‌آنکه مشمول ارکان مراجع قضایی باشند از طرفی فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی رسیدگی به اعتراضات و شکایت و تظلمات مردم نسبت به واحدهای دولتی است.

۴- مطابق بند ۲ ماده ۱۰ تمامی هیأت‌ها و کمیسیون‌ها (مراجع اختصاصی دادرسی اداری) مشمول نظارت دیوان هستند (مگر اینکه قانون چنین مراجعی را مستثنی کرده باشد).

۵- این هیأت‌ها در صورت احراز وقوع جرم، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال می‌کنند. بند مزبور دربرگیرنده چند نکته است که نشان‌دهنده اداری بودن این هیأت‌هاست: ۱- ارجاع پرونده برای تصمیم‌گیری درمورد وقوع یا عدم وقوع جرم که مرجع قضایی الزامی به تبعیت احراز هیأت مستشاری

۱. محمد امامی و سیدنصراله موسوی، «مبانی نظری مراجع شبه‌قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۱، ش ۲ (۱۳۸۳): ص ۱۰۰.

در وقوع یا عدم وقوع جرم ندارد؛ ۲- به کار بردن اصطلاح «مراجع قضایی» در برابر این هیأت‌ها نشان دیگری است از اداری بودن آن‌ها. بنابراین اگر چنین هیأت‌هایی قضایی می‌بودند طبیعتاً می‌باید در این مورد نیز تصمیم‌گیری نمایند؛ ۶- رسیدگی به تخلفات مستشاران (هیأت‌های مستشاری و مستشاران محکمه تجدیدنظر) با اعلام رئیس دیوان محاسبات کشور در کمیسیون دیوان محاسبات کشور، بودجه و امور مالی مجلس صورت می‌گیرد؛ ۷- مطابق بند ۶ سند همکاری سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور به تاریخ ۸۵/۳/۱۶ سازمان بازرسی، مراتب اعتراض خود را نسبت به آراء هیأت‌های مستشاری از طریق رئیس دیوان و دادستان دیوان محاسبات کشور اعلام می‌نماید. مطابق اصل ۱۷۴ و صلاحیت‌های سازمان بازرسی که در قانون آن سازمان آمده است، سازمان نسبت به دستگاه‌های اداری از جمله مراجع اختصاصی دادرسی اداری، نظارت اداری دارد بی‌آنکه صلاحیت نظارت بر اعمال قضایی مراجع قضایی را داشته باشد.

نتیجه آنکه این هیأت‌ها صرفاً مراجع اختصاصی دادرسی اداری هستند و نسبت به آراء قطعی آن‌ها می‌توان در دیوان عدالت اداری اعتراض نمود.

محکمه تجدیدنظر، مطابق تبصره یک ماده ۲۸ از یک حاکم شرع (به انتخاب رئیس قوه قضاییه) و دو مستشار (به انتخاب رئیس دیوان) تشکیل می‌شود که متصف به ویژگی‌های ذیل است:

۱) حضور یک قاضی در رأس این محکمه اعتبار ویژه‌ای به آن می‌بخشد ولی این امر نمی‌تواند دلیلی باشد برای خروج وی از مرجع اختصاصی اداری، زیرا مطابق استفساریه قانونی مجلس، حضور دو مستشار در این محکمه الزامی است و بدون آن‌ها رسمیت ندارد. اگرچه نظر مستشاران، مشورتی است ولیکن موظف به اظهارنظر کتبی بوده و حاکم شرع بدون در نظر گرفتن نظر مشورتی آنان حکم نخواهد کرد.^۱

۱. استفساریه قانونی راجع به تبصره ۱ ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور ۱۳۶۵/۱۰/۲.

۲) مراجع قضایی در نظام حقوقی ایران مطابق قانون اساسی و قوانین عادی، زیرمجموعه قوه قضایی می‌باشند که صلاحیت این مراجع به انحاء ذیل بیان می‌گردد:

الف) مراجع با صلاحیت عام: که به تمامی دعاوی حق رسیدگی دارند مگر اینکه امری از صلاحیت‌شان خارج شود. چنین مراجعی در نظام حقوقی ایران تحت عنوان «دادگاه‌های عمومی» شناخته می‌شوند. محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور با توجه به وظایف ذکرشده در قانون دیوان محاسبات کشور نمی‌تواند یک مرجع قضایی با صلاحیت عام باشد.

ب) مراجع با صلاحیت تخصصی: «براساس تقسیم کار و به‌موجب تخصص، به نوع خاصی از دعاوی و جرائم رسیدگی می‌کنند... که تشکیل این مراجع هم می‌تواند در دادگاه‌های عمومی و هم در مراجع اختصاصی انجام شود».^۱ برای مثال، در دادگاه‌های عمومی با شعب حقوقی، کیفری، اطفال و ... مواجه هستیم. ویژگی‌های این مراجع^۲ عبارتند از:

۱- عدم لزوم قانونی بودن تشکیل شعب تخصصی

۲- عدم لزوم به یک آیین دادرسی ویژه

۳- جانشینی دادگاه عمومی به عنوان قائم‌مقام دادگاه تخصصی

۴- صلاحیت رسیدگی به امور خارج از تخصص خود

با توجه به مطالب پیش‌گفته و همچنین ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور نمی‌توان محکمه تجدیدنظر را محکمه تخصصی دانست زیرا این محکمه، شعبی از یک دادگاه عمومی یا دادگاه تخصصی نیست.

ج) مراجع با صلاحیت اختصاصی: که به دو دسته تقسیم می‌شوند:

۱. رجب گلدوست‌جویباری و همکاران، «صلاحیت تخصصی یا اختصاصی محاکم کیفری در حقوق ایران»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی تهران، دوره ۱۵، ش ۲ (۱۳۹۱):

ص ۱۱۹.

۲. همان.

۱. مراجع اختصاصی دادرسی اداری
۲. مراجع اختصاصی قضایی: «عبارت از مراجع قضایی است که ایجاد آن متکی به دلایل فنی مثل طبیعت جرم یا موضوع دعوا و شخصیت مجرمین یا طرفین دعوا می‌باشد».^۱ این مراجع جزء تشکیلات قضایی قوه قضاییه هستند و همان‌طور که از نامشان پیداست صرفاً به یک موضوع خاص رسیدگی می‌کنند و صلاحیت‌شان محدود به جواز قانونگذار در امری خاص است که می‌توان گفت بخشی از وظایف دادگاه‌های عمومی به این مراجع اختصاص داده شده است. و اما چنین مراجعی^۲ متصف به ویژگی‌هایی است که به‌گونه‌ای آن‌ها را از مراجع اختصاصی دادرسی اداری متفاوت و متمایز می‌سازد و آن ویژگی‌ها عبارتند از:

الف) قانونی بودن دادگاه‌های اختصاصی (تشکیل این مراجع باید با مجوز قانون مصوب مجلس باشد که طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی تشکیل دادگاه و تعیین صلاحیت آن به‌موجب قانون است).

ب) آیین دادرسی خاص

ج) وجود مرجع تجدیدنظر خاص

د) از لحاظ سازمانی الزاماً می‌باید زیرمجموعه قوه قضاییه باشد. به عبارت دیگر، مرجع خارج از گستره سازمانی قوه قضاییه را نمی‌توان دارای کارکرد صرف قضایی دانست.^۳ و به لحاظ ارگانیک هیچ‌گونه وابستگی و ارتباطی سلسله‌مراتبی میان محکمه تجدیدنظر و دادگاه‌های دادگستری وجود ندارد.^۴

ه) تصدی عضو یا اعضای صرفاً قضایی در فرایند رسیدگی و صدور رأی؛ به‌طوری که اگر یک یا چند عضو اداری در فرایند رسیدگی و

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳)، ج ۲، ص ۴۲۷.

۲. رجب گلدوست‌جویباری و همکاران، پیشین.

۳. جواد محمودی، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۰)، ص ۹۵.

۴. مهدی هداوند، همان، ص ۴۶.

تصمیم‌گیری دخالت داشته باشند بدون تردید مرجع مربوطه را باید یک مرجع اختصاصی اداری دانست.^۱

محکمه تجدیدنظر آیا یک دادگاه اختصاصی قضایی است؟

۱- این محکمه صرفاً یک محکمه تجدیدنظر است که نسبت به آراء قابل تجدیدنظر هیأت‌های مستشاری وارد رسیدگی ماهوی می‌شود.

۲- موضوعات قابل طرح در دادگاه‌ها و مراجع اختصاصی دادرسی اداری را می‌توان به دو گروه کلی تقسیم نمود:

الف) موضوعات کیفری: که خارج از دایره مراجع اختصاصی دادرسی اداری هستند.

ب) موضوعات حقوقی: که منقسم به دو دسته‌اند:

● **موضوعات قابل طرح با عنوان اختلافات در ادعا:** چنین

موضوعاتی در دادگاه‌های دادگستری مطرح می‌شوند و قواعد و سازوکارهای حقوق خصوصی بر آن‌ها حاکم است که در این موضوعات تنها یکی از دو طرف دعوا محق شناخته می‌شود و در قالب ادعا مطرح می‌گردند و دادگاه پس از بررسی مستندات و تنها بر مبنای قوانین و قراردادهای عرف و عادت مسلم حکم صادر می‌کند.

● **موضوعات قابل طرح با عنوان اختلافات در نظر:** که خصوصیت

عمده آن‌ها به موقعیت شغلی و سازمانی اشخاص بازمی‌گردد همواره یکی از طرفین دعوا، ادارات و سازمان‌های اداری است هر دو طرف دعوا می‌توانند محق شناخته شوند و دادگاه‌ها نمی‌توانند تنها بر مبنای متن قوانین و مقررات و قراردادهای این موضوعات رسیدگی کنند؛ چراکه در این دسته از موضوعات یکی از دغدغه‌های مراجع اختصاصی دادرسی اداری توجه به منافع عمومی اداره است.^۲ در واقع آنچه مایه تمایز و مرز مشخص‌کننده نحوه رسیدگی اداری و تفاوت آن با دادرسی قضایی (موضوعات دسته اول) شده است را می‌توان در

۱. همان.

۲. همان، ص ۹۷

چگونگی بهره‌برداری از دلایل و جریان رسیدگی و ملاحظات خاص دانست. به طوری که در رسیدگی به ادله اثبات دعوا، به نحوی که قوانین و آیین دادرسی مدنی آن‌ها را احصاء و شمارش نموده، نیستند و دادرسان اداری از تمامی راه‌ها و روش‌هایی که لازم بدانند سعی در کشف واقعیت، ریشه‌یابی علل تعارض و نائل شدن به تصمیم درست دارند.^۱ موضوعات مالی و محاسباتی دستگاه‌های اداری کشور را می‌توان در چارچوب دسته دوم مورد بررسی و کاوش قرار داد. امری که در ماده ۳۰ قانون دیوان محاسبات کشور به آن اشاره شده است. بنابراین، ماهیت موضوعات قابل طرح و نحوه رسیدگی به آن‌ها نشان از اداری بودن این موضوعات می‌باشد. براین اساس، نظر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر از بعد صلاحیت، ماهیت، نوع وظایف و مسئولیت‌ها و خارج نمودن آن‌ها از مصادیق مراجع اختصاصی دادرسی اداری نادرست است.

۳- اگر این محکمه را جزء تشکیلات قضایی قوه قضاییه بدانیم یا در شمار محاکم با صلاحیت عام است یا دارای صلاحیت تخصصی، و یا در عداد محاکم با صلاحیت اختصاصی می‌باشد.

نکته نخست اینکه با توجه به صلاحیت خاص و صرفاً تجدیدنظری، این محکمه نمی‌تواند یک محکمه عام باشد از طرفی چون محاکم تخصصی باید در زیرمجموعه یک مرجع دیگر باشند و محکمه مزبور فاقد این ویژگی است لذا نمی‌تواند محکمه با صلاحیت تخصصی باشد، اما آیا می‌توان آن را در جرگه محکمه اختصاصی قرار داد؟ همان‌طور که در ویژگی‌های این محاکم بیان شد باید دارای آیین دادرسی خاص خود باشند ولیکن مطابق ماده ۳۰ قانون دیوان محاسبات کشور، محکمه مزبور تابع تشریفات آیین دادرسی نبوده و «رسیدگی اداری برخلاف دادرسی قضایی، ساده، سریع و بدون تشریفات است. سرعت رسیدگی به دعاوی و سادگی آیین رسیدگی یکی از ویژگی‌های مهم و اساسی دادگاه‌های اختصاصی

۱. مهدی هداوند، مسلم آقای طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی) (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹)، ص ۱۳۱.

اداری محسوب می‌شود»^۱ ... هرچند در مواردی مانند رسیدگی‌های فوری، فوق‌العاده یا خارج از نوبت، قانونگذار رعایت تشریفات دادرسی را لازم ندانسته است ولی این امر به معنای نبودن آیین تشریفات دادرسی در یک محکمه نیست بلکه عدم رعایت تشریفات دادرسی، موردی است. و اینکه یک محکمه با ادعای قضایی بودن آن از طرف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری کشور، فاقد آیین دادرسی باشد قابل توجیه و پذیرش نیست.

نکته دوم، حضور اعضای غیرقضایی در تشکیل این محکمه باعث خروج آن از محاکم اختصاصی قضایی می‌شود.

نکته سوم اینکه از ویژگی محاکم اختصاصی، وجود یک مرجع تجدیدنظر نسبت به آراء صادره محکمه تالی است در صورتی که محکمه مزبور، خود یک محکمه تجدیدنظر است و نه محکمه ابتدایی، و همچنین فاقد محکمه عالی در دستگاه قضایی می‌باشد. در واقع اگر محکمه مذکور را محکمه اختصاصی بدانیم باید دیوان عالی کشور بر آن نظارت داشته باشد ولی ظاهراً چنین نظارتی اعمال نمی‌شود. نکته چهارم، اگر این محکمه را قضایی بدانیم باید رأی صادره از آن را در حکم رأی بدوی قضایی تلقی کنیم حال آنکه رأی این محکمه، بدوی نیست. «بنابراین با توجه به قوانین و مقررات و منطق حاکم بر امر نظارت، دیوان محاسبات کشور از ماهیتی اداری و تخصصی برخوردار است و ابزار نظارت مالی مجلس است، لذا آراء صادره از هیأت‌های مستشاری را باید در حکم تصمیمات اداری یا احکام مراجع شبه‌قضایی قلمداد نمود و قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری دانست»^۲ و شایسته است که دیوان عدالت اداری آراء صادره از محکمه تجدیدنظر را در صلاحیت خود بداند و موضعی مانند شورای دولتی فرانسه اتخاذ نماید. هرچند قانونگذار در تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به آراء این محکمه سکوت کرده باشد «در فرانسه موضع شورای دولتی آن است که اصولاً یک تصمیم اداری مشمول کنترل‌های دادرسی اداری است حتی اگر صراحتاً از کنترل مستثنی شده

۱. هداوند، مهدی، همان، ص ۱۳۷.

۲. محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸)، ص ۶۸.

باشد»^۱ که این موافق اصول عدالت طبیعی و رویه‌ای و منطق با اصل رسیدگی دو درجه‌ای است که جزء لاینفک دادرسی منصفانه می‌باشد.^۲

درمورد حضور قضات در مراجع اختصاصی دادرسی اداری آراء دیگری از دیوان عدالت اداری صادر شده است که به بررسی آن‌ها می‌پردازیم:

دادنامه شماره ۷۴/۱۴ - ۱۳۷۴/۲/۹: ۱۳۷۴/۲/۹: شعبه ۱۶ در رسیدگی به شکایاتی به طرفیت شورای عالی ثبت، به خواسته اعتراض به رأی آن شورا چنین رأی داده است: اولاً برابر مقررات قانون ثبت اسناد و املاک آراء شورای عالی ثبت که با حضور دو نفر از قضات عالی‌رتبه دیوان عالی کشور صادر می‌شود برای ادارات تابعه ثبت اسناد به منزله قانون لازم‌الاجراست و به استناد قانون ثبت اسناد در هیچ مرجع دیگر قابل تجدیدنظر نخواهد بود؛ دوم اینکه شورای عالی ثبت تحت هیچ‌یک از عناوین مذکور در بند ۲ ماده ۱۱ (بند ۲ ماده ۱۰ قانون فعلی) دیوان ذکر نگردیده، لاجرم از شمول صلاحیت دیوان خارج است. استدلال شعبه ۱۵ در خروج صلاحیت دیوان برای نظارت بر آراء شورای عالی ثبت به دلایل زیر از سوی هیأت عمومی دیوان رد شد: ۱- طبق تبصره ۲ از بند ۳ ماده ۱۱ (تبصره ۲ بند ۳ ماده ۱۰ قانون فعلی) صرفاً تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی و قضات دادگستری و ارتش قابل شکایت در دیوان نیستند در صورتی که آراء این شورا از جمله آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری نمی‌باشد؛ ۲- شرکت قاضی در این شورا، شورای مرقوم را از شمول دادگاه‌های اداری موضوع بند ۲ از ماده ۱۱ قانون دیوان خارج نمی‌کند. بنابراین، هیأت عمومی در این دادنامه، حضور دو قاضی را نشانه قضایی بودن این شورا ندانسته است. (مطابق ماده ۲۵ قانون ثبت اسناد و املاک شورای عالی ثبت برای نظارت بر آراء هیأت‌های نظارت، از سه عضو تشکیل می‌شود که دو عضو

۱. محمدحسین زارعی و جواد محمودی، «تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو رویه‌های قضایی

انگلستان و فرانسه»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، ش ۳ (۱۳۹۰): ص ۹۱.

۲. جعفر شفیعی‌سردشت و همکاران، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران»، مجله

حقوقی دادگستری، دوره ۸۰، ش ۹۶ (۱۳۹۵): ص ۱۴۴.

این شورا قاضی دیوان عالی کشور به انتخاب رئیس قوه قضاییه هستند) و از طرفی صرفاً مصادیق تبصره ۲ از بند ۳ ماده ۱۱ را خارج از صلاحیت دیوان دانسته است.

دادنامه شماره ۵۹۰-۱۳۹۴/۴/۵- هیأت عمومی دیوان: ۱ شعبه ۸ دیوان

در رسیدگی به خواسته اعتراض به رأی قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، وارد رسیدگی شده و اعتراض به رأی را در صلاحیت خود دانسته است ولی شعبه ۳۸ بر این باور بود که رسیدگی به خواسته اعتراض به رأی قاضی کمیسیون یادشده از جمله موارد احصاء شده در صلاحیت شعب دیوان مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان نیست. هیأت عمومی با احراز تعارض بین دو شعبه چنین رأیی صادر کرده است: مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌ها... از جمله صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری احصاء شده است و رأی شعبه ۸ مبنی بر احراز صلاحیت خود صحیح می‌باشد. در این رأی به صراحت رأی صادره از قاضی عضو کمیسیون را در صلاحیت دیوان می‌داند و کمیسیون را مشمول بند ۲ ماده ۱۰ و حضور قاضی در این کمیسیون را دال بر قضایی بودن آن ندانست هر چند رأی توسط قاضی صادر شود. مطابق تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، کمیسیون مذکور با حضور یک قاضی با حکم رئیس قوه قضاییه، یک نماینده جهاد کشاورزی و یک نماینده شرکت آب منطقه‌ای تشکیل می‌شود که رأی کمیسیون توسط قاضی عضو صادر می‌شود. احکام صادره در دیوان عدالت اداری قابل تجدیدنظر هستند. در اینجا قانونگذار نیز با پذیرش اداری بودن این کمیسیون، حضور قاضی و صدور رأی توسط وی را در چارچوب بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان تلقی محسوب نمود.

دادنامه شماره ۸۰/۲۵۲ - ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان: ۲ بین

شعب ۱ و ۱۴ در صلاحیت شعب نسبت کمیسیون تعزیرات حکومتی پیش آمد و شعبه ۱، آراء شعب تعزیرات حکومتی صادره از سوی قضات و نیز رسیدگی

1. <https://divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=>

2. <https://divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=>

به احکام قضایی را از قلمرو دیوان عدالت اداری خارج دانست. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان داشته «حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مفید صلاحیت دیوان نسبت به آراء قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری... است. نظر به اینکه حسب مصوبات مجمع تشخیص مصلحت سازمان تعزیرات حکومتی از اجزاء قوه مجریه هستند و شعب تعزیرات حکومتی در زمره مراجع اختصاصی اداری قرار دارند و در عداد مراجع قضایی مذکور در تبصره ۲ ماده ۱۱ محسوب نمی‌شوند...»، در این رأی به‌وضوح مشخص شده که صرف صدور رأی از طرف قاضی نمی‌تواند دلیلی برای احتساب یک مرجع به قضایی بودن باشد. مطابق مواد ۸، ۹ و ۱۰ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی شعب بدوی و تجدیدنظر می‌توانند از بین قضات، کارمندان، روحانیون... انتخاب شوند. فلذا قاضی به عنوان تنها عضو این شعب بدوی می‌تواند رأی صادر کند و همچنین اعضای شعب تجدیدنظر که سه تن هستند بی‌هیچ محدودیتی می‌توانند از بین قضات انتخاب شوند کمااینکه رأی صادره از طرف قاضی است.

نتیجه گیری

هیأت‌های مستشاری و تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور را باید در زمره مراجع اختصاصی دادرسی اداری تلقی نمود که می‌توان نسبت به آراء آن‌ها در دیوان عدالت اداری اعتراض نمود. با بیان دلایل چنین ادعایی می‌توان به استنتاج نهایی دست یافت:

۱- دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدهای دولتی تشکیل شده است.

۲- مطابق ماده ۲ قانون خدمات کشوری، کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده‌اند، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند.

۳- دیوان محاسبات کشور مطابق اصول ۵۴ و ۵۵ زیر نظر مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد.

۴- مطابق تبصره ۲ بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان 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 نیست و با توجه به توضیحات داده شده هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر جزء هیچ‌یک از دادگاه‌ها و مراجع قضایی تبصره مذکور نمی‌باشند.

بنابراین، هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر مشمول بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری و جزء مراجع اختصاصی دادرسی اداری اند و می‌توان نسبت به آراء آن‌ها در دیوان عدالت اداری شکایت و اعتراض نمود.

فهرست منابع:

- ۱- امامی، محمد و سیدنصراله موسوی، مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۱، ش ۲ (۱۳۸۳).
- ۲- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸).
- ۳- زارعی، محمدحسین و جواد محمودی، تحولات مربوط به قلمرو بازنگری قضایی در پرتو روبه‌های قضایی انگلستان و فرانسه، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، ش ۳ (۱۳۹۰).
- ۴- شفیع‌سردشت، جعفر، علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی و علی قانع، اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۰، ش ۹۶ (۱۳۹۵).
- ۵- گلدوست‌جویباری، رجب و همکاران، صلاحیت تخصصی یا اختصاصی محاکم کیفری در حقوق ایران، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی تهران، دوره ۱۵، ش ۲ (۱۳۹۱).
- ۶- محمودی، جواد، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۰).
- ۷- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲ (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳).
- ۸- هداوند، مهدی و مسلم آقایی‌طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی) (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹).