

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نهادهای عمومی غیردولتی

محسن محجوبی مقدم*

احسان موحدی پور**

چکیده

قضات دیوان عدالت اداری با توجه به نگرش دوگانه نسبت به صلاحیت دیوان (عمومی و اختصاصی) دو رویه متعارض را ایجاد کردند که در نهایت با صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۳، آرا استحکام بیش تری پیدا کردند. اما آن چه با مجموعه اصول قانون اساسی با توجه به مطالبی که بیان شد سازگاری بیش تری داشت همان نظریه صلاحیت عام است و از این حیث رأی مزبور قابل انتقاد است. در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای بررسی می‌شود ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رابطه با نهادهای عمومی غیردولتی دچار نقص می‌باشد و باید همه نهادهای مذکور را دربرمی‌گرفت. به عبارت دیگر، ماده ۱۰ قانون مذکور، خلاف اصل ۱۷۳ قانون اساسی نمی‌باشد.

واژگان کلیدی: قضات، دیوان عدالت اداری، صلاحیت، نظارت، قانون اساسی

*. دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران
mohsenmahjoubimoghaddam@gmail.com

** پژوهش‌گر دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم. قاضی دادگستری، قم، ایران
ehsanmovahedi1986@gmail.com

مقدمه

حقوق دانان در عالم حقوق با اصول زیادی سروکار دارند و در واقع می‌توان گفت سنگ بنای مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، اصول حقوقی هستند. گاهی برخی ضرورت‌ها و مصالح باعث می‌شوند که قانون‌گذار استثنائاتی بر آن‌ها وارد نماید. به بیان بهتر، اصول، ستون فقرات حقوق هستند و در صورت آسیب، باعث ایستایی و دور شدن حقوق از فلسفه خود یعنی ایجاد نظم در جامعه خواهند شد. بنابراین، هر گونه استثنای بر اصل باید روش‌مند و در راستای اهداف متعالی حقوق باشد. در مورد این که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در زمره مؤسسات و نهادهای قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند یا خیر، دو نظریه وجود دارد. عده‌ای قائل به اختصاصی بودن رسیدگی دیوان عدالت اداری در محدوده اصل ۱۷۳ قانون اساسی هستند و واژه «دولتی» مذکور در این اصل را در معنای خاص؛ یعنی قوه مجریه تفسیر می‌کنند. (نظریه تفسیری شماره ۸۰/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان) در مقابل، گروهی از حقوق دانان با نگاهی دقیق و جامع، دیوان عدالت اداری را مرجع عام رسیدگی به اختلافات اداری می‌دانند و واژه «دولتی» را در معنای عام آن یعنی حکومت تفسیر می‌کنند. در این پژوهش بیان خواهیم کرد ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رابطه با نهادهای عمومی غیردولتی دچار نقص می‌باشد و باید همه نهادهای مذکور را دربرمی‌گرفت. به عبارت دیگر، ماده ۱۰ قانون مذکور، خلاف اصل ۱۷۳ قانون اساسی نمی‌باشد.

۱. مرجع عمومی رسیدگی به دعاوی اداری (دیوان عدالت اداری)

براساس رویکردی که می‌توان آن را رویکرد جدید نامید، توجه به مجموعه‌ای از اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری نه تنها یک مرجع اختصاصی نیست بلکه تنها مرجع عمومی اداری و در عین حال عالی‌ترین مرجع اداری ایران است. این رویکرد از آن جا جدید نامیده می‌شود که متناسب با ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی طراحی شده، حال آن‌که رویکرد مخالف در اصل مبتنی بر ساختار قضایی حقوق اساسی مشروطه ارائه شده است. بدیهی است آثار عملی این دو رویکرد بسیار متفاوت از هم هستند و اتخاذ رویکرد جدید می‌تواند افق‌های جدیدی را در سپهر نظام عدالت اداری ایران ایجاد کند.

در این زمینه، اصل ۶۱ قانون اساسی نخستین اصلی است که جلب توجه می‌کند. می‌کند طبق این اصل اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد. با آن که برخی این اصل را تنها شامل دادگاه‌های عمومی می‌دانند اما در جلسه ۲۲ مجلس خبرگان قانون اساسی این توضیح توسط شهید بهشتی، نایب رئیس مجلس مزبور، داده شد که: «همه باید داخل دادگستری بشود؛ دادگاه شرع، دادگاه انقلاب و غیره». دیوان عدالت اداری را اگر جزو دادگاه‌های دادگستری ندانیم، در واقع بدین معنا است که اعمال قوه قضائیه از طریق دیوان عدالت اداری صورت نمی‌گیرد. روشن است که چنین نتیجه‌ای نمی‌تواند مورد قبول باشد.

همچنین با گذاشتن اصل مزبور در کنار اصول دیگر متوجه می‌شویم که مفاد آن شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود. برای مثال در اصول ۳۴، ۳۵، ۳۶ و ۳۷ که به ترتیب به مسأله حق بر دادخواهی نزد دادگاه‌های صالح، حق انتخاب وکیل، لزوم مداخله دادگاه صالح در صدور احکام و اجرای آن و اصل برائت می‌پردازند. لفظ دادگاه صالح شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌باشد؛ چرا که در غیر این صورت بدین معنا است که قانون‌گذار اساسی وضعیت احکام مزبور را در دیوان عدالت اداری روشن نکرده و چنین مسائل مهمی را به نظر قانون‌گذار عادی واگذار کرده است. اصل ۱۵۸ نیز که ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری را به عنوان یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه شناسایی کرده شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود و در نتیجه، رئیس قوه قضائیه در خصوص دیوان نیز دارای اختیارات تشکیلاتی است.

اصل ۱۵۹ که مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است...» یکی از اصولی است که به‌طور معمول مختص دادگاه‌های عمومی قلمداد شده و صلاحیت عام دادگاه‌های مزبور و اختصاصی بودن صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری را از آن استنباط کرده‌اند. حال آن که تأمل در این اصل نشان می‌دهد که چنین برداشتی قابل قبول نیست. مذاکرات صورت‌گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز نشان می‌دهد که قانون‌گذار اساسی به‌جای عبارات پیشنهادی هم‌چون «دادگاه‌های قوه قضائیه» و «دادسرا و دادگاه‌ها»، لفظ

دادگستری را به کار برده که اسم عام است و شامل همه می‌شود. هنگام بررسی اصل ۱۷۳ نیز صراحتاً اعلام شد که دیوان عدالت اداری هم از شعب دادگستری است و یک چیز جدایی نیست. به هر حال این تفکر که دادگستری شامل دیوان عدالت اداری نمی‌شود ادامه سیطره حقوق اساسی مشروطه است که بر وحدت نظام قضایی استوار بود.

با تحولی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با ایجاد دیوان عدالت اداری ایجاد کرد، مفهوم دادگستری لزوماً شامل این نهاد نیز خواهد شد. نگاهی دقیق‌تر به اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که هرگاه قانون‌گذار اساسی خواسته به دادگاه‌های عمومی اشاره کند، از عباراتی هم‌چون محاکم مانند اصل (اصل ۱۶۱)، محاکم دادگستری (مانند اصل ۱۶۸)، محاکم (اصل ۱۷۲) و دادگاه‌های عمومی دادگستری مانند (اصل ۱۴۰) استفاده کرده است. در غیر این موارد، هرگاه قانون‌گذار اساسی لفظ دادگاه و یا دادگستری را به کار برده معنایی اعم را در نظر داشته است به علاوه «هیچ دلیل منطقی وجود ندارد که معنای واژه دادگستری را منحصر به دادگاه‌های عمومی بدانیم و مرجعی مانند دیوان عدالت اداری را که مرجعی قضایی و زیر مجموعه قوه قضائیه است از حوزه مفهومی دادگستری خارج کنیم». بدین ترتیب برخلاف کسانی که اعتقاد دارند دیوان عدالت اداری صلاحیت عام در دعاوی اداری نداشته و مرجعی خاص است، باید پذیرفت که دیوان عدالت اداری بخشی از دادگستری جمهوری اسلامی ایران و مرجع قضایی عام در امور اداری است. اما مهم‌تر از همه اصول قانون اساسی در این زمینه، اصل ۱۷۳ می‌باشد که مبنای اصلی دیوان عدالت اداری نیز به شمار می‌رود. طبق این اصل به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تاسیس می‌گردد. اگر این اصل را در کنار اصل ۱۵۶ که به بیان وظایف قوه قضائیه می‌پردازد و نیز اصل ۱۵۹ که به بیان مرجع رسمی رسیدگی به شکایات می‌پردازد قرار دهیم، به این نتیجه خواهیم رسید که دیوان عدالت اداری جزئی از مفهوم عام دادگستری است و نمی‌توان آن را دادگاه استثنایی در نظر گرفت بلکه در صنف مربوط به خود (اداری)، دارای صلاحیت عام رسیدگی است. در واقع اصل ۱۵۶ قانون اساسی

رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات را از جمله وظایف قوه قضائیه قلمداد کرده است. متعاقب آن اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری را «مرجع رسمی تظلمات و شکایات» دانسته است. اصل ۱۷۳ نیز با همین لحن و ادبیات دیوان عدالت اداری را مسئول رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دانسته است. با دقت در قانون اساسی به خوبی پیدا است که منظور نویسندگان قانون اساسی این بوده که دیوان عدالت اداری مرجع اصلی شکایات و دعاوی اداری از هر قبیل باشد.

۲. تعریف مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی

در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶.۰۶.۰۱)، قانون‌گذار، مؤسسه عمومی غیردولتی را این‌گونه تعریف کرده است: «واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می‌شود». در همین قانون پیش‌بینی شده بود فهرست این‌گونه مؤسسات باید به تصویب مجلس برسد. به همین منظور در سال ۱۳۷۳ قانونی تحت عنوان قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب مجلس رسیده است. در این قانون نهادهایی مانند شهرداری‌ها و شرکت‌ها شرکت‌های تابع آن‌ها، بنیاد مستضعفان، هلال احمر، کمیته امداد، بنیاد شهید، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته ملی المپیک و ... به‌عنوان مصادیق مؤسسات و نهادهای غیردولتی ذکر شده است. در اصلاحاتی که در این قانون صورت گرفته مؤسسات دیگری نیز ذکر شده‌اند.

نکته قابل توجه در تبصره یک قانون مذکور این است که تعریفی که این قانون از مؤسسات وابسته کرده است به نوعی برای مؤسسات عمومی غیردولتی نیز به کار می‌رود. طبق این تبصره: «مؤسسه وابسته به نهادها و مؤسسات غیردولتی، واحد مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجاری و غیر انتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی است». از این تعریف دریافت می‌شود که فلسفه وجودی مؤسسه عمومی غیردولتی انجام امور غیر تجاری و غیر انتفاعی و عمومی است.

ماده سه قانون مدیریت خدمات کشوری، موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی را چنین تعریف کرده است: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظائف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». در مبنای تعیین دسته‌ای از مؤسسات به عنوان نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و تعریف آن در قوانین مذکور ابهامات و اشکالات جدی وجود دارد. در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از نهادهایی مانند بنیاد شهید و سازمان تبلیغات اسلامی به عنوان مصادیق مؤسسات مذکور نام برده شده است. مبنای این تقسیم‌بندی و تعریف آن مشخص نیست. منظور از دولت در اصطلاح غیردولتی چیست؟ کدام مفهوم از دولت، دولت به مفهوم عام یعنی کل حاکمیت یا دولت به مفهوم قوه مجریه مورد نظر است؟ نهادهایی مانند بنیاد شهید با هر کدام از تعابیر دولت که در نظر باشد غیردولتی نیست چون رئیس آن را رئیس جمهور منصوب می‌کند. بنابراین زیر مجموعه قوه مجریه است. لذا غیردولتی محسوب کردن آن هیچ مبنای حقوقی ندارد. سازمان تبلیغات اسلامی نیز جزء نهادهای زیر نظر رهبری است. بنابراین، این نهاد غیردولتی به مفهوم غیر وابسته به حاکمیت نیست. در نتیجه غیردولتی بودن آن محل اشکال است. در قانون مدیریت خدمات کشوری یکی از ملاک‌های غیردولتی محسوب شدن، تأمین بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه از محل منابع غیردولتی اعلام شده است. این موضوع نمی‌تواند ملاک قطعی غیردولتی محسوب نمودن آن نهاد باشد. چه‌بسا بخش اعظم منابع مالی یک دستگاه غیردولتی از محل کمک‌های دولت تأمین شود. نکته‌ای که باید در تعیین و تعریف نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مبنای اصلی باشد، داشتن استقلال حقوقی در شکل‌گیری و اداره آن‌ها است؛ بدین معنی که نهادی غیردولتی است که شکل‌گیری و ایجاد و اداره آن‌ها با اراده مقامات حکومتی (دولتی) صورت نگیرد و برای مثال از طریق انتخابات یا اجتماع اشخاص خصوصی جهت حفظ منافع مشترک حرفه‌ای یا صنفی شکل گرفته باشد. از سوی دیگر مدیریت و اداره آن‌ها با اراده مقامات حکومتی غیردولتی عام یا خاص صورت نگیرد. ولی این مبنا در تقسیم‌بندی و تعریف قانون‌گذار از مؤسسات

عمومی غیردولتی در نظر نگرفته شده است. بدین لحاظ تقسیم‌بندی و تعریف قانون‌گذار از مؤسسات مذکور، شکلی و فاقد مبنای حقوقی است.

۳. نهادهای قابل شکایت در دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از مسائلی که درباره آن با تشنت آراء و نظرات مواجه هستیم، گستره نهادهای قابل شکایت در شعب دیوان عدالت اداری است. مبنای این تشنت آراء، نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۳۸۷/۳۰/۸۳ مورخ ۱۳۸۳.۱۰.۲۱ است که درباره اصل ۱۷۰ و در ارتباط با اصل ۱۷۳ قانون اساسی صادر شده است. طبق این نظریه تفسیری باتوجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است به همین خاطر برخی از نویسندگان حقوق اداری درباره شمول یا عدم شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهایی که خارج از قوه مجریه و در سایر قوا (مقننه و قضائیه) قرار می‌گیرند و یا ذیل هیچ‌یک از قوای سه‌گانه نیستند، به بحث پرداخته‌اند.

درباره این نظریه تفسیری لفظ‌گرایانه و تأثیر آن بر نظام عدالت اداری کشور باید تأکید کرد که رویه خود شورای نگهبان در این باره متشنت و پراکنده است. گاه از این نظریه عدول کرده و گاه به آن تأکید کرده است. درباره عدول شورای نگهبان از این نظریه باید به رویه فقهای شورای نگهبان اشاره کرد که در موارد متعدد هنگام استعمال مغایرت مصوبات متعلق به نهادهای غیر قوه مجریه با شرع به بررسی آن‌ها اقدام نموده و پاسخ ارائه کرده‌اند. حال آن‌که طبق نظریه تفسیری شورا چنین مصوباتی اصلاً نمی‌توانست در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی و ابطال قرار گیرد. درباره تأکید این شورا بر نظریه خود نیز می‌توان به نظر شماره ۱۴۳۰۶ مورخ ۱۳۸۴.۱۰.۱۹ اشاره کرد که در جریان بررسی مصوبه قانون دیوان عدالت اداری صادر شده و در بند ۵ آن، ماده ۲۰ این مصوبه را به جهت توسعه تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به قوای دیگر غیر از قوه مجریه و نیز تسری آن به مؤسسات عمومی غیردولتی، مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخته است. رویه دیوان عدالت اداری نیز نشان‌گر تشنت مشابهی است؛ با این تفاوت که در اغلب موارد شاهد رسیدگی دیوان به شکایات علیه تصمیمات و اقدامات

واحدهای زیر نظر قوای مقننه و قضائیه هستیم و نهاد مزبور خود را محدود به واحدهای زیر نظر قوه مجریه ندانسته است.

به هر حال قانون‌گذار در بند (الف) ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان به بیان صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های شش‌شش‌دولتی، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها پرداخته است. درباره این بند نکات زیر قابل توجه است:

نکته اول این که همه دستگاه‌های اجرایی کشور مشمول بند (الف) مزبور نبوده و لذا نمی‌توان علیه آن‌ها در شعب دیوان عدالت اداری اقامه دعوا کرد. از میان انواع چهارگانه دستگاه‌های اجرایی کشور سه مورد یعنی وزارت‌خانه، مؤسسه دولتی و شرکت‌های دولتی به‌طور کامل قابل شکایت در شعب دیوان هستند اما از میان مؤسسات عمومی غیردولتی صرفاً شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی مشمول صلاحیت شعب دیوان هستند. مؤسسات و نه شرکت‌ها شرکت‌های وابسته به وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌ها شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی نیز مشمول صلاحیت شعب دیوان است. همچنین، در برخی قوانین خاص مانند اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷ اشاره شده که رسیدگی به دعاوی آن‌ها در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. از آن‌جا که عام لاحق (قانون تشکیلات دیوان)، خاص سابق (اساسنامه مزبور) را نسخ نمی‌کند لذا، باید پذیرفت که علاوه بر شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و نیز نهادهای انقلابی، این دست از موارد نیز که در قوانین خاص (مانند اساسنامه جمعیت هلال احمر) ذکر شده، مشمول صلاحیت دیوان عدالت قرار می‌گیرند.

نکته دوم این که علی‌رغم این که قانون‌گذار عادی و نیز دیوان عدالت اداری در ترسیم گستره نهادهای مشمول صلاحیت شعب دیوان بدون توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان رفتار کرده اند اما مبنای این دو نهاد برای تعیین گستره مزبور چندان مشخص نیست؛ بدین معنا که هر چند قانون‌گذار عادی و نیز دیوان

عدالت اداری در عمل نهادهای شکایت را فراتر از واحدهای مشمول قوه مجریه تعریف کرده‌اند اما در این که گستره این واحدها تا کجا باید باشد در نظریه مبنای مشخصی مشاهده نمی‌شود. به نظر می‌رسد نه قانون‌گذار و نه دیوان عدالت اداری نتوانسته‌اند الزامات نظری مرتبط با نظام عدالت اداری را در این خصوص رعایت کنند. با آن که قانون تشکیلات دیوان تقریباً با تأسی از دو قانون قبلی دیوان (۱۳۶۰) و (۱۳۸۵)، واحدهای دولتی مشمول صلاحیت شعب دیوان را اعم از وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌ها شرکت‌های دولتی و برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها دانسته و از این جهت توانسته با ذکر عبارات دارای اطلاق همچون مؤسسات دولتی و شرکت‌ها شرکت‌های دولتی که هر دو می‌توانند در قوای مقننه و قضائیه نیز تشکیل شوند از محدوده مضیق قوه مجریه فراتر رود اما نتوانسته یا نخواسته تمام واحدهایی را که به نحوی از امتیازات عمومی بهره‌مند هستند و یا به اعمال قدرت عمومی و یا به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند، مشمول نظارت شعب دیوان کند.

در حال حاضر بند (الف) مزبور شامل تعداد قابل توجهی از نهادهایی که اصولاً مشمول اصول و قواعد حقوق اداری هستند، نمی‌شود. شوراهای اسلامی، دانشگاه آزاد، سازمان بورس اوراق بهادار، شورای عالی کارشناسان رسمی دادگستری، کانون‌های وکلای دادگستری، سازمان نظام مهندسی، ساختمان نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، شرکت‌ها شرکت‌های توزیع نیروی برق، شرکت‌ها شرکت‌های آب و فاضلاب و اتحادیه‌های صنفی از جمله موارد مهمی هستند که رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و اقدامات آن‌ها خارج از صلاحیت شعب دیوان بوده و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار گرفته است. به نظر می‌رسد خروج دعاوی مربوط به این دست از نهادها از صلاحیت دیوان عدالت اداری و ورود آن‌ها به صلاحیت دادگاه‌های عمومی نشان‌گر فقر نظریه حقوق اداری در کشور و یادگار دورانی است که نظام وحدت قضایی از نوع انگلوساکسنی در کشور حاکم بوده است. در ادامه همین ساختار فکری است که هنوز تعداد قابل توجهی از حقوق دانان کشور بر این باور هستند که صلاحیت در اصل از آن دادگاه‌های عمومی است و دیوان عدالت اداری حتی در حوزه دعاوی

اداری صرفاً در مواردی صالح به رسیدگی است که قانون‌گذار به صراحت بیان کرده باشد و در باقی موارد دادگاه‌های عمومی رسیدگی خواهند کرد. همچنین، در نتیجه چیدمان و طراحی نامناسبی که در بند (الف) ماده ۱۰ مزبور صورت گرفته برخی از نهادهای عمومی کشور نه به‌عنوان شاکی و نه به‌عنوان طرف دعوا نمی‌توانند در شعب دیوان حضور پیدا کنند. عمده این نهادها جزء مؤسسات عمومی غیردولتی هستند، نهادهایی هم‌چون جهاد دانشگاهی و کتاب‌خانه آیت‌الله مرعشی نجفی نمی‌توانند به‌عنوان شاکی به شعب دیوان رجوع کنند زیرا جزء مؤسسات عمومی غیردولتی وابسته به دولت بوده که وفق مفهوم مخالف ماده ۱۳ {ماده ۱۰ فعلی} قانون دیوان عدالت اداری حق شکایت در دیوان را ندارند. به‌علاوه این نهادها در شعب دیوان عدالت اداری به‌عنوان طرف شکایت نیز قرار نمی‌گیرند؛ چراکه صلاحیت رسیدگی شعب دیوان به موارد معدود و مشخصی از مؤسسات عمومی غیردولتی محدود شده است و شامل این موارد نمی‌شود.

در ادامه به بررسی رأی وحدت رویه شماره ۴۳ دیوان عدالت اداری در رابطه با صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه نهادهای عمومی غیردولتی می‌پردازیم.

۴. تحلیل رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۴-۱. تحلیل ماهوی

رأی شماره ۴۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ماهیتاً راجع به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه دهیاری‌ها می‌باشد. دو رأی متفاوت با موضوع واحد در دو شعبه از دیوان عدالت اداری صادر و اعلام تعارض شده است. تعارض این دو رأی برای دیوان محرز شده، بنابراین مطابق بند ۲ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موظف به صدور رأی وحدت رویه است. با توجه به این رأی شعب دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به شکایات علیه دهیاری‌ها نمی‌باشند؛ زیرا مطابق ماده واحده قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۰۴/۱۴ که بیان می‌دارد: «به وزارت کشور اجازه داده می‌شود به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام دهیاری با توجه به موقعیت محل با درخواست اهالی و

به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل در این روستاها تأسیس نماید. این سازمان‌ها نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌گردند. تأسیس دهیاری‌های مذکور به هیچ‌وجه مانع اقدامات و کمک‌های دولت در جهت رسیدگی به عمران و آبادی روستاهای مذکور نخواهد شد. تبصره ۱- آیین‌نامه نحوه اداره امور و مقررات استخدامی و مالی دهیاری‌ها توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره ۲- اساس‌نامه و تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها توسط وزارت کشور با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره ۳- بودجه دهیاری‌ها و اعتبارات مورد نیاز اداره امور روستا با پیشنهاد دهیار به تصویب شورای اسلامی روستا خواهد رسید.» دهیاری‌ها سازمان‌های عمومی غیردولتی هستند و نیز مطابق جزء الف از بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ که بیان می‌دارد: «ماده ۱۰- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: 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 مؤسسات و شرکت‌ها شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها ...» رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی غیردولتی به استثنای شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست.

اما چرا از میان نهادهای عمومی غیردولتی صرفاً شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی استثناء شده‌اند؟

چرا بقیه نهادهای عمومی غیردولتی مثل دهیاری‌ها مشمول جزء الف از بند یک ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیستند؟ در پاسخ باید گفت ماده ۱۰ قانون موصوف مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگرفت اما از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام دانسته شد. علت عدم تأیید این ماده از سوی شورای نگهبان این است که مخالف اصل ۱۷۳ قانون اساسی است؛ چراکه اصل ۱۷۳ رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های «دولتی» را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند نه نهادهای عمومی غیردولتی. مصوبه

مجلس شورای اسلامی همه نهادهای عمومی غیردولتی را دربرداشت اما مجمع تشخیص مصلحت نظام صرفاً شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی را احصا و بقیه موارد را از ماده ۱۰ حذف کرد. البته باید توجه داشت که رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات جمعیت هلال احمر که نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شود، طبق ماده ۲۶ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. اما علت این‌که مجمع صرفاً این دو نهاد را به صورت خاص آورده، هم‌چنان در حاله‌ای از ابهام قرار دارد.

۴-۲. تحلیل شکلی

ابتدا به بررسی صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه می‌پردازیم. مطابق بند ۲ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مواردی که آراء متعارض با موضوع واحد از شعب دیوان صادر می‌شود، موظف به صدور رأی وحدت رویه است. ماده ۱۲ قانون مذکور بیان می‌دارد: «حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد. ۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

تبصره- رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

در رأی صادره شرایط شکلی دادنامه مطابق ماده ۵۹ قانون مذکور کاملاً رعایت شده است. ماده قانون دیوان بیان می‌دارد: «دادنامه باید حاوی نکات زیر باشد:

الف- تاریخ، شماره دادنامه، شماره پرونده

ب- مرجع رسیدگی و نام و نام خانوادگی رئیس یا دادرس شعبه

پ- مشخصات شاکی و وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی او با قید اقامتگاه

ت- مشخصات طرف شکایت و وکیل یا نماینده قانونی او با قید اقامتگاه

ث- موضوع شکایت و خواسته

ج- گردشکار، متضمن خلاصه شکایت و دفاع طرف شکایت، تحقیقات

انجام شده و اشاره به نظریه مشاور، در صورتی که طبق ماده (۷) این

قانون، پرونده به مشاور ارجاع شده باشد و تصریح به اعلام ختم رسیدگی

چ- رأی با ذکر جهات، دلایل، مستندات، اصول و مواد قانونی

ح- امضای رئیس یا دادرس علی‌البدل و مهر شعبه»

بند الف- در ابتدای رأی تاریخ، شماره دادنامه و شماره پرونده مشخص شده است.

بند ب- مرجع رسیدگی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که ابتدای

دادنامه ذکر شده است. همچنین، نام و نام خانوادگی رئیس هیئت عمومی دیوان

در انتهای رأی آمده است.

بند پ و ت- اعلام‌کننده تعارض در ابتدای رأی ذکر شده است. بدیهی است

در رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مشخصات شاکی و طرف شکایت

موضوعیت ندارد و به جای آن اعلام‌کننده تعارض ذکر می‌شود.

ث- موضوع که همانا تعارض دو رأی و نیز شرح خواسته که صدور رأی

وحدت رویه می‌باشد در ابتدای رأی آمده است.

ج- گردشکار که مختصری از آرای صادره متعارض از شعب ۳۰ و ۸ دیوان عدالت

اداری است، قبل از نص رأی آمده است. اعلام ختم رسیدگی در مورد رأی

وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موضوعیت ندارد.

چ- جهت رأی که همان تعارض آرا می‌باشد در قسمت اول رأی بیان شده

است. همچنین، دلایل رأی که عبارت است از این که دهیاری‌ها نهادهای

عمومی غیردولتی هستند و رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی

غیردولتی به استثنای شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری نیست، به صراحت در رأی آمده است.

* رأی مستند به مواد ۱۲ و ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ صادر شده است.

بند ح- طبیعتاً رأی به امضای رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسیده است.

معمولاً آرای صادره از دیوان عدالت اداری خصوصاً هیئت عمومی از نظر شکلی قابل ایراد نیستند. به هر حال تحلیل جامع یک رأی ایجاب می‌کند که تشریفات آیین دادرسی کیفری و قالب آن مورد بررسی قرار گیرد.

نتیجه

در نهایت باید گفت قضات دیوان عدالت اداری با توجه به نگرش دوگانه نسبت به صلاحیت دیوان (عمومی و اختصاصی) دو رویه متعارض را ایجاد کردند که در نهایت با صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۳، آرا استحکام بیش‌تری پیدا کردند. اما آن‌چه با مجموعه اصول قانون اساسی با توجه به مطالبی که بیان شد سازگاری بیش‌تری داشت همان نظریه صلاحیت عام است و از این حیث رأی مزبور قابل انتقاد است. با پذیرش این‌که دعاوی اداری در عرض دعاوی کیفری و حقوقی هستند و لازم است مرجع ویژه‌ای به صورت تخصصی به همه آن دعاوی رسیدگی نماید و ماحصل آن صدور آرا متقن و عادلانه باشد و از حجم زیاد پرونده‌های شعب حقوقی بکاهد، لازم است ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصلاح و تمامی نهادهای عمومی غیردولتی را دربرگیرد تا شاهد نظم ویژه‌ای در نظام دادرسی خصوصاً دادرسی اداری باشیم.

فهرست منابع

- شمس، عبدالله (۱۳۹۶)، آیین دادرسی مدنی، دوره بنیادین، جلد نخست، تهران: دراک، چاپ چهل و هفتم، ص ۵۳.
- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴) تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱، ص ۵۷۳.
- تولیت، سیدعباس (۱۳۷۹)، «صلاحیت عام محاکم دادگستری و صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۱۷ و ۱۸، ص ۲۹.
- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ص ۱۵۹۰.
- واعظی، سیدمجتبی و سید محسن هاشمی (۱۳۹۱)، «مطالعه تطبیقی صلاحیت دادگاه عمومی در تفسیر و ارزیابی تصمیم اداری در ایران و فرانسه»، مطالعات حقوقی، دوره ۴، شماره ۱، ص ۱۷۶.
- مشهدی، علی (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: خرسندی، ص ۳۵، عباسی، حقوق اداری، ص ۲۹۵.
- فلاحزاده، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ص ۳۶.
- اسدیان، ترجم (۱۳۸۶)، «واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌نامه معاونت حقوقی و بررسی فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال ۱، شماره ۱، صص ۱۰۳ - ۱۰۵.
- امامی، محمد؛ واعظی، سیدمجتبی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۱)، ضوابط دعاوی قبل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: میزان، صص ۱۹۲ - ۱۹۳.
- تنگستانی، «گزارش نشست علمی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، ص ۲۹۲، اظهارات غلامرضا مولاییگی.
- وحید و حسین عبدالحمید (۱۳۹۷)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی علیه جمعیت هلال احمر»، امداد و نجات، دوره ۱۰، شماره ۳۷، صص ۱۱۱ - ۱۲۴.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۷)، حقوق اداری، شامل مباحث حقوق اداری یک و دو، جلد اول، تهران: نشر میزان، چاپ بیست و دوم، صص ۱۳۸ - ۱۴۰.
- آقایی طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۹۸)، حقوق اداری، جلد ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، صص ۳۰۱ - ۳۰۴ و ۳۱۷ - ۳۲۰.