

بررسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

عنوان پژوهش

صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۸۷

تاریخ: ۱۳۹۳/۶/۸



شناسنامه

عنوان:

بررسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری
صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری

تألیف:

میلاد قطبی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۸۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۶/۸

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۳
۱. رسیدگی به شکایت از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و ماموران آنها	۴
۱,۱. خواهان و خوانده در شعب دیوان	۴
۱,۲. تصمیمات و اقدامات قابل شکایت در شعب دیوان	۶
۱,۳. شرط ذینفعی در شعب دیوان	۸
۲. رسیدگی به شکایات از آراء صادره مراجع شبه قضائی	۱۳
۳. رسیدگی به شکایات تضییع حقوق استخدامی	۱۹
نتیجه گیری	۲۱
منابع	۲۳

چکیده

رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات دولت، آراء مراجع اداری و دعاوی استخدامی از صلاحیت‌هایی است که مطابق ماده ۱۰ قانون دیوان برعهده شعب دیوان عدالت اداری گذاشته شده است. خواهان در شعب دیوان صرفاً اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و خوانده نیز با همه مناقشه‌هایی که راجع به آن وجود دارد اشخاص حقوق عمومی هستند. مهمترین لازمه طرح شکایت در شعب دیوان، ذینفع بودن اشخاص است. مطابق با رویه عملی دیوان عدالت اداری نفع باید مستقیم و شخصی باشد، به عبارتی در مواردی که ارتباط مستقیم بین تصمیم دولت و متضرر شدن اشخاص وجود ندارد نمی‌توان به شعب دیوان شکایت کرد. به نظر می‌رسد این نوع تفسیر از ذینفعی، موجب کاهش صلاحیت‌های دیوان در احقاق حقوق مردم خواهد شد. البته بسیاری از نظام‌های حقوقی مطرح نیز نفع مستقیم و شخصی را پذیرفته‌اند. ملاکی که در این پژوهش به عنوان جایگزین پیشنهاد شده است نفع احتمالی و عقلایی است که اولاً نفع غیر مستقیم را هم شامل شده و همچنین با قید عقلایی بودن نفع، از طرح شکایات واهی جلوگیری خواهد کرد.

کلیدواژه‌ها:

دیوان عدالت اداری، تصمیمات دولتی، ذینفع، مراجع اداری، حقوق استخدامی

مقدمه

دولت برای انجام امور جاری کشور اختیارات فراوانی دارد و از اقتدارات عمومی بهره می‌گیرد. واحدهای دولتی به عنوان رابط مستقیم دولت با مردم به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند، اما از آنجا که در این رابطه عموماً دولت تعیین‌کننده شرایط بوده و اقتدار عمل در دست اوست، ضایع شدن حقوق مردم امری محتمل است.

مردم گاهی در جایگاه شهروند و گاهی نیز در جایگاه مستخدم و کارمند دولتی با دولت در ارتباط هستند. در جایگاه نخست، دولت و کارمندان آن موظف به رعایت حقوق شهروندی و حقوق قانونی مردم در آیین‌نامه‌ها، تصمیمات و اقدامات خود هستند، و در جایگاه دوم نیز حقوق استخدامی کارمندان باید توسط دولت، محترم شمرده شود. همچنین از آنجا که دولت در مراجع شبه قضائی درون واحدهای دولتی به تخلفات اداری رسیدگی می‌کند و به حل و فصل برخی اختلافات می‌پردازد، باید امکان اعتراض به آراء این مراجع برای مستخدمین دولت فراهم باشد. دیوان عدالت اداری در نظام قضائی ایران متصدی رسیدگی به شکایات از موارد مذکور می‌باشد. البته شکایت از آیین‌نامه‌های دولتی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صورت گرفته ولی شکایت از تصمیمات و اقدامات دولت و مامورین آن، شکایت نسبت به تضییع حقوق استخدامی و شکایت از آراء مراجع شبه قضائی در شعب دیوان عدالت اداری انجام می‌شود. لازم است مردم و مستخدمین دولتی از حق خود مبنی بر امکان دادخواهی در مقابل دولت آگاه باشند و شرایط طرح دعوی در دیوان عدالت اداری را بدانند. بررسی چالش‌های حقوقی موضوع، ضرورتی است که با هدف تبیین آن پژوهش پیش رو نگاشته شده است. سؤالاتی که طی این پژوهش پاسخ خواهیم گفت عبارت است از اینکه؛ ملاک شکایت از تصمیمات در شعب دیوان چیست؟ آیا از مقرر عام می‌توان در شعب دیوان جهت احقاق حق (نه ابطال که صرفاً وظیفه هیئت عمومی است) طرح شکایت کرد؟ آیا ذینفعی شخص در مقررات محقق می‌شود؟ آیا از آراء همه مراجع شبه قضائی می‌توان به شعب دیوان شکایت کرد؟ دعاوی استخدامی شامل چه مواردی می‌شود؟ و این دعاوی چه حقوقی را شامل می‌شود؟ آیا همه مستخدمین دولتی می‌توانند طرح شکایت کنند؟

در نوشتار حاضر طی سه فصل به بررسی صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری خواهیم پرداخت: فصل اول به بررسی صلاحیت رسیدگی به شکایت از اقدامات و

تصمیمات واحدهای دولتی و ماموران آنها، فصل دوم به صلاحیت رسیدگی به شکایات از آراء صادره مراجع اداری (شبه قضائی) و فصل سوم نیز به صلاحیت رسیدگی به شکایات تضییع حقوق استخدامی اختصاص یافته است.

۱. رسیدگی به شکایت از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و ماموران آنها

همانطور که قبلاً گفته شد هم مصوبات عام الشمول دولت و هم تصمیمات و اقدامات موردی می‌توانند موضوع شکایت در دیوان عدالت اداری قرار گیرند که محل شکایت از مصوبات عام الشمول دولت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است و محل شکایت از تصمیمات موردی شعب دیوان عدالت اداری هستند که در این قسمت به موضوع اخیر خواهیم پرداخت.

۱.۱. خواهان و خوانده در شعب دیوان

صلاحیت رسیدگی به شکایات از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و ماموران آنها طبق بند اول از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب این دیوان به رسمیت شناخته شده که خواهان صرفاً تحت عنوان "اشخاص حقیقی یا حقوقی" در این ماده مطرح شده است. اما با رجوع به اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۱ که مستند صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری شناخته می‌شود، برای جایگاه خواهان لفظ "مردم" آمده است و از آنجا که اشخاص حقوق عمومی مشمول عنوان مردم نمی‌شوند، بنابراین می‌توان گفت که صرفاً اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند خواهان شعب دیوان، برای ابطال تصمیمات و اقدامات مامورین واحدهای دولتی باشند.

این موضوع در شعب دیوان نیز مورد اختلاف بوده و آراء متعارضی در این زمینه صادر شده است و به همین جهت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رای وحدت رویه شماره ۳۷،۳۸ و ۳۹ دقیقاً بر پایه معنای لغوی و عرفی واژه "مردم" در اصل (۱۷۳) قانون اساسی، شکایت واحدهای دولتی به شعب دیوان را نمی‌پذیرد.^۲ هر چند شعب دیوان بازهم قانع

۱. اصل ۱۷۳- به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. نظر به اینکه در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان

نشده و شکایات واحدهای دولتی را قبول می‌کنند که نهایتاً رای وحدت رویه دیگری به شماره ۷۹، آراء قبل را مورد تاکید قرار می‌دهد: «مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ دیوان مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات و اقدامات و آراء قطعی واحدهای دولتی و مأمورین آنها می‌باشد و به موجب آراء شماره ۳۸-۳۷ و ۳۹ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان که در مقام ایجاد وحدت رویه انشاء شده و لازم الاتباع است شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل رسیدگی و استماع در دیوان نیست.» (روزنامه رسمی، ۷۴/۷/۹: ۱۵۰۲۴)

اما در مورد خوانده در شعب دیوان عدالت اداری، باید گفت تفاوتی با مصادیق خوانده در هیئت عمومی که بحث آن گذشت وجود ندارد و همانطور که گفته شد شورای نگهبان با ارائه نظر تفسیری صرفاً قوه مجریه را خوانده‌ی دیوان عدالت اداری می‌داند که نقد این نظریه و مسائل پیرامون آن بررسی شد. اما وجه تمایزی که در این زمینه بین ماده ۱۰ دیوان که صلاحیت‌های شعب را بیان می‌کند با ماده ۱۲ که گویای صلاحیت‌های هیئت عمومی است وجود دارد اینکه در ماده ۱۲ امکان شکایت از "آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی" بیان شده است، درحالیکه در ماده ۱۰ امکان شکایت از "تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها" مورد حکم قرار گرفته است. به نظر می‌رسد مقصود دقیق قانونگذار از این تفاوت مشخص نیست و به عنوان مثال معلوم نیست که چرا «مؤسسات عمومی غیردولتی» را در ماده ۱۲ آورده و در ماده ۱۰ صرفاً به ذکر مصادیقی از آن پرداخته است که البته مباحث راجع به این موضوع، ایرادات نظرات شورای نگهبان و برداشت این شورا در مورد مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها و ... نیز مورد بررسی

عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقوقی یا حقیقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند. علیهذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد (روزنامه رسمی، ۶۸/۸/۱۷: ۱۳۰۱۶)

قرار گرفت. در هر حال می توان گفت هیچ فرقی بین خواندگان شعب و هیئت عمومی وجود ندارد و صرفاً اشخاص حقوق عمومی را در بر می گیرند.

البته استثنائاتی که در هیئت عمومی بیان شد^۱ در شعب به صورت مطلق وجود ندارد و می توان از تصمیمات نهادهایی مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... جهت احقاق حق طرح دعوا کرد، به بیان دیگر از آنجا که در شعب دیوان صرفاً می توان از تصمیمات شکایت کرد و همچنین ذینفعی خواهان در شعب جهت طرح شکایت ضروری است، مقصود ما از اینکه استثنائات هیئت عمومی برای شعب وجود ندارد این است که صرفاً از تصمیمات اداری نهادهای استثناء شده در هیئت عمومی می توان در شعب شکایت کرد، و گرنه به عنوان مثال از مصوبات تقنینی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای عالی امنیت ملی و ... در شعب هم نمی توان شکایت کرد؛ چرا که امور تقنینی و امور امنیتی در مثال مذکور از نظارت قضائی مستثنی هستند و شعب صرفاً محل شکایت از تصمیمات است نه مصوبات. اما از مواردی که می توان شکایت کرد؛ به عنوان نمونه اگر کارمندی از مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی و سایر نهادهای مورد بحث راجع به حقوق استخدامی خود شکایتی داشته باشد، می تواند در شعب دیوان طرح دعوا کند. قابل ذکر است ذیل تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان که صلاحیت های شعب دیوان را تبیین کرده است، استثنائات را نیز مورد تصریح قرار داده است: «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». بنابراین آراء و تصمیمات دادگاهها نیز از نظارت قضائی مستثنی هستند. راجع به استثنائات نظارت قضائی و به طور خاص محدودیت های طرح دعوا در هیئت عمومی و شعب دیوان توضیحاتی در فصل گذشته ارائه شد که به دلیل جلوگیری از اطاله کلام از بیان مجدد آنها خودداری می کنیم.

۱.۲. تصمیمات و اقدامات قابل شکایت در شعب دیوان

اینکه «تصمیم» و «اقدام» چه مفهومی دارد و مقصود از آن چیست و از چه تصمیمات و اقداماتی می توان به شعب دیوان شکایت کرد سوالاتی هستند که پاسخ خواهیم داد. برخی

۱. تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان: «رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین نامه ها، بخشنامه ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

مقصود از «تصمیمات» مورد بحث را نظریه کتبی مراجع و مقامات صلاحیت دار دانسته‌اند که به منظور اثبات و نفی موضوع یا حق مشخصی اعلام می‌شود و یا دستور کتبی مقامات رسمی که در مورد فعل یا ترک فعلی معین، طبق مقررات صادر شده و ایجاد حق و تکلیف نیز می‌کند. همچنین «اقدامات» را اعمالی تعریف کرده‌اند که در راستای اجرای حق و یا وظیفه مقرر شده در قانون صورت می‌گیرد و در صورت وجود شرایط، موجب ضمان هم می‌شود. (صدر الحافظی، ۱۳۷۲: ۱۴۵) همچنین گفته شده اقدامات اداری که می‌توان در شعب دیوان از آنها شکایت کرد اعمال مادی و اجرایی هستند که به منظور تهیه مقدمات تصمیمات اداری و یا اجرایی انجام می‌شوند. (طباطبائی موتمنی، ۱۳۷۳: ۴۵۸) اما تعاریف مذکور عام هستند و دارای مثال نقض می‌باشند؛ به عنوان نمونه اگر شهرداری در اجرای یک عملیات گودبرداری خسارتی به شخصی وارد کند این عمل قابل پیگیری در شعب دیوان عدالت اداری نیست، چرا که شهرداری در جایگاه استفاده از اقتدار عمومی نیست و این اتفاق ممکن است توسط هر کسی رخ دهد.

برخی دیگر از نویسندگان برای تبیین مفهوم تصمیمات و اقدامات اداری قابل شکایت در دیوان، به ذکر تقسیم بندی پدیده‌های حقوقی پرداخته و پدیده‌های حقوقی را به «اعمال حقوقی» و «وقایع حقوقی» تقسیم کرده‌اند. اعمال حقوقی نیز خود شامل عقود و ایقاعات هستند. صلاحیت دیوان شامل وقایع حقوقی مانند غصب و تلف و ... نمی‌شود مانند آنکه یک اداره دولتی ملک شخصی افراد را غصب کند؛ چرا که این اعمال مبتنی بر قانون نیستند و دیوان عدالت اداری به دنبال حاکمیت قانون و اعمال خلاف قانون است.^۱ همچنین دعاوی ناشی از قراردادها نیز به موجب رای وحدت رویه شماره ۲۳ به تاریخ ۷۰/۲/۲۹ عمل توافعی محسوب شده و قابل طرح در دیوان نیستند و از طرفی هم ایقاعات اگر ناشی از قرارداد باشند قابل طرح نیستند؛ مانند فسخ یکجانبه که یک ایقاع است و چون ناشی از قرارداد می‌باشد دیوان خود را صالح برای رسیدگی نمی‌داند. قائل به نظر مذکور نهایتاً چنین

۱. توجه به این نکته لازم است که در مثال مذکور و موارد مشابه مقصود از غصب و اتلاف صورت گرفته مواردی است که ناشی از اقدام ماموران دولتی به واسطه شخصیت حقیقی آنها بوده و اساساً ارتباطی به سازمان دولتی ندارد. ولی اگر غصب یا اتلاف به واسطه یک تصمیم اداری صورت گرفته می‌توان از آن تصمیم به شعب دیوان عدالت اداری شکایت کرد همچنین اگر ثابت شود که مثلاً اتلاف ناشی از سوء استفاده از اختیارات مامور دولت بوده می‌توان دیوان را صالح دانست هر چند طبق رویه، دیوان دعاوی توافعی را خارج از صلاحیت خود می‌داند.

بیان می کند که تصمیم و اقدامات اداری محض واحدهای دولتی مورد شکایت شعب دیوان می باشند که بایستی دارای چند ویژگی باشند: اول، قابل شکایت در مراجع عمومی نباشد، دوم، موجب ضمان قهری نشود، سوم، ناظر بر قرارداد نباشد. (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۳۶۸)

اما آنچه که مد نظر نگارنده است اینکه هر تصمیم و اقدامی از دولت که ناشی از اقتدارات عمومی باشد قابل طرح در شعب دیوان است. بنابراین به عنوان مثال در حوزه قراردادهای می بایست بین قراردادهای خصوصی ادارات دولتی با اشخاص و قراردادهای اداری که شاخصه استفاده از اقتدارات عمومی را دارا هستند قائل به تفاوت شد و رسیدگی به قراردادهای اداری را، در حیطه صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانست.

۱،۳. شرط ذینفعی در شعب دیوان

در مورد شرایط شکایت از تصمیمات در شعب دیوان، بحث عمده راجع به موضوع ذینفعی است و همانطور که در ماده ۱۷ قانون دیوان آمده است صرفاً اشخاص ذینفع می توانند در شعب طرح شکایت کنند که در اینجا چند نکته وجود دارد. اول اینکه دقیقاً مقصود قانونگذار از ذینفعی چیست؟ و دوم اینکه آیا کسی می تواند نسبت به تصمیمات عام الشمول ادعای ذینفعی کند؟ البته قبلاً توضیح دادیم که به عقیده نگارنده و همانطور که در پرونده مربوط به انتصاب رئیس سازمان تامین اجتماعی گذشت می توان از تصمیمات عام الشمول به هیئت عمومی دیوان شکایت کرد. هر چند مستند به مواد قانونی صرفاً از آیین نامه و مقررات دولتی می توان در هیئت عمومی شکایت کرد و محل شکایت از مطلق تصمیمات، شعب دیوان عدالت اداری معرفی شده است. اما با بررسی آراء شعب دیوان عدالت اداری که در دسترس قرار دارند می توان گفت، موردی که شخصی از یک تصمیم عام ادعای ذینفعی کرده باشد وجود ندارد؛ به عبارتی ذینفعی فقط مادی و مستقیم تفسیر شده است و اثبات ذینفعی در تصمیمات عام منتفی است. به عنوان مثال اگر کسی به دلیل عدم اعطای جواز کسب متضرر شده باشد می تواند به شعب دیوان شکایت کند، اما اینکه شخصی صرفاً به استناد انتصاب یک مسئول که شایستگی های لازم قانونی برای تصدی پستی را ندارد به شعب دیوان شکایت کند، چون دقیقاً در مورد او ضرری مستقیم محقق

۱. ماده ۱۷- شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می کنند که شخص ذی نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد.

نشده است و نمی تواند ذینفعی خود را اثبات کند شعب دیوان به چنین شکایتی رسیدگی نخواهند کرد. در مورد اینکه ذینفعی در قانون دیوان عدالت اداری و به عبارتی در دعاوی اداری چگونه تفسیر شود چند نکته بیان می کنیم:

در ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در مورد مدنی چنین مقرر شده است: «هیچ دادگاهی نمی تواند به دعوایی رسیدگی نماید مگر اینکه شخص یا اشخاص ذینفع رسیدگی به دعوی را برابر قانون درخواست نموده باشند.» بنابراین در دعاوی مدنی هم شرط ذینفعی برای خواهان مفروض شده است. اساتید، ذینفعی و ویژگی های آن را به صورت های متفاوتی تحلیل کرده اند. برخی گفته اند منفعت باید فعلیت داشته باشد و فعلیت نفع به این است که قبل از اقامه دعوا ضرر محقق شده باشد. (متین دفتری، ۱۳۸۸: ۲۱۱) برخی دیگر گفته اند ذینفع کسی است که در صورت صدور حکم علیه خوانده، نفعی به او برسد. (شمس، ۱۳۸۱: ۳۱۶) همچنین برخی دیگر گفته اند که شخص برای طرح دعوی یا نفع فعلی باید داشته باشد یا نفع آتی؛ مانند وقتی که طلبکاری طلب مؤجلی دارد اما می بیند بدهکار او تاجری ورشکسته است. بنابراین می تواند مطابق ماده ۲۲۸ قانون تجارت درخواست تامین کند و البته باید توجه کرد که نفع احتمالی با نفع آتی متفاوت است و در اینکه نفع احتمالی قابل مطالبه نیست تردید وجود ندارد. (واحدی، ۱۳۸۷: ۳۰۶)

همچنین گفته شده است نفع باید موجود، محقق، مشروع و قانونی، شخصی و مستقیم باشد و مستقیم بودن نفع به این معناست که با فرض صدور حکم علیه خوانده، نفع مستقیماً متوجه شخص خواهان باشد. (کریمی، ۱۳۸۶: ۷۶) برخی نیز گفته اند که طرح دعوا به صرف مغایرت تصمیمات و اقدامات دولت با قانون بدون اینکه متضمن تضییع حقی باشد قابل استماع نیست. وجود نفع باید ثابت و مسلم بوده و تعلق آن به مدعی محقق باشد به نحوی که عدم رعایت آن عرفاً از مصادیق تضییع حق شخصی تلقی گردد. بنابراین شکایت به ادعای نفی حقوق اساسی و کلی جامعه که شاکی در آن سهیم است در صورتی که حاوی نفع شخصی معین و معلوم نباشد مسموع نیست. اما یک استثناء بر این قاعده کلی وجود دارد که اعتراض نسبت به آیین نامه ها به دلیل مخالفت با شرع و قانون چون خاستگاه حاکمیت ملی دارد و پاسداری از موارد مذکور مهم تلقی می شود اثبات ذینفعی ضرورتی ندارد. (صدر الحافظی، ۱۳۷۲: ۵۲۳)

دیوان عدالت اداری، معیار مستقیم و بالفعل بودن نفع را اتخاذ کرده است. شعبه ۲۹

دیوان در تاریخ ۹۰/۱۱/۱۷ در مورد سلب عضویت یکی از اعضای شورای شهر به این ترتیب عمل کرده است؛ یکی از اعضای شورای شهر خوزستان توسط هیئت حل اختلاف استان سلب عضویت می‌شود و از این رای به هیئت مرکزی حل اختلاف شکایت می‌کند. این هیئت رای مبنی بر سلب عضویت را نقض کرده و عضو شورای شهر ابقا می‌شود. در این بین یکی از اعضای علی البدل شورای شهر ادعای ذینفعی می‌کند اما دیوان عدالت اداری با استناد به تبصره ۳ ماده ۸۲ قانون شوراها صرفاً افرادی را که از آنها سلب عضویت شده محق به طرح دعوا در دیوان دانسته و مقرر کرده است که سایر اعضا چنین حقی نداشته و ذینفع نیستند. (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۲: ۷۹)

مسئله مهم اینجاست که آیا بهره‌گیری از ملاک مستقیم و بالفعل بودن نفع در دعاوی اداری صحیح است یا خیر؟

به نظر می‌رسد ملاک قرار دادن نفع مستقیم، حداقل در دعاوی اداری کارائی لازم را نداشته باشد؛ چرا که مبنای دادرسی مدنی ایجاد نظم اجتماعی، کشف حقیقت، فصل خصومت و احقاق حق است، اما در دادرسی اداری و نظارت قضائی، مبنا حاکمیت قانون و تظلم خواهی مردم در مقابل اقتدارات عمومی حکومت است و می‌بایست از تفسیر مضیق صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری پرهیز نمود. اما در مورد تعاریفی که گذشت برخی گفته اند مستقیم و بالفعل بودن نفع با صدور دستور موقت در دیوان عدالت اداری که فوری است و نفع فعلیت ندارد، در تناقض است (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۸۰) که باید گفت در دستور موقت هم نفع قطعی مطرح است و فقط در آینده محقق می‌شود و همانطور که گفتیم در مواردی می‌توان در مورد نفع آتی هم دادخواست ارائه کرد.

اما در میان تعاریفی که از نفع ارائه شد به نظر می‌رسد این تعریف که گفته شد "ذینفع کسی است که در صورت صدور حکم علیه خوانده، نفعی به او برسد"، به مقصود ما از تعریف نفع در دادرسی اداری کمک بیشتری می‌کند؛ چرا که گفته شده ذینفع کسی است که در صورت صدور حکم علیه خوانده، نفعی نصیب او شود، بنابراین ممکن است شخصی مستقیماً ذینفع نباشد اما به هر ترتیب نفعی در صورت صدور رای علیه طرف دعوا به او برسد هر چند این نفع غیر مستقیم باشد. ضمن اینکه در مورد مردود بودن طرح دعوا بر اساس نفع احتمالی تردید جدی وجود دارد و باید چنین مناقشه کرد که رسیدگی به دعوا صرفاً برای رساندن حق به شخص محق نیست، بلکه برای شناسایی اصل حق نیز هست و

چه بسا کسی احتمال عقلایی می دهد که در موردی نفعی به او می رسد و لذا باید بتواند با آوردن ادله حق خود را اثبات کند و گرنه اگر هر کس ذینفع بودن خود را شخصا تشخیص می داد می بایست مستقیما به دایره اجرای احکام رجوع کند، در حالی که اینطور نیست و ممکن است کسی با آوردن ادله معتقد به ذینفعی باشد لکن دادگاه چنین تشخیص دهد که او ذینفع نیست.

بر این اساس برخی معیار صحیح برای شناخت ذینفع در دادرسی اداری را " احتمال عقلایی نفع" پیشنهاد کرده اند که بدین وسیله می توان ظرفیت نویی در صلاحیت دیوان عدالت اداری ایجاد کرد و از طرفی دیگر نیز می توان از طرح دعوای کسی که منطقا و عقلا احتمال نفعی در مورد او متصور نیست جلوگیری کرد. (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۸۱) تاکید بر این مطلب ضروری است که احتمال ذینفعی باید عقلایی و منطقی باشد و گرنه بر مبنای احساس ذینفعی نمی توان طرح دعوا کرد.

برخی دیگر از نویسندگان هم اصل مطلب مذکور را تایید کرده و معتقدند بین ویژگی های نفع در دعوای عمومی و خصوصی باید قائل به تفاوت بود و معنای ذینفعی در دعوای عمومی را موسع تفسیر کرد. البته مقصود این گروه از تفسیر موسع ذینفعی از دیدگاه دیگری است، به این تعبیر که گفته شده امکان طرح دعوا از تصمیمات دولتی در صورت نقض قانون و حقوق عمومی وجود دارد، لکن همه افراد حق طرح چنین دعوایی را ندارند و صرفا مخاطب یا مخاطبین تصمیم مورد نظر چنین صلاحیتی خواهند داشت. (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۱۰ و ۱۱۱) با این تعبیر البته معنای نفع موسع تر تفسیر شده و به عبارتی افراد می توانند از تصمیماتی که خلاف قوانین صادر می شود شکایت کنند و صرفا به دنبال حاکمیت قانون باشند اما همچنان در مورد خواهان این شکایت با محدودیت روبرو هستیم و صرفا مخاطبین تصمیم صالح شناخته شده اند، در حالی که در نظر قبل مبنی بر اتخاذ ملاک نفع احتمالی و عقلایی چنین محدودیتی وجود نداشت و طبق آن هر کسی می تواند از یک تصمیم خلاف قانون اعتراض کند.

در مورد رایی هم که از شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری ذکر شد باید گفت اگرچه دیوان نفع را مستقیم معنا کرده است، اما عقلا و منطقا اعضای علی البدل اول و دوم می توانند نفع داشته باشند؛ چرا که عضو علی البدل اول ممکن بود به اعضای اصلی پیوندد که این نفع صریح است و قابل خدشه نیست، ولی چون نفع مستقیم تلقی نشده دیوان عدالت اداری

قرار رد دعوا صادر کرده است. همچنین عضو دوم علی البدل نیز به اولین عضو علی البدل ارتقاء می‌یافت و ممکن بود در صورت رخ دادن اتفاقی برای یکی از اعضای اصلی او به جایگزینی نزدیک شود که به نظر می‌رسد این نفع هم هرچند غیر مستقیم و احتمالی است اما عقلاً ممکن خواهد بود. (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۸۰)

قابل ذکر است که شرط ذینفعی در حقوق سایر کشورها نیز پیش بینی شده است. در آمریکا ذینفعی تحت عنوان آسیب واقعی که از شرایط داشتن سمت در دعوی است مطرح می‌شود. شخصی که مدعی داشتن «سمت» در دعواست باید وجود «آسیب واقعی» را اثبات کند، آسیبی که متمایز و مشهود و انتزاعی است، احتمالی و فرضی نیست. همچنین منافی که شخص ادعای نفی آنها را می‌کند باید از سوی قانون حمایت شده باشد. با این توضیح باید گفت نظام قضائی امریکا نیز نفع را مستقیم معنا کرده است و دیوان عالی آمریکا اعلام کرده آسیبی که مشترک میان تمامی اعضای جامعه است واجد شرایط آسیب واقعی نیست، هرچند همه شهروندان از یک عمل غیر قانونی آسیب می‌بینند، اما ملاک آسیب واقعی است. لکن در عمل دیوان عالی نیز با مشکل مواجه شده است و در پرونده‌های متعدد آسیب را موسع معنا کرده و به استناد آسیب‌های احتمالی و فرضی هم رای داده است. (هداوند، ۱۳۸۹: ۶۳۵ و ۶۳۶)

شرط ذینفعی در کشور فرانسه هم مستقیم و شخصی تفسیر شده است. اما شورای دولتی فرانسه نیز به دلیل محدودیت‌هایی که این تفسیر در بردارد بارها و به صراحت خلاف آن عمل کرده است و تفسیری موسع از شرط ذینفعی ارائه کرده است؛ به عنوان مثال در سال ۱۹۵۸ در دعوی آبیست، شخصی علیه دیگری به دلیل چادر زدن در نقطه‌ای از شهر و عدم رعایت قانون ممنوعیت چادر زدن شکایت کرد و شورای دولتی با این استدلال که حتی اگر شاکی تا به حال آنجا نرفته باشد یا اینکه او هم بخواهد در نقطه‌ای چادر بزند شاکی را ذینفع اعلام کرده است. (رضائی زاده، ۱۳۹۰: ۱۴۱) همچنین در یکی از آراء شورای دولتی فرانسه چنین آمده است که؛ «هر استفاده کننده از یک خدمت عمومی در دعوی مطروحه به طور کافی ذینفع است.» (محمودی، ۱۳۹۰: ۱۹۷)

در انگلستان نیز ماده سوم مقرر شماره ۵۳ رهنمودهای مربوط به قواعد و رویه‌های رفتاری چنین تصریح کرده است که: «دادگاه، اجازه‌ی نظارت قضائی نمی‌دهد مگر آنکه شاکی در موضوع دعوا به اندازه کافی، ذینفع باشد». نظام قضائی انگلستان بر خلاف رویه‌ای که از آمریکا و فرانسه توضیح دادیم تمایلی به تفسیر موسع از شرط ذینفعی ندارد و صرفاً

نفعی که مستقیم و شخصی باشد را مد نظر قرار داده است. به عنوان مثال رای دادگاه انگلستان در یک پرونده چنین بوده: «اینکه شخص برای شکایت از یک تصمیم نهاد عمومی بر اساس اینکه آن نهاد، حق‌های مورد حمایت مقرر در حقوق عمومی را نقض نموده به اقامه دعوی خصوصی بپردازد، بر خلاف خط مشی عمومی و نوعی سوء استفاده از فرایندهاست.» البته قضات دادگاه‌ها به این رویه اعتراض دارند و درخواست تغییر آن را کرده‌اند. (محمودی، ۱۳۹۰: ۱۹۵)

در نهایت باید گفت شایسته است همانطور که در دعوی ابطال آیین نامه‌ها ذینفعی شرط نشده است، حداقل در دعوی ابطال تصمیمات، ذینفعی موسع تفسیر شود و ممکن است افراد به دنبال احقاق حق عمومی خود باشند که نفع شخصی آنها را نیز به تبع هر چند غیر مستقیم به دنبال خواهد داشت. پیشنهاد می‌شود در شعب دیوان عدالت اداری در مقررات موردی با اثرات عام الشمول که احتمال نفع همه افراد جامعه وجود دارد شرط ذینفعی موسع لحاظ شود و البته در یک تصمیم اداری که مشخصاً در مورد یک نفر یا یک گروه صادر شده است سایرین نفعی نخواهند داشت. تحقق پیشنهاد مذکور با مبانی نظارت قضائی نیز سازگارتر خواهد بود.

۲. رسیدگی به شکایات از آراء صادره مراجع شبه قضائی

یکی دیگر از صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات از آراء مراجع شبه قضائی است. این مراجع با عناوین دادگاه اداری و مراجع اختصاصی اداری نیز مطرح هستند، ماده ۱۰۳ قانون مالیات‌های مستقیم از اصطلاح «مراجع اختصاصی غیرقضائی» و ماده ۲۵۳ همین قانون در خصوص شورای عالی مالیاتی، برای تاکید بر جنبه شبه قضائی آن، اصطلاح «دادگاه اختصاصی اداری» را استفاده کرده است. همچنین در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ از عبارت «دادگاه اداری» استفاده شده است. مراجع شبه قضائی به مراجعی گفته می‌شود که مانند محاکم قضائی به حل و فصل دعوی، رفع اختلاف و ... می‌پردازند لکن شاخصه اصلی آنها این است که ذیل قوه قضائیه نبوده و از نهادهای زیر مجموعه قوه مجریه محسوب می‌شوند، همچنین آراء آنها توسط قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه (دارای حکم و پایه قضائی) صادر نمی‌شود.

مهمترین ویژگی‌های این مراجع عبارت اند از: «تاسیس به موجب قانون خاص، استقلال

از قوه قضائیه و وابستگی تشکیلاتی و سازمانی به نهادهای دولتی و عمومی و سازمان‌های حرفه‌ای، برخورداری از صلاحیت ترافیعی و خاص، رسیدگی به شکایات و دعاوی بین اشخاص و نهادهای دولتی و تخلفات اداری و انتظامی» (رستمی، ۱۳۹۰، ۱۷۳)

مراجع شبه قضائی متعددی در نظام حقوقی ایران تاسیس شده‌اند که شورای حل اختلاف، سازمان تعزیرات حکومتی، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌های مالیاتی و ... از جمله آنها هستند. هدف از تاسیس این نهادها عموماً بر پایه تحقق اصل ۱۵۶ قانون اساسی و گسترش عدل و آزادی‌های مردم و همچنین اجرای سیاست‌های کیفر زدایی می‌باشد. (سلاحی، ۱۳۸۹، ۲)

البته ذکر این نکته ضروری است که استفاده از لفظ "دادگاه" برای مراجع اختصاصی اداری به اشتباه وارد عرف حقوقی شده است؛ چرا که این مراجع ارتباطی به سازمان قضائی کشور نداشته و دادگاه نیستند. ضمن اینکه در واقع امر برخی از مراجع شبه قضائی مانند شورای حل اختلاف نیز به غلط شبه قضائی خوانده می‌شوند؛ چرا که همه شرایط لازم را برای اطلاق لفظ دادگاه به آن موجود است؛ اولاً این شوراها ذیل قوه قضائیه تشکیل می‌شوند و وابستگی به قوه مجریه ندارند و ثانیاً قاضی منصوب رئیس قوه صادر کننده احکام آن است.^۱

لازم به ذکر است رسیدگی به آراء صادره از شوراهای حل اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست و طبق ماده ۳۱ قانون شورای حل اختلاف، محاکم عمومی صالح هستند. همچنین ایراد دیگری که به اکثر مراجع شبه قضائی وارد است اینکه بعضاً به جرایم نیز رسیدگی کرده و مجازات‌هایی صادر می‌کنند که در شان یک مرجع اداری نیست بلکه صرفاً دادگاه باید چنین مجازاتی صادر کند و به نوعی این صلاحیت مراجع شبه قضائی مخالف اصل سی و ششم قانون اساسی است که مقرر کرده: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.» به عنوان مثال سازمان تعزیرات حکومتی به جرایم تقلب و کم فروشی که دارای عنوان مجرمانه هستند هم رسیدگی می‌کند^۲ و از طرفی

۱. ماده ۵ قانون شورای حل اختلاف مصوب ۸۷/۵/۱۶: «قاضی شورا با ابلاغ رئیس قوه قضائیه از میان قضات شاغل منصوب خواهد شد و احکام انتصاب سایر اعضاء شورا پس از احراز شرایط توسط رئیس قوه قضائیه و یا شخصی که توسط ایشان تعیین می‌گردد، صادر می‌شود.» متن کامل قانون را در این آدرس ملاحظه کنید:

<http://b2n.ir/73333>

۲. ماده ۳ قانون تعزیرات مصوب ۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام. متن کامل قانون را در این آدرس

هم این سازمان محکمه قضائی نیست، یا اینکه هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صلاحیت صدور انفصال دائم از خدمات دولتی را دارند.^۱

بند دوم از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت دیوان در رسیدگی به آراء مراجع شبه قضائی را چنین بیان کرده است: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها». از متن ماده و به استناد کلمه «مانند» می‌توان تمثیلی بودن مراجع اداری مندرج در قانون را استنباط کرد؛ هرچند در قانون سال ۸۵ به صراحت از عبارت عام «دادگاه‌های اداری»^۲ استفاده شده بود. می‌توان گفت با توجه به تصریح ماده ۱۰ قانون دیوان اصل بر صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مطلق آراء مراجع اداری است مگر اینکه در قانون به صلاحیت دادگاه‌های عمومی تصریح شده باشد مانند کمیسیون ماده ۱۰ احزاب که در ماده (۱۳) «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده»، به صلاحیت محاکم عمومی اشاره شده است.^۳ قابل ذکر است ذیل ماده ۱۰ قانون دیوان، استثنائی مبنی بر عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به آراء «دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی» مقرر شده است.

اما همانطور که گفته شد اگر مرجع صادر کننده رای، قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه باشد این رای قضائی تلقی شده و دیوان عدالت اداری آراء چنین مراجعی را خارج از صلاحیت خود می‌داند. به عنوان مثال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی رای وحدت

ملاحظه کنید: ▶

<http://b2n.ir/57754>

۱. بند "ک" ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۷۲/۹/۱۷

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. ماده ۱۳ - مرجع رسیدگی به شکایات گروه‌ها از کمیسیون موضوع ماده (۱۰) محاکم دادگستری با رعایت اصل ۱۶۸ قانون اساسی می‌باشد و رأی صادره قطعی است.

رویه ای به شماره دادنامه ۱۷۰ در تاریخ ۸۶/۳/۲۰ با توجه به عضویت حاکم شرع به انتخاب رئیس قوه قضائیه در محکمه تجدید نظر دیوان محاسبات، آنها را از مصادیق مراجع اداری خارج دانسته و آراء آنها را قابل شکایت در دیوان عدالت ندانسته است. (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۹: ۹۶) قابل ذکر است دیوان محاسبات از هیئت های مستشاری و محکمه تجدید نظر تشکیل شده است که قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه، ریاست محکمه تجدید نظر را بر عهده دارد، بنابراین اگر از آراء هیئت های مستشاری به محکمه تجدید نظر شکایت نشود آن آراء قطعی تلقی می شود و یقیناً می توان به دیوان عدالت اداری از آنها شکایت کرد؛ اما در مورد آراء محکمه تجدید نظر همانطور که گذشت آراء آنها قضائی محسوب شده است و شکی نیست که دیوان عدالت اداری در مورد آنها صلاحیت رسیدگی ندارد و هم اکنون این نظر اجرا می شود و نافذ است. اما به لحاظ حقوقی باید گفت که هر چند قاضی در راس آنهاست و با حکم رئیس قوه قضائیه نیز فعالیت می کند، اما این هیئت ها ارتباطی با قوه قضائیه ندارند هر چند این مراجع اداری محض نیز نیستند. هیئت های مستشاری طبق تبصره یک ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور^۱ می توانند مجازات های اداری اعمال کنند و همچنین به تصریح تبصره دوم ماده مذکور^۲ اگر وقوع جرمی احراز شود دیوان موظف است پرونده را به مراجع قضائی ارسال کند. بنابراین اگر چه آراء هیئت های مستشاری تجدید نظر توسط قاضی صادر می شود اما این موضوع دلیلی برای قضائی بودن آراء آنها نیست و اساساً به این هیئت ها، دادگاه و مرجع قضائی اطلاق نمی شود. موید دیگری که می توان ارائه کرد موارد نقضی است که در قوانین جاری وجود دارد و مطابق آنها از رای صادر شده توسط قاضی می توان در دیوان

۱. تبصره ۱- هیئت ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده متخلفین را حسب مورد به مجازات های اداری ذیل محکوم می نماید :

- الف- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی
- ب- کسر حقوق و مزایا حداکثر یک سوم از یکماه تا یکسال
- ج- انفصال موقت از یکماه تا یکسال
- د- اخراج از محل خدمت
- ه- انفصال دائم از خدمات دولتی

۲. تبصره ۲- هیئت ها 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 قضائی ارسال خواهند داشت.

عدالت اداری شکایت کرد؛ به عنوان نمونه بر اساس تبصره ۵ "قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری" مصوب ۸۹/۴/۲۳ آراء " کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی " توسط قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه صادر شده و قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری خواهند بود.^۱

به نظر می رسد چنین برداشت موسعی از رای قضائی مخالف با استقلال قوا و موجب پراکندگی امر قضا می باشد. در واقع باید گفت استقلال قضات در نظام قضائی ایران بسیار مهم است. در دوران مشروطه وزرات دادگستری امور قضائی کشور را عهده دار بود و وزیر دادگستری در عین حال عضوی از هیئت دولت بود. (مدنی، ۱۳۸۹: ۳۶۴) اما با انقلاب اسلامی ایران امر قضا به صورت مستقل ذیل یک قوه تعریف شد. بنابراین ملاحظه می شود که قانون گذار اساسی علاوه بر استقلال رای قاضی که در اکثر کشورهای دنیا مورد توجه ویژه است به استقلال ساختار و تشکیلات قوه قضائیه نیز نظر داشته است و لذا تشکیل یک محکمه ذیل قوه مقننه یا مجریه و دریافت حقوق از آنها مخالف با اصل استقلال قوا خواهد بود.

برخی از اساتید حقوقی نیز این عقیده را دارند که دیوان عدالت اداری باید صلاحیت رسیدگی به آراء هیئت های مستشاری تجدید نظر دیوان محاسبات را داشته باشد. (امامی، استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۱۵۸)

همچنین این مشکل در مورد کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و منابع طبیعی نیز وجود دارد. صلاحیت رسیدگی به آراء این کمیسیون در قانون دیوان مصوب سال ۸۵ و ۶۰ به صراحت بیان شده بود؛ چرا که رای این کمیسیون ها توسط قاضی صادر نمی شد، اما بعدها با انجام اصلاحاتی یک قاضی در راس کمیسیون قرار گرفت

۱. تبصره ۵ - وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجراء این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی» مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رای لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می گردد.

احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می باشد. از تاریخ تصویب این قانون، کلیه دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون ها احاله خواهد شد.

برای دیدن متن قانون به آدرس زیر مراجعه کنید:

که موجب حذف این کمیسیون از صلاحیت های دیوان در قانون سال ۹۲ شد. همچنین هیئت عمومی دیوان عدالت در دادنامه شماره ۸۵/۶۶۸ مورخ ۱۳۸۵/۹/۱۹ چنین اعلام رای می کند که به دلیل اختصاص حق رای در این کمیسیون به قاضی، آراء این کمیسیون قضائی بوده و رسیدگی به آنها از صلاحیت دیوان عدالت خارج بوده و تعیین تکلیف برای مقام قضا و آراء و احکام او جز از طریق مقنن مغایر قانون خواهد بود.^۱

اما نکته ای دیگر که محل تامل است اینکه گفته شد صرفا مردم می توانند به شعب دیوان عدالت اداری شکایت کنند؛ به عنوان مثال کارفرمای یک کارگاه خصوصی می تواند از آراء هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما به دیوان شکایت کند، اما یک شخص حقوق عمومی مانند یک سازمان دولتی نمی تواند از آراء این هیئت ها به دیوان اعتراض کند. به نظر می رسد اگر مبنای تشکیل دیوان احقاق حق و حاکمیت قانون است، برای اشخاص مذکور نیز باید چنین حقی قائل شویم؛ چراکه شکایت یک نهاد دولتی در فرض مذکور از جایگاه کارفرما بودن اوست نه جایگاه حقوقی آن.^۲ البته برخی دیدگاه مذکور را با این وسعت که همه اشخاص حقوق عمومی بتوانند از جایگاه کارفرما و در واقع جایگاه خصوصی خود به دیوان شکایت کنند نپذیرفته و صرفا معتقدند افرادی از اشخاص حقوق عمومی که کار تصدی گری می کنند و از این جهت دولتی بودن و نبودن آنها تفاوتی ندارد (مانند برخی شرکت های دولتی) باید بتوانند در مقام کارفرما از آراء مراجع شبه قضائی به شعب دیوان شکایت کنند. (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۳۷۵)

قابل ذکر است که مستند به بند دوم ماده ۱۰ قانون دیوان، صرفا آرائی که در مراجع اداری قطعی شده باشند قابل شکایت در شعب خواهند بود. به عنوان مثال طبق تبصره ۱ ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اگر نسبت به آراء هیئت های بدوی، در مهلت قانونی درخواست تجدید نظر صورت نگیرد رای قطعی تلقی می شود و می توان طبق ماده ۲۱ قانون مذکور از این رای قطعی به دیوان شکایت کرد. ولی اگر مهلت تجدید نظر طی

۱. متن کامل رای قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/34823>

۲. دیوان عالی کشور این مسئله را نپذیرفته است و در رای وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۷۴/۱۰/۲۶ چنین اعلام کرده است: «شکایت دستگاه دولتی نسبت به آراء صادره از هیئت های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی قابل طرح در دیوان عدالت اداری نبوده و دادگاه عمومی صالح به رسیدگی می باشد.» (شعبانلو، ۱۳۹۱: ۱۳)

نشده و یا از رای هیئت بدوی درخواست تجدیدنظر شده باشد، رای قطعی نبوده و قابلیت طرح در دیوان را ندارد. همچنین طبق ماده ۲۷ آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، کلیه هیأت ها مکلفند در متن آرای قطعی صادر شده، مهلت یک ماهه شکایت به دیوان عدالت اداری را تصریح کنند.

اما در مورد کیفیت رسیدگی شعب به این آراء قطعی، مستند به عبارت "منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها" چنین گفته شده که مقصود رسیدگی شکلی است. (صدر الحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۹۸) مقصود از رسیدگی شکلی بررسی رعایت صلاحیت، آیین دادرسی، شرایط دادخواست و مواردی از این قبیل است بدون اینکه به محتوای پرونده و شکایت طرح شده توجهی بشود. حال آنکه باید گفت عبارت مذکور اطلاق دارد و ممکن است نقض قوانین در ماهیت احکام اتفاق افتاده باشد و اگر مقصود قانون گذار صرفاً رسیدگی شکلی بود قانونگذار می توانست مانند ماده ۱۸ قانون دیوان عدالت مصوب سال ۶۰^۱ به صراحت به این موضوع اشاره کند. ضمن اینکه ماده ۶۳^۲ قانون جدید دیوان به این بحث خاتمه داده و رسیدگی ماهوی را نیز در صلاحیت شعب دیوان دانسته است.

۳. رسیدگی به شکایات تضييع حقوق استخدامی

این صلاحیت شعب دیوان در بند سوم از ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری چنین مقرر شده است: «رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و

۱. ماده ۱۸ - احکام دیوان در موردی که علیه واحدهای مذکور در بند الف ماده ۱۱ صادر گردیده قابل تجدید نظر شکلی است و در سایر موارد قطعی میباشد.

۲. ماده ۶۳ - هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می نماید و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید.

در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می نماید.

سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی.» البته برخی معتقدند که این دعاوی ماهیتا همان تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در مورد وضعیت استخدامی کارکنان دولت است و صرفا به جهت تاکید و اهمیت موضوع به صورت مجزا آمده و در صورت عدم وجود چنین تصریحی نیز دیوان عدالت اداری واجد چنین صلاحیت هایی بود. (استوار سنگری، ۱۳۹۲: ۳۷۳)

اما نکاتی که راجع به این موضوع قابل ذکر است اینکه نحوه استخدام به صورت اطلاق مورد حمایت قانون مذکور قرار گرفته است و شامل تمامی انواع استخدام رسمی، قراردادی و ... می شود و مقصود از استخدام به کارگیری نیروی انسانی در خدمت دولت است. به عنوان مثال دیوان عدالت اداری در مورد دعاوی قرارداد کار معین نیز دارای صلاحیت است و در آراء بسیاری به این موارد رسیدگی کرده است.^۱

دامنه حقوق استخدامی نیز شامل تمام موارد مرتبط با وضعیت استخدامی یک کارمند از جمله ورود به خدمت، حقوق و تکالیف در زمان اشتغال، خروج از خدمت و ... می شود. قابل ذکر است مشمولین قانون کار به دلیل عدم اشاره ی بند سوم ماده ۱۰ از شمول آن خارج هستند. در این زمینه رای هیئت عمومی دیوان در رای وحدت رویه شماره ۱۳۰ مورخ ۷۱/۶/۲۸ رای^۲ به خروج مشمولین قانون کار از صلاحیت شعب دیوان داده و رسیدگی به دعاوی استخدامی آنان را همچنان بر عهده هیئت های حل اختلاف کارگر و کارفرما تلقی کرده است. البته همانطور که در قسمت قبل گفته شد از آراء این هیئت ها می توان به شعب دیوان شکایت کرد. همچنین نهادهایی مانند شواری نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام که مقررات استخدامی داخلی دارند و از قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی شده اند^۳ خارج از صلاحیت شعب در رسیدگی به دعاوی استخدامی

۱. رأی شماره ۳۷۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، موضوع رابطه استخدامی کارکنان قراردادی به موجب قراردادهای انجام خدمت مشخص با مدت معین. قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/95755>

۲. متن رای قابل دسترسی در آدرس:

<http://b2n.ir/94546>

۳. ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری: « کلیه دستگاههای اجرائی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمانهایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیأت علمی و قضات، هیأت های مستشاری دیوان محاسبات، شواری

می‌باشند، لکن همانطور که گفته شد شعب دیوان عدالت اداری راجع به تصمیمات اداری نهادهای مذکور دارای صلاحیت هستند و در نهایت می‌توان به دعاوی کارکنان آنها تحت عنوان شکایت علیه یک تصمیم در شعب دیوان رسیدگی کرد.

نتیجه گیری

شعب دیوان عدالت اداری در راستای حاکمیت قانون و حق تظلم خواهی مردم در برابر اقتدارات عمومی دولت وظیفه رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات دولت، آراء مراجع شبه قضائی و دعاوی مربوط به تضییع حقوق استخدامی را عهده دار می‌باشند. خوانده در شعب دیوان همانند هیئت عمومی دیوان است و شامل اشخاص حقوق عمومی می‌شود. با ذکر این نکته که شورای نگهبان با ارائه رای تفسیری، دولت را محدود به قوه مجریه می‌داند. همچنین استثنائاتی که ذیل ماده ۱۲ قانون دیوان وجود دارد مربوط به ماده مزبور بوده و لذا از تصمیمات رئیس قوه قضائیه، تصمیمات متخذ در مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر مستثنیات ماده (۱۲) می‌توان در شعب دیوان طرح شکایت کرد. لازمه طرح شکایت در شعب دیوان عدالت اداری ذینفع بودن اشخاص است. ذینفعی در نظام قضائی ایران مستقیم و شخصی تفسیر شده است و به عنوان مثال در تصمیمات موردی (با آثار عام الشمول) دولت کسی نمی‌تواند ادعای ذینفعی کند، اما اگر تصمیمی دقیقاً، راجع به شخصی خاص صادر شده و ضرری را متوجه او کرده است او ذینفع خواهد بود. به نظر می‌رسد این رویه در حقوق اداری موجب کاهش صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری است. به نظر می‌رسد افراد جامعه راجع به انتصاب یک شخص نالایق به یک سمت، دارای نفع هستند و چه بسا یک فرد شایسته خدمات بیشتر و بهتری را به مردم برساند و موجب پیشرفت جامعه باشد. ملاک نفع احتمالی و عقلایی معیاری است که به عنوان جایگزین پیشنهاد شده است که موسع‌تر بوده و منافع غیر مستقیم اشخاص را در بر می‌گیرد. در مورد رسیدگی به شکایات از آراء مراجع شبه قضائی نیز چالش‌هایی مورد بررسی قرار گرفت. مراجع اداری شامل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، شورای مالیاتی و هیئت‌های حل

نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.»

اختلاف کارگر و کارفرما و... هستند که ذیل قوه قضائیه نبوده و ارتباطی با سازمان قضائی کشور ندارند، هر چند در برخی موارد قضات به عنوان رئیس این مراجع اقدام به صدور رای می‌کنند. دیوان عدالت اداری برخی از این مراجع مانند محکمه تجدید نظر دیوان محاسبات را به دلیل حضور قاضی و صدور رای توسط وی، شامل موارد مندرج در قانون دیوان ندانسته و آراء آنها را قضائی تلقی کرده اند که نتیجه آن عدم صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به آراء این مراجع خواهد بود که این نظر قابل نقد است؛ چرا که مغایر استقلال قوه قضائیه به نظر می‌رسد و نمی‌توان چنین مراجعی را دادگاه و رای آنها را به صرف صدور توسط قاضی رایی قضایی محسوب نمود. در مورد دعاوی استخدامی نیز باید گفت هر دعوائی که مرتبط با حقوق استخدامی است از حقوق ورود به خدمت، حین خدمت و ترک خدمت را شامل شده و مشمول همه انواع استخدام نیز می‌شود.

منابع

الف. کتب

۱. امامی، محمد، استوارسنگری، کورش، حقوق اداری، جلد اول، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۸.
۲. امامی، محمد؛ واعظی، سید مجتبی؛ مهستی، سلیمانی، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۱
۳. رستمی، ولی، مالیه عمومی، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۰
۴. رضائی زاده، محمد جواد، حقوق اداری تطبیقی، نشر مجد، تهران، ۱۳۹۰
۵. سلاحي، جعفر، مراجع اختصاصی شبه قضائی، نشر جنگل، تهران، ۱۳۸۹
۶. شریعت باقری، محمد جواد، مجموعه نشست‌های دیوان عدالت اداری، مقدمه سازو کارهای نظارت بر مقررات دولتی، تهران، معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری: ۱۳۸۸
۷. شعبانلو، داوود، گزیده آرای شعب دیوان عدالت اداری مربوط به دعاوی شهرداری، تهران، نشر جنگل، ۱۳۹۱
۸. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۱
۹. صدر الحافظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار: ۱۳۷۲
۱۰. کریمی، عباس، آیین دادرسی مدنی، نشر مجد، تهران، ۱۳۸۶
۱۱. متین دفتری، احمد، آیین دادرسی بازرگانی، جلد اول، نشر مجد، تهران، ۱۳۸۸
۱۲. محمودی، جواد، نظارت قضائی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰
۱۳. مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات پایدار، تهران، ۱۳۸۹
۱۴. معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (آرای وحدت رویه)، نشر جنگل، تهران، ۱۳۸۹
۱۵. معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، مجموعه رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، نشر جنگل، تهران، ۱۳۹۲
۱۶. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۸۹

۱۷. واحدی، قدرت الله، آیین دادرسی مدنی-کتاب اول، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۷

ب. مقالات

۱۸. استوار سنگری، کوروش، صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسایل پیرامون آن، مجموعه

مقالات اندیشه های حقوق اداری، انتشارات مجد، ۱۳۹۲

۱۹. فلاح زاده، علی محمد، معنای ذینفعی در رای دیوان-سلب عضویت از شورای اسلامی

شهر، مجموعه رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، نشر جنگل، تهران، ۱۳۹۲

۲۰. کدخدایی، عباسعلی، درویشوند، ابوالفضل، نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸

قانون اساسی)، فصلنامه بررسی های حقوق عمومی، شماره اول، ۱۳۹۱

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایا تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir