

بررسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

عنوان پژوهش

پیشینه و جایگاه دیوان عدالت اداری

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۴۹

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۱۷



شناسنامه

عنوان:

بررسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری
پیشینه و جایگاه دیوان عدالت اداری

تألیف:

میلاد قطبی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۴۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۱۷

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۳
۱. سیر تشکیل دیوان عدالت اداری	۵
۱، ۱. پیشینه و سیر تقنینی دیوان عدالت اداری	۵
۱، ۲. دیوان عدالت اداری در آیین مشروح مذاکرات قانون اساسی	۱۱
۲. جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضائی	۱۲
۳. جمع بندی	۱۸
منابع	۲۰

چکیده

دیوان عدالت اداری یکی از نهادهای اساسی حائز اهمیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که کارویژه آن اقامه حاکمیت قانون، و رسیدگی به شکایت مردم از دولت است. البته امکان رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اعمال حکومت در تاریخ حقوقی ایران به دوران تشکیل اولین حکومت ها بر می گردد. مشخصا سابقه نهاد شورای دولتی در دوران مشروطه با فراز و نشیب های فراوانی همراه بود و این شورا عملا تشکیل نشد، بعد از انقلاب اسلامی ایران نیز برای عملی کردن اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی در سالهای ۶۰، ۸۵ و ۹۲ قوانین دیوان عدالت اداری به تصویب رسید. در مورد جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضائی جمهوری اسلامی ایران باید گفت که دیوان یک مرجع قضائی دارای صلاحیت رسیدگی به موضوعات اداری است و این اختصاصی بودن نباید دستاویزی برای کاهش صلاحیت های آن باشد هرچند برخی بر این عقیده هستند و اصل ۱۷۳ را استثنائی بر اصل ۱۵۹ تلقی می کنند. همچنین اگرچه دیوان عدالت اداری یک دادگاه اختصاصی است، اما هم عرض دیوان عالی کشور و زیر نظر رئیس قوه قضائیه فعالیت می کند.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، نظارت قضائی، تظلمات مردم، حاکمیت قانون، ابطال مقررات دولتی

مقدمه

نظارت بر مقررات دولتی، ضرورتی است که در راستای تحقق حاکمیت قانون باید انجام شود. در نظام جمهوری اسلامی ایران نظارت بر مقررات دولتی به چند طریق؛ نظارت قانونی، نظارت قضائی و نظارت شرعی صورت می‌گیرد. طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد و به این صورت نظارت قانونی بر مقررات دولتی اعمال می‌شود. البته طبق اصل ۸۵ اساسنامه‌هایی که تصویب آنها توسط مجلس شورای اسلامی به دولت تفویض می‌شود بعد از تایید شورای نگهبان باید ضمن ابلاغ به اطلاع رئیس مجلس هم برسد. نظارت قضائی هم طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ به دو صورت اعمال می‌شود؛ یک نوع از نظارت توسط دیوان عدالت اداری که زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و در صورت وجود شرایط، منجر به ابطال مقرر دولتی می‌شود و نوع دوم اینکه قضات دادگاه‌ها طبق نص اصل ۱۷۰، مقرره‌ای که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد را اجرا نخواهند کرد. نظارت شرعی بر مقررات دولتی نیز طبق اصل ۴ قانون اساسی از وظایف فقهای شورای نگهبان است. طریقه‌ی اعمال نظارت شرعی شورای نگهبان بر مقررات دولتی بدین صورت است که ابتدا باید از مقرره‌ای در دیوان عدالت اداری طرح شکایت شود و دیوان آنرا برای اعمال نظارت شرعی به شورای نگهبان ارجاع می‌دهد، البته در نهایت ابطال مقرر دولتی بر عهده دیوان عدالت اداری است که دیوان مطابق با نظر اعلامی فقهای شورای نگهبان اقدام می‌نماید. قابل ذکر است که نظارت شرعی بر اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت طبق اصل ۸۵ قانون اساسی از جهت مغایرت یا عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی نیز توسط شورای نگهبان اعمال می‌شود.

نظارت بر مقررات دولتی در سایر نظام‌های حقوقی نیز مطرح و البته متفاوت است. اینکه مرجع ناظر یک مرجع قضایی باشد و یا غیر قضایی موضوعی است که سالها مورد اختلاف غالب نظام‌های حقوقی بوده و هم اکنون دو الگوی انگلیسی و فرانسوی مطرح هستند که بیشتر کشورها یکی از آنها را پذیرفته‌اند. البته سیستم مختلط هم وجود دارد و برخی کشورها مانند آلمان برای نظارت بر مقررات دولتی دارای مراجع قضائی و غیر قضائی

هستند. (یاوری، ۱۳۸۸: ۱۲۹)

الگوی انگلیسی گویای سیستم وحدت‌گرا در نظام قضایی است بنابراین تشکیل دادگاه‌های اداری به صورت مجزا در این نظام حقوقی پذیرفته نشده و در واقع طرح دعوا علیه دولت در همان دادگاه‌های عمومی صورت می‌گیرد.^۱ مبنای وحدت‌گرایی در نظام قضایی نیز به برداشت‌های متفاوت از اصل تفکیک قوا بر می‌گردد. قائلین به این سیستم معتقدند که امور قضائی صرفاً در حیطه اختیارات قوه قضائیه است و دخالت قوه مجریه در آن موجب نفی تفکیک قوا خواهد شد. همچنین معتقدند تفکیک دادگاه‌های اداری مخالف تساوی اجتماعی است و نباید بین مامورین دولت و سایر افراد تفاوت باشد، بلکه همه باید در قوه قضائیه دادخواهی کنند. ضمن اینکه شکایت علیه دولت به خود دولت، به نوعی دور از عدالت تلقی می‌شود. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۰ و ۲۱)

در طرف دیگر الگوی فرانسوی از سیستم دوگانه‌گرایی قضایی پیروی می‌کند. در این سیستم دادگاه‌های اختصاصی مجزا از دادگاه‌های عمومی برای رسیدگی به دعوای اداری وجود دارند. در کشور فرانسه، شورای دولتی در راس دادگاه‌های اداری قرار دارد و زیر مجموعه‌ای از قوه مجریه محسوب می‌شود. برابر برداشت فرانسوی تفکیک قوا که توسط شورای قانون اساسی فرانسه اعلام شده است، به جز موضوعاتی که ماهیتاً در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است ابطال یا اصلاح تصمیمات نهادهای قوه مجریه با دادگاه اداری است و رسیدگی به دعوای علیه دولت در قوه قضائیه موجب نفی استقلال قوه مجریه است. (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۸۰)

همچنین بر اساس این سیستم عدم تفکیک دادرسی موجب تضعیف نظام سیاسی کشور است و قضات نباید اقدامات دولت را زیر سوال ببرند. آنها قائل هستند که تاسیس مراجع اداری خاص در راستای تخصصی شدن امور و افزایش کارایی است و موجب تسریع دادرسی و کاهش هزینه‌های آن می‌شود. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۲)

سیستم مختلط نظارت قضائی که دادگاه‌های اداری را در درون قوه قضائیه با ساختاری مجزا از دادگاه‌های عادی تشکیل می‌دهند نیز مبنای مختص خود را دارد. مبنای این الگو

۱. البته بعدها با تصویب دو قانون «اجازه اقامه‌ی دعوا علیه دولت» و «دادگاه‌ها و تحقیقات اداری» گام‌هایی در راستای جدا سازی دادگاه‌های اداری و عمومی در نظام حقوقی انگلستان برداشته شده است. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۱)

عبارت است از اینکه اولاً: دادگاه‌های اداری مجزا بوده و قضات آنها نیز متمایز از قضات دادگاه‌های عمومی هستند، بنابراین رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری محقق می‌شود. ثانیاً: اینکه سعی شده دادگاه‌های اداری داخل در قوه قضائیه باشد تا اینکه یکی از اصول اساسی عدالت رویه یعنی "منع دادرس خود بودن" و اینکه قوه مجریه ناظر بر خود نباشد به طور کامل رعایت می‌گردد. (محمودی، ۱۳۹۰: ۵۲)

در ایران نیز نظارت بر مقررات دولتی از دوران مشروطه و قبل از انقلاب تا دوران جمهوری اسلامی با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده و بعد از انقلاب اسلامی هم نهایتاً دیوان عدالت اداری زیر مجموعه قوه قضائیه و مجزا از دادگاه‌های عمومی تعریف شد و الگوی نظارت قضائی بر مقررات دولتی پذیرفته شد.

دقت و کنکاش در سیر تشکیل دیوان عدالت اداری از آن جهت که موجب درک بهتر جایگاه و فلسفه وجودی این نهاد می‌شود، دارای اهمیت خواهد بود و همچنین از آنجا که دیوان عدالت اداری یک مرجع قضائی است، لازم است جایگاه حقوقی آن در قانون اساسی و نسبت آن با سایر محاکم عمومی مورد بررسی قرار گیرد.

در نوشتار پیش رو ابتدا سیر تشکیل دیوان عدالت اداری را ضمن بیان پیشینه تاریخی و تقنینی این نهاد و همچنین مشروح مذاکرات قانون اساسی بیان خواهیم کرد و سپس به تبیین جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضائی ایران خواهیم پرداخت.

۱. سیر تشکیل دیوان عدالت اداری

۱.۱. پیشینه و سیر تقنینی دیوان عدالت اداری

امکان دادخواهی و رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اعمال حکومت در ایران به دوران تشکیل اولین حکومت‌ها بر می‌گردد. از دادرسی‌های اساطیری که از دوران آریاییان در تاریخ منقول است تا سازمان قضائی هخامنشیان که در راس آن پادشاه قرار داشت. (علوی، ۱۳۹۰: ۴۵/۱)

از حکومت ساسانیان و دوران پادشاهی انوشیروان که به وصف "شاه عادل" ملقب شده بود نیز نقل شده است که در "بارگاه عدل"، موبد موبدان (قاضی القضاة) ابتدا به شکایات مردم از شخص پادشاه رسیدگی می‌کرد و سپس به سایر دعاوی و شکایات رسیدگی می‌شد. (امین، ۱۳۹۱: ۱۲۱)

در دوران سامانیان نیز شیخ الاسلام ریاست دیوان مظالم را بر عهده داشت و به شکایات مردم رسیدگی می کرد. شاهان ترک در حکومت غزنویان نیز به عدالت گسترش شهره بودند در حدی که وزرا و مقامات بلند پایه حکومت را بارها محاکمه کردند؛ چنانکه داستان های زیادی راجع به شکایات مردم از صاحب منصبان حکومتی در حکومت سلطان محمود غزنوی نقل شده است. (امین، ۱۳۹۱: ۲۵۱ و ۲۶۲)

به هر ترتیب، رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت ها و زمامداران پیشینه ای به قدمت تاریخ دارد و در ایران نیز علاوه بر حکومت های مذکور در سایر حکومت ها نیز سازوکارهایی برای این موضوع وجود داشته است تا اینکه در حکومت های صفویه و قاجاریه نهادهای قضایی با نظم و نسق بهتری تشکیل شد. شاهان صفوی که مرجعیت عالی قضائی را در دست خود داشتند، دو دادگاه متفاوت برای دادرسی ایجاد کردند: اول دادگاه های حکومتی (دادگاه های عرف) که مبتنی بر دستورها و فرمان های قضایی ضابطان دولتی بود که در بسیاری از موارد این احکام با شرع مخالفت داشت. دادگاه های عرف تحت نظارت وزیر قضایی غیر مذهبی "دیوان بیگی" اداره می شد. دوم دادگاه های اسلامی (دادگاه های شرع) که تحت نظارت حاکم شرعی با عنوان "صدر" اداره می شد. البته باید گفت که دادگاه های شرع به نوعی زیر نظر دادگاه های عرفی بودند، چرا که در دعاوی راجع به قتل، تجاوز، جرح و سرقت و سایر دعاوی که شرعی محسوب می شد و حاکم شرع بر آنها اشراف داشت رسیدگی بر عهده دیوان بیگی بود که با راهنمایی حاکمان شرع عمل می کردند و نهایتاً هم رای دیوان بیگی نافذ بود. همچنین حکمی که از دادگاه های شرع صادر می شد اگر به تایید دیوان بیگی نمی رسید اعتبار نداشت. قابل ذکر است که دیوان بیگی محکمه رسیدگی به شکایات سراسر کشور بود و علیه مقامات ذی نفوذ عالی رتبه شکایاتی به دست او می رسید. (علوی، ۱۳۹۰: ۲/ ۲۲۰ و ۲۲۹)

در دوره صفویه توجه به دادگاه های عرفی بیش از دادگاه های شرعی رواج یافت، به گونه ای که اداره امور قضایی به طور عمده در دست شاه و دادگاه های حکومتی قرار گرفت و قضات کمتر به اصول اسلامی پایبند بودند. شاه عالی ترین مرجع قضایی تلقی شده و حق داشت مطابق میل و سلیقه خود احکام قضایی صادر کند. (زندیه، ده پهلوانی، ۱۳۹۱: ۱۱۵) و بالاخره آمیختگی دو عنصر عرف و شرع که پیوستگی دین با سلطنت را نشان می داد، هیچگاه شکل نگرفت. (زرنگ، ۱۳۸۱: ۲۱۱)

در عصر قاجار هم دادگاه‌های عرف و شرع به کار خود ادامه دادند با این تفاوت که برخی مراجع شیعه خود را مستقل از دولت دانسته و با داشتن نوعی سپاه خصوصی احکامی را صادر و اجرا می‌کردند که منجر به قدرت یافتن دادگاه‌های شرع شد، ولی همچنان دیوان خانه به عنوان عالی‌ترین مرجع قضائی عرفی و وظیفه احقاق حقوق مردم و رفع ظلم را بر عهده داشت. در دولت قاجار مراجع عرفی دیگری هم تاسیس شد از جمله مجلس تحقیق مظالم (زیر نظر شاه) یا مراجع اختصاصی همچون مجلس تجارت که البته نتوانستند در سطح کشور اعتبار کافی برای خود کسب کنند. نکته‌ای که در این دوران وجود دارد اینکه رسیدگی به دعاوی مردم در مرجعی واحد بوده و تفاوتی در اینکه دعوا علیه دولت مطرح باشد یا سایر اشخاص حقیقی و حقوقی وجود نداشته است. البته چنین نقل شده که حاکمان ایالات، اجازه دسترسی مردم به محاکم عرف جهت عرض شکایت از حکومت را نمی‌دادند و اگر کسی هم موفق به شکایت می‌شد در مقام اذیت و آزار، سعی در منصرف کردن او داشتند. (امین، ۱۳۹۱: ۳۸۹ و ۳۹۰)

اما نهادهای که بتوان در راستای شناسایی حق مردم بر شکایت علیه دولت، با سازوکاری مجزا از سیستم قضایی در ایران نام برد به دوران مشروطه باز می‌گردد که مشابه کمیسیون اصل نود کنونی بوده است. در قانون اساسی مشروطه (سال ۱۲۸۵) و اصل سی و دوم^۱ "حق عرض حال و شکایت علیه مجلس و وزارتخانه‌ها برای مردم" به رسمیت شناخته شد اما اقدام جدی در راستای نهادسازی دادرسی اداری به وجود نیامد. تا اینکه در سال ۱۲۹۰ قانون «اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه» به تصویب رسید و طی ماده ۸۲ آن به دعاوی علیه دولت اشاره شده است.^۲

در سال ۱۲۹۴ هم قانون «تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در ماده ۳۰ این قانون چنین آمده است: «وظیفه محکمه مالیه رسیدگی به تظلماتی است که افراد مردم از تجاوزات ادارات و مأمورین مالیه می‌نمایند».

۱. اصل ۳۲ قانون اساسی مشروطه: «هرکس از افراد ناس میتواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً بدفتر خانه عرایض مجلس عرضه بدارد اگر مطلب راجع بخود مجلس باشد جواب کافی باو خواهد داد و چنانچه مطلب راجع بیکي از وزارتخانها است بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نمایند و جواب مکفی بدهند».

۲. ماده ۸۲: «به دعاوی راجعه به دولت و ایالات و ولایات و تأسیسات و خیریات عمومی در اتافی که رییس محکمه بالخصوص ریاست دارد رسیدگی می‌شود».

تا اینکه در سال ۱۳۰۱ و در قانون استخدام کشوری نهادهای با نام شواری دولتی پیش بینی شد. ماده ۶۴ قانون مذکور در رابطه با شورای دولتی چنین مقرر کرده است: «مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزراء در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن دیوان عالی تمیز خواهد بود». همچنین طبق ماده ۶۵ این قانون نیز می‌بایست آیین نامه‌ها و نظاماتی که توسط دولت تصویب می‌شود به شورای دولتی ارجاع شود. در تبصره ماده ۶۰ نیز آمده است که: «مادامی که شورای دولتی تشکیل نشده است هیأت وزراء قائم مقام آن خواهد». البته برای رسیدگی به تقصیرات اداری و تعیین مجازات مستخدمین، مجلس تحقیق و محاکمه اداری در ماده ۳۲ قانون مذکور پیش بینی شد که تحت نظر وزیر یا معاون او فعالیت می‌کرد.

در سال ۱۳۱۵ نظام نامه‌ای تحت عنوان «محاکمات اداری» برای تحقق ماده ۳۲ به تصویب هیئت وزیران وقت رسید^۱ و در ماده ۲۲ این نظام نامه طریقه رسیدگی به تخلفات اداری بحث شد. طبق این ماده هیئت رسیدگی به تخلفات، مرکب از اعضای وزارت متبوعه و مستخدم مظلون اعم از متصدیان شغل و یا منتظرین خدمت بود.

«قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» نیز در سال ۱۳۰۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در این قانون چنین مقرر شده است که دعاوی اموال منقول و غیر منقول و همچنین دعاوی ملکی که یک طرف آن دولت باشد در محاکم عدلیه رسیدگی شود و سایر دعاوی که یک طرف آن دولت است به طریق اداری در ادارات مربوطه حل و فصل شود. همچنین قانون «اصول تشکیلات عدلیه» نیز در همین سال مصوب شد و رسیدگی به دعاوی دولتی و تخلفات انتظامی در آن پیش بینی شد.

همچنین قانون راجع به «دعاوی بین اشخاص و دولت» در سال ۱۳۰۹ تصویب شد و طی آن تأسیس مرجع «محاکمات مالیه» برای رسیدگی به دعاوی مالی میان اشخاص و دولت پیش بینی شد.^۲

۱. برای دیدن متن نظام نامه محاکمات اداری به آدرس زیر مراجعه کنید:

<http://b2n.ir/dastour>

۲. ماده چهارم - کلیه دعاوی دولت بر اشخاص و دعاوی اشخاص بر دولت نسبت به اموال غیرمنقول و حقوق متعلقه به آن و دعاوی ناشیه از اعمال حاکمیت دولت نسبت به اموال منقول و همچنین دعاوی منقول ناشیه از اعمال تصدی که منشاء تولید آن قبل از ۱۹ اردیبهشت ۱۳۰۷ باشد و نیز دعاوی بانک ایران بر اشخاص و دعاوی اشخاص بر بانک ایران به مرجعیت محاکمات مالیه قطع و فصل خواهد شد و در سایر موارد مرجع رسیدگی محاکم عدلیه است.

در سال ۱۳۳۹ نیز «قانون شورای دولتی» با اقتباس از شورای دولتی فرانسه به تصویب مجلس شورای ملی و مجلس سنا رسید و البته هیچ گاه به این تاسیس حقوقی جامه عمل پوشانیده نشد. شورای مذکور تحت سرپرستی نخست وزیر بود و زیر مجموعه‌ای از قوه مجریه محسوب می‌شد. (هاشمی، ۱۳۸۰: ۴۳۶) لایحه این قانون از ۱۸ آذرماه ۱۳۳۶ در مجلس سنا مطرح شده بود، اما به دلیل عدم موافقت و همراهی قوه مجریه در پذیرش نظارت قضایی بر تصمیمات خود، تصویب آن به تأخیر افتاد و نهایتاً هم اجرایی نشد. (متین دفتری، ۱۳۸۷: ۲۰۱)

این قانون صلاحیت‌های شورای دولتی را به وضوح تبیین کرد. طبق این قانون شورای دولتی مرجع رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات، اقدامات، آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های کلیه مراجع دولتی، شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها می‌باشد. طبق ماده ۲ قانون شورای دولتی، شورا اختیار داشت در مواردی که تصمیمات و اقدامات به علل خلاف قانون بودن، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و خودداری از انجام وظایف که موجب تضییع حقوق افراد شده است، رأی بر لغو تصمیم یا رأی بر اقدام قانونی بدهد.

همچنین رسیدگی به شکایت از احکام دیوان محاسبات، رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی و یا شهرداری‌ها، رسیدگی به شکایت کارمندان از مؤسسات دولتی یا شهرداری در مورد نقض حقوق استخدامی نیز از صلاحیت‌های شورای دولتی بوده که در ماده ۲ به رسمیت شناخته شده اند. در ماده ۴ این قانون نیز چنین بیان شده بود که سایر دعاوی علیه دولت که در این قانون احصا نشده است کماکان در مراجع مربوطه به عمل خواهد آمد.

نکته‌ای که در قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ قابل تأمل است اینکه در این قانون برای شمول نهادهای دولتی استثنائی وجود ندارد.

از جمله قوانین دیگری که در این زمینه به تصویب رسیده است قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ بود که در ماده ۱۱ آن مسئولیت مدنی دولت در قبال مردم را مطرح کرده بود.^۱

۱. ماده ۱۱ - کارمندان دولت و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند ولی هر گاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.

قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ به تصویب رسید. طبق ماده ۶۱ این قانون: «شکایات استخدامی باید قبل از تقدیم به شورای دولتی و در غیاب آن به دیوان عالی کشور، به سازمان اداری و استخدامی کشور تقدیم شود.» سازمان اداری و استخدامی کشور در این قانون اضافه و طبق ماده ۶۲ نیز شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی دولت شناخته شد که جای شورای دولتی را به عنوان مرجع مستقیم رسیدگی به شکایات گرفت.^۱ البته شورای دولتی نیز طبق ماده ۶۳ قانون مذکور مرجع رسیدگی به شکایات از آراء صادره معرفی شده است.^۲

در راستای رسیدگی به دعاوی اداری که از وظایف شورای دولتی و دیوان عدالت اداری کنونی است آیین نامه دادرسی اداری در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسید. این آیین نامه ناظر به رسیدگی به تخلفات اداری مستخدمین دولت بود که برای تحقق ماده ۵۸ قانون استخدام کشوری^۳ مصوب ۱۳۴۵ به تصویب رسید.

آیین نامه دیگری هم در سال ۱۳۵۳ مصوب شد که مختص دادرسی اداری شرکت‌های دولتی بود. ماده ۲۲ و ۲۳ این آیین نامه چنین مقرر کرده بود که این دادگاه‌ها در مرکز شرکت تشکیل شده و به دادگاه بدوی و تجدید نظر تقسیم می‌شوند. ریاست دادگاه‌های تجدید نظر نیز بر عهده معاون مدیر عامل شرکت بوده و البته تمامی اعضای دادگاه‌ها توسط مدیر عامل شرکت انتخاب می‌شدند.

در همین زمینه قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداری‌ها در سال ۱۳۵۴ به تصویب رسید.

سیر صعودی در رسیدن به الگوی مطلوب دادرسی اداری همچنان ادامه داشت و انقلاب

۱. ماده ۶۲ - مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور است.

۲. ماده ۶۳ - هرگاه رأی به نفع مستخدم شاکی صادر شود در مورد وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مربوط قطعی و لازم الاجراء است و هرگاه شاکی به رأی صادره معترض باشد می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی به شورای دولتی و در غیاب شورای دولتی به دیوان عالی کشور شکایت کند.

۳. ماده ۵۸ - رسیدگی به تقصیر و تخلف اداری و یا قصور مستخدمین در انجام وظیفه و تعیین مجازات آنها به عهده دادگاه اداری است. تبصره ۱ - تشخیص تقصیر و تخلف و قصور مستخدمین و چگونگی تشکیل دادگاه اداری و رسیدگی به موجب آیین نامه‌ای خواهد بود که به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. تبصره ۲ - مستخدمین غیر نظامی وزارت جنگ از لحاظ تقصیر تخلف اداری و تابع مقررات ماده ۵ قانون استخدام نیروهای مسلح شاهنشاهی خواهند بود.

اسلامی ایران نقطه عطفی بود تا در سال ۱۳۵۸ با رای مثبت مردم به قانون اساسی، تشکیل دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم و احقاق حقوق آنها در مقابل دولت در اصل ۱۷۳ گنجانده شود. اما این تأسیس حقوقی جدید، تبعیتی از الگوی فرانسوی نداشته و یک نهاد قضائی، زیر نظر قوه قضائیه محسوب می‌شود. (شمس، ۱۳۸۱: ۱۳۵)

بعد از تصریح قانونگذار اساسی به نهاد دیوان عدالت اداری، اولین قانون مربوط به آن در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید و البته فراز و نشیب‌های زیادی را طی کرد و در سالهای ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ مجدداً قوانین جدید مربوط به تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و علی‌رغم کاستی‌هایی که هم اکنون نیز وجود دارد این تغییر قوانین موجبات رشد و بالندگی دیوان عدالت اداری را فراهم ساخت. هم اکنون قانون مصوب ۱۳۹۲ مجری است و قوانین قبلی نسخ شده‌اند.

۱.۲. دیوان عدالت اداری در آیین مشروح مذاکرات قانون اساسی

قانون اساسی در دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ به نهاد دیوان عدالت اداری پرداخته است که برای آشنایی با مقصود قانونگذار اساسی و نحوه تصویب این اصول به مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اشاره خواهیم کرد:

متن پیشنهادی پیش نویس قانون اساسی، در مجلس بررسی نهایی و قبل از تصویب نهایی اصل ۱۷۳ اینچنین بوده: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی، و احقاق حقوق آنها دیوانی بنام دیوان عدالت اداری تأسیس می‌گردد، حدود و اختیارات و نحوه عمل این دیوان را با رعایت استقلال قوه قضائیه، قانون تعیین می‌کند.» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴: ۱۹) این متن گویای دو وجه متفاوت از دیوان عدالت اداری است: اول اینکه بگوییم دیوان عدالت اداری یک نهاد مستقل از قوه قضائیه فرض شده و فقط ملزم به رعایت استقلال قوه قضائیه می‌باشد که البته چنین برداشتی از متن مذکور صحیح است و در جلسه بررسی نهایی نیز دقیقاً مورد بحث قرار می‌گیرد لکن رئیس جلسه پاسخ عکس این برداشت را در تبیین اصل، بیان کرده‌اند که گویای وجه دوم است که دیوان عدالت اداری با حفظ استقلال قوه قضائیه و زیر نظر این قوه تشکیل می‌شود که البته از متن چنین برداشتی نمی‌شود که تدوین نامناسب اصل را می‌رساند.^۱ این احتمال قوی‌تر است که

۱. شهید بهشتی عبارت «با رعایت استقلال قوه قضائیه» را اینچنین توضیح می‌دهند:

«رئیس - عرض می‌شود که یعنی، این هم از شعب دادگستری است که یک چیز جدایی نیست (مکارم شیرازی - پس

اساساً تدوین کنندگان پیش نویس قانون اساسی که غالباً از حقوقدانان متأثر از نظام فرانسه بودند به تبعیت از نظام فرانسه قصد ایجاد نهادی غیر قضائی را داشته‌اند که در مجلس بررسی دقیقاً عکس این مطلب پیگیری می‌شود.

اما راجع به اصل ۱۷۰ کنونی که عبارت است از: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند»، باید گفت اصل مذکور تغییر محسوسی نسبت به پیشنهاد اولیه نداشته است. تمرکز اعضای جلسه بر سر این موضوع بوده که ابطال مقررات خلاف شرع و قوانین با چه مرجعی باشد؟ به عبارت دیگر اساساً برخی از اعضا به صلاحیت ابطال مقررات دولتی توسط دیوان عدالت اداری قائل نبوده و پیشنهادهایی که داده شده اینکه خود قاضی، شورای نگهبان یا شورای قضائی مقررات را ابطال کند^۱ که البته در نهایت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع ذیصلاح تعیین می‌شود. (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴: ۱۶۳۰ و ۱۶۳۱) لازم به ذکر است که در شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸، تنها یک تغییر در اصل ۱۷۳ انجام شد و دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه قرار گرفت که جایگزین شورای عالی قضائی شد.

۲. جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضائی

طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»
دادگاه‌ها بر اساس صلاحیت ذاتی از حیث صنف دادگاه (اداری، مدنی، کیفری)، نوع دادگاه (عمومی و اختصاصی) و درجه دادگاه (بدوی و تجدید نظر) تقسیم بندی

به این صورت نبایستی نوشته شود چون این معنی را نمی‌رساند). بله، در حقیقت دادگاه اختصاصی است که مربوط به دادگستری است.» (بهشتی، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۲)

۱. «یزدی - شورای قضائی که تصویب شده است و وضعیت روشن است، ابطال را به عهده او بگذارید اشکالی هم پیش نمی‌آید.» «منتظری - نه نظر من این است که خود قاضی (مرجع ابطال) است. «نایب رئیس - اگر آقایان موافقت کنند بنویسیم «مرجع صالح برای تشخیص این مخالفت را قانون معین می‌کند.» یا اینکه «طاهری خرم‌آبادی - نه آقا، در اصل چهارم گفته شده که مرجع تشخیص مخالفت، فقهای شورای نگهبان هستند.» در این بیان، خلط بحث میان اعلام خلاف شرع با خلاف قانون پیش آمده و از طرفی اعلام مغایرت را با ابطال خلط کرده‌اند.

می‌شوند. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۳۰۵) دادگاه‌های عمومی یک صلاحیت عام در رسیدگی به عموم دعاوی حقوقی و کیفری دارند و مرجعی عمومی محسوب می‌شوند. اما در این میان قانونگذار برخی صلاحیت‌ها را به صورت اختصاصی به مرجع دیگری سپرده است. مفهوم مراجع اختصاصی این است که صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی به امور و یا محاکمه اشخاصی است که قانونگذار صراحتاً مشخص نموده است؛ به عبارت دیگر مراجع اختصاصی مراجعی هستند که غیر از آنچه قانون در صلاحیت او مقرر کرده حق رسیدگی به هیچ امر دیگر را ندارند. (شمس، ۱۳۸۱: ۹۲) و لذا می‌توان گفت که دیوان عدالت اداری در مقایسه با دادگاه‌های عمومی یک مرجع اختصاصی است مانند دادگاه انتظامی قضات، دادگاه ویژه روحانیت و

قابل ذکر است که استفاده از عبارت "دادگاه اداری یا مرجع اداری" برای دیوان عدالت اداری به نوعی واجد ابهام است؛ چرا که دادگاه‌های اداری (هیئت‌های اداری) نیز با همین عناوین خوانده می‌شوند، حال آنکه دیوان عدالت اداری اساساً یک مرجع قضائی است و مراجع اداری مذکور نهادهایی اداری وابسته به قوه مجریه هستند بنابراین نمی‌توان از این عنوان برای دیوان عدالت اداری استفاده کرد. هر چند باید این نکته را نیز متذکر شد که استفاده از لفظ "دادگاه" برای مراجع اداری نیز به اشتباه وارد عرف حقوقی شده است، چرا که این مراجع ارتباطی به سازمان قضائی کشور نداشته و دادگاه نیستند.

در رابطه با جایگاه دیوان عدالت اداری به نسبت سایر محاکم نکته ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که، مقصود از "دادگستری" در اصل ۱۵۹ قانون اساسی قوه قضائیه است که به صورت مطلق مرجع رسیدگی به تظلمات و شکایات معرفی شده و همچنین طبق اصل ۶۱ نیز دادگاه‌های دادگستری ابزار اعمال قوه قضائیه هستند و از این اصول قانون اساسی به هیچ عنوان عام بودن یا خاص بودن صلاحیت دادگاهی استنباط نمی‌شود. از سوی دیگر در اصل ۱۷۳ یکی از این دادگاه‌ها را معرفی کرده است که همان دیوان عدالت اداری است و صلاحیت رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها را به این نهاد سپرده شده است. بنابراین می‌توان گفت دیوان عدالت اداری یکی از دادگاه‌های دادگستری (قوه قضائیه) است که مسئول رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت است. البته برخی قائل به این هستند که، اصل ۱۷۳ استثنائی بر اصل ۱۵۹ است و لذا صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری استثنائی بر صلاحیت‌های دادگاه‌های عمومی تلقی شده است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۹۹)

ثمره اختصاصی بودن دیوان عدالت اداری این است که در موارد ابهام تعیین مرجع صالح، برای رسیدگی به یک دعوا نمی‌توان دیوان را صالح دانست، چرا که صلاحیت دیوان استثنائی بر اصل تلقی می‌شود و نباید موسع تفسیر شود. بر این اساس در مواردی که قانون تصریح به صلاحیت دیوان نکرده است دیوان صالح نخواهد بود.

همانطور که گفته شد عام یا خاص بودن صلاحیت دادگاه‌ها از قانون اساسی استنباط نمی‌شود و اینکه صلاحیت دیوان عدالت اداری را به واسطه اختصاصی بودن آن کاهش دهیم صحیح نخواهد بود و استفاده از واژه "اختصاصی" صرفاً به منظور بیان وظیفه خاص دیوان که رسیدگی به دعاوی علیه دولت است مطلوب می‌باشد.

قابل ذکر است که اولین بار تقسیم بندی دادگاه‌ها به عمومی و اختصاصی و اینکه صلاحیت دادگاه اختصاصی منحصر به موارد مندرج در قانون است در قانون «اصول تشکیلات عدلیه» مصوب سال ۱۳۰۷ در موارد ۲ تا ۴ بیان شده است.^۱

موضوع مذکور در آراء صادره از دیوان عالی کشور نیز موثر بوده است؛ چنانچه دیوان عالی کشور در راستای حل اختلاف میان دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری در بسیاری از موارد که در قانونی مرجع حل اختلاف "محکمه صالحه" یا "دادگاه صالح" تعیین شده، به استناد تبادر ذهنی دادگاه‌های عمومی از الفاظ مذکور، رای به صالح بودن این دادگاه‌ها داده است. به عنوان مثال در رای وحدت رویه شماره ۲۲۲ به تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱۶ اعتراض به جرایم تعیین شده توسط وزارت کار که به موجب تبصره ۷ قانون بودجه ۱۳۸۰ به محاکم صالحه احاله شده است، دادگاه عمومی از سوی دیوان عالی کشور مقصود محاکم صالحه تعیین شده است. مثال دیگر اینکه دیوان عالی کشور در رای وحدت رویه شماره ۹۹۷ به تاریخ ۱۳۸۶/۹/۱۸ راجع به ماده ۱۷ قانون تأسیس مدارس غیر انتفاعی مصوب سال ۶۷، که اعتراض به شورای نظارت بر مدارس غیر انتفاعی را به دادگاه صالح احاله داده را به دادگاه عمومی تفسیر کرده است.^۲ (نجابت خواه، ۱۳۹۲: ۴۶۷ و ۴۶۸)

این مشکل توسط معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه که متن اولیه لایحه

۱. ماده دوم - محاکم به دو نوع است عمومی و اختصاصی. ماده سوم - محاکم عمومی آن است که حق رسیدگی به تمام دعاوی دارد غیر آن چه قانون صراحتاً استثناء کرده است. ماده چهارم - محاکم اختصاصی آن است که به هیچ امری حق رسیدگی ندارد غیر آن چه قانون صراحتاً اجازه داده است مثل محاکم تجارت.

۲. آراء وحدت رویه دیگری در این زمینه از دیوان عالی کشور وجود دارد؛ رای شماره ۵۳۷ به تاریخ ۶۹/۸/۱ و رای شماره ۴۷۳ به تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ از این قبیل هستند.

پیشنهادی آئین دادرسی دیوان عدالت اداری را تنظیم کرده، شناسایی شده است و در ماده ۸۴ اینچنین مقرر بوده که «در مواردی که رسیدگی به امری در قوانین مربوطه به دادگاه صالح، محاکم صالحه، مراجع صالحه و امثال آن محول شده است، موضوع بر حسب قوانین صلاحیت ذاتی از جمله مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، در دیوان یا محاکم دادگستری یا نظامی، رسیدگی می‌شود.»^۱ در واقع نویسندگان پیش نویس مذکور بر مسئله واقف بوده که در موارد ابهام ممکن است دیوان به جهت صلاحیت ذاتی که خواهد داشت بتواند صالح در دعوا باشد اما متأسفانه این ماده در قانون مصوب لحاظ نشده است.

موضوع دیگری که راجع به نسبت دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری مطرح است بحث تبعیت آنها از یکدیگر است؛ همانطور که گفته شد محاکم عمومی در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران دارای صلاحیت عام هستند، اما دیوان عدالت اداری یک مرجع خاص است و صرفاً در اعمال اداری صاحب صلاحیت است. در این بین سوالی که مطرح است اینکه آیا آراء دیوان عدالت اداری برای محاکم عمومی لازم الاتباع هست یا خیر؟

برخی به ویژه تعدادی از قضات محاکم عمومی معتقدند آراء دیوان عدالت اداری برای دادگاه‌های عمومی لازم الاتباع نیست و استدلال می‌کنند که دیوان عدالت مافوق محاکم عمومی نیست. (استوار سنگری، ۱۳۹۲: ۳۶۱)

برای پاسخ دقیق به این سوال ابتدا باید انواع آراء دیوان را شناخت. آراء صادره از دیوان ممکن است یکی از این موارد باشند: اول، آرائی که هیئت عمومی دیوان و شعب اعم از شعب بدوی و تجدید نظر درمورد دعاوی مطروحه صادر می‌کنند. دوم آراء صادره از هیئت عمومی که ناظر به ایجاد رویه و آراء وحدت رویه می‌باشد.

به طور کلی می‌توان گفت آراء دیوان عدالت اداری در مورد دعاوی، از جانب یک مرجع صالح صادر شده است و دارای ویژگی‌های الزامی بودن و اعتبار امر مختومه می‌باشد و مانند آراء صادره از سایر دادگاه‌های عمومی و اختصاصی برای همگان لازم الاتباع است. همچنین جدا از استدلال مزبور لازم الاتباع بودن آراء هیئت عمومی مبنی بر ابطال مقررات دولتی از اصل ۱۷۰ قانون اساسی قابل استنباط می‌باشد.

تبصره یک ماده (۱۰) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مقرر

۱. متن پیشنهادی لایحه آئین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل دسترسی در آدرس:

می‌کند که دادگاه‌های عمومی، آراء دیوان عدالت اداری را راجع به وقوع تخلف اداری می‌پذیرند و صرفاً تعیین میزان خسارت مالی، که خارج از صلاحیت دیوان تلقی شده است به دادگاه عمومی سپرده می‌شود، بنابراین اصل رای برای دادگاه عمومی لازم الاتباع است و دادگاه عمومی نمی‌تواند اصل رای را نقض کند و مثلاً دستگاه اجرایی را مسئول نداند، بلکه فقط باید خسارت مالی را تعیین کند. همچنین در ماده ۸۹ قانون مزبور که سازوکار صدور رای وحدت رویه در دیوان را تبیین می‌کند چنین آمده «این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.» و همچنین در ماده ۹۰ که ایجاد رویه توسط هیئت عمومی را آورده چنین مقرر شده که «این رأی برای سایر شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم الاتباع است.»

همانطور که از توضیحات بالا مشخص است در قانون دیوان عدالت اداری صریحاً لازم الاتباع بودن آراء ابطال دیوان برای محاکم عمومی بیان نشده است، اما با توجه به لازم الاتباع بودن آراء محاکم که دارای اعتبار امر مختومه است، خدشه‌ای در آراء دیوان نیز نخواهد بود و آراء دیوان مانند احکام سایر محاکم دادگستری لازم الرعایه است و البته در مورد لازم الاتباع بودن آراء وحدت رویه و ایجاد رویه تصریح قانونی وجود دارد.

لکن بحث اینجاست که اگر دیوان خود را نسبت به دعاوی علیه یک نهاد صالح بداند این رای برای دادگاه عمومی نیز لازم الاتباع است؟ در موارد مربوط به اختلاف در صلاحیت بین دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری ممکن است هر یک خود را صالح در دعوا بدانند یا ندانند که در این زمینه رای هیچیک بر دیگری ارجحیت ندارد و طبق نص ماده ۱۴^۱ قانون دیوان، مرجع حل چنین اختلافی شعب دیوان عالی کشور خواهد بود.

راجع به اینکه دیوان عالی کشور مرجع حل اختلاف صلاحیت میان دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی است باید گفت که اگرچه دیوان عدالت اداری یک مرجع اختصاصی محسوب می‌شود اما به لحاظ جایگاه در عرض سایر محاکم عمومی نیست و مستقیماً زیر نظر رئیس قوه قضائیه است؛ به عبارتی می‌توان گفت رئیس قوه قضائیه عالی‌ترین مقام قضائی است که دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری زیر نظر او هستند و دادگاه‌های عمومی نیز زیر نظر دیوان عالی کشور هستند، به عبارت دیگر

۱. ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲: «مرجع حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان و سایر مراجع قضائی، شعب دیوان عالی کشور است»

دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور هم عرض یکدیگر هستند و به لحاظ ساختاری اینکه مرجع حل اختلاف دیوان عدالت اداری با محاکم عمومی، دیوان عالی کشور باشد صحیح به نظر نمی‌رسد.

البته نظر مخالف هم در این باب وجود دارد که معتقدند عالیت‌ترین مقام قوه قضائیه یعنی رئیس قوه قضائیه عالی‌ترین مقام قضائی نیست، زیرا هیچ یک از وظایف آن ماهیت قضائی ندارد بلکه عالی‌ترین مقام قضائی بر عهده ریاست دیوان عالی کشور است که سمت قضائی دارد. (هاشمی، ۱۳۸۰، ۲: ۳۸۰) طبق این نظر از آنجا که دیوان عالی کشور مرجع نهایی تجدید نظر خواهی از آراء محاکم عمومی است، به همین دلیل عالیت‌ترین مرجع قضایی و بالاتر از دیوان عدالت اداری معرفی شده است و از این جهت، صلاحیت داده شده به دیوان عالی برای رفع اختلاف میان محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری توجیه شده است. البته بسیاری از وظایف کنونی رئیس قوه قضائیه نیز قبل از بازنگری قانون اساسی بر عهده دیوان عالی کشور بوده است، ولی هم اکنون بر عهده رئیس قوه قضائیه است. همچنین طبق ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه^۱ مصوب ۱۳۷۸ ریاست قوه قضائیه یک سمت قضائی است، بنابراین هم اکنون رئیس دیوان عالی کشور عالیت‌ترین مقام قضایی نبوده و دلیلی وجود ندارد که دیوان عالی کشور مرجع حل اختلاف میان محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری باشد.

موضوع دیگری که می‌توان راجع به ارتباط دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری مطرح کرد اینکه نسبت آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و آرای شعب دیوان عالی کشور چیست و کدامیک بر دیگری رجحان دارد؟ همچنین نسبت آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی دیوان عالی کشور با یکدیگر چیست؟

راجع به سوال اول باید گفت از آنجا که آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در حکم قانون است.^۲ (مولاییگی، رأی هیأت عمومی در مقام تشابه آراء، <http://b2n.ir/divan>) و طبق ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری «این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است»، و از طرف دیگر آراء شعب دیوان عالی کشور ناظر بر همان مورد خاص است بنابراین برتری با آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. برخی نیز چنین بیان کرده‌اند که در دعاوی تعیین

۱. ماده ۲ - ریاست قوه قضائیه سمت قضائی است و هرگاه رئیس قوه قضائیه ضمن بازرسی، رأی دادگاهی را خلاف بین شرع تشخیص دهد آن را جهت رسیدگی به مرجع صالح ارجاع خواهد داد.

۲. مستند قانونی این مسئله نیز ماده ۸۹ قانون دیوان است که رأی وحدت رویه را برای همگان لازم الاتباع می‌داند.

صلاحیت، مرجع نهایی دیوان عدالت اداری است و نه شعب دیوان عالی کشور؛ چرا که دیوان عدالت اداری با صدور یک رای وحدت رویه رای خود را بر آراء شعب دیوان عالی کشور حاکم می‌کند. (سواد کوهی، ۱۳۸۱: ۱۲) این مسئله مصداق عینی هم دارد به عنوان مثال در تاریخ ۷۴/۱/۸ دادخواستی به شعبه هفتم دادگاه حقوقی تنکابن ارسال می‌شود و این دادگاه با صدور قرار عدم صلاحیت، دیوان عدالت را صالح تلقی می‌کند. در ادامه، پرونده به شعبه چهارم دیوان عدالت اداری ارجاع شده و این شعبه نیز خود را صالح نمی‌داند، بنابراین پرونده به شعبه سیزدهم دیوان عالی کشور رفته و در آنجا رای به صلاحیت دادگاه عمومی داده می‌شود. در این میان رای شعبه چهارم دیوان عدالت اداری با رایی در شعبه نوزدهم دیوان که در دعوایی مشابه دیوان را صالح دانسته متعارض اعلام شده و برای صدور رای وحدت رویه به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارسال می‌شود که هیئت عمومی در تاریخ ۷۹/۸/۲۹ رای شعبه نوزدهم را صحیح دانسته و رای وحدت رویه صادر می‌کند. ملاحظه می‌شود که به این صورت عملاً رای شعب دیوان عالی کشور بی تاثیر خواهند بود. (سواد کوهی، ۱۳۸۱: ۱۰)

راجع به سوال دوم همانطور که گفته شد برخی جایگاه دیوان عالی کشور را بالاتر از دیوان عدالت اداری دانسته و آراء وحدت رویه دیوان عالی را برتر از آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری تلقی می‌کنند. علاوه بر دلایلی که پیش تر ذکر شد، این گروه چنین استدلال می‌کنند که ایجاد وحدت رویه در قانون اساسی فقط برای دیوان عالی کشور پیش بینی شده است. (دانشپور بخشایشی، ۱۳۸۵: ۱۲۱) حال آنکه می‌توان گفت اصل ۱۶۱ محدوده ایجاد رویه توسط دیوان عالی کشور را به قانون عادی واگذار کرده است و قانون عادی می‌تواند محدوده آراء وحدت رویه دیوان را معین کند^۱، ضمن اینکه قانون اساسی صرفاً اصل ایجاد رویه را برای دیوان عالی به رسمیت شناخته است و برتری رای وحدت رویه دیوان عالی کشور از این اصل استفاده نمی‌شود و همانطور که گذشت دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری به لحاظ جایگاه، هم عرض هستند، بنابراین تفوق و برتری آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور را نمی‌توان از اصول قانون اساسی استفاده کرد و یا حداقل صراحت ندارد. همچنین قوانین عادی و رویه عملی در این زمینه ساکت بوده و نهایتاً باید گفت آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری هم عرض هستند.

۳. جمع بندی

۱. اصل یکصد و شصت و یکم: دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیتهایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.

همانطور که گذشت دیوان عدالت اداری فراز و نشیب‌هایی را در عرصه حقوقی پشت سر گذاشته و به جایگاه کنونی رسیده است. می‌توان گفت جایگاه کنونی دیوان، وام دار نهادهای مشابه در سایر نظام‌ها بوده و در واقع از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی چنین بر می‌آید که قانونگذار اساسی توجه کافی به ابعاد حقوقی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران نداشته و صرفاً انگیزه تأسیس یک نهاد که مرجع شکایات مردم باشد را مد نظر قرار داده است. به هر ترتیب، دیوان عدالت اداری هم اکنون از جایگاه نسبتاً مطلوبی برخوردار است، هرچند همچنان موارد نقصانی درخصوص این دیوان وجود دارد. قابل ذکر است تعریف دیوان عدالت اداری ذیل قوه قضائیه، بهتر از آن است که دیوان عدالت مانند شورای دولتی فرانسه ذیل قوه مجریه باشد و به نظر می‌رسد به تحقق عدالت نزدیک‌تر خواهد بود.

در مورد جایگاه دیوان عدالت اداری نیز، علی‌رغم اینکه برخی اختصاصی بودن دیوان عدالت اداری را دستاویزی برای محدود کردن صلاحیت‌های آن می‌دانند، اما چنین موضوعی از قانون اساسی قابل برداشت نیست و دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دادخواهی مردم از دولت صلاحیت عام خواهد داشت. همچنین دیوان عدالت اداری هم عرض دیوان عالی کشور و زیر نظر رئیس قوه قضائیه فعالیت می‌کند و دلیلی برای بالاتر بودن دیوان عالی کشور وجود نخواهد داشت و قانون اساسی چنین حکمی را بیان نکرده است. آراء دیوان عدالت اداری هم به عنوان یک رای قضائی دارای اعتبار امر مختومه است و همانند آراء سایر دادگاه‌های اختصاصی برای همگان لازم‌الاتباع است.

در مقایسه آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با آراء شعب دیوان عالی کشور که در مورد پرونده‌ای خاص صادر می‌شوند نیز بیان شد که آراء وحدت رویه هیئت عمومی در حکم قانون بوده و صرفاً در مورد یک پرونده خاص نمی‌باشد، بنابراین دارای ارجحیت نسبت به آراء شعب دیوان عالی کشور هستند. راجع به آراء وحدت رویه هیئت‌های عمومی دیوان عدالت و دیوان عالی هم باید گفت که از ارزش یکسانی برخوردار بوده و قانون اساسی و قوانین عادی موجود نیز در این زمینه ساکت هستند؛ هر چند برخی با این استدلال که صدور رای وحدت رویه برای دیوان عالی کشور در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است بر این اعتقادند که رای وحدت رویه دیوان برتر از رای وحدت رویه دیوان عدالت اداری است که به نظر می‌رسد به فرض قبول استدلال مزبور چنین استفاده‌ای از آن نمی‌شود، هر چند بر این مسئله واقف هستیم که بهتر آن است که رای وحدت رویه یک مرجع دارای برتری نهایی باشد که به ایجاد نظم قضائی نیز کمک می‌کند اما این مسئله از اصول قانون اساسی استفاده نمی‌شود.

منابع

الف. کتب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۶۴
۲. امین، سید حسن، تاریخ حقوق ایران، تهران، انتشارات دایره المعارف ایران شناسی، ۱۳۹۱
۳. زرنگ، محمد، تحول نظام قضایی ایران از مشروطه تا سقوط رضاشاه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱
۴. شمس، عبدا.. آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران، نشر میزان: ۱۳۸۱
۵. صدر الحافظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار: ۱۳۷۲
۶. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران، نشر دادگستر: ۱۳۸۹
۷. علوی، سید علی، تاریخ تحولات سیاسی و اداری در ایران، دو جلد، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰
۸. محمودی، جواد، نظارت قضائی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰
۹. موسی زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران، نشر میزان: ۱۳۸۹
۱۰. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر دادگستر: ۱۳۸۰

ب. مقالات

۱۱. استوار سنگری، کوروش، صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسایل پیرامون آن، مجموعه مقالات اندیشه های حقوق اداری، انتشارات مجد، ۱۳۹۲
۱۲. دانشپور بخشایشی، عیسی، تقابل آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری با آرای دیوان عالی کشور، مجله حقوقی دادگستری، شماره پنجاه و پنج، ۱۳۸۵
۱۳. زندیه، حسن، ده پهلوانی، طلعت، نقش علمای شیعی در عرفی گرایی و نوسازی نظام قضایی ایران پیش از عصر پهلوی اول، نشریه مطالعات اسلامی تاریخ و فرهنگ، سال چهل و چهار، شماره پیاپی هشتاد و هشت، ۱۳۹۱
۱۴. سواد کوهی، سام، مرجع نهایی حل اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؟، نشریه دادرسی، شماره سی و دوم، ۱۳۸۱
۱۵. متین دفتری، احمد، از شورای دولتی تا دیوان عدالت اداری (مصاحبه با آقای متین دفتری)، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره نهم، ۱۳۸۷
۱۶. مولاییگی، غلامرضا، رأی هیأت عمومی در مقام تشابه آراء، قابل دسترسی به آدرس: <http://www.divan-edalat.com/show.php?page=article&id=9>
۱۷. نجابت خواه، مرتضی، معیارهای تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری با تکیه بر آرای دیوان عالی کشور، مجموعه مقالات اندیشه های حقوق اداری، انتشارات مجد، ۱۳۹۲
۱۸. هداوند، مهدی، نظارت قضایی: تحلیل مفهومی تحولات اساسی، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره نهم، ۱۳۸۷
۱۹. یآوری، اسدالله، نظارت قضایی بر تصمیم های اداری در آلمان، فصلنامه حقوق و مصلحت، شماره پنجم، ۱۳۸۸

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