

دادرسی حکمی یا موضوعی؛ رسیدگی به تصمیمات مراجع اختصاصی اداری

عادل شبیانی^۱

زهره ایدار^۲

چکیده

با توجه به ابهامات موجود در مفاد مواد ۶۳ و ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری، بررسی حدود صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این ابهامات شامل مفهوم «وجود ایرادات شکلی یا ماهوی»، «بررسی و تطبیق موضوع از جهت رعایت ضوابط قانونی» و «بررسی از حیث تشخیص موضوع» در مواد ۶۳ و ۶۴، عدم تفکیک مراجع موضوع مواد ۶۳ و ۶۴، عدم توجه به کارکردهای چندگانه برخی از مراجع، مشخص نبودن تکلیف شعب رسیدگی کننده به تصمیمات مراجع موضوع ماده ۶۴ در صورت وجود نواقص شکلی و آیینی و انجام رسیدگی حکمی به جای رسیدگی موضوعی یا به عکس می‌باشد. پاسخ‌گویی به این ابهامات، می‌تواند به بهبود کیفیت دادرسی و اجرای عدالت در دیوان عدالت اداری کمک کند و ظرفیت نظارتی این نهاد را جهت کنترل قضایی تصمیمات مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ارتقا دهد.

یافته‌های این پژوهش که با روش توصیفی تحلیلی انجام شده، حاکی از این است که بازشناسی مراجع اختصاصی اداری از حیث نوع صلاحیت و کارکرد آن‌ها و تفکیک «دادگاه‌های اداری» از «مراجع اداری تشخیصی» و همچنین انجام دادرسی «حکمی» یا «موضوعی» بر اساس نوع مرجع اختصاصی و نحوه طرح شکایت، می‌تواند منجر به کاهش ابهامات و ارتقا شاخص‌های کیفی دادرسی در این حوزه شود.

واژگان کلیدی: صلاحیت، مراجع اختصاصی اداری، رسیدگی حکمی و موضوعی،

دیوان عدالت اداری، دادرسی اداری.

۱. دکتری حقوق عمومی دانشگاه قم

adel.sheibani@yahoo.com

۲. دکتری حقوق عمومی دانشگاه قم (نویسنده مسوول)

zb.zahrabidar@gmail.com

درآمد

دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع قضایی، وظایف و صلاحیت‌هایی دارد که در اصول یکصد و هفتاد و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون دیوان عدالت اداری به آن‌ها اشاره شده است. از جمله مهم‌ترین صلاحیت‌های شعب دیوان، صلاحیت رسیدگی به شکایات نسبت به آرای مراجع اختصاصی اداری است که در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ذکر شده است. ایجاد مراجع اختصاصی اداری براساس ضرورت‌های موجود در جامعه بوده است و فعالیت‌های روزمره اداری به منظور تمشیت امور اجتماعی و ارائه خدمات عمومی، مستلزم کنش و اقدام متناوب مقامات اداری است. استمرار این کنش‌گری موجب بروز چالش و تعارض در روابط افراد و اداره می‌شود. تقابل به وجود آمده ایجاب می‌کند مراجعی تشکیل شوند و به داوری میان این منافع متضاد بپردازند. ماهیت خاص مسائل اداری و تفاوت آن با امور مدنی و کیفری، فنی و تخصصی بودن موضوعات و سرعت در فصل اختلافات، از جمله مهم‌ترین دلایلی هستند که زمینه تشکیل و پذیرش دادگاه‌های اداری خارج از ساختار قوه قضاییه و برخلاف اصل صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری را فراهم آورده‌اند. در تعریف دادگاه‌های اداری (مراجع اداری ترافیعی) گفته شده است: «دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی اداری، با صلاحیت ترافیعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می‌آید و مطرح می‌گردد» (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۳۱).

مواد ۶۳ و ۶۴ این قانون نیز چگونگی رسیدگی به این دسته از شکایات را مقرر داشته‌اند. با این وجود سیاق عبارات قانون در خصوص نحوه نظارت بر آرای مراجع شبه قضایی و قلمرو آن ابهاماتی دارد که ارتقاء کیفیت دادرسی مستلزم بررسی و

پاسخ‌گویی به این ابهامات است. نامشخص بودن عباراتی چون «وجود ایرادات شکلی یا ماهوی»، «بررسی و تطبیق موضوع از جهت رعایت ضوابط قانونی» و «بررسی از حیث تشخیص موضوع» یکی از چالش‌های رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری است. قانون در خصوص تفاوت رسیدگی ماهوی در ماده ۶۳ و رسیدگی از حیث تشخیص موضوع در ماده ۶۴، ساکت است و مشخص نیست که آیا منظور از رسیدگی از حیث تشخیص موضوع، همان رسیدگی ماهوی است یا این‌که عبارت یاد شده معنای دیگری دارد. همچنین قاضی رسیدگی کننده به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری باید تشخیص دهد مرجع صادر کننده رأی یا تصمیم از مراجع مذکور در ماده ۶۳ است یا مراجع موضوع ماده ۶۴. علت اهمیت این موضوع سازگار متفاوت پیش‌بینی شده جهت رسیدگی به آرای این مراجع می‌باشد. به گونه‌ای که اگر موضوع مشمول ماده ۶۴ و از نوع مراجع «تشخیصی» باشد و شکایت از حیث تشخیص موضوع صورت گرفته باشد، شعبه مکلف است بر اساس ماده ۶۴ با استفاده از نظر هیأت کارشناسی، مبادرت به رسیدگی نموده و به جای مرجع تشخیص، اقدام به اخذ تصمیم نماید، اما اگر موضوع مشمول ماده ۶۳ و «دادگاه اداری» باشد، شعبه رسیدگی کننده در مرحله نخست اقدام به رسیدگی حکمی می‌نماید و در صورت عدم تأمین نظر شعبه دیوان و شکایت مجدد از رأی، وارد رسیدگی موضوعی می‌شود. توجه به کارکرد چندگانه این مراجع نکته مهم دیگری است که در رسیدگی‌های شعب دیوان مورد غفلت واقع می‌شود؛ توضیح این‌که، برخی مراجع می‌توانند کارکرد مراجع موضوع مواد ۶۳ و ۶۴ را توأمان داشته باشند. برای مثال کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی و مواد خوردنی و آشامیدنی مصوب ۱۳۳۴/۳/۱۹ با اصلاحات بعدی، در عین این‌که صلاحیت تشخیص احراز شرایط لازم جهت صدور پروانه داروخانه برای متقاضیان را دارد و از این حیث یک مرجع تشخیصی به شمار می‌رود، مرجع رسیدگی به برخی از تخلفات نیز می‌باشد و از این حیث یک دادگاه اداری و از مصادیق ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری است. ابهام دیگر در رسیدگی شعب دیوان به آرای مراجع موضوع ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری، تکلیف دادرس در موردی است که تصمیمات این مراجع را دارای نواقص شکلی یا آیینی می‌داند و معلوم نیست که آیا باید تصمیم را نقض و پرونده

را برای برطرف کردن نواقص شکلی و رسیدگی مجدد به همان مرجع اعاده کند یا باید به گونه‌ای دیگر اقدام نماید. چالش دیگری که نتیجه چالش‌های پیش گفته است، رسیدگی موضوعی به جای رسیدگی حکمی یا به عکس آن است. در صورت شکایت از آرای مراجع موضوع ماده ۶۳، شعبه مکلف است به صورت حکمی وارد رسیدگی شده و حق رسیدگی موضوعی و اتخاذ تصمیم به جای مرجع رسیدگی کننده را ندارد. در صورت شکایت مجدد از همان رأی، قاضی موظف است ضمن نقض رأی مورد شکایت، وارد رسیدگی موضوعی شده و با استفاده از نظر کارشناسان، به جای مرجع شبه قضایی تصمیم اتخاذ نماید. در مورد شکایت از آرای مراجع تشخیصی، در صورتی که از حیث فرایند شکایت انجام شده باشد، شعبه رسیدگی کننده حق ورود به ماهیت نداشته و الزامات آیینی را باید مورد رسیدگی قرار دهد؛ در صورت شکایت از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی کننده در همان مرحله اول چنانچه شکایت را وارد تشخیص دهد، تصمیم مورد شکایت را نقض و با استفاده از نظر کارشناسان اقدام به اتخاذ تصمیم می‌نماید.

مقاله پیش رو تلاش می‌کند ابهامات مذکور را بررسی کرده و در هر مورد، راهکار مناسب را جهت برطرف ساختن آن‌ها ارائه دهد؛ این نوشتار در چهار بخش ساماندهی شده است: در بخش نخست مفهوم و انواع صلاحیت بررسی و نسبت میان صلاحیت تکلیفی و صلاحیت اختیاری با صلاحیت تشخیصی روشن می‌شود. بخش دوم مربوط به مفهوم رسیدگی حکمی و موضوعی و تفاوت آن‌ها است. بخش سوم انواع مراجع اختصاصی اداری و آیین نظارت قضایی بر تصمیمات آن‌ها را بررسی کرده و بخش پایانی، شرایط رسیدگی موضوعی و حکمی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

۱. مفهوم صلاحیت و انواع آن

دخالت گسترده دولت‌ها در حوزه‌های مختلف حیات اجتماعی افزایش کمی سازمان‌های دولتی و مقامات شاغل در آن‌ها را موجب شده است، این فزاینده‌گی به دنبال خود کثرت و تنوع اختیارات و صلاحیت‌های سازمان‌ها و مقامات پیش گفته را در پی داشته است؛ امری که ضرورت بازشناسی و مذاقه در مفهوم صلاحیت و انواع آن را اجتناب ناپذیر می‌نماید. مفهوم صلاحیت در واقع امتداد منطقی اندیشه

تفکیک قوا است؛ باوری که از نظر تاریخی دستاورد متفکران عصر روشنگری به شمار می‌رود و دربردارنده مجموعه تدابیری در خصوص نحوه توزیع قدرت سیاسی در جامعه به منظور تضمین حاکمیت مردم و جلوگیری از تمرکز قدرت و استبداد است (Harlow and Rawlings, 1997: 37-40). این اندیشه در حقوق اداری به «اصل صلاحیت» فروکاسته می‌شود و بر اساس آن فرض می‌شود که حوزه عمل و اقتدار مقامات عمومی محدود به صلاحیت‌های اعطایی از سوی قانون‌گذار است (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۱۰)؛ بنابراین صلاحیت در حقوق اداری تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره و مجرای اعمال اقتدار عمومی بر اساس اصل حاکمیت قانون است (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۲).

نویسندگان حقوق اداری با تکیه بر امری یا تجویزی بودن قاعده حقوقی موجد صلاحیت، صلاحیت‌های مقامات عمومی را به دو دسته صلاحیت‌های تکلیفی و اختیاری تقسیم کرده و به بیان آثار و ویژگی‌های هر یک پرداخته‌اند. در آثار این نویسندگان به‌طور خلاصه صلاحیت اداره هنگامی تکلیفی یا الزامی است که قانون در مواجهه با وضعیتی خاص، قبلاً نوع تصمیمی را که مأمور باید اتخاذ کند، معین نموده باشد. در مقابل هرگاه مقام یا مرجع اداری میان طیفی از گزینه‌های بدیل قدرت انتخاب داشته باشد، می‌توان صلاحیت‌های اداره را صلاحیت اختیاری یا گزینشی تلقی کرد (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۶؛ هداوند، ۱۳۹۴: ۵۵۳؛ فنازاد، ۱۳۹۴: ۳۹؛ گرجی، فتاحی، ۱۳۹۱: ۲۱۲). برخلاف ادبیات حقوقی رایج که در آن صلاحیت‌های اختیاری، تشخیصی و گزینشی همه در یک معنا و در برابر صلاحیت‌های تکلیفی به‌کار رفته است، شناسایی مفهومی مستقل برای صلاحیت‌های تشخیصی امری لازم و دارای آثار حقوقی سودمند است. به‌طور خلاصه صلاحیت تشخیصی ناظر به موقعیتی است که در آن مرجع اداری مکلف به احراز یک وضعیت است؛ در جایی که قانون‌گذار بنا بر مقتضیات ارائه خدمات عمومی، شئون فنی و تخصصی امور و ضرورت‌های ناشی از سیاست‌های کلان توسعه، ارزیابی یک امر فنی و تخصصی را به اداره محول نموده است (شیبانی و مولاییگی، ۱۴۰۰: ۱۱۹).

تصمیم‌گیری بر اساس صلاحیت تشخیصی مقید به هنجارهایی با جنبه آمرانه است؛ لذا از این جهت صلاحیت تشخیصی خصلتی چون صلاحیت‌های تکلیفی

داشته و آثار آن ذیل همین دسته و در برابر صلاحیت‌های اختیاری قابل بازشناسی است. مطالعه مستقل صلاحیت‌های تشخیصی و تمیز آن‌ها از صلاحیت‌های اختیاری با توجه به گستردگی اعمال اداری موضوع این صلاحیت‌ها و ارتباطی که با حقوق و آزادی‌های افراد پیدا می‌کنند، آثار قابل توجهی در تبیین محدوده اختیارات مقامات عمومی و چگونگی نظارت بر آن‌ها دارد. از جمله مهم‌ترین آثار این امر، تحلیلی است که می‌توان در خصوص انواع مراجع اداری اختصاصی و شیوه نظارت بر آن‌ها در چارچوب مواد ۶۳ و ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری ارائه داد (همان: ۱۲۷). بر این اساس می‌توان قائل به تفکیک دو نوع مرجع اداری شد؛ مراجع اداری ترافیعی یا همان دادگاه‌های اداری و مراجع اداری تشخیصی.

۲. مفهوم رسیدگی حکمی و موضوعی

از چالش‌های رسیدگی توسط شعب دیوان عدالت اداری، ابهامی است که در خصوص نحوه رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع موضوع مواد ۶۳ و ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری وجود دارد. رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایات از تصمیمات و آرای این مراجع را می‌توان در دو قالب حکمی و موضوعی مورد بررسی قرار داد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

۲-۱. رسیدگی حکمی

این نحوه رسیدگی که در حقوق کشور فرانسه اصطلاحاً نقض و ابرام و در کشور ما رسیدگی فرجامی نامیده می‌شود، در پاره‌ای از قوانین و مقررات با عنوان نارسای «رسیدگی شکلی» تعبیر شده است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۹۸). «رسیدگی شکلی» مفهوم نظارت بر نحوه رسیدگی از حیث رعایت اصول محاکمات یا تخطی از آن است؛ حال آن‌که «رسیدگی حکمی» شامل بررسی هر دو دسته قواعد شکلی و ماهوی می‌باشد که در قانون آیین دادرسی مدنی به رسیدگی فرجامی تعبیر شده است (همان: ۲۹۹). در آیین دادرسی مدنی، رسیدگی فرجامی عبارت است از: «تشخیص انطباق یا عدم انطباق رأی مورد درخواست فرجامی با موازین شرعی و مقررات قانونی»؛ بنابراین دیوان عالی کشور به عنوان مرجعی که فرجام‌خواهی را انجام می‌دهد، امور را مورد قضاوت قرار نمی‌دهد، بلکه تنها آراء را در جهتی که گفته شد مورد قضاوت قرار می‌دهد. در نتیجه، دیوان عالی کشور یا رأی فرجام خواسته را

ابرام و یا آن را نقض می‌نماید و در صورت اخیر چون شأن رسیدگی به ماهیت، یعنی دوباره قضاوت کردن و صدور رأی شایسته برای فصل خصومت را ندارد، پرونده را برای صدور رأی شایسته به مرجع پایین می‌فرستد (شمس، ۱۴۰۰: ۳۸۱). موارد نقض فرجامی در ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی طی پنج بند بیان شده است.

بر اساس بند ۴ ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، رسیدگی شعب دیوان به شکایات از تصمیمات و آرای قطعی مراجع اداری، «حکمی» است و دیوان عدالت اداری در این نوع رسیدگی، شأنی همانند شأن دیوان عالی کشور دارد. استفاده از عبارت ایراد «شکلی» یا «ماهوی» مؤثر که در این بند از ماده ۶۳ استفاده شده است «در مواردی که شعبه دیوان نقض تحقیقات و یا ایراد شکلی یا ماهوی مؤثری در رأی صادره مشاهده کند با ذکر تمام جهات و دلایل قانونی، رأی صادره را نقض و موضوع را جهت رسیدگی مجدد به آن مرجع اعلام می‌کند...»، تأییدی بر صلاحیت شعب دیوان در باب رسیدگی حکمی به آرای این مراجع می‌باشد. در چنین مواردی در نتیجه اعتراض، دعوی به طور کامل به دیوان منتقل نمی‌شود و از جمیع جهات مورد بررسی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا دیوان در این دعاوی، توجهی به اساس مناقشه و اختلاف از جهت احراز صحت و سقم ادعای مطروحه ندارد، بلکه محور کار دیوان در این قبیل دعاوی این است که تشخیص دهد در ترتیب رسیدگی مدلول حکم قانون و مقررات رعایت شده است یا نه. در صورت مشاهده تخلف از قواعد آمره آن را نقض، والا ابرام (تأیید) می‌نماید و به هیچ وجه نباید وارد مسائل موضوعی قضیه شود یا در مقام تصحیح و اصلاح رأی معترض عنه و یا انشای حکم جدیدی برآید؛ چه رسیدگی و اتخاذ تصمیم در ماهیت این امور، در صلاحیت اختصاصی مراجع اداری قرار گرفته و ورود دیوان در مرحله اول رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری بر اساس قسمت اول بند ۴ ماده ۶۳ مغایر قانون است. لازم به ذکر است بر اساس آخرین اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، نه تنها رسیدگی بدوی در شعب دیوان حذف و پرونده‌ها به طور مستقیم در شعب تجدیدنظر رسیدگی می‌شوند، بلکه شعب دیوان در رسیدگی به آرای مراجع بند ۲ ماده ۱۰ قانون، علاوه بر صلاحیت مبنی بر «ابرام» یا «نقض» آرای این مراجع، در

صورتی که تشخیص دهند موجب برای رسیدگی وجود نداشته یا موضوع رسیدگی منتفی شده یا از مصادیق تخلف نباشد مبادرت به «نقض بلارجاع» نموده؛ همچنین در صورتی که مرجع رسیدگی کننده صلاحیت رسیدگی نداشته، رأی را نقض و آن را به مرجع صلاحیت دار ارسال می کند. پیش بینی دو صلاحیت مذکور در رسیدگی به آرای این مراجع برای دیوان عدالت اداری، شأن این مرجع را در رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری بیش از پیش به دیوان عالی کشور نزدیک کرده است.

در قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی حکمی در دو مورد پیش بینی شده است: نخست، بند ۲ ماده ۱۰ شامل رسیدگی به اعتراض ها و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده صد قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها؛ دوم، رسیدگی موضوع بند ۴ ماده ۶۳ بدین ترتیب که هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ این قانون، نقص تحقیقات یا ایراد شکلی یا ماهوی مؤثری در رأی مشاهده کند، با ذکر تمام جهات و دلایل قانونی، رأی صادره را نقض و موضوع را جهت رسیدگی مجدد به آن مرجع اعلام می کند. مرجع مذکور مکلف است با رعایت مفاد رأی شعبه دیوان حداکثر ظرف دو ماه نسبت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی اقدام کند.

۲-۲. رسیدگی موضوعی

در این نوع رسیدگی، مرجع رسیدگی کننده تکلیف دارد با ارزیابی و فهم این که چه چیزی اتفاق افتاده است، رسیدگی را آغاز کند. پس از طی مرحله اول که همان تبیین مسأله حقوقی است، نوبت به کشف واقعه یا مصداق می رسد. در این مرحله، دادرس با استفاده از ادله اثبات دعوا که ممکن است از سوی طرفین ارائه شده باشند یا خود قاضی رأساً به آنها دست یافته باشد، موضوع را تعیین می کند. پس از تعیین موضوع یا همان مصداق، قاضی باید به سراغ منابع حقوقی برود و با استفاده از منابع حقوقی که می تواند قانون، مقررات یا رویه قضایی باشد، قاعده حقوقی مرتبط را استخراج و پس از تفسیر آن اقدام به صدور رأی می نماید (دیلمی و بیدار، ۱۴۰۰: ۱۷۰۱ - ۱۶۹۹). نکته قابل توجه این است که با توجه به پیچیدگی و جنبه های فنی

و تخصصی موضوعات، رسیدگی موضوعی به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری نیازمند اخذ نظریه کارشناسی است.

این نوع رسیدگی در دو مورد در قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است: نخست، ذیل بند ۴ ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری که مقرر می‌دارد: «... در صورتی که رأی صادره را برخلاف قوانین و مقررات بداند آن را نقض و رأی مقتضی صادر می‌کند. چنانچه شعبه دیوان نظر کارشناس را لازم بداند، از نظر کارشناسان رسمی دادگستری یا متخصصان و مشاوران موضوع ماده ۷ این قانون استفاده می‌کند»؛ دوم، موضوع ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری که آورده است: «در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجراء، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأت‌هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرایند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی می‌کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذی ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید».

۳. مراجع اختصاصی اداری، مفهوم و کارکردها

امروزه کمتر عرصه‌ای را می‌توان شناخت که به نوعی از سوی دولت و سازمان‌های اداری تنظیم، تمشیت و مقررات-گذاری نشده باشد. سازمان‌های اداری تا جایی گسترش یافته‌اند که تقریباً وظایف و کارویژه‌های قوای حکومتی را در خود جمع کرده و به تعبیری «قوه چهارم» را ساخته‌اند. این سازمان‌ها علاوه بر اجرای قوانین که وظیفه آن‌هاست (کارویژه اجرایی)، با وضع مجموعه وسیعی از مقررات و آیین‌نامه‌ها، عملاً بخش زیادی از مقررات‌گذاری در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را تحت سیطره خود درآورده‌اند و علاوه بر آن، اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی را در حوزه‌های کار، مالیات، شهرسازی، صنفی و ... از طریق دادگاه‌های اداری حل و فصل می‌کنند (عمل شبه قضایی)؛ همچنین با در اختیار داشتن منابع مادی و اطلاعات تخصصی، در تدوین سیاست‌گذاری عمومی نقش گسترده‌ای دارند (عمل شبه سیاسی)، به تولید و عرضه انواع کالاها و خدمات به شیوه

انحصاری، نیمه انحصاری یا تحت نظارت می‌پردازند (عمل شبه خصوصی) و در کنار این‌ها وظایفی چون برقراری نظم، امنیت، آرامش، بازتوزیع ثروت و تثبیت رشد اقتصادی را بر عهده دارند (وظایف حاکمیتی) (هداوند، ۱۳۹۵: ۹۰-۹۶). مجموع این شرایط اداره عمومی را برای رسیدگی به درخواست‌ها، احراز صلاحیت‌ها، دعاوی و اختلافات ناشی از فعالیت‌های اجرایی در موقعیت منحصر به فردی قرار داده است. با توجه به تعدد و تکرار درخواست‌ها، اختلافات و روابط ناشی از موارد مذکور در ساختار دستگاه‌های اجرایی و اداری، مراجع، هیأت‌ها و کمیسیون‌هایی تشکیل شده است که در خصوص موضوعات یاد شده تصمیم‌گیری کنند. می‌توان اذعان داشت در حال حاضر تأثیرگذاری این مراجع در حقوق و آزادی‌های افراد با هیچ نهاد دیگری قابل مقایسه نیست (شیبانی و مولایی، ۱۴۰۰: ۱۲۰).

مراجع اداری مذکور بر اساس ماهیت عملی که انجام می‌دهند، به مراجع ترافی (دادگاه‌های اداری) و مراجع تشخیصی قابل تقسیم هستند. آنچه موجب شباهت مراجع ترافی و تشخیصی می‌شود؛ اشتغال آن‌ها به امر رسیدگی است. رسیدگی طیفی از عملکردها را شامل می‌شود؛ از جمله دادرسی، استماع، حل اختلافات، تصدیق یک امر یا صلاحیت، تصمیم‌گیری و غیره. در عین حال بین مراجع دوگانه مذکور تفاوت‌های قابل توجهی نیز به خصوص در نحوه نظارت قضایی بر تصمیمات آن‌ها وجود دارد. در ادامه برای تبیین تقسیم‌بندی ارائه شده ویژگی‌های هر یک از مراجع اختصاصی ترافی و تشخیصی را با ارائه برخی مصادیق آن‌ها نشان داده و شیوه نظارت قضایی بر تصمیمات‌شان را بر اساس قانون بررسی می‌کنیم.

۳-۱. مراجع اداری ترافی (دادگاه‌های اداری)، انواع آن‌ها و آیین نظارت

قضایی بر آرای آن‌ها

به موجب تبصره ۳ ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری که در آخرین اصلاحات انجام شده در تاریخ ۱۴۰۲/۲/۱۰ به این قانون افزوده شده است، قانون‌گذار علاوه بر ذکر مصادیقی از مراجع اختصاصی اداری، برای نخستین بار اقدام به تعریف این مراجع بدین شرح نموده است: «مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیأت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که

در صلاحیت آن‌ها قرار داده شده است؛ نظیر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌های مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیأت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون‌ها و هیأت‌هایی که به موجب قوانین و مقررات قانونی تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به آن‌ها واگذار شده باشد».

قانون‌گذار در این تعریف از به کار بردن عنوان دادگاه برای این مراجع خودداری کرده است، لیکن باید این امر را پذیرفت که مراجع اداری ترافی همان دادگاه‌های اداری هستند که در خصوص اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری صلاحیت رسیدگی دارند. به همین دلیل رعایت الزامات مربوط به حقوق و آزادی‌های بنیادین افراد در رسیدگی‌های این مراجع نیز مانند محاکم دادگستری ضروری است. در نتیجه توجه به اصول دادرسی منصفانه از جمله اصل بی‌طرفی، اصل برابری سلاح‌ها، اصل علنی بودن رسیدگی‌ها، حق بر تجدیدنظرخواهی، لزوم مستند و مستدل بودن آراء، ممنوعیت محاکمه و مجازات مضاعف و ... در رسیدگی‌های این مراجع الزامی است. بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ناظر به صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به تصمیمات مراجع اختصاصی اداری یا همان دادگاه‌های اداری می‌باشد.

۱-۳. انواع مراجع اداری ترافی

در یک تقسیم‌بندی می‌توان مراجع اداری ترافی را به دو دسته «شبه حقوقی» و «شبه کیفری» تقسیم کرد؛ توضیح این‌که برخی از مراجع اختصاصی اداری، صلاحیت رسیدگی به اختلافات را دارند و همانند مراجع حقوقی، با استماع دلایل طرفین در مورد زمینه مورد اختلاف، اقدام به صدور رأی مقتضی می‌نماید. بر همین اساس می‌توان عنوان این مراجع را در یک دسته‌بندی کلی، مراجع شبه حقوقی دانست. این مراجع به اختلافات ناشی از اجرای قوانین مانند قانون مالیات‌های مستقیم، بین اداره مجری و افراد متأثر از اجرا، رسیدگی و آن را حل و فصل و اقدام به صدور رأی می‌نمایند (نجات‌خواه و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰۳). از جمله مراجع مذکور می‌توان به مراجع صالح در امور ثبتی شامل هیأت نظارت و شورای عالی ثبت موضوع مواد ۲۵

و ۲۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ با اصلاحات بعدی، مراجع صالح در امور اراضی شامل هیأت موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷، مراجع صالح در امور مالیاتی شامل هیأت حل اختلاف مالیاتی و شورای عالی مالیاتی موضوع مواد ۲۴۴ و ۲۵۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و مراجع رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قانون کار شامل هیأت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما موضوع قانون کار مصوب ۱۳۶۹ اشاره کرد.

دسته‌ای دیگر از مراجع اختصاصی اداری همانند دادگاه کیفری اقدام به بررسی تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی و سایر تخلفات از قبیل تخلفات ساختمانی، گمرکی و تجاری می‌نمایند و در صورت وقوع تخلف، رأی بر کیفر یا تنبیه شخص متخلف به صورت‌های مختلف صادر می‌کنند. بخشی از این مراجع به تخلفات انضباطی، انتظامی و اداری مستخدمان و افراد صنفی در تخطی از انتظامات داخلی دستگاه‌های اجرایی و مجامع صنفی و عدم رعایت نظم داخلی آن‌ها و همچنین به تخلفات افراد جامعه که واجد عنوان جرم نبوده بلکه با تخطی از برخی قوانین و مقررات آمره مرتبط با نقش دولت در جامعه مثل قیمت‌گذاری و نظارت بر توزیع کالاها، باعث اخلال در نظم انجام برخی وظایف دولت و دستگاه‌های اجرایی می‌شوند رسیدگی می‌نمایند (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۵۱-۵۲).

تخلفات بنا بر ماهیت از جرایم جدا و مستقل هستند. بسیاری از فعل و ترک فعل‌های کارمندان در رده‌های گوناگون صنفی، شغلی و در رده‌های مختلف ادارات دولتی، در قالب کلی و عام جرایم نمی‌گنجد و در نتیجه در مراجع عام قضایی قابلیت پیگیری ندارد. آن‌ها به طور عمده به موقعیت شغلی و سازمانی اشخاص برمی‌گردند و برخاسته از شغل، رده، مقام و موقعیتی هستند که اشخاص بنا بر جایگاه شغلی، صنفی از آن‌ها برخوردارند (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۷-۹۸). از جمله مراجع اختصاصی اداری شبه کیفری عبارت است از: هیأت عالی انتظامی مالیاتی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، شعب بدوی و تجدیدنظر سازمان تعزیرات حکومتی، کمیته انضباطی دانشجویان موضوع آیین‌نامه انضباطی دانشجویان، دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران، هیأت انتظامی رسیدگی به شکایات و تخلفات

نیروهای مسلح، هیأت انتظامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، هیأت رسیدگی به تخلفات در آزمون-های سراسری، کمیسیون‌های مواد نود و نه و صد قانون شهرداری، هیأت انضباطی سازمان تاکسی‌رانی و کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی.

۲-۱-۳. آیین نظارت قضایی بر آرای مراجع اداری ترافیکی

ماهیت نظارت قضایی بر آرای مراجع اداری ترافیکی شدید و قلمرو آن گسترده و شامل آیین‌ها و تشریفات رسیدگی می‌باشد؛ زیرا فصل خصومت و رسیدگی به اختلافات، یک صلاحیت تکلیفی است و نظارت قضایی بر این دسته از صلاحیت‌ها شدید است. دادگاه در چنین حالتی تصمیم اداری را تا کامل‌ترین حد ممکن کنترل و بازبینی می‌کند. توجه به نص ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری که شیوه نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی ترافیکی را به تفصیل بیان کرده است، موارد گفته شده را ملموس‌تر می‌کند.

ویژگی قابل توجه در خصوص رسیدگی به شکایات از آرای مراجع اختصاصی ترافیکی در این ماده، شأن فرجامی دیوان عدالت اداری در رسیدگی اولیه است. منظور از شأن فرجامی، همان رسیدگی حکمی یا قانونی به جنبه‌های شکلی و ماهوی دعوی است. شعبه رسیدگی کننده در صورت وجود ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر در آرای قطعی مراجع مذکور، آن را نقض و با قید ایرادات مورد نظر، رسیدگی مجدد را به همان مرجع اعاده می‌کند. پس از رسیدگی مجدد توسط مرجع اداری مربوطه، در صورت اعتراض دوباره نسبت به رأی اخیر آن، چنانچه به تشخیص شعبه رسیدگی کننده مرجع یاد شده بر تصمیم خود اصرار ورزیده و ایرادهای مورد نظر دیوان را رفع نکرده باشد، شعبه رسیدگی کننده صلاحیت رسیدگی موضوعی نیز پیدا می‌کند. دلیل اعطای این صلاحیت، لزوم تبعیت مرجع مذکور از رأی دیوان و جلوگیری از دور و تسلسل در شکایت از آرای مراجع موضوع بند ۲ ماده ۱۰ است (مشهدی، ۱۳۹۳: ۳۵۱). لازم به توضیح است که با توجه به پیچیدگی و تنوع موضوعات و عدم امکان احاطه بر همه جزئیات فنی و تخصصی آن‌ها، مقنن در این جا اختیار اخذ نظر کارشناسی را نیز مقرر نموده است.

۲-۳. مراجع اداری تشخیصی و آیین نظارت قضایی بر تصمیمات آن‌ها

رسیدگی در این دسته از مراجع اختصاصی مستلزم طرح دعوا، تنازع و ترافع نمی‌باشد و به‌رغم شباهتی که میان کارکرد آن‌ها با مراجع اختصاصی ترافی (دادگاه‌های اداری) وجود دارد، نوع مأموریت‌شان متفاوت است. کارویژه اصلی این مراجع، تشخیص موضوعات تخصصی از قبیل صلاحیت‌های علمی، فنی، امنیتی و گزینشی است. فرایند تشخیص و رسیدگی در مراجع تشخیصی، گاه به موجب درخواست و مطالبه اشخاص خصوصی، گاه با ارجاع سایر دستگاه‌ها و گاه با ترکیبی از این دو آغاز می‌شود. می‌توان گفت تشخیص و احراز موضوعات در این مراجع دارای خصلتی «شبه ترافی» است؛ به این دلیل که اولاً، در اغلب آن‌ها اشخاص در روند رسیدگی و اعلام نظر می‌توانند یا باید ادله و مستندات خود را در راستای اجابت خواسته مورد نظرشان ارائه کنند؛ ثانیاً، نظر و تصمیم اعلامی بعضاً در ساختار همان مراجع با درخواست اشخاص قابل بازبینی و تجدیدنظر است؛ لذا این مراجع را می‌توان چنین تعریف کرد: «مراجعی هستند که براساس قوانین و مقررات در ساختار دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌شوند و متولی احراز صلاحیت‌ها، تشخیص موضوعات فنی و تخصصی و اعلام نظر و تصمیم‌گیری در سازمان‌های اداری می‌باشند» (شیبانی و مولایی، ۱۴۰۰: ۱۲۳). برخی از مراجع تشخیصی عبارتند از: تمام هسته‌ها و هیأت‌های گزینش دولتی موضوع قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۲/۹، کمیسیون پزشکی تعیین میزان از کار افتادگی سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی، هیأت موضوع ماده ۱۴۷ قانون اصلاح قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۶۵/۴/۳۱، کمیسیون ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی و مواد خوردنی و آشامیدنی مصوب ۱۳۳۴/۳/۲۹ همراه با اصلاحات بعدی و کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲.

۱-۲-۳. آیین نظارت قضایی بر آرای مراجع اداری تشخیصی بر اساس ماده

۶۴

نکته مهم در خصوص مراجع تشخیصی، شیوه ممتاز نظارت بر تصمیمات آن‌ها در قانون دیوان عدالت اداری است. ماده ۶۴ قانون یاد شده، ناظر به این دسته

از مراجع اختصاصی و سازکار رسیدگی به شکایت از تصمیمات آن‌هاست و عبارت «هیأت‌ها و کمیسیون‌ها» در این ماده، تعبیر دیگری از مراجع مذکور است. کنترل قضایی بر تصمیمات این مراجع نیز مانند مراجع شبه قضایی در بالاترین حد ممکن است؛ به طوری که مرجع قضایی می‌تواند تصمیم خود را در صورت لزوم جایگزین تصمیم مرجع اداری سازد. شاخص‌ترین تفاوت در نحوه نظارت بر آرای مراجع اداری شبه قضایی (دادگاه اداری) در قیاس با مراجع تشخیصی این است که در شکایت از تصمیمات مرجع اخیر در صورت اعتراض شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه دیوان مکلف است پس از ارجاع امر به هیأت کارشناسی ذی‌ربط، به طور مستقیم اعلام نظر کند؛ امری که در رویه قضایی فعلی مغفول مانده و نظارت بر تصمیمات مراجع تشخیصی در رویه کنونی شعب دیوان، غالباً بر اساس ماده ۶۳ قانون صورت می‌پذیرد. این امر از یک سو ناشی از فقر دکتین و عدم شناخت کافی نسبت به ماهیت مراجع تشخیصی و کارکرد آن‌هاست و از سوی دیگر، زاییده این واقعیت است که شعب دیوان توان رسیدگی به کلیه شکایات موضوع ماده ۶۴ را با سازکار مذکور در آن ندارند. در واقع ماده ۶۴ قانون دیوان این قابلیت را دارد که شعب دیوان عدالت اداری را به صرف تقاضای شکات جایگزین تمام مراجع تشخیصی کشور کرده تا به جانشینی همه آن‌ها درخصوص موضوعات دارای شئون فنی و تخصصی، اعلام نظر نمایند؛ امری که اثبات ناممکن بودن آن استدلال چندانی نمی‌خواهد (شیبانی و مولابیگی، ۱۴۰۰: ۱۲۵).

۴. شرایط رسیدگی حکمی و موضوعی

مقنن در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون، شرایط و الزامات رسیدگی حکمی و موضوعی را بیان کرده است. در این بخش شرایط مذکور بررسی می‌شود.

۴-۱. اصل بودن رسیدگی حکمی

طبق مقررات سابق، رسیدگی دیوان عدالت اداری به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی به صورت حکمی بوده است یعنی دیوان بعد از تطبیق رأی صادره با مقررات قانونی نسبت به نقض یا ابرام رأی معترض‌عنه اقدام می‌نموده و در واقع یک مرجع رسیدگی تمیزی بوده و حق رسیدگی به موضوع شکایت را بعد از نقض رأی نداشته است. باید توجه داشت که منظور از رسیدگی حکمی این نیست که دیوان

فقط در حدود تطبیق رأی صادره با مقررات و قوانین شکلی، صلاحیت رسیدگی و اظهار نظر دارد، بلکه منظور این است که دیوان پس از احراز عدم رعایت مقررات قانونی اعم از مقررات شکلی یا ماهوی رأی معترض عنه را نقض، ولی خود مجاز به رسیدگی نیست و پس از نقض رأی، موضوع را جهت رسیدگی به هیأت رسیدگی کننده یا هم عرض ارجاع می نماید، ولی طبق قسمت ذیل بند ۴ ماده ۶۳ و همچنین قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری، تحت شرایطی صلاحیت رسیدگی موضوعی نیز دارد.

۲-۴. شرایط رسیدگی موضوعی

شعب دیوان در دو مورد صلاحیت رسیدگی موضوعی را دارند که در ادامه طی دو بخش مجزا به آن می پردازیم.

۱-۲-۴. براساس قسمت اخیر بند ۴ ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری

مطابق بند ۴ ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری چنانچه شعبه دیوان رأی صادره از مراجع شبه قضایی را واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر تشخیص دهد و رأی را نقض نماید موضوع را جهت رسیدگی برای بار اول به هیأت یا کمیسیون صادرکننده رأی مورد اعتراض اعاده می کند و چنانچه کمیسیون مذکور از رأی دیوان عدالت اداری تبعیت نکرده و مجدد مبادرت به صدور رأی اصراری نماید، در صورت اعتراض مجدد شاکی به رأی صادره همان شعبه دیوان عدالت اداری با نقض رأی نسبت به رسیدگی ماهوی و در صورت لزوم با جلب نظریه مشاور یا کارشناس اقدام نموده و خود مبادرت به رسیدگی موضوعی خواهد کرد؛ بنابراین صلاحیت دیوان عدالت اداری از جهت نوع رسیدگی افزایش یافته است و افزون بر رسیدگی حکمی که فقط اختیار نقض رأی مراجع شبه قضایی را داشته است، رسیدگی موضوعی نیز طبق ماده ۶۳ نسبت به آن دسته از آرای مراجع شبه قضایی که یک بار در شعبه دیوان عدالت اداری رسیدگی و نقض شده است و برای مرتبه دوم هیأت رسیدگی کننده به نظر قبلی خود اصرار کرده و شاکی از رأی جدید اعتراض نموده است، پیش بینی شده است. رأی وحدت رویه شماره ۸۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در همین ارتباط اعلام می دارد: «با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مبنی بر این که

پس از نقض آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ این قانون و رسیدگی مجدد در مراجع مربوط چنانچه از رأی و تصمیم مجدد این مراجع اعتراض شود و شعبه دیوان شکایت را وارد تشخیص دهد، پس از جلب نظر مشاورین موضوع ماده ۷ قانون یاد شده، ضمن نقض به صدور رأی ماهوی مبادرت می‌ورزد؛ بنابراین رأی شعبه ۴۰ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۴۰۰۲۳۹۷ - ۱۳۹۳/۸/۴ که بر همین مبنا پس از نقض رأی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری با صدور رأی ماهوی به تعیین جریمه مبادرت کرده است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود. این رأی به استناد ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوطه در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

۲-۴. براساس ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری

تا پیش از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شعب دیوان نسبت به تصمیمات و آرای هیأت‌ها و کمیسیون‌هایی که در خصوص موضوعات علمی، فنی و تخصصی تصمیم‌گیری می‌کردند صرفاً از حیث رعایت قوانین و مقررات شکلی رسیدگی کرده و به ماهیت و محتوای تصمیم وارد نمی‌شدند. برای مثال اگر عضو هیأت علمی از تصمیم هیأت ممیزه راجع به عدم موافقت با ترفیع پایه یا ارتقای رتبه شکایت می‌کرد، دیوان عدالت اداری از حیث رعایت مقررات در تشکیل هیأت ممیزه و اتخاذ تصمیم به بررسی فرایند رسیدگی به موضوع در هیأت ممیزه از حیث رعایت مقررات می‌پرداخت و چنانچه عضو هیأت علمی مدعی بود که نسبت به مقاله علمی پژوهشی وی باید نمره چهار داده می‌شد حال آن‌که نمره دو اعطا شده است، این موضوع قابل رسیدگی نبود؛ یا این‌که فردی به تصمیم کمیسیون پزشکی در تشخیص نوع بیماری و عدم از کار افتادگی خود شکایت داشت، با استناد به رأی شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ که رسیدگی به تصمیمات فنی و تخصصی را فاقد جنبه امعان نظر قضایی تلقی می‌کرد و قابل رسیدگی نمی‌دانست، موضوع قابل رسیدگی در دیوان نبوده است. با تصویب ماده ۶۴ قانون دیوان، این رأی منسوخ شده است و دیوان حق ورود و رسیدگی به موضوعات فنی و تخصصی را با جلب نظر کارشناس دارد. قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان

عدالت اداری مقرر می‌دارد: «در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه لازم‌الاجرا تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأتی واگذار شده باشد ... در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذی‌ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان مبادرت به انشای رأی نماید».

با توجه به مراتب پیش‌گفته، در حال حاضر رسیدگی به تصمیم مراجع تشخیصی در صورتی که از حیث موضوع مورد اعتراض قرار گیرند در صلاحیت دیوان است. کنترل قضایی بر تصمیمات این مراجع نیز مانند مراجع مذکور در ماده ۶۳ در بالاترین حد ممکن است؛ به طوری که مرجع قضایی می‌تواند تصمیم خود را در صورت لزوم، جایگزین تصمیم مرجع اداری سازد. شاخص‌ترین تفاوت در نحوه نظارت بر آرای مراجع اداری شبه قضایی (دادگاه اداری) در قیاس با مراجع تشخیصی، این است که در شکایت از تصمیمات مرجع اخیر در صورت اعتراض شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه دیوان مکلف است پس از ارجاع امر به هیأت کارشناسی ذی‌ربط، مستقیم اعلام نظر کند؛ در واقع ماده ۶۴ قانون دیوان؛ این ظرفیت را دارد که شعب دیوان عدالت اداری را به صرف تقاضای شکات جایگزین تمام مراجع تشخیصی کشور کرده تا به جانشینی همه آنها در خصوص موضوعات دارای شئون فنی و تخصصی، اعلام نظر نماید.

برآمد

۱- نظارت بر آرای مراجع اختصاصی اداری به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های نظارتی شعب دیوان است و سهم به‌سزایی در برقراری حاکمیت قانون و احقاق حقوق شهروندان دارد. همین امر تلاش برای ارتقاء کیفیت رسیدگی به شکایات از تصمیمات مراجع مذکور را ضروری می‌سازد. جهت نیل به هدف مذکور لازم بود مراجع اختصاصی اداری را از جهت نوع صلاحیت و کارکرد آنها بازشناسی و مراجع ترافعی یا «دادگاه‌های اداری» را از «مراجع تشخیصی» تفکیک شود که این مهم در قانون اصلاحی دیوان عدالت اداری به نحو قابل قبولی محقق گردید؛ هر چند تفکیک صریحی بین دادگاه‌های اداری کیفری

و حقوقی ایجاد نشد.

۲- ضرورت دیگری که جهت ارتقاء نظارت بر مراجع اختصاصی اداری باید مورد تبیین قرار گیرد، این است که با توجه به نوع مرجع صادرکننده رأی و نحوه طرح شکایت از سوی شاکی، نحوه نظارت و رسیدگی نسبت به تصمیم مورد شکایت حسب مورد به صورت «حکمی» یا «موضوعی» تعیین شود که تحقیق حاضر تلاش کرد ابهامات این حوزه را روشن نماید. شعب دیوان در دو مورد موظف به رسیدگی حکمی هستند و حق رسیدگی موضوعی ندارند: نخست، هنگام رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی اعم از شبه حقوقی و شبه کیفری؛ دوم، در رسیدگی به آرای مراجع تشخیصی در صورتی که از حیث تشخیص موضوع شکایت نشده باشد. این شعب همچنین در دو وضعیت مکلف به رسیدگی موضوعی هستند: چنانچه پس از رسیدگی اولیه و نقض رأی مراجع شبه قضایی، آن مرجع اقدام به صدور رأی اصراری نماید؛ و دوم، در رسیدگی به آرای مراجع تشخیصی (در صورتی که از حیث تشخیص موضوع شکایت شده باشد).

۳- با توجه به تبیین نسبی مفهوم مراجع اختصاصی اداری در قانون، پیشنهاد می‌شود در بند ۲ ماده ۱۰ و ماده ۶۳ به جای عبارات «بررسی و تطبیق موضوع از جهت رعایت ضوابط قانونی»، «بررسی از حیث تشخیص موضوع» و «رسیدگی ماهوی» که در قانون فعلی به کار رفته است، از عبارت «رسیدگی حکمی» و «رسیدگی ماهوی» استفاده شود. همچنین ظرفیت سنجی و بررسی‌های لازم با لحاظ واقعیت‌های موجود درخصوص ماده ۶۴ قانون تمهید مقدمات اجرای آن ضروری است. مهم‌ترین جهت برای اصلاح این ماده در ارتباط با اجرایی شدن آن، این است که اعمال حکم ماده منحصر به درخواست شاکی نباشد، بلکه با تشخیص ضرورت توسط قاضی رسیدگی‌کننده نیز این مهم میسر شود. نکته دیگر، تدارک هیأت کارشناسان موضوع ماده ۷ قانون است که در حال حاضر به کلی مغفول مانده است.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * احمدی، امیر و یوسفی، یاسر (۱۴۰۲)، «تحلیل فقهی و حقوقی اصول دادرسی منصفاً در رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت علمی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۷، شماره ۱۲۳.
- * امامی، محمد و موسوی، سیدنصرالله، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در نظام حقوقی ایران»، مجله علوم اجتماعی و علوم انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۱، شماره ۶.
- * دیلمی، احمد و بیدار، زهرا (۱۴۰۰)، «کارکرد استدلال قضایی در دادرسی اداری»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۱، شماره ۴.
- * رستمی، مرتضی و رستمی، محمد (۱۴۰۱)، «اجرای آرای مراجع حل اختلاف کار»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۹.
- * رستمی، ولی و همکاران (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- * فنازاد، رضا (۱۳۹۴)، صلاحیت اختیاری در بستر حقوق اداری مدرن، تهران: خرسندی.
- * شمس، عبدالله (۱۴۰۰)، آیین دادرسی مدنی دوره پیشرفته، جلد دوم، چاپ چهل و ششم، تهران: دراک.
- * شیبانی، عادل و مولاییگی، غلامرضا (۱۴۰۰)، «درآمدی بر مفهوم صلاحیت تشخیصی و بایسته‌های نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تشخیصی مراجع اختصاصی اداری»، حقوق اداری، دوره ۸، شماره ۲۶.
- * صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.
- * گرجی، علی‌اکبر و فتحی، یونس (۱۳۹۱)، «مطالعه‌ی تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۶، شماره ۷۸.
- * مشهدی، علی (۱۳۹۱)، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

* مشهدی، علی (۱۳۹۳)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان در نظم حقوقی کنونی، تهران: خرسندی.

* مشهدی، علی (۱۳۹۵)، «تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان»، تحقیقات حقوقی، دوره ۱۹، شماره ۷۴.

* نجابت‌خواه، مرتضی و همکاران (۱۳۹۶)، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق ایران»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸.

* هداوند، مهدی (۱۳۹۵)، حقوق اداری تطبیقی، جلد نخست، چاپ پنجم، تهران: سمت.

* هداوند، مهدی (۱۳۹۴)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران: سمت.

* هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۵)، اصول حقوق اداری؛ در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ چهارم، تهران: خرسندی.

* هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، دادگاه اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ سوم، تهران: خرسندی.
ب. انگلیسی

* E. Blythe Stason (1938), "Administrative Tribunals -organization and reorganization", Michigan Law Review, Vol. 36, No. 4.

* Harlow, Carol and Richard Rawlings (1997), Law and Administration, Cambridge: Cambridge university press.

* Warren H. Pillsbury, (1923), "Administrative Tribunals", Harvard Law Review, Vol. 36, 5.