

صلاحیت رسیدگی مرجع قضائی به تبع خواهان؛

دیوان عدالت اداری یا دادگاه عمومی؟

(بحثی تطبیقی پیرامون رابطه مراجع قضائی با مراجع شبه قضائی)

دکتر ساه سوادکوهی فر

(قاضی دادگستری و مدیر کل دفتر مطالعات و تدوین لوایح و مقررات)

مقدمه:

«دادخواهی، حق مسلم هر فرد است و هر کس می تواند به منظور دادخواهی به دادگاههای صالح رجوع نماید... هیچ کس را نمی توان از دادگاهی که به موجب قانون، حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد» (۱)

«اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاههای دادگستری است» (۲)

در عین حال، قانون اساسی مرجع دیگری را برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی پیش بینی نموده است. دیوان عدالت اداری به موجب اصل (۱۷۳) قانون اساسی، مرجعی صالح برای رسیدگی به چنین شکایات، تظلمات و اعتراضاتی به شمار می آید که از طرف مردم نسبت به مأمورین، واحدها یا آیین نامه های دولتی مطرح می شود. از ظاهر اصول قانون اساسی، مرز صلاحیت دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری قابل تشخیص است اما رویه قضائی نگرش دقیق تری به آن داشته و مرزها را به گونه ای فنی تبیین کرده است؛ به این معنا که، قاعده ای را وضع نموده که به موجب آن به تبع خواهان، صلاحیت مرجع قضائی تعیین می شود.

آرای اختلافی در زمینه صلاحیت - که اخیراً از سوی دادگاه عمومی تهران، دیوان عدالت اداری و در نهایت، دیوان عالی کشور صادر گردیده است - زمینه مناسبی به وجود آورده تا در چهار چوب مباحث تشکیلات و صلاحیت،

وقتی اجازه ورود دارند که ابتدا موضوع در مراجع شبه قضائی اداری مطرح گردیده و پس از طی مراحل قانونی، به صدور رأی قطعی در ماهیت قضیه ختم شده باشد.

لازم به ذکر است که مراجع (به تعبیر ما) شبه قضائی اداری، که تعداد آن بسیار (۵) بوده و غالباً در درون دستگاههای اجرایی کشور به موجب قانون تشکیل گردیده و با صلاحیت خاص انجام وظیفه می کنند؛ در زنجیره یا سلسله مراتب قضائی قرار نگرفته و قوه قضائیه، اساساً در راه اندازی و اقدامات آنان دخالتی ندارد. نیز به کسانی که در چنین مراجعی رأی صادر می کنند، قضات حرفه ای گفته نمی شود، چرا که ممکن است این افراد از میان کسانی برگزیده شده باشند که دارای تحصیلات فقه و حقوق هم نبوده باشند.

پرونده اختلاف یک کارگر (کارمند رسمی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی که در غیر ساعات اداری به صورت اضافه کاری در بیمارستان شهید لبافی نژاد خدمت می کرده) و کارفرما (بیمارستان شهید لبافی نژاد) را، ابتدا هیأت تشخیص (۶)، به عنوان مرجع بدوی و سپس هیأت حل اختلاف (۷) به عنوان مرجع تجدید نظر؛ بررسی و رسیدگی نموده اند و با صدور حکم قطعی از مراجع فوق، محکوم له با استفاده از ماده (۱۶۶) قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ که مقرر می دارد: «آرای قطعی صادره از طرف مراجع حل اختلاف کار، لازم الاجرا بوده و به وسیله اجرای احکام دادگستری به مورد اجرا گذارده خواهد شد»؛ از اجرای



ضمن التفات به مراجع شبه قضائی اداری و رابطه آنها با مراجع قضائی، تحلیلی از آرا و سوابق داشته باشیم و با نگاهی تطبیقی، موضوع تعدد مراجع قضائی عادی و اداری را در نظامهای حقوقی جهان مورد تأمل قرار دهیم و در پایان نیز، با عنایت به وضعیت موجود نظام قضائی کشورمان و اشکالاتی که در دو گانه بودن مرجع قضائی صالح برای رسیدگی به اعتراضات علیه آرای مراجع شبه قضائی به وجود می آید، از مباحث مطرح شده نتیجه گیری نماییم.

مبحث اول؛ رسیدگی ماهوی مراجع شبه قضائی:

مراجع قضائی اعم از دیوان عدالت اداری (۳) و دادگاههای عمومی (۴)، در پاره ای از موارد،

احکام دادگستری، تقاضای اجرای حکم می‌نماید (۸).

قطعیت حکم مراجع شبه قضائی اداری، و گاهی نیز تکلیف اجرای احکام دادگستری در اجرای آرا (مثلاً آرای هیأت‌های حل اختلاف مذکور در قانون کار)، به معنای پایان دادرسی نیست و ذینفع در خاتمه این مرحله می‌تواند با مراجعه به مراجع قضائی، برای تجدید نظر و ابطال آن اقدام نماید. به عبارت دیگر؛ دو مرحله برای رسیدگی تا رسیدن به قطعیت نهایی در نظام حقوقی کشور ما مفروض است؛ یک مرحله در سطح مراجع شبه قضائی اداری است که رأی قطعی صادر می‌شود (و این رأی قطعی نهایی نیست) و مرحله دیگر؛ راجع به همان موضوع، ممکن است در مراجع قضائی کشور پرونده منتهی به صدور رأی قطعی گردد.

در خصوص پرونده موضوع بررسی؛ از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی خود را محکوم علیه قضیه می‌داند، از دادگاه عمومی تهران شعبه ۶۰۸، درخواست توقف و ابطال اجرائیه صادر شده را (که مبنی بر الزام به پرداخت مبلغ ۵۸۴۹۷۱۵ ریال به عنوان سنوات خدمت و بن کارگری و عیدی سالهای ۷۶ و ۷۷ و علاوه بر آن، مبلغ ۱۲۰۱۳۶۲۰ ریال بانضمام پنجاه هزار ریال هزینه اجرائی است) می‌نماید. چنین درخواستی از دادگاه عمومی تهران - و نه دیوان عدالت اداری که در رسیدگی به اعتراضات از آرای دادگاههای اداری صلاحیت عام دارد - از جمله نکاتی است که وضعیت آن را باید در طول مباحث آتی روشن نمود.

مبحث دوم؛ دوگانگی مراجع صالح برای ابطال آرای قطعی مراجع شبه قضائی:

این موضوع را می‌توان از چهار جنبه مورد توجه قرار داد:

اول اینکه؛ قانونگذار برای ابطال آرای قطعی مراجع شبه قضائی، رویه دوگانه‌ای را اعمال نموده است. به این معنا که باید برای برخی، دادگاههای عمومی دادگستری و برای برخی دیگر، دیوان عدالت اداری را مرجع

صالح دانست. اشخاص باید به دادگاه صالح مراجعه نمایند. (به عنوان مثال، برای اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف موضوع ماده (۵) قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند) (۹)؛ در حالی که باید برای اعتراض به رأی هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، بر مبنای ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری، به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند.

دوم اینکه؛ به رغم چنین تعددی، باید اصل را بر صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داد، مگر اینکه قانونگذار برخلاف آن مقرر نموده و مرجع صالح را تعیین نموده باشد. حکم کلی در بند ۲۰ ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۶۰ آمده است. بر اساس بند مزبور؛ «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیونهای مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده (۶۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها...» در صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است. (۱۰)

سوم اینکه؛ دوگانه بودن مراجع قضائی صالح، اشکالاتی به بار می‌آورد که شایعترین آنها، سردرگمی در تشخیص مرجع قضائی صالح برای رسیدگی به اعتراضات و شکایات علیه آرای قطعی مراجع شبه قضائی است. نمونه بارز آن، تبصره ۳۰ ماده (۲۶) قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی، مصوب ۱۳۷۴/۱۰/۲۰ است که مقرر نموده است: «در صورتی که کسی نسبت به رأی نظام پزشکی شاکی باشد می‌تواند به دادگاه صالح شکایت کند». از عبارت عام «دادگاه صالح»، به طور طبیعی برای مراجع قضائی از سویی و طرفین اختلاف از سوی دیگر، این سؤال

مطرح می‌شود که منظور از دادگاه صالح، یعنی کدام مرجع؟ آیا منظور، دادگاه بدوی (دادگاههای عمومی سراسر کشور یا دادگاههای ویژه و تخصصی) است یا دادگاه تجدیدنظر؛ یا اینکه دادگاه صالح را باید دیوان عدالت اداری دانست؟ اداره حقوقی، به صلاحیت دیوان عدالت اداری نظر دارد (۱۱) اما دیوان عدالت اداری خود را صالح به رسیدگی ندانسته و مقرر می‌دارد که مراجع انتظامی مقرر در قانون نظام پزشکی، خارج از مصادیق بند ۲۰ ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری می‌باشند (۱۲). ضمن اینکه نظام پزشکی نیز دادگاه صالح را هیأت عالی انتظامی می‌داند زیرا به موجب ماده (۲۶) قانون تشکیل نظام پزشکی؛ «به منظور رسیدگی به اعتراضات و شکایات اشخاص (حقیقی و حقوقی) از طرز کار هیأت‌های بدوی انتظامی موضوع ماده (۲۵) این قانون، نظارت عالی بر کار هیأت‌های بدوی انتظامی و ایجاد هماهنگی بین آنها و تجدیدنظر در احکام صادره از سوی هیأت‌های بدوی انتظامی مذکور و عزل و نصب اعضای ذیربط، هیأتی به نام هیأت عالی انتظامی با ترکیب مقرر شده در ذیل ماده مذکور، در سازمان مرکزی نظام پزشکی تشکیل می‌گردد».

چهارم اینکه؛ ضمن قبول تعدد یا دوگانگی مراجع صالح قضائی (دیوان عدالت اداری دادگاه عمومی) برای رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها؛ یک نکته دیگر را نیز نباید از نظر دور داشت و آن اینکه؛ ممکن است به طور قانونی و به حکم کلی؛ دیوان عدالت اداری مرجع صالح نقض و ابرام باشد اما به تبع خواهان، صلاحیت رسیدگی از آن سلب گردد. به عبارت دیگر، باید در موضوعات مشابه و خواسته و خوانده یکسان، صلاحیتی متزلزل و متغیر برای دیوان عدالت اداری به تبع خواهان فرض نمود. اگر بنا بر نص ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری بدون قید و شرط، مرجعی صالح برای رسیدگی

دو گانه بودن مراجع

قضائی صالح . اشکالاتی

به بار می آورد که شایعترین

آنها، سردرگمی در تشفیص

مرجع قضائی صالح برای

رسیدگی به اعتراضات و

شکایات علیه آرای قطعی

مراجع شبه قضائی است .

وابسته دولتی تلقی گردیده و همین مطلب در رأی شماره ۴۴/۶۳/۵ - ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۶) تصریح گردیده و براین اساس، رأی ابرازی از ناحیه شاکی در شعبه ۱۵ دیوان عدالت اداری ماهیتاً مورد رسیدگی قرار نگرفته است.

شعبه پنجم دیوان عالی کشور نیز در تاریخ ۱۳۷۸ / ۱۲ / ۹، به موضوع اختلاف در صلاحیت رسیدگی نموده و با استناد به موارد زیر و با نقض قرار عدم صلاحیت دادگاه عمومی شعبه ۶۰۸، پرونده را به شعبه مزبور اعاده می نماید:

- ۱ - خواسته خواهان.
- ۲ - استدلال شعبه سوم دیوان عدالت اداری.
- ۳ - اجرائیه صادره از دادگاه عمومی صادر شده. لذا توقیف اجرائیه و ابطال آن مشمول رأی وحدت رویه استنادی در قرار دادگاه شعبه ۶۰۸ نمی باشد.

مبحث سوم؛ مروری بر آرای دادگاه عمومی، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور:

شعبه ۶۰۸ دادگاه عمومی تهران در تاریخ ۱۳۷۸/۱۰/۲۳، در مورد خواسته سازمان تأمین اجتماعی به طرفیت آقای (....) مبنی بر توقف عملیات اجرائی و ابطال اجرائیه صادره شده؛ با عنایت به رأی وحدت رویه شماره ۶۰۳ - ۱۳۷۴/۱/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور (۱۵) که ادارات و نهادها و شرکتهای دولتی را از طرح شکایت در دیوان عدالت اداری، ممنوع دانسته است؛ به لحاظ اینکه سازمان تأمین اجتماعی براساس ماده قانونی فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، جزو مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اعلام شده و ممنوعیتی جهت طرح دعوای خود در دیوان عدالت اداری ندارد؛ قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت دیوان عدالت اداری صادر و اعلام داشته است.

شعبه سوم دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۱۹ به موضوع رسیدگی نموده و صلاحیت خود را وارد تشخیص نداده و پرونده را به لحاظ حدوث اختلاف در صلاحیت؛ برای تعیین مرجع صالح، به دیوان عالی کشور ارسال می دارد. مستندات رأی شعبه سوم دیوان عدالت اداری بدین شرح است:

- ۱ - طرف شکایت، شخص حقیقی بوده و از شمول ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری خارج می باشد.
- ۲ - وفق ماده (۲) آیین نامه اجرائی قانون دیوان عدالت اداری، خواسته می بایست ضمن دعوای اصلی مطرح گردد. در غیراین صورت، قابلیت استماع در دیوان عدالت اداری را ندارد.
- ۳ - حسب قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶، سازمان تأمین اجتماعی و سازمانهای مشابه فقط به لحاظ وضعیت مالی، غیردولتی تلقی می شوند و لاغیر.
- ۴ - طبق مواد (۱۳ و ۱۱۵) قانون کلیات تأمین اجتماعی و سایر مواد مصرح در قانون مذکور، سازمان یاد شده از جمله سازمانهای

به اعتراضات و شکایات از آرای دادگاههای اداری (به عنوان مثال آرای هیأت های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما) است؛ اما رویه قضائی صلاحیت آن را مشروط به شخص خواهان کرده است و مقرر نموده که چنین صلاحیتی مطلق نیست و مقید به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی (۱۳) است. با عنایت به مراتب فوق و صوری که قابل فرض است، و همچنین با عطف توجه به تشکیلات مصوب سال ۱۳۷۸ برای دیوان عدالت اداری (۱۴) که به موجب آن؛ دیوان دارای شعب بدوی، شعب تجدیدنظر و هیأت عمومی خواهد بود؛ شمای کلی را به شکل زیر می توان ترسیم نمود:



مبحث چهارم؛ قاعده قضائی:
از رأی دادگاه دادگستری، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در پرونده مورد بحث مشخص گردید که اولاً؛ تمامی آنها به قاعده ای که هیأت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۶۰۳ - ۱۳۷۴ / ۱ / ۲۶ ایجاد کرده و آن را لازم الاتباع نموده است، معتقد بوده اند.

ثانیاً؛ دادگاه دادگستری به اشتباه براین باور بوده که سازمان تأمین اجتماعی جزو مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است و به لحاظ فقدان ممنوعیت جهت طرح دعوی در دیوان عدالت اداری، می بایست به مرجع مذکور مراجعه نموده و در آنجا رسیدگی به عمل آید. گرایش دادگاه به اصل و صلاحیت عام دیوان عدالت اداری محل اشکال نیست، اما سؤال در اینست که آیا با قبول قاعده قضائی فوق الذکر، تعدد در صلاحیت مرجع عالی - به طور کلی - و همچنین تبدیل مرجع صالح به تبع خواهان، مطلوب و پسندیده می باشد یا خیر؟ قبل از نتیجه گیری از مباحث، نگاهی بر جدایی یا وحدت مراجع قضائی، با مراجع اداری در سایر نظامهای حقوقی خواهیم داشت.

مبحث پنجم؛ جدایی یا وحدت مراجع قضائی، با مراجع اداری در سایر نظامهای حقوقی:

غالب کشورهای تابع نظام حقوقی "رومی-ژرمنی"، به نتیجه جدایی مراجع قضائی عادی با مراجع قضائی اداری رسیده اند و تشکیلات قضائی خود را بر مبنای تفکیک آن دو بنا نموده اند.

در فرانسه، دوگانگی نظام قضائی پذیرفته شده است. جدایی صلاحیت و تشکیلات مراجع قضائی عادی از مراجع قضائی اداری در فرانسه، از حیث گستردگی و حقوقی که برای هر یک به وجود آمده، منحصر به فرد است (۱۷). دیوان عالی کشور (Cassation) شورای اداری (Cour de Conseil d'Etat) در رأس مراجع قضائی عادی، و مراجع قضائی اداری قرار گرفته اند. در صورت بروز اختلاف در صلاحیت بین آن دو، این

دادگاه حل اختلاف (des conflits tribunal) است که نظر قاطع را اعلام خواهد کرد.

شمای ساده زیر گویای هرم تشکیلات قضائی فرانسه می باشد:

(دادگاه حل اختلاف)

دیوان عالی کشور
دادگاههای تجدیدنظر دادگاههای تجدیدنظر
دادگاههای بدوی قضائی دادگاههای بدوی اداری

در سیستم قضائی آلمان، شاهد پنج تشکیلات یا نظام قضائی هستیم که در رأس هر یک، یک دیوان عالی فدرال قرار دارد. پنج نظام قضائی عبارتند از: ۱- نظام قضائی عادی (juridiction ordinaire)، ۲- نظام قضائی اداری (juridiction administrative)، ۳- نظام قضائی بودجه یا محاسبات (juridiction fiscale)، ۴- نظام قضائی اجتماعی (juridiction sociale)، ۵- و نظام قضائی کار (juridiction du travail).

دو مورد اول، واجد صلاحیت عام هستند؛ به این معنا که در مسائل مدنی و کیفری، نظام

از ظاهر اصول قانون اساسی، مرز صلامیت دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری قابل تشفیص است اما رویه قضائی نگرش دقیق تری به آن داشته و مرزها را به گونه ای فنی تبیین کرده است.

قضائی عادی و در مسائل اداری، نظام قضائی اداری صلاحیت عام دارند مگر مواردی که به طور قانونی استثنا شده باشد. در سه مورد دیگر، مراجع مذکور تنها در مسائلی صلاحیت دارند که قانون تعیین نموده باشد. در وجود یا عدم وجود صلاحیت - بر خلاف نظام قضائی فرانسه - این گونه نیست که برای رفع اختلاف در صلاحیت، مراتب به مرجعی دیگر ارجاع شود بلکه هر مرجعی راجع به صلاحیت خود تصمیم قطعی غیر قابل اعتراض خواهد گرفت (۱۸). بنابراین، سیستم قضائی آلمان، در خصوص مسائل اداری تکلیف را کاملاً روشن کرده است و با برقراری نظام ویژه، محاکم قضائی عادی را در ورود به مسائل پیچیده آن آزاد نموده است.

در کشورهای تابع نظام حقوقی "کامن لو"، ترتیب دیگری حاکم است. عام بودن صلاحیت مراجع دادرسی، اصل تلقی شده و از جدایی مراجع اداری از مراجع قضائی اجتناب شده است.

کشور ژاپن که تبعیت از نظام حقوقی "رومی-ژرمنی" را مدتها (از اواخر قرن ۱۹ تا پایان جنگ جهانی دوم، سال ۱۹۴۵ م) تجربه کرده بود با تغییر سیاست قضائی، در تبعیت از نظام حقوقی آمریکا (از خانواده حقوقی "کامن لو")، تمامی مراجع اختصاصی را حذف کرده و تشکیلات قضائی خود را دارای صلاحیت عام نمود (۱۹). تا به این طریق هم به مسائل قضائی و هم به مسائل اداری یکجا و در یک دادگاه واحد رسیدگی کرده، از تشتت اجتناب نماید.

در کشور انگلستان، هیچ دادگاه عالی ویژه در اختلافاتی که یک طرف آن اداره باشد، وجود ندارد. بنابراین، تنها یک نظام قضائی در انگلیس شکل گرفته است. حتی پیشنهاد ایجاد یک شعبه اداری در داخل دادگاههای عالی عدالت، با مقاومت مواجه شد تا از به وجود آمدن یک حقوق اداری یا مرجع قضائی اداری خارج از تشکیلات قضائی عام - آن گونه که در اروپای غربی (خانواده حقوقی رومی-ژرمنی) دیده می شود - اجتناب گردد. با این وجود، از

اعتراضات خود را از آرای مراجع اداری شبه قضائی (یا واحدهای دولتی)، در دیوان عدالت اداری طرح نموده و تقاضای رسیدگی نمایند. حاصل چنین دوگانگی، اینست که به تبع خواهان نیز، صلاحیتها متغیر می شوند.

همان گونه که ملاحظه شد، مسائل بسیاری مرتبط با مراجع شبه قضائی اداری در نظام فعلی قضائی کشور، قابل تأمل و نیازمند بازنگری مجدد است؛ و چون تبعات جدایی یا وحدت نظام قضائی و اداری - از بُعد تشکیلات و صلاحیت - قابل پیش بینی است لذا، مناسب به نظر می رسد بعد از گذشت بیست سال از عمر نظام جدید قضائی کشور، مروری کلی به امر تشکیلات شده و نهادها و تبعات ویژه آن بررسی شود.

شایسته است که قانونگذار، تکلیف را در حق واحدهای دولتی روشن نماید. اگر رسیدگی در دیوان عدالت اداری را امتیازی - از حیث تمرکز تشکیلاتی و آشنایی آن با مسائل اداری کشور - تلقی نماییم در این صورت، مهم است که دولت را قانوناً منتفع از آن نموده یا همان گونه که اکنون براساس رویه قضائی جریان دارد، از دادخواهی نزد دیوان عدالت اداری به عنوان خواهان و معترض به آرای مراجع شبه قضائی که در دل خودش تشکیل داده است، محروم نموده و آن را به دادگاههای سراسر کشور که بعضاً فاقد اطلاعات کافی در مسائل اداری و تخصصی هستند، محول نماییم. به عبارت دیگر، حداقل در رابطه با این قبیل مسائل، از حکم ماده (۱۸۸) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ (۲۱)، استفاده شود و این امر تخصصی به مراجع تخصصی واگذار گردد.

از سویی دیگر، لازم به ذکر نیست که تشکیلاتی که در حال حاضر برای رسیدگی به مسائل اداری شکل گرفته اند، خارج از ضابطه و بسیار گسترده می باشند (دو یا سه درجه در درون ادارات و دو یا سه درجه در دادگستری یا دیوان عدالت اداری). امری که شیوه مناسبی در تشکیلات به نظر نمی رسد.

**غالب کشورهای تابع
نظام حقوقی "رومی -
ژرمنی"، به نتیجه هدایی
مراجع قضائی عادی با
مراجع قضائی اداری
رسیده اند و تشکیلات
قضائی خود را بر مبنای
تفکیک آن دو بنا
نموده اند.**

**دوگانگی نظام قضائی
پذیرفته شده است.
هدایی سلامت و
تشکیلات مراجع قضائی
عادی از مراجع قضائی
اداری در فرانسه،
امیث گستردگی و حقوقی
که برای هر یک به وجود
آمده، منحصراً به فرد
است.**

برای رسیدگی به شکایات و تظلمات از آرای دادگاههای شبه قضائی اداری نیست، و در مواردی نیز دادگاههای دادگستری صلاحیت تجدید نظر خواهی از آرای مراجع مزبور را دارند.

۴ - با ایجاد قاعده توسط دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، خواهان دولتی از شمول عبارت "مردم" در اصل (۱۷۳) قانون اساسی، خارج شده و تنها اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی می توانند شکایات و

سال ۱۹۸۱ م، یک لیست در دفتر سلطنتی وجود دارد، یعنی لیستی از دعاوی حقوق اداری که دادگاه عالی تنظیم کرده است. اخذ تصمیم در این دادگاه، بر عهده نه قاضی متخصص شعبه دادگاه ملکه است. همچنین تخصص محدودی در داخل دادگاه استیناف پدید آمده است (۲۰).

نتیجه:

همان گونه که ملاحظه شد، تولد و رشد مراجع اداری غیر قضائی در نظامهای حقوقی مختلف، شاید به لحاظ حجم وسیع فعالیتهای دولت و توسعه و گسترش امور تصدی حکومتها، امری اجتناب ناپذیر بوده است. در صورت قبول چنین واقعیتی، تنها اهمیتی که باید نمود، همانا تلاش در جهت سامان بخشی نظام قضائی است. نظامی که بتواند رابطه ای منسجم و متقن در تشکیلات عریض و طویل خود به وجود آورد. در سیستم حقوقی "رومی - ژرمنی"؛ مدتهاست که با پذیرش و تلقی ماهیت شبه قضائی داشتن مراجع اداری (به لحاظ اینکه آنها نیز با رعایت اصول حاکم بر امر قضا رای صادر می کنند)، تلاش در تنظیم سلسله مراتب مناسب برای آنان آغاز شده است. نظام حقوقی "کامن لو"، اگر چه هنوز با تردید به این واقعیت می نگرد، اما از قبول آثار آن گریزی نداشته است. در نظام حقوقی کشور ما، بحثها با آنچه در دو نظام حقوقی مذکور مطرح است، متفاوت بوده و شباهت چندانی به آن دو ندارد؛ که علت تفاوت را به طور اجمال در موارد چهارگانه زیر می توان جستجو نمود:

۱ - بصراحت اصل (۱۷۳) قانون اساسی؛ چون دیوان عدالت اداری، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می گردد لذا، از حریم قوه مجریه خارج است و شأن آن را نمی توان اداری دانست.

۲ - دیوان عدالت اداری، مرجعی است قضائی که می توان آن را به موجب قانون عادی، در رأس مراجع یا دادگاههای شبه قضائی اداری قرار داد.

۳ - دیوان عدالت اداری، تنها مرجع صالح

پی نوشتها:

- ۱- اصل ۱۳۳ قانون اساسی.
- ۲- اصل ۶۱ قانون اساسی.
- ۳- اکبر زرین قلم، بحثی در باب دیوان عدالت اداری، فصلنامه مطالعات حقوقی و قضائی، ۱۱ و ۱۲ پاییز و زمستان ۱۳۶۶، ص ۶۱.
- ۴- مثالا در این خصوص متعدد است مراجعه شود به: دکتر عباس زراعت و سید احمد باختر، حقوق برای همه - جلد اول - آشنایی با ۵۰ مرجع رسیدگی و حل اختلاف اداری، نشر فیض، ۱۳۷۶.
- ۵- مراجعه شود به همان مرجع قبل.
- ۶- به موجب ماده (۱۵۸) قانون کار، هیأت تشخیص از افراد ذیل تشکیل می شود: یک نفر نماینده وزارت کار و امور اجتماعی، یک نفر نماینده کارگران به انتخاب کانون هماهنگی شوراهای اسلامی کار استان و یک نفر نماینده مدیران صنایع به انتخاب کانون انجمنهای صنفی کارفرمایان استان در صورت لزوم...
- ۷- به موجب ماده (۱۶۰) قانون کار، هیأت حل اختلاف استان از سه نفر نماینده کارگران به انتخاب کانون هماهنگی شوراهای اسلامی کار استان یا کانون انجمنهای صنفی کارگران و یا مجمع نمایندگان کارگران واحدهای منطقه و سه نفر نماینده کارفرمایان به انتخاب مدیران واحدهای منطقه و سه نفر نماینده دولت (مدیر کل کار و امور اجتماعی، فرماندار و رئیس دادگستری محل و یا نمایندگان آنها) برای مدت دو سال تشکیل می شود.
- ۸- برای اطلاع از چگونگی تشکیل جلسات و نحوه رسیدگی هیأت حل اختلاف مراجعه شود به آیین نامه مربوطه مصوب ۱۳۶۹ شورای عالی کار.
- ۹- این قانون در تاریخ ۱۳۷۰/۲/۱۷ به تصویب رسیده است، ضمناً مراجعه شود به آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۰/۷/۱۷ با اصلاحات بعدی.
- ۱۰- توضیح اینکه در تبصره ۲ ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری، محدوده نظارتی و نقض و ابرام آن از نگاه دیگری نیز تبیین شده است. به این معنی که این دیوان نه برای آرای مراجع قضائی بلکه برای آرای مراجع اداری است. مطابق تبصره مذکور تصمیمات و آرای دادگاهها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و ارتش، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی باشد.
- ۱۱- بر مبنای بند یکم نظریه شماره ۶۳۱/۷ مورخ ۱۳۷۷/۳/۳ اداره حقوقی؛ «با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و صلاحیت دیوان مذکور، مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص به رأی نظام پزشکی که در تبصره ۳ ماده ۲۶ قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴ ذکر شده است، دیوان عدالت اداری است و منظور از رأی نظام پزشکی، رأی هیأت عالی انتظامی نظام پزشکی است.»

- ۱۲- رأی وحدت رویه شماره ه - ۱۹/۶۵ مورخ ۱۳۶۵/۹/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- ۱۳- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (در رسیدگی به اعلام تعارض آرای صادره از شعب اول، دوم، ششم و سیزدهم دیوان از سوی رئیس شعبه ششم و سیزدهم و دفتر حقوقی وزارت مسکن و شهرسازی) مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ شماره ۴۶/۶۳/۵.
- ۱۴- به موجب ماده (۳) قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۸/۲/۱ مجلس شورای اسلامی "به منظور تجدیدنظر در آرای شعب بدوی دیوان تعداد پنج شعبه تجدید نظر، که هر شعبه مرکب از یک رئیس و دو مستشار است تشکیل می گردد. ازدیاد شعب تجدیدنظر به پیشنهاد رئیس کل دیوان و تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد بود. رئیس کل دیوان رئیس شعبه اول تجدید نظر نیز می باشد..." و ایضا مطابق ماده (۴) قانون مذکور "هر گاه در موارد مشابه، آراء متناقض از شعب بدوی یا تجدیدنظر دیوان صادر شود رئیس کل مکلف است به محض اطلاع، موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید..."
- ۱۵- مطابق رأی وحدت رویه فوق الذکر؛ «حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که براساس اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده در ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ معین و مشخص شده و مبتنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها است، و به صراحت مواد (۳ و ۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ و تبصره ذیل ماده (۵) قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۹ و قانون ملی شدن بانکها و نحوه اداره امور بانکها و متمم آن مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران؛ بانک ملی، شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به رأی صادره از هیاتهای حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده (۱۵۹) قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹، قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست...»
- ۱۶- مطابق رأی فوق الذکر؛ «نظر به اینکه در اصل (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی کلمه "مردم"، واحدهای دولتی از شمول "مردم" خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می شود. و مستفاد از بند "یک" ماده (۱۱) دیوان نیز، اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می شود و مستفاد از بند "یک" ماده (۱۱) دیوان نیز، اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می باشند. علی هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد

قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی باشد...
۱۷- ر.ک.
Dany COHEN. La Cour de cassation et la separation des autorites administrative et judiciaire, collection droit civil. economica, 1987.
۱۸- ر.ک.

Michel FROMONT. Grand systemes de droit etrangers. 2eme ed. 1994 pl8.
19- qui existaient anterieurement" (Shigemitsu DANDO, comparee, 1989, P. 209.
Societe de legislation autres juridictions francais de droit compare, d'exception LaCour supreme du Japon, in. Etudes de droit japonais, Centre cour d'appel finale de tous les proces, y compris les affaires administratives, et on aboli la Cour administrative, les tribunaux militaires et toutes les *Alors que l'ancien systems s'inspirait du droit francais, le nouveau system subissait fortement du droit american. La cour supreme fut instauree comme

- ۲۰- رنه داوید و کامی ژوفره اسپینوزی، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه و تلخیص دکتر سید حسین صفائی، نشر دادگستری، چاپ دوم، ۱۳۷۸، ص ۲۱۲.
- ۲۱- به موجب ماده (۱۸۸) قانون فوق الذکر؛ «قوة قضائیه موظف است به منظور ارتقای کیفی و افزایش کارایی محاکم نسبت به تخصصی کردن آنها بر حسب حجم عملیات، نیازهای منطقه ای و تخصص و تجارب قضات اقدام کند. چگونگی و نحوه اجرای این ماده براساس دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری به تصویب رئیس قوه قضائیه می رسد.»

دیوان عدالت اداری، تنها مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات و تظلمات از آرای دادگاههای شبه قضائی اداری نیست. و در مواردی نیز دادگاههای دادگستری سلامت رسیدگی نظرخواهی از آرای مراجع مزبور را دارند