

ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری

محمد امامی*

مهستی سلیمانی**

چکیده

ارائه ضوابطی جهت «تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری»، با هدف شفاف‌سازی حوزه صلاحیت این مرجع، کاری لازم و مفید است. قوانین، نظریه‌های حقوق دانان و آرای دیوان عدالت اداری، از جمله منابعی هستند که در این جهت می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند. پژوهش حاضر، با بررسی این منابع به تبیین ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری پرداخته و سعی در ارائه ضابطه مطلوب در این باره سعی و تلاش کرده است.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، صلاحیت، ضوابط تشخیص، رویه‌ی قضایی،
دکترین.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول)

Vr_emami27@yahoo.com

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز

۱. درآمد

دیوان عدالت اداری، از جمله نهادهای اساسی است که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، زیر نظر قوه قضاییه رسیدگی به دعاوی مردم، علیه تصمیمات و اقدامات واحدها، مأموران دولتی و احقاق حقوق آن‌ها را برعهده دارد. یکی از مسائل مهم و پرمناقشه در این زمینه، به محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری در برابر محاکم عمومی دادگستری مربوط است. با وجود تفکیکی که در نظام قضایی ما میان دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری وجود دارد، شناسایی ضوابطی که بر اساس آن، قضات دیوان به تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان بپردازند، از اهمیت زیادی برخوردار است. شناسایی و معرفی این ضوابط، بر شفافیت حوزه صلاحیت این مراجع می‌افزاید و از تعرض و تجاوز هر یک از این مراجع به محدوده صلاحیت دیگری مانع خواهد شد.

مفاد اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۱۳ و ۱۹ قانون سابق)؛ در باب دعاوی قابل طرح در دیوان، به طور واضح و شفاف تنظیم نشده است. علاوه بر این، در زمینه نوع صلاحیت دیوان عدالت اداری در مقابل صلاحیت محاکم عمومی دادگستری، اختلاف نظر وجود دارد که این، تبعاً موجب اختلاف نظر دکتترین حقوقی، در معرفی دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری شده است. از سوی دیگر، رویه قضایی در چنین فضای مبهم و متشتتی در حال شکل‌گیری بوده است. به دلیل تأثیرپذیری آرای قضایی از استنباط قضات از قوانین و نیز از نظریه‌های حقوق‌دانان، بدیهی است ابهام و تشتت موجود در حوزه قانون و دکتترین، به آرای قضات نیز راه پیدا کند و طبیعتاً تعارض میان آرای قضات دیوان را نیز شاهد باشیم. اما از آن جا که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قانوناً به ایجاد وحدت رویه و حل تعارضات ملزم است؛ رویه‌ی سی ساله دیوان عدالت اداری، مطمئناً باید قدمی برای حل این تعارضات برداشته و رویه‌ی واحدی را حاکم ساخته باشد. البته ایجاد رویه قضایی واحد، لزوماً به این معنا نیست که آن رویه فاقد ایراد و اشکال است.

با لحاظ چنین شرایطی، شناسایی ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان، مستلزم آن است که به طور جامع در رابطه با اشارات قانون، دکتترین مطرح شده و نیز رویه قضایی موجود در باب دعاوی قابل طرح در دیوان، پژوهشی صورت گیرد؛ پژوهشی که در خلال آن، محدودیت‌ها و ظرفیت‌های قانونی تبیین گردد؛ مباحث

مطرح شده در دکترین بررسی و نقد شود؛ رویه‌ی اتخاذ شده در آرای قضایی دیوان عدالت اداری کشف گردد و نهایتاً به شناسایی ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری منجر شود. پژوهش حاضر، با در نظر گرفتن این هدف، به مطالعه‌ی ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری از منظر قانون، دکترین و رویه‌ی قضایی می‌پردازد.

۲. ضوابط تشخیص از منظر قانون

قانون، منبع مهم و اولیه برای کشف ضوابط است. ما نیز در ابتدا به بیان ضوابط از منظر قانون می‌پردازیم. متأسفانه، قانون، در حد انتظار، درباره‌ی صلاحیت دیوان بیانی روشن و شفاف ندارد؛ به گونه‌ای که موجب سرگردانی و استنباط‌های متعارض شده است که در ذیل به اجمالی از آن اشاره می‌کنیم:

بر اساس اصول ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی، در مورد نوع صلاحیت دیوان، دو دیدگاه وجود دارد: گروهی اصل ۱۵۹ را به دادگاه‌های دادگستری ناظر دانسته و عنوان می‌کنند از این اصل، صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری قابل استنباط است. لذا صلاحیت دیوان عدالت اداری که در اصل ۱۷۳ به طور مجزا ذکر شده است؛ در برابر صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری قرار داشته و صلاحیتی خاص است.^۱ در مقابل، برخی دیوان عدالت اداری را از مصادیق دادگاه‌های دادگستری محسوب کرده و اصل ۱۵۹ را به کل نظام دادگستری ناظر می‌دانند. لذا دیوان عدالت اداری را در کنار محاکم حقوقی و کیفری، به عنوان مرجعی با صلاحیت عام در صنف خود، یعنی صنف اداری تلقی می‌کنند.^۲ بدیهی است عام یا خاص دانستن صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به دعاوی مطروح شده در آن، بر محدوده‌ی صلاحیت دیوان و ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در آن اثرگذار است.

در مورد اصل ۱۷۳ نیز، بعضی بر این باورند که صلاحیت دیوان عدالت اداری در اصل مذکور غیرقابل خدشه است و لذا قانون‌گذار در رابطه با دیوان، باید در چارچوب این اصل به قانون‌گذاری بپردازد. اما برخی دیگر معتقدند بنا به صلاحیتی که قانون اساسی در قسمت اخیر اصل ۱۷۳ در تعیین حدود اختیارات و همچنین

^۱. صدرالحافظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲، ص ۹۹. و بهشتی، محمدجواد و نادر مردانی، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۶، ص ۲۵۰

^۲. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، دراک، چاپ هفتم، ۱۳۸۴، ص ۳۸۴

قسمت اخیر اصل ۱۵۹ در تشکیل و تعیین صلاحیت دادگاه‌های دادگستری - که دیوان عدالت جزئی از آن است - برعهده‌ی قانون‌گذار عادی گذاشته است؛ قانون‌گذار عادی می‌تواند فراتر از صلاحیت تعیین شده در قانون اساسی، برای دیوان عدالت اداری تعیین صلاحیت کند؛ هرچند به رعایت حداقل صلاحیت تعیین شده در قانون اساسی برای دیوان ملزم است^۱. این دو دیدگاه متفاوت راجع به نوع صلاحیت دیوان و حدود اختیار قانون‌گذار در تعیین محدوده‌ی صلاحیت دیوان، موجب ارائه‌ی ضوابط متفاوت، البته با استفاده از اصول و مواد قانونی واحد شده است.

اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری (ماده‌ی ۱۳ و ۱۹ قانون سابق) در مورد صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشند. هرچند این اصول و مواد قانونی تا حدودی حوزه‌ی صلاحیت دیوان را مشخص نموده‌اند؛ برای تشخیص دعاوی قابل طرح در حوزه‌ی صلاحیت دیوان ضابطه‌ی شفاف و روشنی ارائه نکرده‌اند.

در مورد شخصیت خواهان، در اصل ۱۷۳ از واژه‌ی «مردم» و در اصل ۱۷۰ که در زمینه‌ی با شکایت از تصمیمات عام‌الشمول است؛ از واژه‌ی «هر کس» استفاده شده است. اما بهتر بود به جای واژه‌های مذکور، به ترتیب از عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی» و واژه‌ی «هر شخص» استفاده می‌شد. این نحو تقنین موجب شده است دکترین حقوقی در بیان مصادیق مفاهیم مردم و هر کس، به اختلاف دچار شود. عده‌ای واژه‌های مردم و هر کس را تنها به اشخاص حقوق خصوصی ناظر می‌دانند^۲ و عده‌ای تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی؛ اعم از خصوصی یا عمومی را مشمول واژه‌ی هرکس قلمداد می‌کنند.^۳

در قانون دیوان، استعمال اصطلاحات حقوقی در معرفی شخصیت خواهان رعایت شده است. در مواد ۱۰ و ۱۲، عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» استعمال شده است. در مورد ماده ۱۲، عموماً اعتقاد بر این است که اشخاص حقیقی و حقوقی، شامل تمامی اشخاص، اعم از عمومی و خصوصی است و قانون‌گذار در مواد مذکور، منظور از واژه‌ی هر کس در اصل ۱۷۰ را روشن نموده است. بنابراین، تمامی اشخاص، اعم از عمومی و خصوصی، حق طرح شکایت نسبت به تصمیمات عام‌الشمول اداری را

۱. سلیمانی، مهستی، ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۰، ص ۵۷

۲. صدرالحافظی، سیدنصرالله، منبع پیشین، ص ۱۱۰

۳. صدرالحافظی، سیدنصرالله، ص ۱۰۷

دارند؛ اما در تفسیر عبارت مذکور در ماده‌ی ۱۰ قانون دیوان، به دلیل وجود واژه‌ی مردم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، اختلاف نظر ایجاد شده است. گروهی بر این عقیده‌اند که اشخاص حقیقی و حقوقی در ماده‌ی ۱۰ را باید با توجه به واژه‌ی مردم در اصل ۱۷۳ تفسیر کرد. لذا باید مصادیق آن را به اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی محدود دانست؛ اما بعضی دیگر معتقدند که قانون‌گذار، بنا به صلاحیتی که به موجب اصل ۱۵۹ در تعیین صلاحیت دادگاه‌ها داشته است، همچنین قسمت آخر اصل ۱۷۳ که تعیین حدود اختیارات را به قانون عادی سپرده است؛ حوزه‌ی شخصیت خواهان در دیوان را توسعه داده است. بنابراین، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی، از حق طرح دعوا در دیوان عدالت اداری برخوردارند.^۱

در مورد شخصیت خوانده در اصل ۱۷۳، از عبارات واحدهای دولتی و مأمورین دولتی، استفاده شده است. همچنین مقرر شده است از آیین‌نامه‌های دولتی می‌توان در دیوان شکایت کرد. لذا می‌توان این‌گونه برداشت کرد که در این مورد، مقامات صادرکننده آیین‌نامه در دیوان عدالت، در جایگاه خوانده قرار می‌گیرند.

در اصل ۱۷۰، از شخصیت خوانده نامی برده نشده است؛ اما مقرر شده است قضات مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که با قوانین و مقررات اسلامی مخالف یا از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه خارج است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان بخواهد. از آن جا که در تصویب آیین‌نامه‌های خلاف قانون، از عبارت «خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه» استفاده شده است؛ عده‌ای اظهار می‌کنند تنها از کسانی می‌توان در دیوان شکایت کرد که به قوه‌ی مجریه منتسب باشند؛ زیرا شرط شکایت، خارج بودن از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است. علاوه بر این، واژه‌ی «دولتی»، در عبارات واحد دولتی یا آیین‌نامه‌ی دولتی، ظهور در قوه‌ی مجریه دارد. همچنین صلاحیت خاص و محدود دیوان موجب می‌شود محدوده‌ی صلاحیت دیوان را به طور محدود تفسیر کنیم و آن را به قوه‌ی مجریه محدود بدانیم. نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان که به قرینه‌ی قوه‌ی مجریه در اصل ۱۷۰، منظور از دولت را در اصل ۱۷۰، قوه‌ی مجریه دانسته، از مستندات دیگر این گروه است.^۲

اما بعضی دیگر، معتقدند که اولاً، اصل ۱۷۰، در مقام بیان صلاحیت دیوان نیست و برای تبیین صلاحیت دیوان باید به اصل ۱۷۳ رجوع کرد؛ ثانیاً، طبق اصل ۱۷۰،

^۱ صدرالحافظی، سید نصرالله، منبع پیشین، صص ۱۰۷-۱۱۰ و سلیمانی، مهستی، منبع پیشین، ص ۸۵

^۲ صدرالحافظی، سید نصرالله، همان، صص ۱۳۷-۱۳۸

شکایت از «این گونه مقررات» در صلاحیت دیوان قرار داده شده است؛ نه لزوماً مقررات خارج از حدود قوهی مجریه؛ ثالثاً، از سایر تصمیمات اداری خلاف قانون یا شرع نیز می‌توان در دیوان شکایت کرد و خروج از حدود اختیارات قوهی مجریه، یکی از مصادیق رسیدگی در دیوان است؛ رابعاً، نظریه‌ی تفسیری مذکور، واژه‌ی دولت را در اصل ۱۷۰ تبیین و به قرینه‌ی قوهی مجریه، واژه‌ی دولت را در این اصل، به قوهی مجریه تفسیر کرده است. لذا تفسیر مزبور نباید به اصل ۱۷۳ که چنین قرینه‌ای در آن وجود ندارد، سرایت داده شود.^۱ علاوه بر این، طبق ماده‌ی ۱۰ قانون دیوان، واحدهای دولتی، اعم است از وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تامین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و نهادهای وابسته به آن‌ها. در ماده‌ی ۱۲ نیز صراحتاً از مؤسسات عمومی غیردولتی نام برده شده است. بر همین اساس، می‌توان گفت ذکر برخی سازمان‌های مستقل از قوهی مجریه، نظیر شهرداری‌ها یا برخی نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی که لزوماً به قوهی مجریه وابسته نیستند، در بیان مصادیق واحد دولتی؛ حاکی از صلاحیت دیوان نسبت به نهادهای خارج از قوهی مجریه است. بر این اساس، گفته می‌شود که دولت، مفهوم گسترده‌ای دارد که تمام واحدهای اجرایی حکومتی را شامل می‌شود و به قوهی مجریه محدود نیست.

در زمینه ماهیت و موضوع دعاوی نیز، قانون اساسی از شفافیت لازم برخوردار نیست. اصل ۱۷۳، آیین‌نامه‌های دولتی را به عنوان تصمیم قابل شکایت معرفی کرده است که تنها مصداقی از تصمیم اداری است. بیان یک مصداق در این مقرر، که در مقام بیان صلاحیت یک مرجع است، مناسب به نظر نمی‌رسد. این اصل، همچنین بر احقاق حق شاکیان واحدها، مأمورین و آیین‌نامه‌های دولتی در دیوان تأکید کرده است. این مقرر با توجه به کلیت این عبارات، برای تشخیص دعاوی قابل طرح به لحاظ

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، جلد ۱، میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۱۷۴؛ استوار سنگری، کوروش، مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، دانشگاه آزاد اسلامی (الف)، چاپ اول، ۱۳۸۸، صص ۲۷۷-۲۷۹؛ نعیمی، عمران، صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۲۳۹ و شریعت باقری، محمد جواد، یک دیوان عدالت اداری دیگر، در دیوان عدالت اداری، بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه مرکز پژوهش استراتژیک، شماره ۱، ۱۳۸۸، ص ۱۶

ماهوی و موضوعی ضابطه مشخصی به دست نمی‌دهد. این امر موجب شده است عده‌ای دیوان را در تمامی دعاوی علیه دولت، صالح بدانند.

اصل ۱۷۳، از یک طرف به مصادیق تصمیمات اداری، یعنی آیین‌نامه و تصویب نامه پرداخته و از طرف دیگر، جهات رسیدگی در دیوان را که خلاف قانون بودن، خلاف شرع بودن و خارج شدن از حدود اختیارات است؛ مورد اشاره قرار داده است که هرچند شفافیت بیش تری نسبت به اصل ۱۷۳ در مورد ماهیت رسیدگی شفافیت بیشتری دارد؛ از آن جا که به رسیدگی به تصمیمات عام الشمول محدود است و بیان مصداقی دارد؛ صلاحیت ماهوی را کاملاً روشن نمی‌نماید.

از ماده‌ی ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، این گونه بر می‌آید که می‌توان از تصمیمات و اقدامات مأمورین و واحدها و آرای مراجع شبه قضایی در صورت مخالفت با قانون و تصمیمات استخدامی، به استناد تضييع حقوق استخدامی شکایت کرد. از ماده‌ی ۱۲ آن قانون نیز چنین برداشت می‌شود که می‌توان از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و موسسات عمومی غیردولتی، از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون شکایت کرد. بر اساس ماده‌ی ۱۲ که در واقع توضیحی بر احقاق حق در اصل ۱۷۳ است، مقرر شده که تقاضای احقاق حقوق تضييع شده‌ی اشخاص در صورتی در دیوان قابل طرح است که تصمیمات، اقدامات و مقررات از حیث خلاف قانون بودن، عدم صلاحیت مرجع مربوط، تجاوز و سوء استفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و خودداری در اجرای وظایف؛ موجب تضييع حقوق اشخاص شده باشد. بنابراین، هر نوع تضييع حق توسط دولت، در دیوان قابل شکایت نیست.

البته در خصوص حدود صلاحیت دیوان در زمینه احقاق حق، اختلاف نظر وجود دارد. عده‌ای دیوان را تا احقاق حق کامل دارای صلاحیت دانسته و ماده‌ی ۱۱ قانون دیوان و تبصره‌ی ماده‌ی ۱۰ و اطلاق واژه‌ی «احقاق حق» را دلیلی بر ادعای خود می‌دانند. گروهی دیگر صلاحیت دیوان را به رسیدگی به ادعای تخطی از قانون، شرع و حدود صلاحیت و دیگر جهات رسیدگی ذکر شده در ماده‌ی ۱۲ محدود دانسته و دیوان را فراتر از آن، دارای صلاحیت نمی‌دانند. این گروه تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳ را که صلاحیت دیوان را به تصدیق خسارت محدود دانسته و همچنین صلاحیت خاص دیوان و صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری را دلیلی بر درستی ادعای خود عنوان می‌کنند.^۱

^۱. صدرالحافظی، سیدنصرالله، منبع پیشین، صص ۱۹۴-۱۹۷.

البته در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰ قانون جدید^۱، «عبارت تصدیق خسارت به صدور رأی در دیوان» بر «وقوع تخلف» تغییر یافته است. ولی با وجود عبارت اول تبصره، که تعیین میزان خسارت را با دادگاه عمومی دانسته، این اختلاف همچنان باقی است. و هر یک از دو گروه، می‌توانند به استدلال‌ات پیشین خود تکیه کنند.

می‌توان گفت اصول و مواد قانونی، در تشخیص دعوی قابل طرح ضوابط مشخص و شفافی ارائه نکرده‌اند. مقررهای مذکور، با استفاده از بیان مصداقی، کلی-گویی و اشارات متعارض و در مواردی سکوت، موجب ابهام در حوزه‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری شده‌اند. این امر، زمینه را برای اظهار نظرهای بعضاً متعارض در زمینه‌ی دعوی قابل طرح در دیوان و ضوابط تشخیص آن، فراهم کرده است.

۳. ضوابط ارائه شده از سوی دکترین

تحقیقات صورت گرفته راجع به صلاحیت دیوان، عموماً حول سه محور خواهان، خواننده و موضوع صورت گرفته و در هر یک از این سه حوزه نظریات گوناگونی ارائه شده است. از این رو، در این قبیل تحقیقات به ارتباط میان نظریات مطرح شده در هر یک از این سه جنبه از دعوی، توجهی نشده است. بررسی و پژوهش در منابع، ما را به این امر رهنمون گشت که بین نظریه‌های حقوقدانان راجع به نوع صلاحیت دیوان و ضوابط مطرح شده در هر یک از سه جنبه‌ی دعوی؛ ارتباط معنا داری وجود دارد. لذا ابتدا با تبیین نظریات مطرح شده از سوی دکترین راجع به نوع صلاحیت دیوان؛ با توجه به مبنای فکری و نوع استدلال‌ات و مستندات به کار رفته در ارائه‌ی ضوابط، هر یک از آن‌ها را بر یکی از نظریه‌هایی که در باب نوع صلاحیت دیوان ارائه شده است؛ مبتنی یافتیم.

این توضیح ابتدایی لازم است در مطالعات آیین دادرسی برای صلاحیت ذاتی، سه جهت صنف و نوع و درجه ذکر شود؛ در یک رویکرد، پس از پذیرش وجود سه صنف مدنی، کیفری و اداری در نظام تقسیم صلاحیت، نوع دادگاه از لحاظ عمومی یا اختصاصی بودن در هر صنف مطرح می‌شود و به تبع سه صنف مذکور، سه نوع مرجع عمومی و سه دسته مرجع اختصاصی در نظر گرفته می‌شود^۲. به عبارتی، در

^۱ تعیین میزان خسارات وارده شده از ناحیه‌ی مؤسسات و اشخاص مذکور در بند ۱ و ۲ این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است»

^۲ جهت اطلاعات بیشتر رک: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، دراک، چاپ هفتم، ۱۳۸۴، صص ۳۸۶-۳۸۹، متین دفتری، احمد، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، جلد ۱، چاپ سوم، ۱۳۴۰، صص ۴۱۶ و واحدی، قدرت‌الله، آیین دادرسی مدنی، نشر میزان، چاپ چهارم، ۱۳۸۴، صص ۳۳۴

این رویکرد، نوع دادگاه در هر صنف مشخص می‌شود و به این اعتبار، در هر صنف، یک مرجع با صلاحیت عام وجود دارد و دیگر مراجع، استثنایی یا اختصاصی هستند. پس، به اعتبار سه صنف اداری، مدنی و کیفری ما سه مرجع عمومی داریم: (۱) دادگاه های عمومی حقوقی در صنف دادگاه‌های مدنی؛ (۲) دادگاه‌های عمومی جزایی در صنف دادگاه‌های کیفری (۳) دیوان عدالت اداری در صنف دادگاه‌های اداری. هر یک از این سه مرجع در حیطه‌ی صلاحیت خود، دارای مرجعیت عام هستند؛ یعنی حق رسیدگی به تمام دعاوی در حوزه‌ی خود (مدنی، کیفری و اداری) دارند؛ مگر مواردی که طبق قانون استثنا شده و در صلاحیت مرجع دیگر قرار گرفته باشد.

اما در رویکرد دیگر، مراجع رسیدگی را به اعتبار صنف، به دادگاه‌های حقوقی و جزایی و نیز به مرجع قضایی دادگستری و غیر دادگستری تقسیم می‌کنند. همچنین در تقسیم دادگاه‌ها، به لحاظ نوع که شامل مراجع عمومی و اختصاصی می‌شود؛ این رویکرد، بدون توجه به صنف دادگاه‌ها، کلیه‌ی مراجع رسیدگی کننده را به دو دسته-ی عمومی و اختصاصی تقسیم کرده و دیوان عدالت اداری را در دسته‌ی مراجع اختصاصی قرار می‌دهد.^۱ در واقع، در این رویکرد، تقسیم دادگاه به عمومی و اختصاصی، ذیل صنف پذیرفته نشده است؛ بلکه مستقل از صنف، کلیه‌ی محاکم، اعم از دادگستری و غیر دادگستری، به دو نوع عمومی و اختصاصی (استثنایی) تقسیم شده و از میان تمامی محاکم، تنها دادگاه‌های عمومی حقوقی و دادگاه عمومی جزایی دارای صلاحیت از نوع عام دانسته شده‌اند و صلاحیت مراجع دیگر، از جمله دیوان عدالت اداری، صلاحیتی خاص و استثنایی معرفی می‌شود.

در ادامه به طور خلاصه، سه دیدگاهی که متأثر از دو رویکرد مذکور بوده و در آن‌ها، درباره‌ی نوع صلاحیت دیوان و ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح ارائه گردیده، آورده شده است.

۱-۳. دیدگاه نظریه‌ی صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری

از دیدگاه قائلین به این نظریه، دیوان عدالت اداری، دارای صلاحیت خاص و استثنایی در برابر محاکم عمومی دادگستری است. در دسته‌بندی دادگاه‌ها به عمومی و اختصاصی، محاکم عمومی حقوقی و جزایی در زمره‌ی دادگاه‌های با صلاحیت عام قرار دارند و بقیه‌ی مراجع، از جمله دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت خاص بوده

^۱. جهت اطلاع بیشتر رک: بهشتی، محمد جواد و مردانی، نادر، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۶، ص ۲۴۹

و از مراجع اختصاصی محسوب می‌شوند. بنا به همین صلاحیت خاص، دیوان عدالت اداری، تنها در دعاوی‌ای که قانون‌گذار صراحتاً در صلاحیت این مرجع قرار داده باشد؛ دارای صلاحیت است.

این محدودنگری به حوزه‌ی صلاحیت دیوان، موجب شده است که ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان، با تفسیر بسیار مضیقی از قانون ارائه شود. بر اساس این نگاه حداقلی، خصوصی بودن شخصیت خواهان، محدود بودن شخصیت خواننده به قوه مجریه و محصور بودن دیوان در رسیدگی به دعاوی با موضوعیت تخطی از قواعد حقوق عمومی به عنوان سه ضابطه در تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان ارائه می‌شود.

با این توضیح که جایگاه خواهان در دیوان عدالت اداری، به دلیل صراحت اصل ۱۷۳ مختص مردم است. بنابراین، خصوصی بودن شخصیت خواهان، به عنوان ضابطه‌ای برای تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، باید مورد توجه باشد، که بر اساس آن، تنها اشخاص حقوق خصوصی حق طرح دعوا در دیوان دارند و در صورتی که دادخواستی از سوی اشخاص حقوق عمومی مطرح شود، به دلیل عدم رعایت این ضابطه رد خواهد شد. تنها استثنا بر این ضابطه، البته از نظر گروهی از قائلین به این نظر، در خصوص تصمیمات عام‌الشمول است که با توجه به نص اصل ۱۷۰، امکان اقامه‌ی دعوا برای اشخاص حقوق عمومی شناخته شده است.^۱

جایگاه خواننده در دیوان نیز به دلیل همان نگاه حداقلی به قوه مجریه محدود است؛ زیرا دولت در اصول قانون اساسی و مواد قانون دیوان، بنا به صلاحیت خاص دیوان، باید به نحو مضیق تفسیر شود و ذکر قوه مجریه در اصل ۱۷۰ قرینه‌ای برای اثبات این محدودیت است. بنابراین، شکایات علیه واحدهای خصوصی و غیردولتی، همچنین نهادهای وابسته به دیگر قوا، در دیوان عدالت اداری امکان پذیر نیست، مگر این که قانون صراحتاً شکایت علیه آن را در صلاحیت دیوان قرار داده باشد. ملاک ارائه شده برای شخصیت خواننده در این رویکرد، معیاری سازمانی است که به قوه مجریه وابسته است. عدم چنین مشخصه‌ای نشان از عدم صلاحیت دیوان خواهد داشت.^۲

در باب موضوع و ماهیت دعوا نیز این رویکرد صلاحیت دیوان را به رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی منحصر می‌داند. اصول و قواعد حقوق عمومی،

^۱. صدرالحافظی، سیدنصرالله، همان، صص ۱۱۰-۱۱۴

^۲. صدرالحافظی، سیدنصرالله، همان، ص ۱۳۸

از یک طرف قوانین نوشته شده‌ی حقوق عمومی را شامل می‌شوند و از طرف دیگر، اصول حقوقی نانوشته و عرف اداری را. اگر تصمیم اداری با خلاف قانون اساسی، قانون عادی، شرع، اصول کلی حقوق عمومی (نظیر اصل استمرار، اصل انطباق، اصل تساوی، اصل رعایت سلسله مراتب هنجارها و...) مخالف باشد؛ قاعده‌ی حقوق عمومی نقض شده و دیوان در رسیدگی به آن صالح است. از منظر این رویکرد، دیوان عدالت اداری صرفاً در حیطه‌ی تخطی از وظایف و اختیاراتی که بر حسب قانون برای واحد مربوط تعریف شده، صلاحیت دارد و دعاوی مدنی، حتی اگر ناشی از تخطی اداره از قواعد حقوق عمومی باشند؛ در صلاحیت دیوان قرار ندارد.^۱

در واقع بر اساس ضوابط ارائه شده در این نظریه، تنها اشخاص حقوق خصوصی نسبت به تخطی از قواعد حقوق عمومی به طرفیت نهادهای وابسته به قوه‌ی مجریه می‌توانند در دیوان شکایت کنند و در صورت عدم رعایت هر یک از این ضوابط، دعوی مطرح شده رد خواهد شد. این رویکرد به ضوابط شخصی (مبتنی بر شخصیت خواهان و خواننده) و ضابطه‌ی ماهوی در کنار هم، برای تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عقیده دارد. اما محدودنگری و تفسیر مضیق قوانین از سوی قائلین به این نظر، موجب شده است که صلاحیت دیوان، بسیار تنگ و محدود فرض شود. به استناد اساس این نظریه که خاص دانستن صلاحیت دیوان است، باید این نکته را نیز بیان کرد که هر جا در صلاحیت دیوان عدالت اداری شک و شبهه‌ای پیش آید، بنا به صلاحیت عام مراجع عمومی دادگستری و صلاحیت خاص دیوان عدالت، به صلاحیت محاکم عمومی رأی داده می‌شود.

۲-۳. دیدگاه نظریه‌ی صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در کلیه‌ی دعاوی علیه دولت

این نظریه، به صلاحیت عام دیوان عدالت اداری قائل است و این مرجع را در برابر محاکم عمومی حقوقی و جزایی، دارای صلاحیت عام می‌داند. بدیهی است عام دانستن صلاحیت دیوان، موجب تفسیری موسع از قوانین خواهد شد. اما ضابطه‌ای که از منظر این رویکرد ملاک تفکیک بین مراجع عمومی حقوقی و دیوان عدالت اداری معرفی می‌شود؛ ضابطه‌ای بر اساس شخصیت طرف دعوا (خواننده) است؛ به این معنا که در این رویکرد، کلیه‌ی دعاوی علیه دولت، اعم از مدنی و اداری، در دیوان و دعاوی علیه اشخاص خصوصی، در محاکم عمومی حقوقی باید اقامه شود.

^۱. صدرالحافظی، سیدنصرالله، همان، ص ۱۶۰

بنابراین، از منظر این رویکرد، دولتی بودن شخصیت خواننده، آن هم به معنای وسیع کلمه، تنها شرط پذیرش دعوا است. به این ترتیب، تنها ضابطه‌ی تشخیص نیز **ضابطه‌ی شخصی مبتنی بر عمومی بودن شخصیت خواننده** است؛ یعنی برای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، کافی است طرف دعوا دولت باشد و شخصیت عمومی یا خصوصی خواهان و موضوع دعوا اهمیتی ندارد و دیوان صلاحیت دارد به تمامی دعاوی علیه دولت رسیدگی کند.^۱ عام دانستن صلاحیت دیوان در تمامی دعاوی علیه دولت، حتی دعاوی مدنی که در صلاحیت عام دادگاه‌های حقوقی است؛ ایراد اساسی وارد بر این رویکرد است که طبعاً پذیرش این رویکرد را مشکل می‌کند؛ چرا که صلاحیت عام در دعاوی مدنی با محاکم عمومی حقوقی است.

۳-۳ دیدگاه نظریه‌ی صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در تخطی از قواعد حقوق عمومی و دعاوی ناشی از آن

از منظر قائلین به این نظریه، دیوان عدالت اداری، همانند محاکم عمومی دادگستری، دارای صلاحیت عام است. اما در این رویکرد، ملاک تفکیک دعوی قابل طرح در دیوان، نسبت به دو مرجع عمومی دیگر را ضابطه‌ی شخصی مبتنی بر شخصیت عمومی خواننده و ضابطه‌ی ماهوی مبتنی بر تخطی از قواعد حقوق عمومی تشکیل می‌دهد؛ به این معنا که دعوایی در دیوان عدالت اداری قابل طرح است که اولاً، موضوع آن تخطی از قواعد حقوق عمومی یا تضییع حق به واسطه‌ی تخطی از آن باشد و ثانیاً، خواننده از اشخاص حقوق عمومی باشد. در این دیدگاه، شخصیت خواننده در دیوان در قوه‌ی مجریه محصور نیست؛ بلکه دولت به معنای عام، آن خواننده دعوا است.

از منظر این رویکرد، شخصیت خواهان در پذیرش دعوا اهمیتی ندارد و به عنوان یک ضابطه نباید بر صلاحیت دیوان تأثیرگذار باشد. همچنین این رویکرد، دیوان را در رسیدگی به دعاوی تخطی از قواعد حقوق عمومی و دعاوی ناشی از آن، دارای صلاحیت عام می‌داند. بنابراین، در دعوایی که به ادعای تضییع حقوق اقامه می‌گردد، برای دیوان صلاحیت عام قائل است. البته در نوع خاصی از دعاوی تضییع حق، یعنی دعاوی مسئولیت مدنی که ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی است؛ در زمینه‌ی صلاحیت عام دیوان، میان طرفداران این رویکرد اختلاف نظر وجود دارد؛ به طوری که عده‌ای رسیدگی به این دعوا را همانند سایر دعاوی ناشی از تخطی از قواعد

^۱ صدرالحافظی، سیدنصرا، همان، ص ۱۵۸

حقوق عمومی در صلاحیت عام دیوان می‌دانند؛ اما گروهی این نوع دعوا را در صلاحیت عام محاکم عمومی دادگستری دانسته، برای دیوان در این نوع دعوا صلاحیتی قائل نیستند.^۱

این رویکرد به نحو منطقی‌تری با محدوده‌ی صلاحیت دیوان برخورد کرده است؛ اما از این جهت که دیوان را در دعاوی مدنی ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی دارای صلاحیت عام می‌دانند؛ دارای ایراد است؛ زیرا رسیدگی به دعاوی حقوقی (مدنی) که ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی است، در صلاحیت عام محاکم عمومی حقوقی است و اگر بنا به نص قانون، دیوان در این زمینه صلاحیت داشته باشد، این صلاحیت را باید خاص دانست.

۴. ضوابط اتخاذ شده در رویه‌ی قضایی

مطالعه‌ی آرای دیوان^۲ نشان می‌دهد قضات دیوان به دلیل این که از نظرات متفاوت دکتربین متأثر بوده‌اند، نسبت به نوع صلاحیت دیوان در دعاوی مختلفی که در این مرجع مطرح می‌شود، رویکرد واحدی اتخاذ نکرده‌اند. لذا نمی‌توان با قاطعیت گفت که رویه‌ی قضایی مبتنی بر ضوابط کدام رویکرد، دعاوی قابل طرح در دیوان را تشخیص می‌دهد.

در مورد شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری، آرای دیوان گویای این نکته مهم است که از منظر رویه‌ی قضایی شخصیت خواهان در حوزه‌ی صلاحیت شعب، متفاوت با حوزه‌ی صلاحیت هیأت عمومی متفاوت است. از زمان صدور رأی وحدت رویه‌ی ۳۷-۳۸-۳۹ در سال ۶۸^۳، که دعاوی واحدهای دولتی را در شعب دیوان

۱. صدرالحافظی، سیدنصرالله، همان، صص ۱۹۴-۱۹۸

۲. برای دستیابی به آرای استناد شده با استفاده از شماره‌ی رأی و تاریخ صدور به منابع ذیل رجوع کنید به: نرم افزار لوح حق. نسخه‌ی بهار ۸۷

www.rooznamehrasmi.ir/Archive/SResult.asp
www.divan-edalat.ir/Default.aspx?tabid

۳. «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی عرفی و لغوی کلمه‌ی مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده‌ی ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند. علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد» (دادنامه‌ی ۳۷-۳۸-۳۹ به تاریخ ۱۳۶۷/۱۰)

عدالت اداری غیرقابل طرح دانسته است؛ این رویکرد بر شعب دیوان حاکم بوده است که دولتی بودن شخصیت خواهان که در اکثر موارد با ملاک‌های سازمانی و شکلی احراز می‌شود؛ مانع پذیرش دعوا در دیوان عدالت اداری است.^۱ دیدگاه دیگری سعی داشته است دولت به ماهو دولت را از دولتی که در شأن و جایگاه اصیل خود قرار ندارد؛ تفکیک کند و بر اساس آن، ممنوعیت واحدهای دولتی در طرح دعوا در رأی وحدت رویه‌ی سال ۶۸ را به مواردی مربوط کند که دولت بالاصاله طرح دعوا می‌کند؛ اما چنین رویکردی تنها در رأی وحدت رویه‌ی ۱۵۵ به تاریخ ۷۱/۷/۲۵^۲ و رأی وحدت رویه‌ی ۲۱۱ مورخ ۱۳۷۸/۴/۱۹ منعکس شده و مورد استقبال قضات قرار نگرفته است. رویه‌ی غالب و حاکم در میان اکثر قضات، ضابطه دانستن خصوصی بودن شخصیت خواهان است؛ به نحوی که با اثبات دولتی بودن شخصیت خواهان، به واسطه‌ی معیارهای شکلی و سازمانی، به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری رأی داده می‌شود. بنابراین، می‌توان با قاطعیت گفت از دیدگاه رویه‌ی قضایی، شخصیت خصوصی خواهان، از جمله ضابطه‌های مهم تشخیص قابلیت طرح دعوا در حوزه صلاحیت شعب دیوان است.

اما در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دیوان، با توجه به رویه‌ی سی ساله، می‌توان اذعان کرد شخصیت خصوصی یا عمومی خواهان، در پذیرش یا عدم پذیرش

^۱. برای نمونه می‌توانید به آرای ذیل مراجعه کنید: دادنامه‌ی ۷۹ به تاریخ ۱۳۷۴/۵/۱۴؛ دادنامه‌ی ۱۷۶ به تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۲؛ دادنامه‌ی ۱۴۵ به تاریخ ۱۳۷۴/۸/۲۷؛ دادنامه‌ی ۶۰۲ که در تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶؛ دادنامه‌ی ۱۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۱/۲۶؛ دادنامه‌های ۲۹۴، ۲۹۵ و ۲۹۶ به تاریخ ۱۳۸۰/۹/۱۱؛ دادنامه‌ی ۲۵۴ به تاریخ ۱۳۸۲/۷/۶؛ دادنامه‌ی ۶۷ که به تاریخ ۸۵/۲/۱۷؛ دادنامه‌ی ۱۶۸ به تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۰

^۲. «هرچند سازمان اوقاف در عداد واحدهای دولتی قرار دارد و مطابق مقررات و رأی شماره‌ی ۳۹.۳۸.۳۷ مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد وحدت رویه‌ی صادر شده، رسیدگی به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی جز نسبت به مصوبات و نظامات دولتی از قلمرو صلاحیت دیوان خارج است؛ لیکن حکم مذکور ناظر به مواردی است که واحد دولتی بالاصاله و در مقام حفظ حقوق دولت مبادرت به تقدیم دادخواست کند؛ در حالی که به موجب احکام و مقررات قانون مدنی، در باب ماهیت حقوقی عقد وقف و نتایج و آثار مترتب بر آن، مال موقوفه متعلق حق دولت نیست و درآمد و عواید آن جزء بودجه‌ی عمومی دولتی محسوب نمی‌شود و سازمان اوقاف در اداره‌ی امور موقوفات، در واقع و نفس الامر، مجری نیات و اهداف واقف و حافظ منافع و حقوق موقوف علیهم است و به نیابت و نمایندگی قانونی آنان عهده دار تولیت و اداره‌ی امور موقوفات می‌باشد، و تبعاً در صورت تضييع حقوق آن‌ها می‌تواند به نمایندگی قانونی موقوف علیهم، حسب مورد به مراجع قضایی و از جمله دیوان عدالت اداری شکایت کند...»

دعوا اهمیتی ندارد و به عنوان ضابطه‌ای در تشخیص صلاحیت مطرح نیست^۱. بنابراین، با قاطعیت می‌توان گفت خصوصی بودن شخصیت خواهان، در حوزه صلاحیت شعب، ضابطه‌ای جهت تشخیص دعاوی است که عدم رعایت آن، موجب رد دعوا می‌شود؛ در صورتی که شخصیت خواهان در حوزه صلاحیت هیأت عمومی اهمیتی ندارد و خصوصی بودن شخصیت خواهان، به عنوان ضابطه‌ای جهت تشخیص دعاوی قابل طرح در حوزه صلاحیت هیأت عمومی در نظر گرفته نمی‌شود.

شخصیت خواننده، از منظر رویه‌ی قضایی، ضابطه‌ای مهم به شمار می‌رود. در مورد شخصیت خواننده، در هیأت عمومی و شعب دیوان، به نحو یکسان بر خورد شده است و شخصیت خواننده در قوه‌ی مجریه محصور دانسته نشده است. بنابراین، رویکرد صلاحیت خاص که صلاحیت دیوان را در قوه‌ی مجریه محصور دانسته

^۱ - در دادنامه‌ی ۳۲۷ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۰، شاکی، نیروی انتظامی و مشتکی عنه، شورای عالی اداری است.

- در دادنامه‌ی ۳۵ به تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۳، شاکی، صدا و سیما و مشتکی عنه، هیأت وزیران است.
- در دادنامه‌ی ۵۸ به تاریخ ۱۳۸۵/۲/۱۰، شاکی، بخش‌داری فریدون کنار و مشتکی عنه، وزارت کشور است.

- در دادنامه‌ی ۵۰۱ و ۵۰۲ به تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۶، شاکی، سازمان صنایع نیروهای مسلح و شرکت مهندسی تعمیرات هواپیمایی فجر آشیان و مشتکی عنه، سازمان تأمین اجتماعی است.
- در دادنامه‌ی ۵۷ به تاریخ ۱۳۸۲/۲/۷، شاکی، شورای شهر گرمه جاجرم و مشتکی عنه، استانداری خراسان است.

- در دادنامه‌ی ۳۸۶ به تاریخ ۱۳۸۴/۷/۲۴، شاکی، شرکت ملی گاز ایران و مشتکی عنه، وزارت کشور است.

- در دادنامه‌ی ۴۳۲ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۸، شاکی، رئیس قوه‌ی قضاییه و مشتکی عنه، هیأت وزیران است.

- در دادنامه‌ی ۳۸۹ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۱، شاکی، قائم مقام دبیر شورای نگهبان و مشتکی عنه، هیأت وزیران است.

- در دادنامه‌ی ۲۲۹ به تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱۶، شاکی، قائم مقام دبیر شورای نگهبان و مشتکی عنه، وزیر کشور و استان داران است.

- در دادنامه‌ی ۱۳۰ به تاریخ ۱۳۸۱/۴/۱، شاکی، سازمان بازرسی کل کشور و مشتکی عنه، وزیر نیرو است.

- در دادنامه‌ی ۱۱۸۱ به تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۹، شاکی، سازمان بازرسی کل کشور و مشتکی عنه، وزارت امور اقتصاد و دارایی است (برای آگاهی بیش تر رک: کوروش استوار سنگی، مفهوم دولت) بررسی نهادهای رسمی جمهوری اسلامی ایران، استاد راهنما: اردشیر امیر ارجمند، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران (ب)، ۱۳۸۸، صص ۳۰۸-۳۱۲).

است؛ در دیوان عدالت اداری پذیرفته نشده است (در میان آرای که دیوان به تصمیمات اداری قوه قضاییه^۱، مؤسسات عمومی، نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای نامتمرکز، نظیر شوراها^۲ و شهرداری‌ها صادر کرده است) مهم‌تر از همه این که دیوان، مراجع شبه قضایی ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۳ قانون سابق را که در بند ۲ ماده ۱۰ فعلی انعکاس یافته است، حصری ندانسته و در آرای بسیاری به شکایت علیه نهادها و مراجع شبه قضایی ذکر نشده در آن مقرر، رسیدگی کرده است.^۳ این

۱. نظیر دادنامه‌ی شماره ۵۹ در تاریخ ۱۳۳۸/۸/۱ به خواسته‌ی ابطال بند الف ماده ۶ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؛ دادنامه‌ی شماره ۳۸۱ در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۷ به خواسته‌ی ابطال بخشنامه شماره ۱۴۰.۷۷.۷۵۲۲۶.۹۲ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۱ معاون قضایی دادستان کل کشور؛ دادنامه‌ی شماره ۲۱ الی ۲۸ در تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۲ به خواسته‌ی ابطال بخشنامه شماره ۱.۷۷.۱۱۲۱۸ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۲ معاون اجرائی قوه قضاییه؛ دادنامه‌ی شماره ۱۱۴ در تاریخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ به خواسته‌ی ابطال اصلاحیه‌ی دستورالعمل نحوه‌ی رسیدگی به پرونده‌های قاچاق کالا و ارز مصوب رییس قوه قضاییه؛ دادنامه‌ی ۱۸۵ به تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ به خواسته‌ی ابطال بخشنامه‌ی شماره ۲/۱۶۰۲/۲۶۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۷ معاون طرح‌ها و برنامه‌های قوه قضاییه؛ دادنامه‌ی ۱۵۰۰ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۴ به خواسته‌ی ابطال تصمیم ۶۰/ق/۱۰۷۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۴/۶ مدیر کل کارگزینی قضات و شماره‌ی ۱۶/۳۹۱۲ مشاور معاون اداری - مالی قوه قضاییه؛ دادنامه ۴۳۸ به تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۸ به خواسته‌ی اعلام تعارض آرای صادر شده از شعب ۲۵ و ۱۲ تجدید نظر دیوان عدالت اداری که رأی وحدت رویه ای است که در آن بر صلاحیت دیوان نسبت تصمیمات هیأت اجرایی مرکز امور مشاوران قوه قضاییه تأکید شده است و...

۲. نظیر دادنامه‌ی ۴۰۶ به تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ به خواسته‌ی ابطال مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر تهران؛ دادنامه‌ی ۵۵۵ به تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۴ به خواسته‌ی ابطال مصوبه‌ی ۱۴۲ جلسه‌ی مورخ ۷۹/۱۲/۱ شورای اسلامی شهر تهران؛ دادنامه‌ی ۱۷۲ به تاریخ ۸۴/۴/۲۶ به خواسته‌ی ابطال مصوبه‌ی هشتاد و یکمین جلسه‌ی مورخ ۱۳۷۹/۴/۹ شورای اسلامی شهر اهواز؛ دادنامه‌ی ۱۴۸، ۱۴۷، ۱۴۶ به تاریخ ۸۴/۴/۵ به خواسته‌ی ابطال دستورالعمل شماره ۱۷۷۴ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای اسلامی شهر کرمان؛ دادنامه‌ی ۴۰۹ به تاریخ ۱۳۸۴/۹/۶ ابطال مصوبه‌ی شماره ۱۶۰/۴۶۰/۱۶۷۲۵ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۲ شورای اسلامی شهر تهران؛ دادنامه‌ی ۵۶۱ به تاریخ ۸۴/۱۰/۱۱ به خواسته‌ی ابطال مواد ۳ و ۵ مصوبه‌ی شماره ۵/۸۲/۲۳۴۲ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۳ شورای اسلامی شهر کرج و...
 ۳. برای نمونه، شورای عالی ثبت در مواردی که به رسیدگی به مسائل ثبتی مبادرت می‌کند، یک مرجع شبه قضایی است که البته در بند ۲ ماده ۱۱ به آن اشاره نشده است. اما در رأی که به شماره‌ی دادنامه‌ی ۱۴ به تاریخ ۱۳۷۴/۲/۹ صادر شده است؛ این شورا در زمره دادگاه‌های اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۱ در نظر گرفته شده است. همچنین رأی در باره‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آرای صادر شده از شعب تعزیرات حکومتی صادر شده است. در متن رأی به صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با مراجع شبه قضایی اشاره شده است. این رأی به شماره‌ی دادنامه‌ی ۲۵۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ صادر شده است و...

موارد، نشان دهنده‌ی عدم گرایش به رویکرد صلاحیت خاص دیوان است. اما در کنار این مصادیق، مواردی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد رویه‌ی قضائی هنوز با وضعیت ایده آل فاصله دارد؛ وضعیتی که در آن، به تصمیمات کلیه‌ی واحدهای متصدی امر عمومی رسیدگی کند. عدم رسیدگی دیوان به تصمیمات اداری نهادهایی نظیر کانون وکلا، کانون سردفتران و دفتریاران، دانشگاه آزاد و اعمال معیارهای صرفاً شکلی در تشخیص دولتی بودن؛ همگی حاکی از این است که دیوان عدالت اداری، هرچند صلاحیت خود را از قوه‌ی مجریه فراتر می‌داند؛ هنوز به ملاک واحدی برای تشخیص نهادهای تحت کنترل خود نرسیده است. علاوه بر این، صالح ندانستن دیوان نسبت به آرای مراجع شبه قضایی، در مواردی که قانون، «محکمه‌ی صالح» را به عنوان مرجع تجدیدنظرخواهی از آرای این مراجع معرفی کرده است؛ نشان می‌دهد محدودنگری به حوزه‌ی صلاحیت دیوان، در میان قضات دیوان نفوذ دارد و به اتخاذ چنین رویه‌هایی منجر شده است. اما در مجموع، رویکرد صلاحیت عام، در آرای دیوان نفوذ و آثار بیش‌تری داشته و منشاء پذیرش دعاوی علیه نهادهای خارج از قوه‌ی مجریه شده است.

علاوه بر ضوابط شخصی مذکور، از ضوابط ماهوی در تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان استفاده شده است. صالح ندانستن دیوان در تصمیمات تقنینی، قضایی، سیاسی و عدم پذیرش شکایت از اعمال خصوصی دولت، نشان از ضابطه‌ای دارد که می‌توان آن را «اداری بودن عمل مورد شکایت» نامید. پذیرش رسیدگی به تقاضای ابطال تصمیمات، با ادعای خلاف قانون بودن، خلاف شرع بودن و خروج از حدود اختیارات؛ نشان دهنده‌ی ضابطه‌ی ماهوی دیگری است تحت عنوان «ضابطه‌ی تخطی از قواعد حقوق عمومی». در زمینه‌ی تبعات ناشی از تخطی از قواعد حقوق عمومی، با توجه به آرای وحدت رویه‌ای که صلاحیت دیوان تا مرحله‌ی احقاق حق و الزام به اعاده‌ی حقوق را مورد تأیید قرار داده‌اند؛ می‌توان گفت غلبه با رویکردی است که دیوان را در این نوع دعاوی به تبع دعاوی اداری دارای صلاحیت می‌داند. همچنین کنترل عدم مغایرت مصوبات با قانون اساسی، فرامین رهبری و اصول مهمی نظیر تفکیک قوا، گویای تمایل رویه‌ی قضایی به رویکردی موسع نسبت به صلاحیت

۱. دادنامه‌ی ۹۳ به تاریخ ۱۳۸۲/۳/۴ در زمینه‌ی اعلام تعارض آرای شعب ۶، ۱۳ و ۲۰؛ دادنامه‌ی ۱۱۴ به تاریخ ۱۳۷۲/۶/۲۰ در خصوص اعلام تعارض آرای شعب ۶، ۹ و ۱۵؛ دادنامه‌ی ۱۴۲۷ است به تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۵ در خصوص اعلام تعارض آرای صادر شده از شعب اول و چهارم تجدیدنظر و..

ماهوی دیوان است. اما عدم رسیدگی به جنبه‌ی قانونیت قراردادهای^۱ و عدم کنترل مصوبات اداری مادون به ادعای مخالفت با مصوبات اداری بالاتر؛ حاکی از گرایش به رویکرد محدودنگر به حوزه‌ی صلاحیت دیوان است.

البته باید در ارائه‌ی ضابطه‌ی ماهوی میان حوزه‌ی صلاحیت شعب و هیأت عمومی تفاوت قائل شد. به این ترتیب: از آن جا که هیأت عمومی دیوان تنها به ادعای تخطی از قواعد حقوق عمومی نسبت به تصمیمات عام الشمول اداری رسیدگی می‌کند و طرح دعاوی علیه تصمیمات موردی و دعاوی نظیر استیفای حق را نمی‌پذیرد و این دعاوی را به شعب ارجاع می‌دهد؛ می‌توان گفت ضابطه‌ی ماهوی در هیأت عمومی، عام الشمول بودن تصمیم اداری و تخطی از قواعد حقوق عمومی است.

اما در حوزه‌ی صلاحیت شعب، علاوه بر ضوابط اداری بودن عمل و تخطی از قواعد حقوق عمومی در اصل عمل اداری، ضابطه‌ی ناشی بودن دعاوی حقوقی از تخطی از قواعد حقوق عمومی و پیوستگی آن با دعاوی اداری مطرح است؛ زیرا شعب دیوان تنها در صورتی به دعاوی حقوقی رسیدگی می‌کند که اولاً، ناشی از تخطی اداره از قواعد حقوق عمومی باشد؛ ثانیاً، به دنبال دعاوی اداری مطرح شود. البته با توجه به استثنائات ذکر شده در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲، این ضابطه نیز به جمع ضوابط در حوزه صلاحیت هیأت عمومی اضافه می‌شود که شکایت مطرح شده،

^۱ در مورد صلاحیت دیوان نسبت به قراردادهای اداری اختلاف نظر وجود دارد. گروهی بر این باورند که قراردادهای اداری، مشمول تصمیمات اداری قابل شکایت در دیوان نیست و رسیدگی به قراردادهای را به طور کلی در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌دانند؛ اما از نظر برخی دیگر، باید میان رسیدگی به جنبه‌ی ای از قراردادهای اداری که تحت سیطره‌ی حقوق اداری است و جنبه‌ی حقوقی آن تفاوت قائل شد و گفت، رسیدگی به جنبه‌ی اداری قراردادهای اداری در صلاحیت دیوان عدالت است؛ اما رسیدگی به جنبه‌ی خصوصی این قراردادها، مثل اختلاف در مفاد قرارداد یا در آثار ناشی از آن در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری قرار دارد و نباید به طور مطلق برای همه‌ی جنبه‌های قرارداد اداری، یک مرجع را صالح دانست. رویه‌ی قضایی دیوان نشان می‌دهد که قضات دیوان به رویکرد اول گرایش داشته و دیوان را به رسیدگی به قانونیت قراردادهای صالح ندانسته‌اند. در واقع تئوری قراردادهای اداری، چنان که شایسته بوده است در نظام حقوقی ما جایگاه خود را پیدا نکرده و چندان به تفاوت‌های مهم این نوع قرارداد با قراردادهای خصوصی عنایت نشده است. به همین دلیل، هنوز به دادرسی ویژه برای رسیدگی به این نوع تصمیمات اداری که تصمیم‌گیری در خصوص آن نیازمند آشنایی با مقتضیات عمل اداری است، احساس نیاز نشده است و رویه‌ی قضایی کماکان رسیدگی به قراردادهای را بدون توجه به تفاوت‌های اساسی قراردادهای اداری نسبت به قراردادهای خصوصی در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌داند.

شکایت علیه واحدهای ذکر شده در این تبصره نباشد.. توضیح بیشتر این که در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، نهادهایی از حوزه‌ی صلاحیت هیأت عمومی دیوان خارج شده‌اند. تصمیمات قضایی قوه‌ی قضاییه، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه‌ی قضاییه، شورای نگهبان قانون اساسی (مصوبات و تصمیمات آن)، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی؛ واحدهایی هستند که در این تبصره ذکر شده‌اند. با توجه به صراحت این ماده در عدم صلاحیت دیوان نسبت به تصمیمات این نهادها، می‌توان گفت یکی از ضوابطی که قضات دیوان عدالت جهت رسیدگی به دعاوی در نظر دارند، این است که تصمیم مورد شکایت، تصمیم اتخاذ شده از سوی این نهادها نباشد.

در مجموع می‌توان گفت رویه قضایی دیوان، در ارائه‌ی ضابطه، میان حوزه‌ی صلاحیت شعب و هیأت عمومی قائل به تفکیک است. این تفکیک در مورد جنبه‌ی ماهوی دعوا به دلیل تفاوت دعاوی قابل طرح در شعب و هیأت عمومی، طبیعی است، اما در خصوص شخصیت خواهان از منطوق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ متأثر است. توضیح بیشتر این که در اصل ۱۷۰، از واژه‌ی «هرکس» در زمینه‌ی دعاوی ابطال استفاده شده است و از آن جا که رسیدگی به دعاوی ابطال تصمیمات عام الشمول، بر اساس قانون دیوان به هیأت عمومی واگذار شده است، از منظر قضات، هرکس، اعم از شخص عمومی با خصوصی حق طرح دعوا در هیأت عمومی را دارد. اما در مقابل، متأثر از واژه‌ی «مردم» در اصل ۱۷۳ که برای سایر دعاوی قابل طرح در دیوان است، از منظر قضات، شخصیت خواهان در شعب دیوان به اشخاص حقوق خصوصی محدود است.

۵. رویکرد مطلوب در ارائه‌ی ضوابط تشخیص

انتقادی که به نظر ما بر دکتترین و رویه‌ی قضایی وارد است، این که در ارائه‌ی ضوابط تشخیص و تعیین محدوده‌ی صلاحیت دیوان، به نوع صلاحیت دیوان در دعاوی مطرح شده توجه کافی نشده است. دکتترین حقوقی، صلاحیت دیوان را یا مطلقاً عام، یا خاص معرفی می‌کنند و رویه‌ی قضایی نیز به اهمیت و تأثیر گذاری این مسئله چندان توجهی نداشته است.

به نظر می‌رسد، نگاه صحیح در این باره آن است که دیوان عدالت اداری در بعضی دعاوی، دارای صلاحیت عام و در بعضی دیگر دارای صلاحیت خاص است. توضیح بیشتر اینکه در اصل ۱۵۹ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: « مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط

به حکم قانون است؛^۱ نهاد دادگستری، به طور کلی بدون تفکیک اجزا و ارکان آن، به عنوان مرجع رسمی تظلمات و شکایات شناخته شده است. اصطلاحاتی که قانون اساسی در اصول بعد، جهت تشریح وظایف قوه قضاییه، برای اجزای آن به کار می برد؛ با اصطلاح «دادگستری» متفاوت است. این اصول، گویای عمومیت لفظ دادگستری در اصل ۱۵۹ و اصطلاحات محاکم و دادگاه در دیگر اصول است و اینکه هر گاه مقنن قصد اشاره به محکمه‌ی خاصی داشته است، برای آن، پسوند یا نام خاصی به کار برده است، مانند محاکم نظامی، محاکم عمومی، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت لفظ دادگستری در اصل ۱۵۹، همه‌ی محاکم، از جمله دیوان عدالت اداری را شامل می‌شود.

نکته‌ی دیگر اینکه در اصل ۱۵۹، تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها به حکم قانون منوط شده است؛ چنانکه در اصل ۱۶۱ بیان می‌دارد: «دیوان عالی کشور، به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه‌ی قضایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضاییه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد»؛ و در اصل ۱۷۳ نیز راجع به دیوان عدالت اداری آمده است: «حدود و اختیارات و نحوه‌ی عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». تشکیل دادگاه‌ها، تعیین صلاحیت و حدود اختیارات آنها توسط قانون عادی، همگی نشان دهنده‌ی اهمیت قانون عادی در سامان دادن به نظام دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها است. این مسئولیت با رعایت حداقل‌های صلاحیتی که در اصول قانون اساسی برای برخی نهادها تعیین شده است؛ باید همراه باشد. به عبارتی آنچه مهم است، این که در تعیین صلاحیت‌ها مواردی که طبق قانون اساسی در صلاحیت مرجعی قرار داده شده است، از آن گرفته نشود و ذکر صلاحیت‌های برخی از محاکم در قانون اساسی، به معنی محدودیت قانون عادی در گسترش صلاحیت این محاکم نیست؛ چرا که بنا به اصل ۱۵۹، تعیین صلاحیت دادگاه‌ها؛ البته با رعایت حداقل‌های قانون اساسی، بر عهده‌ی قانون عادی گذاشته شده است. بنابراین، قانون‌گذار عادی می‌تواند صلاحیت هر یک از محاکم را تعیین کند و صلاحیت محاکم مذکور در قانون اساسی، نظیر دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری را گسترش دهد؛ اما حق ندارد صلاحیت‌های تعیین شده برای آنها را در قانون اساسی محدود کند.^۱

برای دستیابی به چگونگی تقسیم صلاحیت میان دادگاه‌ها توسط قانون‌گذار عادی؛ نگاهی به قانون، ما را به این امر رهنمون می‌سازد که بر اساس نظام تقسیم

^۱. سلیمانی، مهستی، منبع پیشین، ص ۵۷

صلاحیت‌ها، سه صنف حقوقی، کیفری و اداری در نظام حقوقی ما وجود دارد. هر یک از این سه صنف، دارای مرجعی با صلاحیت عام و تعدادی مراجع اختصاصی است؛ به این ترتیب که محاکم عمومی حقوقی، در صنف محاکم عمومی کیفری، در صنف دادگاه‌های کیفری؛ و دیوان عدالت اداری، در صنف اداری دارای مرجعیت عام هستند؛ یعنی جهت رسیدگی به تمامی دعاوی مطرح در صنف مربوط به خود صلاحیت دارند؛ مگر اینکه بنا به نص قانون این صلاحیت تخصیص خورده باشد.^۱ نکته مهم دیگر اینکه، امکان تخصیص صلاحیت عام سه مرجع عمومی (حقوقی، کیفری و اداری) وجود دارد. این تخصیص، دو نتیجه دارد: نخست، این که دعوائی که در صلاحیت عام یک مرجع عمومی است، بنا به نص قانون، از حوزه صلاحیت آن مرجع خارج می‌شود. در این حالت، مرجع مربوط در آن باره دیگر صلاحیتی ندارد. دوم، این که مرجع دیگری بنا به نص قانون، صلاحیت رسیدگی به دعوائی را که در صلاحیت عام مرجع دیگر بوده است؛ به دست می‌آورد. این صلاحیت برای آن مرجع، صلاحیتی خاص است که به نص قانون محدود و محصور است. بنابراین، بنا به نص قانون، ممکن است صلاحیت عام هر یک از سه مرجع عمومی، تخصیص بخورد یا صلاحیت رسیدگی به دعوائی را پیدا کنند که در صلاحیت عام آن‌ها قرار ندارد؛ نظیر صلاحیت خاصی که قانون‌گذار برای دادگاه‌های کیفری در دعاوی حقوقی قائل شده است و رسیدگی به دعوی جبران ضرر و زیان به تبع دعوی کیفری را در صلاحیت محاکم کیفری قرار داده و صلاحیت عام دادگاه‌های حقوقی را تخصیص زده است.

نتیجه اول

دیوان عدالت اداری، در صنف اداری، یعنی هر دعوائی که به عنوان دعوی اداری مورد شناسایی قرار گیرد؛ باید دارای صلاحیت در نظر گرفته شود؛ مگر اینکه نص قانون این صلاحیت را از این مرجع گرفته باشد. در ارائه ضوابط، لازم است ضوابطی جهت شناخت و تفکیک دعوی اداری از دعاوی کیفری و حقوقی ارائه دهیم تا بتوانیم دعوی قابل طرح در دیوان را معرفی کنیم. ضمن اینکه در نصوص قانون به دنبال استثنائات وارد بر صلاحیت عام دیوان در دعاوی اداری باشیم؛ نظیر تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ قانون دیوان که دعاوی اداری علیه مراجع خاصی را از صلاحیت دیوان خارج کرده است. بر همین اساس، پس از شناسایی صلاحیت عام برای دیوان در دعاوی

^۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، دراک، چاپ هفتم، ۱۳۸۴، ص ۳۸۷

اداری، جهت ارائه‌ی ضوابط تشخیص دعوی قابل طرح در دیوان؛ در گام بعد باید به شناسایی دعوی اداری و تفکیک آن از دو نوع دعوی دیگر پرداخت. می‌توان گفت معیارهای تشخیص اداری بودن دعوا، معیارهای ماهوی است؛ به این معنا که دعوی، اداری است که:

اولاً، نسبت به اعمال اداری اقامه شود؛ یعنی اعمالی که اداره در جهت حفظ نظم عمومی و خدمات عمومی و با برخورداری از امتیازات ویژه انجام می‌دهد. در یک تقسیم بندی، اعمال اداری را به «اعمال اداری یک جانبه» و «اعمال اداری دو جانبه» تقسیم می‌کنند. تصمیمات یک جانبه اداره، تصمیماتی هستند که بنابر قصد و اراده‌ی اداره، برای مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کنند. اما تصمیمات دو جانبه، از قصد و اراده‌ی اداره و طرف مقابل به وجود می‌آیند. تصمیمات یک جانبه، نمود اقتدار اداره و استفاده از امتیاز ویژه در اجرای وظایف است؛ زیرا ایجاد حق و تکلیف برای عموم یا دسته‌ای از اشخاص، به طور یک جانبه و بدون این که اراده‌ی اشخاص طرف حق و تکلیف در آن نقشی داشته باشد؛ نمونه‌ی بارز و کامل استفاده از امتیازات ویژه و اقتدار اداره است. بنابراین، درباره‌ی تصمیمات یک جانبه اداره، در صلاحیت دیوان عدالت اداری هیچ شکی نیست؛ اما در خصوص تصمیمات دو جانبه‌ی اداری این توضیح لازم است: از آن جا که قواعد حقوق عمومی و قواعد حقوق خصوصی در قراردادهای اداری با یکدیگر آمیخته شده است؛ قسمتی از قراردادهای اداری که باید بر اساس ضوابط حقوق اداری صورت گیرد؛ تحت سیطره‌ی این قواعد بوده و باید دیوان را در این حوزه صالح دانست. اما در قسمت دیگر که با قراردادهای خصوصی تفاوتی ندارد؛ چون تحت سیطره‌ی قواعد خصوصی قرار دارد، محاکم عمومی حقوقی (مدنی) صالح هستند. به عبارتی، با توجه به صلاحیت عام دیوان در دعوی تخطی از قاعده‌ی حقوق عمومی باید گفت دیوان عدالت اداری در جنبه‌ای از این قراردادها که تحت ضوابط حقوق اداری قرار دارند؛ صلاحیت دارد.

ثانیاً، این دعوا به ادعای نقض قواعد حاکم بر اعمال عمومی اقامه‌ی دعوا شود. بنابراین، مهم‌ترین ضابطه برای تشخیص دعوی اداری و به تبع آن دعوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، **اولاً**، اداری بودن عمل مورد شکایت و ثانیاً، ادعای نقض قواعد حقوق عمومی در انجام دادن عمل اداری است.

از آن جا که انجام دادن اعمال اداری تنها از سوی دارندگان شخصیت حقوق عمومی امکان دارد؛ تنها نسبت به این اشخاص می‌توان در دیوان شکایت کرد. به این ترتیب، از درون ضابطه‌ی ماهوی، ضابطه‌ای شخصی بیرون می‌آید که عمومی بودن

شخصیت خوانده نام دارد. در حقوق اداری لفظ اداره که متصدی انجام دادن اعمال اداری است، شامل تمام سازمان‌هایی می‌شود که وظیفه‌ی حفظ نظم عمومی و اجرای خدمات عمومی را با برخورداری از امتیازات ویژه‌ای که اقتضای اجرای این وظایف است، بر عهده دارند. اشخاصی که در نظام حقوق اداری ما به لحاظ انجام دادن امر عمومی، از حقوق و امتیازات ویژه بر خوردار هستند؛ سازمان‌های اداری خوانده می‌شوند که همگی در مواردی که از امتیازات ویژه خود استفاده می‌کنند، تحت لوای حقوق اداری بوده و باید تحت کنترل قضایی دیوان باشند. باید توجه داشت اجرای خدمات عمومی توسط بخش به اصطلاح غیردولتی (به معنای عدم وابستگی سازمانی به دولت مرکزی)، باعث از میان رفتن مقتضیات انجام دادن خدمات عمومی نمی‌شود؛ به این معنا که کلیه‌ی اشخاص حقوق عمومی تحت نظارت دولت مرکزی، در انجام دادن خدمات عمومی از امتیازات و حقوق ویژه‌ای برخوردارند و عدم وابستگی سازمانی به دولت مرکزی، مانع استفاده از این اقتدار و امتیاز نیست؛ چراکه لازمه‌ی انجام دادن خدمات عمومی، استفاده از حقوق و امتیازات ویژه در شرایطی است که اصول و قواعد حاکم بر اجرای خدمات عمومی، استفاده از این امتیازات را ایجاب کند. زمانی که اجرای خدمت عمومی برای نهادی تعریف می‌شود، برخورداری از امتیازات ویژه را نیز به همراه خواهد داشت؛ امری که در مورد نهادهای عمومی غیردولتی و نظام‌های حرفه‌ای، شاهد آن هستیم. دیدگاه ایده آل این است صلاحیت دیوان را به هرنهادی که از امتیازات ویژه جهت انجام دادن امر عمومی برخوردار است، گسترش دهیم تا بدین ترتیب بر تمامی سازمان‌های دارای قدرت ویژه کنترل قضایی اعمال شود؛ چرا که به جز قانون‌گذاری، قضایی و سیاسی که سیستم کنترلی خاص خود را دارند؛ تمامی اعمال اداری باید در سیطره‌ی کنترل دادرسی اداری باشد تا به واسطه‌ی این کنترل، بتوان از قانون صیانت کرد و حاکمیت قانون را عملاً نه صرفاً در حد وضع قانون، بر تمامی اعمال اداری حاکم ساخت.

این نکته را نیز باید اضافه کرد که شخصیت خواهان بر اداری بودن دعوا تأثیری ندارد و به عنوان یک ضابطه در نظر گرفته نمی‌شود. بنابراین، در حوزه‌ی صلاحیت عام دیوان، سه ضابطه در تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان باید رعایت گردد: (۱) اداری بودن عمل؛ (۲) ادعای نقض قواعد حقوق عمومی؛ (۳) عمومی بودن شخصیت خوانده. این ضوابط در خصوص آن دسته از دعاوی که به ادعای ابطال تصمیم یا اقدام اداری در هیأت عمومی یا شعب دیوان اقامه می‌شود؛ کاربرد دارند.

علاوه بر این دعاوی، دعاوی ای در دیوان مطرح می‌شوند که با دعاوی ابطال اندکی متفاوت هستند. دعاوی استخدامی، یکی از این دعاوی اداری است که با توجه به موضوع آنها که تضييع حقوق استخدامی است، ضوابط آن کمی متفاوت می‌شود. در این نوع دعاوی نیز، مهم‌ترین ضابطه، ضابطه‌ای ماهوی است؛ یعنی موضوع دعوا، تصمیم اداری در زمینه‌ی حقوق استخدامی است و ادعای مورد رسیدگی، تضييع حقوق استخدامی است. از آن جا که رابطه‌ی استخدامی تنها میان کارمندان دولت و نهادها و سازمان‌های مشمول قانون استخدام قابل شکل‌گیری است؛ شاکي در این نوع دعاوی، لزوماً کارمند دولت و مشتکی عنه، مشمولین قانون استخدام می‌باشند. بنابراین، در این نوع دعاوی، این ضوابط باید رعایت گردد: (۱) تصمیم یا اقدام اداری در حقوق استخدامی؛ (۲) ادعای تضييع حقوق استخدامی؛ (۳) وجود رابطه‌ی استخدامی بین شاکي و مشتکی عنه (کارمندبودن شاکي، تحت شمول قانون استخدام بودن مشتکی عنه).

رسیدگی شکلی به آرای مراجع شبه قضایی نیز از جمله دعاوی قابل طرح در حوزه‌ی صلاحیت عام دیوان است. بنا به صلاحیت عامی که دیوان عدالت در دعاوی اداری دارد و بر اساس بند ۲ ماده‌ی ۱۰، رسیدگی شکلی به آرای مراجع شبه قضایی نیز در صلاحیت دیوان قرار داده شده است. شخصیت خواهان در این نوع دعاوی اهمیتی ندارد؛ زیرا هدف، نظارت بر آرای این شورا است و اهمیتی ندارد که یک سازمان دولتی، یا یک شخص خصوصی چنین شکایتی را مطرح کرده باشد. همچنین بنا به صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به آرای این مراجع، موارد ذکر شده در بند ۲ ماده-۱۰ را باید تمثیلی دانست و صلاحیت دیوان را به مراجع ذکر شده محدود و محصور نکرد. بنابراین، در خصوص این نوع دعاوی، می‌توان ضوابط زیر را ارائه کرد: اولاً، رأی صادر شده از یک مرجع شبه قضایی باشد؛ ثانیاً، دعوا به ادعای نقض قوانین یا مخالفت با آن صورت گرفته باشد. ضوابط مذکور، همگی در دعاوی ای که در حوزه‌ی صلاحیت عام دیوان مطرح می‌شوند؛ کاربرد دارند.

نتیجه دوم این که:

براساس این نکته که سه مرجعی که دارای صلاحیت عام در صنف مربوط به خود هستند، ممکن است بنا به نص قانون (که به لحاظ رعایت مصالح صلاحیت رسیدگی به دعاوی را پیدا کنند که در صلاحیت عام آنها قرار ندارد؛ باید گفت در رابطه با دیوان نیز چنین وضعیتی وجود دارد. به نظر ما صلاحیتی که دیوان عدالت

اداری نسبت به دعاوی تزییع حق و مسئولیت مدنی به تبع دعاوی اداری بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۰، ماده ۱۱ و ماده ۱۲ دارد؛ صلاحیتی خاص و استثنایی است که قانون به دیوان عدالت اداری اعطا کرده است. در واقع از آنجا که دیوان عدالت اداری، در دعاوی حقوقی و کیفری دارای صلاحیت ذاتی نیست، اگر به حکم صریح قانون، رسیدگی به این نوع دعاوی به این مرجع واگذار شود؛ این صلاحیت برای دیوان، صلاحیتی خاص است که صلاحیت عام مرجع عمومی دیگر را تخصیص زده است، چنان که بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۳ که آمده است: «تعیین میزان خسارت وارده از ناحیهی مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای ۱ و ۲ این ماده (ماده ۱۰) پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است»، قانون‌گذار رسیدگی به ادعای خسارت را تا قبل از مرحلهی تعیین میزان خسارت در صلاحیت دیوان قرار داده است و صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی حقوقی را در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی در مواردی که از تصمیم یا اقدام اداره، ضرری به شخصی وارد شده باشد و به دنبال دعاوی اداری شخص، خواهان رسیدگی به آن باشد؛ تخصیص زده است و برای دیوان در این نوع دعاوی صلاحیت خاصی را لحاظ کرده است. همچنین در ماده ۱۱، الزام به اعاده‌ی حقوق اشخاص و در ماده ۱۲، احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات و اقدامات اداری به علت تخطی از قواعد حقوق عمومی باعث تزییع حقوق اشخاص شود، در صلاحیت دیوان دانسته شده است. لازمه‌ی احقاق حق و اعاده‌ی حقوق تزییع شده، رسیدگی به جنبه‌ی حقوقی این نوع دعاوی است که از رسیدگی به جنبه‌ی قانونیت تصمیم یا اقدام اداره فراتر است و در اصل در صلاحیت عام دادگاه‌های حقوقی قرار دارد؛ اما با توجه به این مواد در صلاحیت دیوان قرار گرفته است.

این حوزه، حوزه‌ی صلاحیت خاص دیوان است و با توجه به خاص بودن، در تبیین ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در این حوزه، باید به نص قانون محدود و محصور بود و نمی‌توان از عبارات قانونی تفسیر موسع کرد. بدیهی است ضوابط ما در این حوزه با ضوابط ارائه شده در حوزه‌ی صلاحیت عام متفاوت است.

بر همین اساس، باید گفت در حوزه‌ی صلاحیت خاص دیوان؛ یعنی صلاحیتی که دیوان برابر با قانون نسبت به دعاوی مدنی به دنبال دعاوی اداری دارد، شخصیت شاکی به لحاظ تصریح اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به واژه‌ی «مردم»، باید به اشخاص خصوصی محدود فرض شود و نمی‌توان به استناد عبارت «اشخاص حقیقی» و «حقوقی» در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از

عمومی و خصوصی را برای طرح شکایت صالح دانست؛ زیرا این عبارات باید در محدوده‌ی واژه‌ی مردم در اصل ۱۷۳ تفسیر شود.

اما در مورد شخصیت خواننده در این نوع دعاوی، می‌توان گفت از آن جا که دعاوی حقوقی به دنبال دعاوی اداری مطرح می‌شوند، شخصیت خواننده در دعاوی حقوقی تابع شخصیت خواننده در دعاوی اداری است؛ زیرا دیوان نسبت به رسیدگی به دعاوی حقوقی (مدنی) ای مکلف شده است که به دنبال دعاوی اداری مطرح می‌شود. بنابراین، همانند دعاوی اداری، شخصیت خواننده در دعاوی مدنی شامل مفهوم موسع دولت، یعنی تمامی نهادهای اداری، اجرایی می‌شود.

اما ضوابط مهم دیگر برای تشخیص دعاوی حقوقی (مدنی) قابل طرح، ضوابط ماهوی هستند. اولین ضابطه‌ی ماهوی این است که دعاوی حقوقی‌ای که به ادعای تضییع حق شخصی مطرح می‌شوند؛ ناشی از تخطی اداره از قواعد حقوق عمومی باشند که این مهم صراحتاً در بند ۱ ماده‌ی ۱۲ آورده شده است. بنا به این ضابطه، دعاوی حقوقی در صورتی قابل طرح در دیوان است که منشاء تولید آن، عمل اداری قابل شکایت در دیوان - که در آن از قواعد حقوق عمومی تخطی صورت گرفته است - باشد. ضابطه‌ی مهم دیگر این که این دعاوی به طور مستقل در دیوان قابل طرح نیستند و در ادامه‌ی دعاوی اداری قابلیت رسیدگی دارند. همانند دعاوی ضرر و زیان ناشی از جرم که تنها در ادامه‌ی رسیدگی به دعاوی کیفری قابلیت رسیدگی در دادگاه های کیفری دارند.

بنابراین، ضوابط تشخیص دعاوی حقوقی (مدنی) قابل طرح در دیوان، این ضوابط را شامل می‌باشد: (۱) خصوصی بودن شخصیت خواهان؛ (۲) عمومی بودن شخصیت خواننده؛ (۳) ناشی بودن تضییع حق از تخطی از قواعد حقوق عمومی در انجام دادن عمل اداری (۴) به دنبال دعاوی اداری مطرح شدن.

این صلاحیت در نوع خاصی از دعاوی تضییع حق به نام دعاوی مسئولیت مدنی تا مرحله‌ی قبل از تعیین میزان خسارت است. به موجب تبصره‌ی ماده‌ی ۱۰، تعیین میزان خسارت پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف؛ یعنی رسیدگی به کلیه‌ی ارکان مسئولیت مدنی، توسط دیوان، با دادگاه‌های عمومی دادگستری است.

برآمد

در این پژوهش به ارائه‌ی ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری پرداختیم و دیدیم که با استفاده از قوانین واحد، چگونه ضوابط متفاوت و گاه متعارضی از سوی دکترین ارائه شده است.

به نظر می‌رسد در جهت ارائه‌ی ضوابطی که در تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان کاربرد دارند؛ باید به رویه‌ی قضایی تکیه کرد؛ چراکه در شرایطی که استنباط‌های متعارض از قانون، موجب اختلاف نظرات دکترین در ارائه‌ی ضوابط شده است؛ رویه‌ی قضایی دیوان، به خصوص در مواردی که به رأی وحدت رویه منجر شده است؛ لازم‌الاتباع می‌باشد؛ هرچند این رویه با نگاه ایده‌آل به حوزه‌ی صلاحیت دیوان فاصله داشته باشد. البته این، بدان معنا نیست که کسانی که رویکرد اتخاذ شده توسط رویه‌ی قضایی را با قانون و وضعیت ایده‌آل منطبق نمی‌دانند، مخالفت خود را ابراز ندارند؛ بلکه باب نقد و بحث در این باره باید باز باشد تا به تدریج با روشنگری در بین قضات دیوان، رویه‌ی قضایی به حالت ایده‌آل شکل بگیرد. البته کم و کاستی‌های قانون را نباید نادیده گرفت و باید در اصلاح آن نیز کوشید.

در مجموع می‌توان گفت رویه‌ی قضایی دیوان در ارائه‌ی ضابطه میان حوزه‌ی صلاحیت شعب و هیأت عمومی به تفکیک قائل شده است. موارد زیر به عنوان ضوابط در حوزه‌ی صلاحیت شعب در دیوان مطرح است: (۱) خصوصی بودن شخصیت خواهان؛ (۲) دولتی بودن شخصیت خوانده (فراتر از قوه‌ی مجریه)؛ (۳) اداری بودن عمل؛ (۴) تخطی از قواعد حقوق عمومی؛ (۴) ناشی بودن دعا از تخطی از قواعد حقوق عمومی و پیوستگی آن با دعوای اداری، در خصوص دعوای استیفای حق؛ (۴) حصری ندانستن مراجع شبه قضایی ذکر شده در بند ۲ ماده‌ی ۱۳، در مورد صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی.

در حوزه‌ی صلاحیت هیأت عمومی نیز این موارد برای تشخیص دعاوی قابل طرح لحاظ شده است: (۱) دولتی بودن شخصیت خوانده (فراتر از قوه‌ی مجریه)؛ (۲) اداری بودن عمل مورد شکایت و عام الشمول بودن آن؛ (۳) تخطی از قواعد حقوق عمومی.

البته با توجه به استثنائات ذکر شده در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲، این ضابطه نیز به جمع ضوابط در حوزه‌ی صلاحیت هیأت عمومی اضافه می‌شود که شکایت مطرح شده، شکایت علیه واحدهای ذکر شده در این تبصره نباشد.

به استناد رویکرد مطلوب و ایده‌آل عمده ایرادی که بر رویه‌ی قضایی می‌توان وارد کرد، این است که رویه‌ی قضایی در تشخیص دعاوی قابل طرح، میان صلاحیت شعب و هیأت عمومی به تفکیک قائل شده است. در صورتی که بهتر بود میان حوزه‌ی صلاحیت عام و خاص دیوان به تفکیک قائل شده و با توجه به صلاحیت عام یا خاص دیوان و مختصات هر دعوا در رابطه با قابلیت طرح دعاوی، نظر می‌داد.

به نظر ما رویکرد مطلوب در باب صلاحیت دیوان و ضوابط تشخیص آن، این است که دیوان عدالت اداری، در دعاوی اداری دارای صلاحیت عام و در دعاوی حقوقی (مدنی) که در قانون برای این مرجع در نظر گرفته شده است، دارای صلاحیت خاص و استثنایی است. در ارائه‌ی ضوابط تشخیص باید مراقب بود که در کدام حوزه از صلاحیت دیوان هستیم؛ چراکه نحوه‌ی تفسیر قوانین و کاربرد اصول حقوقی در هر یک از این دو حوزه متفاوت است. در حوزه‌ی صلاحیت عام اصل بر صلاحیت دیوان است، مگر نص، مخالف آن باشد و در موارد شک باید به صلاحیت دیوان رأی داده شود؛ اما در حوزه‌ی صلاحیت خاص ما به نص قانون محدود هستیم و برای تفسیر موسع از قانون اجازه نداریم. در موارد شک نیز باید به صلاحیت مرجع عام در آن رابطه رأی بدهیم.

در همین جهت، تبیین ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در حوزه‌ی صلاحیت عام دیوان به شناخت دعاوی اداری و تفکیک آن از دعاوی حقوقی (مدنی) و کیفری و شناخت استثنائات وارد بر این صلاحیت عام در قانون نیاز است و ارائه‌ی ضوابط در حوزه‌ی صلاحیت خاص دیوان با محوریت نصوص قانونی در این زمینه باید صورت گیرد.

فهرست منابع

کتاب‌ها

- امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، حقوق اداری، جلد ۱، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
- بهشتی، محمدجواد، مردانی، نادر، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، تهران: میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۶.
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، تهران: دراک، چاپ هفتم، ۱۳۸۴.
- صدر الحافظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
- زاهدی، عاطفه، قانون دیوان عدالت اداری در آیین قوانین مرتبط و رویه‌ی قضایی، تهران: خرسندی، ۱۳۸۸.
- متین دفتری، احمد، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، جلد ۱، تهران، چاپ سوم، ۱۳۴۰.
- نرم افزار لوح حق، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها - معاونت پژوهشی - دفتر فناوری‌های نوین مجموعه قوانین و مقررات کشور، بهار ۸۷.
- واحدی، قدرت الله، آیین دادرسی مدنی، تهران: نشر میزان، چاپ چهارم، ۱۳۸۴.

مقالات:

- استوار سنگری، کورش، «مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری. تهران: دانشگاه آزاد اسلامی. (الف)، چاپ اول، ۱۳۸۸.
- شریعت باقری، محمد جواد، «یک دیوان عدالت اداری دیگر»، در دیوان عدالت اداری، بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه‌ی مرکز پژوهش استراتژیک، شماره‌ی ۱، ۱۳۸۸.
- نعیمی، عمران، «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸.

پایان نامه:

استوار سنگری، کوروش، مفهوم دولت (بررسی نهارهای رسمی جمهوری اسلامی ایران، استاد راهنما: اردشیر امیر ارجمند، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران (ب)، ۱۳۸۸.

سلیمانی، مهستی، ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، استاد راهنما: محمد امامی، دانشگاه شیراز، دانشکده، حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۰.

منابع اینترنتی:

<http://www.rooznamehrasmi.ir/Archive/SResult.asp>

<http://www.divan-edalat.ir/Default.aspx?tabid>

