

تحلیلی بر دادخواهی سازمان بازرسی کل کشور در شعب دیوان عدالت اداری

غلامرضا مولایی^۱، میلاد قطبی^۲، حسین محمدی احمدآبادی^۳

چکیده

سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان نظارتی در نظام اداری کشور، صلاحیت تهیه گزارش و اعلام جرم، تخلف و سوء جریان به مراجع رسیدگی‌کننده گوناگون اعم از مراجع قضایی و اداری را بر عهده دارد. شعب دیوان عدالت اداری می‌توانند یکی از مراجع دریافت شکایات سازمان بازرسی کل کشور باشند که تا پیش از اصلاح اخیر قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ به دلیل فقدان شرط ذی‌نفعی خواهان، چنین امکانی وجود نداشت. مقاله حاضر با هدف تحلیل و بررسی این اختیار و حدود و ثغور آن؛ که گامی بلند جهت صیانت از حقوق عامه به شمار می‌رود، در پی پاسخ به این سوال است که تجویز شکایت سازمان بازرسی کل کشور در شعب دیوان با چه استنباطی قابل توجیه است و محدودیت‌ها و ابعاد طرح شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان کدام است. به نظر می‌رسد قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون اصلاحی دیوان عدالت اداری از باب نمایندگی عموم مردم به سازمان بازرسی مجوز داده تا در حدود اختیار خود و در مواردی که حقوق عامه در معرض تضییع قرار می‌گیرد، با رعایت تشریفات دادرسی بتواند نسبت به تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی و مأموران آن‌ها و آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری در شعب دیوان اقدام به طرح شکایت کند.

واژگان کلیدی: سازمان بازرسی کل کشور، شعب دیوان عدالت اداری، تضییع حقوق عمومی، نظارت قضایی، الزام به ذی‌نفعی در دعاوی.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، معاون سابق دیوان عدالت و حقوق‌دان شورای نگهبان

saleh.mowla@gmail.com

۲. دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، (نویسنده مسئول)

m.ghotbi110@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)

hossein.mohammadi.a@gmail.com

درآمد

سازمان بازرسی کل کشور مستند به اصل (۱۷۴) قانون اساسی مکلف به نظارت بر «حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» گردیده و تعیین حدود و اختیارات این سازمان نیز بر عهده قانون عادی گذاشته شده است. بر همین اساس مجلس شورای اسلامی اولین بار در سال ۱۳۶۰ نسبت به تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اقدام و سپس در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ اصلاحاتی را در مفاد آن انجام داد. لیکن هرچند سازمان بازرسی به‌عنوان یک آمبودزمان رأساً صلاحیت رسیدگی قضایی و صدور حکم ندارد بلکه دارای صلاحیت اعلام موارد تخلف و سوء جریانات مالی و اداری به مقامات اجرایی و قضایی صالح بوده و می‌تواند نسبت به اعلام آن به مراجع قضایی، اداری و انتظامی جهت تعقیب، پیگیری و رسیدگی موضوع اقدام نماید، اما این سازمان هیچ‌گاه حائز سمت اصلی در پرونده‌های قضایی مرتبط با گزارش‌هایی که خود تهیه نموده، نبود و به عبارت دیگر «ذی‌نفع» و «شاکی» محسوب نشد. این موضوع در خصوص اعلام جرم، فساد و مشخصاً نحوه ارسال گزارش‌های کیفری سازمان بازرسی به دادستانی نیز موثر افتاد؛ بدین ترتیب که این سازمان، مشمول مصادیق ماده (۲۹) قانون آیین دادرسی کیفری^۱ که ضابطان عام و خاص را برشمرده، نیست و از طرف دیگر مطابق با ماده ۱۰ همین قانون،^۲ سمت شاکی یا مدعی خصوصی را نیز نمی‌تواند احراز نماید و صرفاً اعلام‌کننده جرم یا گزارش‌دهنده محسوب شده است^۳ و مستند به بند د ماده ۲

۱. ماده ۲۹: ضابطان دادگستری عبارتند از: الف - ضابطان عام شامل فرماندهان، افسران و درجه‌داران نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران که آموزش مربوط را دیده باشند. ب - ضابطان خاص شامل مقامات و مأمورانی که به‌موجب قوانین خاص در حدود وظایف محول شده ضابط دادگستری محسوب می‌شوند؛ از قبیل رؤسا، معاونان و مأموران زندان نسبت به امور مربوط به زندانیان، مأموران وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و مأموران نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. هم‌چنین سایر نیروهای مسلح در مواردی که به‌موجب قانون تمام یا برخی از وظایف ضابطان به آنان محول شود، ضابط محسوب می‌شوند.

۲. ماده ۱۰: بزه‌دیده شخصی است که از وقوع جرم متحمل ضرر و زیان می‌گردد و چنانچه تعقیب مرتکب را درخواست کند، «شاکی» و هرگاه جبران ضرر و زیان وارده را مطالبه کند، «مدعی خصوصی» نامیده می‌شود.

۳. تعبیر «اعلام‌کننده جرم» در قانون جدید آیین دادرسی کیفری (مصوب سال ۹۲) در ماده (۶۶) نیز به رسمیت شناخته شده و چنین تصریح شده که با شرایطی سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند اعلام جرم نموده و در تمام مراحل دادرسی نیز حضور داشته باشند.

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۱ نیز منحصرأ می‌تواند اعلام‌کننده جرم باشد اما شاکی پرونده محسوب نشده و مدعی‌العموم، شاکی خواهد بود.

همین وضعیت دقیقاً در خصوص شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان عدالت اداری نیز مطرح است و از آنجا که قانون‌گذار سابقاً سازمان بازرسی را ذی‌نفع تلقی نکرده و به صراحت امکان شکایت این سازمان را پیش‌بینی نکرده بود چنین امکانی برای سازمان فراهم نبود. تا این که در اصلاحیه اخیر قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ امکان طرح شکایت توسط سازمان بازرسی در شعب دیوان عدالت اداری در حدود اختیارات سازمان و در موارد متضمن تضييع حقوق عمومی مورد شناسایی قانون‌گذار قرار گرفت. شایان ذکر است در خصوص امکان طرح دعوی توسط سازمان بازرسی در هیات عمومی دیوان عدالت اداری ابهامی مطرح نبوده و نیست چراکه شرط ذی‌نفعی در هیات عمومی دیوان محل اختلاف نیست و کلیه اشخاص در قبال تصمیمات و مصوبات عام‌الشمول که صلاحیت انحصاری رسیدگی به شکایت نسبت به آن‌ها در اختیار هیات عمومی است ذی‌نفع تلقی شده و امکان شکایت دارند. (قطبی، ۱۳۹۴: ۱۰۵) قانون‌گذار در این مورد در تبصره «۲» بند «د» از ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به این اختیار سازمان و طرح شکایت در هیات عمومی دیوان عدالت اداری تصریح نموده است و رویه عملی نیز موید همین امر است. بنابر توضیحاتی که گذشت نوشتار پیش رو با هدف تحلیل و بررسی این امکان جدید یعنی دادخواهی سازمان بازرسی در شعب دیوان و تعیین حدود و ثغور آن در ارتباط با مفهوم تضييع حقوق عمومی تدقیق خواهد نمود و در پی پاسخ به این سوال است که خواهان قرار گرفتن سازمان بازرسی کل کشور در شعب دیوان با چه استنباطی قابل توجیه است و هم‌چنین محدودیت‌ها و ابعاد طرح شکایت سازمان بازرسی در شعب چیست؟ جهت پاسخ به سوالات مذکور با روش توصیفی تحلیلی طی سه بخش، به تحلیل و تبیین موضوعات اخیر خواهیم پرداخت.

۱. د- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط به رأی تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در بخش اول در خصوص لزوم ذی‌نفعی خواهان جهت طرح شکایت در شعب دیوان بحث خواهد شد، در بخش دوم به محدودیت‌های سازمان بازرسی جهت طرح شکایت در دیوان اشاره می‌گردد و در بخش سوم ابعاد و حدود دادخواهی سازمان بازرسی در شعب مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱. خواهان در شعب دیوان عدالت اداری و لزوم احراز ذی‌نفعی

صلاحیت رسیدگی به شکایات از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها بر اساس بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب این دیوان به رسمیت شناخته شده که خواهان صرفاً تحت عنوان «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در این ماده مطرح گردیده است. اما با رجوع به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی^۱ که مبنای صلاحیت دیوان عدالت اداری به شمار می‌رود برای جایگاه خواهان لفظ «مردم» آمده است و از آن‌جا که اشخاص حقوق عمومی مشمول عنوان «مردم» نمی‌شوند، می‌توان گفت که فقط اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در شعب دیوان نقش خواهان را برای ابطال تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی داشته باشند. (قطبی، ۱۳۹۴: ۹۸) این موضوع در شعب دیوان نیز مورد اختلاف بوده و آراء متعارضی در این زمینه صادر گردیده است و به همین جهت، هیات عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۳۷-۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ دقیقاً بر پایه معنای لغوی و عرفی واژه «مردم» در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، شکایت واحدهای دولتی به شعب دیوان را درخور پذیرش تشخیص نداد.^۲ این امر هر چند در خصوص اغلب دستگاه‌های دولتی امری پذیرفته

۱. اصل یکصد و هفتاد و سوم به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها با ائین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. نظر به این‌که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان (مصوب سال ۱۳۶۰) اشخاص حقیقی و نیز حقوقی خصوصی می‌باشند علی‌هذا شکایت و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد» (روزنامه‌ی رسمی شماره ۱۳۰۱۶ مورخ ۱۳۶۸/۸/۱۷).

شده بود اما نسبت به برخی از نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی موجب اختلاف نظر گردید. توضیح آن که در تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر شده است: «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رای به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد» و در ماده ۶ قانون مزبور نیز به امکان تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی از آراء مراجع انضباطی و انتظامی در مراجع ذی‌ربط اشاره شده است. همین امر موجب این ابهام گردید که آیا سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها در شعب دیوان طرح شکایت نماید؟ موافقان امکان شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان اعتقاد داشتند با توجه به آن که در تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی به امکان ارسال شکایت و گزارش سازمان بازرسی به دیوان تصریح شده است و به دلیل اطلاق تبصره مذکور این امر اعم از شکایت از تصمیمات و اقدامات موردی و عام‌الشمول می‌باشد، بنابراین رسیدگی به شکایات سازمان بازرسی قابل استماع و رسیدگی است.^۱ در مقابل گروهی بر این عقیده بودند که تبصره ۲ ماده ۲ قانون اخیرالذکر ناظر بر دعاوی ابطال مقررات عام‌الشمول موضوع ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری است و منصرف از دعاوی موضوع ماده ۱۰ قانون مذکور می‌باشد و به جهت آن که وفق ماده ۱۷ قانون دیوان، طرح شکایت در شعب منوط به احراز ذی‌نفعی شاکی است و سازمان بازرسی فاقد این شرط می‌باشد، شکایت سازمان بازرسی نسبت به تصمیمات و اقدامات موردی واحدها و مأموران دولتی در شعب دیوان غیر قابل استماع و رسیدگی است. (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲):

(۳۳) با توجه به صدور دو رای متعارض، هیات عمومی طی دادنامه شماره ۲۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶ این چنین نسبت به صدور رای مبادرت ورزید: «... با عنایت به اینکه بر مبنای رأی وحدت رویه شماره ۳۷-۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری، صرفاً اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، از امکان طرح

۱. در خصوص معتقدان به این نظر، همان‌طور که گذشت، دو رای معارض از شعب دیوان صادر شد و منجر به رای وحدت رویه در رد امکان شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان صادر گردید.

شکایت در دیوان برخوردار بوده و شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست و هم‌چنین با لحاظ این موضوع که بر مبنای ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، شرط تقدیم دادخواست در دعاوی موردی، احراز ذی‌نفع بودن شاکی بوده و حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز در رابطه با ارسال شکایات سازمان بازرسی کل کشور به دیوان ناظر بر دعاوی موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری است و منصرف از دعاوی موضوع ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری است؛ لذا رأی شماره ۳۳۰۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ شعبه هفتم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که بر مبنای عدم قبول سمت سازمان بازرسی کل کشور در شکایت مطروحه توسط آن سازمان در شعبه دیوان صادر شده، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. در حقیقت مساله مهم در این زمینه آن است که شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و ماموران آنها و هم‌چنین آراء مراجع اختصاصی اداری در شعب دیوان، منوط به احراز «ذی‌نفعی خواهان» است و همان‌طور که در صدر ماده ۱۷ قانون فعلی و سابق دیوان آمده است، صرفاً اشخاص ذی‌نفع می‌توانند در شعب طرح شکایت کنند. مطابق با رویه، ذی‌نفع بودن فقط مادی و مستقیم تفسیر شده (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۳۹۸) و صرفاً اثبات ذی‌نفعی در تصمیمات عام‌الشمول، منتفی است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۵۲۳). برای مثال اگر کسی به دلیل عدم اعطای جواز کسب، متضرر شده باشد می‌تواند به شعب دیوان شکایت کند، اما اگر در بین چند نفر از داوطلبان جذب و به‌کارگیری در ارگان دولتی، یک نفر بر خلاف مقررات، انتخاب و به‌کارگیری شود، سایر افراد «خارج از عداد» داوطلبان نمی‌توانند صرفاً به‌استناد انتصاب یک‌فرد که شرایط لازم قانونی برای تصدی پستی را ندارد به شعب دیوان شکایت کنند؛ زیرا نسبت به آنها ضرری مستقیم محقق نشده است و نمی‌توانند ذی‌نفع بودن خود را اثبات کنند؛ بنابراین شعب دیوان به چنین شکایتی رسیدگی نخواهند کرد. در مورد این‌که ذی‌نفعی در قانون دیوان عدالت اداری و به‌طور کلی در دعاوی اداری چگونه تفسیر گردد باید اشاره نمود با توجه به این‌که در ماده ۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مقرر شده است: «هیچ

دادگاهی نمی‌تواند به دعوی رسیدگی نماید مگر این‌که شخص یا اشخاص ذی‌نفع ... رسیدگی به دعوی را برابر قانون درخواست نموده باشند» صاحب‌نظران ذی‌نفعی و ویژگی‌های آن را به صورت‌های متفاوتی تحلیل کرده‌اند. برخی بیان نموده‌اند که منفعت باید فعلیت داشته باشد و فعلیت نفع به این است که قبل از اقامه دعوی ضرر محقق شده باشد (متین دفتری، ۱۳۸۸: ۲۱۱). بعضی دیگر معتقدند ذی‌نفع کسی است که در صورت صدور حکم علیه خوانده، نفعی به او برسد (شمس، ۱۳۸۱: ۳۱۶). عده‌ای دیگر نیز استدلال کرده‌اند که شخص برای طرح دعوی باید یا نفع فعلی داشته باشد یا نفع آتی (واحدی، ۱۳۸۷: ۳۰۶). هم‌چنین گفته شده نفع باید موجود، محقق، مشروع و قانونی، شخصی و مستقیم باشد و مستقیم بودن نفع به این معناست که با فرض صدور حکم علیه خوانده، نفع به‌طور مستقیم متوجه شخص خواهان باشد (کریمی، ۱۳۸۶: ۷۶). برخی نیز بیان داشته‌اند که طرح دعوی به‌صرف مغایرت تصمیمات و اقدامات دولت با قانون بدون این‌که متضمن تضییع حقی باشد، قابل استماع نیست و وجود نفع باید ثابت و مسلم بوده و تعلق آن به مدعی محقق باشد؛ به‌نحوی که عدم رعایت آن عرفاً از مصادیق تضییع حق شخصی تلقی شود؛ بنابراین شکایت به ادعای نفی حقوق اساسی و کلی جامعه که شاکی در آن سهیم است، در صورتی که حاوی نفع شخصی معین و معلوم نباشد، مسموع نیست. اما یک استثناء بر این قاعده کلی وجود دارد که اعتراض به آئین‌نامه‌ها به‌دلیل مخالفت با شرع و قانون چون خاستگاه حاکمیت ملی دارد و پاسداری از موارد مذکور مهم تلقی می‌شود، اثبات ذی‌نفعی ضرورتی ندارد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۵۲۳). نظریه اخیر دقیقاً نقطه عطف بحث پیش رو است؛ چه این‌که همگان در مخالفت امری با شرع و قانون به دلیل خاستگاه ملی ذی‌نفع هستند و دلیلی وجود ندارد این مسأله را صرفاً در موارد عام‌الشمول مانند آیین‌نامه‌ها و مصوبات محدود نماییم، لیکن در رویه موجود، دیوان عدالت اداری معیار مستقیم و بالفعل بودن نفع را اتخاذ نموده و حتی در مواردی که معونه منطقی ذی‌نفع تلقی کردن خواهان وجود داشته نیز این‌چنین عمل نکرده است، به‌عنوان مثال، شعبه ۲۹ دیوان در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۷ در مورد سلب عضویت یکی از اعضای شورای اسلامی شهر به این ترتیب عمل کرد؛ یکی از اعضای شورای شهر خوزستان توسط هیات حل اختلاف استان سلب عضویت می‌شود و از این رای به

هیات مرکزی حل اختلاف شکایت می‌کند. این هیات رای مبنی بر سلب عضویت را نقض می‌کند و عضو شورای شهر ابقا می‌شود. در این بین یکی از اعضای علی‌البدل شورای شهر ادعای ذی‌نفعی کرده و در دیوان طرح شکایت می‌نماید، اما دیوان عدالت اداری با استناد به تبصره ۳ ماده ۸۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران صرفاً افرادی را که از آن‌ها سلب عضویت شده است، محق به طرح دعوی در دیوان دانسته و مقرر کرده است که سایر اعضاء چنین حقی ندارند و ذی‌نفع نیستند (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۲: ۷۹)؛ در حالی که شخص علی‌البدل را می‌توان ذی‌نفع دانست؛ چه این‌که با سلب عضویت فرد دیگر به عضویت شورا درخواهد آمد. البته دیوان در مواردی نیز به درستی مصادیق مفهوم ذی‌نفع را به اشخاص دیگر نیز تسری داده است مثلاً مطابق آراء شماره ۸۳۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۱ و شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳ هیات عمومی شکایت مالکان مجاور نسبت به آراء صادره از کمیسیون ماده صد یا سایر دعاوی مربوط به موضوعات شهری قابل پذیرش تلقی شده است. بر همین اساس برخی معیار صحیح برای شناخت ذی‌نفع در دادرسی اداری را «احتمال عقلایی نفع» معرفی نمودند که بدین وسیله می‌توان ظرفیت جدیدی در صلاحیت دیوان عدالت اداری ایجاد کرد. از طرف دیگر نیز می‌توان از طرح دعوی کسی که منطقی و عقلاً احتمال نفعی در مورد او متصور نیست، جلوگیری نمود (فلاح‌زاده، ۱۳۹۲: ۸۱). تأکید بر این مطلب ضروری است که احتمال ذی‌نفع بودن باید عقلایی و منطقی باشد و گرنه بر مبنای احساس ذی‌نفع بودن نمی‌توان طرح دعوی نمود. برخی نویسندگان اصل مطلب مذکور را تأیید کرده و معتقدند بین ویژگی‌های نفع در دعوی عمومی و خصوصی باید تفاوت قائل شد و معنای ذی‌نفع بودن در دعوی عمومی را موسع تفسیر نمود. البته این گروه که ذی‌نفع بودن را موسع تفسیر کرده‌اند معتقدند امکان طرح دعوی از تصمیمات دولتی در صورت نقض قانون و حقوق عمومی وجود دارد، لیکن همه افراد حق طرح چنین دعوایی را ندارند و صرفاً مخاطب یا مخاطبان تصمیم مورد نظر چنین صلاحیتی خواهند داشت (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۱۰-۱۱۱). به عبارت دیگر، افراد می‌توانند از تصمیماتی که خلاف قوانین صادر می‌شود شکایت کنند و صرفاً به دنبال حاکمیت قانون باشند، اما هم‌چنان در مورد خواهان با محدودیت روبه‌رو هستیم و

صرفاً مخاطبان تصمیم، برای شکایت صالح شناخته شده‌اند؛ در حالی که در نظر قبل مبنی بر اتخاذ ملاک نفع احتمالی و عقلایی، چنین محدودیتی وجود نداشت و بر اساس آن هر کسی می‌تواند از تصمیم خلاف قانون اعتراض کند و همان‌طور که در دعوای ابطال آیین‌نامه‌ها ذی‌نفعی شرط نشده است، در موارد صلاحیت شعب نیز شایسته است ذی‌نفع بودن موسع تفسیر شود؛ چراکه ممکن است افراد به دنبال احقاق حق عمومی خود باشند که بالتبع نفع شخصی آن‌ها را هر چند غیر مستقیم به دنبال خواهد داشت. شایان ذکر است برداشت اخیر در واقع وضعیت آرمانی این موضوع است که نظریه مختار نگارندگان نیز می‌باشد، لیکن قانون‌گذار در اصلاحیه اخیر قانون دیوان عدالت اداری (سال ۱۴۰۲) در واقع وضعیتی مابین رویه دیوان عدالت اداری و وضعیت مطلوب را برگزیده و تا حد زیادی مشکل تفسیر مستقیم ذی‌نفعی را حل نموده است؛ بدین ترتیب که اگرچه تک تک افراد را ذی‌نفع تلقی نکرده، اما نمایندگانی از جانب مردم در مصادیقی که حقوق عامه تضییع شده است را برای شکایت در شعب دیوان به عنوان ذی‌نفع به رسمیت شناخته است. در اصلاحیه ماده ۱۷ با الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۱» این چنین مقرر شده است: «دادستانی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور در حدود اختیارات قانونی خود، صلاحیت طرح شکایت نسبت به موضوعاتی که متضمن تضییع حقوق عمومی است و رسیدگی به آن برابر ماده (۱۰) این قانون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد را دارند...» در واقع هرچند شورای نگهبان سابقاً اعطای صلاحیت طرح شکایت از سوی سازمان بازرسی را در سال ۱۳۷۵ و به موجب تبصره ماده ۴ طرح اصلاح بعضی از مواد تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰^۱ مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی تشخیص داده بود^۲ اما در سال ۱۴۰۲ حکم مذکور در تبصره ۱ ماده ۱۷ را مغایر قانون اساسی نشناخت؛ توضیح آن‌که، هرچند تعدادی از اعضای شورای نگهبان اعتقاد داشتند تجویز طرح شکایت توسط سازمان بازرسی در

۱. تبصره: گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این‌گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

۲. تبصره ماده ۴ در خصوص «شکایات» مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد.

شعب دیوان به جهت عدم اطلاق عنوان «مردم» بر آن مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۲۵-۲۶) اما اکثریت اعضا تبصره مذکور را مستدل به این که سازمان بازرسی در مقام ناظر و به عنوان «نماینده مردم» اقدام به طرح شکایت می نماید (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۳۵) مغایر قانون اساسی ندانستند و تبصره مذکور مورد تایید شورا قرار گرفت.

۲. محدودیت‌های طرح شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان

با توجه به ابهامات و محدودیت‌هایی که در مورد ذی‌نفعی بیان گردید قانون‌گذار با اصلاحیه اخیر خود و تجویز شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان گام بسیار موثری در رفع ابهام مذکور و احقاق حقوق عامه برداشت. این اصلاحیه در واقع خلأهایی که ناشی از عدم ذی‌نفعی دستگاه‌های نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور را در برداشت، پوشش داد. به عنوان مثال چنانچه کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری بر خلاف ضوابط (با فرض این که موضوع فاقد وصف کیفی باشد) به شخصی اجازه تغییر کاربری داده و اراضی باغی را به تجاری تبدیل کرده بود و ذی‌نفعان به هر دلیلی شکایتی مطرح نمی‌کردند، موضوع بدون اقدام باقی می‌ماند و تنها در مواردی که موضوع واجد وصف کیفی بود دادستان صلاحیت ورود داشت^۱ و دستگاه‌های نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور که از موضوع و نقض قوانین و مقررات مربوط مطلع می‌شدند نمی‌توانستند در شعب دیوان شکایت کنند.^۲ اما با الحاق تبصره ۱ به ماده ۱۷ قانون دیوان، با دو قید «در حدود اختیارات» و موارد متضمن «تضییع حقوق عمومی» امکان شکایت سازمان

۱. لازم به توضیح است در ماده ۱۲۱ قانون دیوان عدالت اداری موضوع تقریباً مشابهی مقرر شده: «هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان تضییع حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام نماید». این ماده نیز انصراف به مباحث کیفی دارد و البته مشکل مطروحه را حل نمی‌کند و اتفاقاً موضوع را به مراجعی احاله داده که نمی‌توانند در شعب دیوان عدالت اداری به عنوان خواهان قرار گیرند.

۲. البته در یک فرض بدون طرح شکایت در مرجع قضایی می‌توان این تصمیمات را تغییر داد، سازمان بازرسی کل کشور مطابق با ماده ۱۰ قانون سازمان بازرسی می‌تواند پیشنهاد اصلاح تصمیمات را به دستگاه‌های اجرایی ارائه نماید و آن‌ها نیز مشروط به این که عدم اجرای پیشنهاد منجر به تخلف یا جرم بشود ملزم به اجرای پیشنهاد هستند و استتکاف از اجرای چنین پیشنهادی در همین ماده جرم انگاری شده است، اما موضوع بحث پیش رو امکان دادخواهی به شعب دیوان عدالت اداری در این موارد است.

بازرسی در شعب به رسمیت شناخته شد که به توضیح هریک خواهیم پرداخت. در خصوص «حدود اختیارات سازمان بازرسی» باید گفت که این سازمان، مستند به اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی موظف به نظارت بر «حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» شده و تعیین حدود و اختیارات این سازمان نیز بر عهده قانون عادی گذاشته است. با بررسی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که آخرین مرتبه در سال ۱۳۹۳ مورد اصلاح قرار گرفته است مشخص می‌گردد که سازمان بازرسی فارغ از ابهامات موجود در خصوص ماهیت حقوقی هر یک از نهادها، ارگان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور که مورد بحث حاضر نیست می‌تواند طیف وسیعی از آن‌ها را مورد نظارت و بازرسی قرار دهد. نظارت و بازرسی نیز در تبصره ۱ ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی این چنین تعریف شده است: «مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادی مناسب در جهت حسن جریان امور. سازمان بازرسی هم‌چنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند» همان‌طور که مشخص است سازمان بازرسی اختیار گسترده و خوبی جهت نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد و حتی می‌تواند قبل از اقدام دستگاه مورد نظارت، در خصوص مسأله‌ای اقدام به بررسی موضوع و جمع‌آوری اطلاعات نماید. با بررسی سایر مواد قانونی، این چنین قابل برداشت است که سازمان بازرسی در حین نظارت و بازرسی خود چنانچه به مصداق ارتکاب جرم یا تخلف برسد خاطیان را به مراجع صالح کیفری و اداری معرفی می‌کند تا به آن رسیدگی شود. هم‌چنین در مواردی که سوء جریانی مشاهده نماید به همان دستگاه مورد نظارت و یا مقامات بالاتر آن‌ها، گزارشی حاوی پیشنهاد و هشدار ارائه خواهد نمود و نهایتاً این پیشنهادات نیز مشروط به این که استتکاف از اجرای آن‌ها موجب تحقق عمل غیر قانونی گردد، جرم تلقی و مشمول ضمانت اجرا خواهد بود. با این توضیح باید گفت رسالت اصلی سازمان بازرسی به صورت کلی نظارت بر حاکمیت قانون می‌باشد و بنابراین اغلب موضوعاتی که تحت صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد در صلاحیت سازمان بازرسی قرار دارد

(مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۳۵) و سازمان می‌تواند در موارد مذکور از تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های یادشده و ماموران آن‌ها و همچنین آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری در دیوان طرح شکایت نماید.

شرط دومی که قانون‌گذار طرح شکایت توسط سازمان بازرسی در شعب دیوان عدالت را منوط به احراز آن نموده، موارد متضمن «تضییع حقوق عمومی» است. این موارد به‌صورت شفاف توسط مقنن تعیین نگردیده و مفهوم «حقوق عمومی» هم توسط قانون‌گذار تعریف نشده است. این موضوع حتی موجب ابهام در شورای نگهبان نیز شده و گروهی از اعضای شورای نگهبان معتقد بودند مفهوم و قلمرو حقوق عمومی و معیارهای تمییز آن از حقوق خصوصی مشخص نبوده و مفهومی کاملاً تفسیربردار به‌نظر می‌رسد و این امر باعث خواهد شد که نهادهای مذکور، هر موضوعی که موجب تضییع حقوق خصوصی اشخاص شده است را به‌صورت غیرمستقیم موجب تضییع حقوق عمومی تلقی کنند و اقدام به طرح شکایت نمایند و در این فرض که تضییع حقوق عمومی مسلم نباشد، مغایر اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۲۵) در مقابل، اکثریت اعضای شورا معتقد بودند مقصود از «حقوق عمومی» در این تبصره، همان «حقوق عامه» مذکور در بند ۲ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی بوده که بر احیاء آن تاکید شده است؛ در نتیجه این نهادها تنها در موضوعاتی می‌توانند طرح شکایت نمایند که «حقوق عامه» تضییع شده باشد و بر این اساس در این قبیل پرونده‌ها، دستگاه‌های نظارتی نماینده «مردم» تلقی می‌شوند و اشکال مغایرت با اصل یکصد و هفتاد و سوم منتفی است. در هر حال حتی با یکسان تلقی نمودن «حقوق عمومی» و «حقوق عامه» و استناد به بند ۲ اصل یکصد و پنجاه و ششم این مفهوم دارای ابهام به‌نظر می‌رسد؛ چراکه نه در مشروح مذاکرات قانون اساسی ذیل اصل یکصد و پنجاه و ششم به آن پرداخته شده که گویی منظور از حقوق عامه و مصادیق آن اجمالاً بلکه تفصیلاً برای نمایندگان روشن بوده است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۵۷۹-۱۵۸۴) و نه این‌که تا به‌حال مقنن تعریفی از «حقوق عامه» ارائه نموده است.

برای مشخص شدن این مفهوم ابتدا باید واژه «حق» را تعریف نمود؛ در

خصوص مفهوم «حق» تعاریف بسیار مختلفی از سوی صاحب‌نظران ارائه شده تا جایی که دکتر کاتوزیان اذعان نموده: «به گفته مازو، به همان اندازه که درباره حق تألیف شده است، تعریف نیز وجود دارد» (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ج ۳: ۴۴۲). حق در لغت‌نامه دهخدا نیز این‌چنین معنا شده است، «ثابت که انکار آن روا نباشد، آنچه ادای آن واجب باشد، حال واقع، حکم مطابق با واقع» (دهخدا، ۱۳۷۳: ۶/۸۰۲۸) هم‌چنین در فرهنگ عمید، حق «اختیاری که طبیعت، قانون، یا عرف به کسی داده» معنا شده است (عمید، ۱۳۸۹: ۴۵۸). شایان ذکر است مقصود از حق، کاربرد اسمی مفهوم حق، یعنی حق داشتن است نه مفهوم وصفی آن با تعبیر حق بودن و در واقع حق داشتن در صورت مصدری آن از وجود نوعی رابطه میان صاحب حق و امری که موضوع و متعلق حق است حکایت می‌کند (طالبی، ۱۳۹۲: ۱۷۵). در واقع «مقصود از حق امتیاز شخصی است که در اختیار اوست و می‌تواند در آن به دلخواه تصرف کند یا از آن درگذرد» (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۳/۴۱۱) «حق عبارت است از توانایی که شخص بر چیزی یا بر کسی داشته باشد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳/۱۶۶۹) در نهایت این‌که باید توجه نمود که حق به واسطه «ویژگی‌های آن» به انواع مختلفی از جمله حق سیاسی، حق فرهنگی و حق اجتماعی تقسیم شده و از جهت «حاملان حق» نیز قابل تقسیم به حقوق عمومی، حقوق فردی، حقوق اجتماعی و ... می‌باشد که دلالت مستقیم بر مستحقان و ذی‌نفعان این حقوق دارد.

با توضیح مذکور در مورد مفهوم «حقوق عمومی» که ترکیب اضافه ملکی است، نظرات مختلفی قابل استنباط است: برخی معتقدند که «حقوق عمومی» تمامی ارزش‌هایی است که مربوط به عموم جامعه بوده که لازمه زیست جمعی است و تنها تعلق به تک‌تک افراد جامعه ندارد مانند مصالح عمومی، خیر جمعی، منفعت عمومی، امنیت ملی و نظم عمومی (امینی پژوه، ۱۳۹۶: ۴۳). در مقابل ممکن است بیان شود که منظور از حقوق عمومی یا حقوق عامه همان «حقوق مردم» مذکور در اصل یکصد و هفتاد و سوم می‌باشد که مشتمل بر حقوق مالی و غیر مالی تک‌تک افراد بوده و شامل حقوق مذکور در قانون اساسی و قوانین عادی می‌گردد (همان: ۵۹). شورای نگهبان نیز در مواردی این دو مفهوم را یکسان پنداشته و تضييع حقوق مردم را همان

تضییع حقوق عامه و مغایر اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی دانسته است.^۱ گروهی دیگر بر این باورند که عبارات مذکور در قانون اساسی از جمله حقوق ملت (فصل سوم)، حقوق انسانی (اصول چهاردهم و بیستم)، آزادی‌های مشروع (اصول نهم و یکصد و پنجاه و ششم)، آزادی‌های فردی و اجتماعی (اصل یکصد و پنجاه و ششم)، آزادی‌های سیاسی (اصل سوم) همگی از مصادیق «حقوق عامه» به‌شمار می‌روند. (غمامی، ۱۳۹۷: ۷۴) لازم به ذکر است که برخی نویسندگان نیز مفهوم «حقوق عامه» را با تفسیری مضیق صرفاً قابل اطلاق بر انفال و ثروت‌های عمومی مذکور در اصل چهل و پنجم قانون اساسی می‌دانند (قاسمی، ۱۳۹۸: ۲) علاوه بر این بیان شده است که مفهوم «حقوق عمومی» یا «حقوق عامه» در مقابل حقوق خصوصی قرار گرفته و به حق‌هایی اطلاق می‌شود که فرد در مقابل دولت استحقاق آن‌ها را دارد و دولت مکلف به تامین آن‌هاست و حامل حق‌ها در این معنا عموم افراد جامعه و نه تک تک افراد می‌باشند (امینی پژوه، ۱۳۹۶: ۴۱).

فارغ از انتقادات وارد به نظرات فوق‌الذکر که پرداختن به آن مجالی واسع می‌طلبد، با دقت در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری و مشروح مذاکرات شورای نگهبان که «حقوق عمومی» مذکور در تبصره را مترادف با مفهوم «حقوق عامه» مندرج در بند ۲ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی تلقی نموده است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۲۶) و با توجه به این‌که مطابق این بند مفهوم «حقوق عامه» مقید به واژه «احیاء» شده است این مفهوم باید به‌گونه‌ای تفسیر گردد که با مقتضیات عینی در خصوص صلاحیت‌های قوه قضاییه و دیوان عدالت اداری هم‌خوانی داشته باشد که تصریح مذکور در دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه ابلاغی ۱۳۹۷ رئیس قوه قضاییه نیز موید همین برداشت است. مطابق بند الف ماده ۱ دستورالعمل مذکور «حقوق عامه حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد

۱. اظهار نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۷۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲ در خصوص «لایحه اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب»: «در تبصره (۴) ماده (۳) ارسال پرونده‌های موضوع صدر تبصره (۱) ماده (۴) جهت ادامه رسیدگی به دادگاه کیفری استان، اطلاق آن چون موجب تضییع حقوق مردم می‌گردد لذا خلاف موازین شرع و پند (۲) اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد» و «اتفاق رسیدگی به جرائم مطبوعاتی و سیاسی صرفاً در دادگاه کیفری استان چون در مواردی موجب تضییع حقوق مردم می‌شود لذا خلاف موازین شرع و اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.»

یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا ضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استناداردهای اجباری». به هر حال صرفاً در صورتی که موضوع متضمن تضییع حقوق عامه باشد سازمان بازرسی می‌تواند در دیوان طرح شکایت نماید و در مواردی که شعب دیوان تشخیص دهند، موضوع مرتبط با تضییع حقوق عمومی نیست، مکلفند قرار رد شکایت صادر نمایند.

۳. ابعاد شکایت سازمان بازرسی در شعب دیوان

پس از تبیین امکان شکایت سازمان بازرسی کل کشور در شعب دیوان عدالت اداری در حدود اختیارات سازمان و موارد متضمن تضییع حقوق عمومی، ضرورت دارد تا ابعاد شکایت سازمان در شعب دیوان مورد بررسی قرار گیرد.

صلاحیت‌های دیوان بین شعب و هیأت عمومی تقسیم شده است و در شعب امکان شکایت از تصمیمات و اقدامات موردی دولت و مأموران آن قابل طرح است؛ در حالی که هیأت عمومی مرجع شکایت از تصمیمات عام‌الشمول دولت می‌باشد. مطابق با ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از اقدامات و تصمیمات واحدهای دولتی و مأموران آنها، رسیدگی به شکایات از آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری (شبه قضایی و تشخیصی) و رسیدگی به شکایات تضییع حقوق استخدامی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. البته باید توجه داشت که قسم اخیر (شکایت از تضییع حقوق استخدامی) ماهیتاً همان تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی در مورد وضعیت استخدامی کارکنان دولت است و صرفاً به سبب تأکید و اهمیت موضوع به صورت مجزا آمده و در صورت نبود چنین تصریحی نیز دیوان عدالت اداری واجد چنین صلاحیتی بود (استوار سنگری، ۱۳۹۲: ۳۷۳)؛ بنابراین مستفاد از ماده ۱۰ و تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری، در خصوص شکایات سازمان بازرسی کل کشور در شعب دیوان باید قائل به تفکیک شد.

۳-۱. شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای مذکور در ماده ۱۰ قانون

دیوان و ماموران آن‌ها

با توجه به تصریح تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون یادشده، سازمان بازرسی در حدود اختیارات قانونی خود و در مواردی که متضمن تضییع حقوق عمومی است می‌تواند از تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی و مأموران آن‌ها در شعب دیوان اقدام به طرح شکایت و عندالاقضاء تجدیدنظرخواهی نماید؛ بنابراین در مواردی که «خارج از صلاحیت سازمان» بوده یا «متضمن تضییع حقوق عمومی نباشد» این سازمان حق شکایت ندارد و شعبه دیوان مکلف به صدور قرار رد می‌باشد. در این زمینه اشاره به چند نکته ضرورت دارد:

نخست، آیا لازم است سازمان بازرسی در مواردی که اقدام به طرح شکایت می‌نماید گزارش نظارت و بازرسی مصطلح (گزارش اختصاصی) در قانون و آیین‌نامه^۱ خود را داشته باشد؟ و به عبارت بهتر، با عنایت به این که در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری^۲ طرح شکایت در دیوان عدالت اداری منوط به مراجعه ابتدایی به دستگاه می‌باشد، آیا سازمان بازرسی نیز مکلف است قبل از طرح شکایت در شعب دیوان به دستگاه طرف شکایت مراجعه کند؟ در پاسخ باید گفت با عنایت به این که در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان صرفاً به لزوم مراجعه «اشخاص ذی‌نفع»^۳ به اداره و درخواست از اداره قبل از طرح شکایت در دیوان اشاره شده است و نهادهای مذکور در تبصره ۱ ماده ۱۷ مراجع نظارتی هستند که در موضوعات متضمن تضییع حقوق عمومی می‌توانند در دیوان شکایت نمایند و معمولاً نیز قبل از شکایت در دیوان با اداره مربوطه مکاتبه داشته‌اند، لذا مراجعه ابتدایی به اداره و ارائه درخواست خود به اداره برای سازمان بازرسی منتفی بوده و می‌تواند در شعب دیوان عدالت اداری طرح

۱. ماده ۴۷ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۵
 ۲. تبصره ۴: دستگاه‌ها و مأموران موضوع بندهای (۱) و (۳) ماده (۱۰) این قانون مکلفند هرگونه تصمیم و اقدام قطعی خود را که در مورد اشخاص ذی‌نفع اتخاذ می‌نمایند، به آن‌ها ابلاغ کنند. در مواردی که اشخاص ذی‌نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن را دارند، ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند و آن دستگاه مکلف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف سه ماه به صورت کتبی پاسخ قطعی را (نقیلاً یا اثباتاً) به ذی‌نفع ابلاغ نماید مگر این که در سایر قوانین ظرف زمانی معینی برای پاسخ‌گویی دستگاه‌ها و مأموران مذکور مشخص شده باشد یا فوریت موضوع، اقتضای زمان کوتاه‌تری را داشته باشد.
 ۳. در این ماده «ذی‌نفع» به معنای اشخاص دارای نفع مستقیم و شخصی مراد است.

دعوی کند؛ چراکه سازمان بازرسی از مصادیق شخص ذی‌نفع مذکور در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان محسوب نمی‌گردد.

دوم، با توجه به این‌که در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون دیوان که در مقام بیان بوده و مراجع مذکور از جمله سازمان بازرسی کل کشور را صرفاً از پرداخت هزینه دادرسی معاف نموده است؛ لذا سازمان بازرسی در طرح شکایت تابع سایر مقررات طرح دعوی از جمله رعایت تشریفات تنظیم دادخواست و مواعد قانونی طرح شکایت در دیوان عدالت اداری می‌باشد.

سوم، سازمان بازرسی علاوه بر این‌که می‌تواند به عنوان شاکی در شعب دیوان طرح شکایت نماید، می‌تواند مستند به ماده ۵۵ قانون دیوان به عنوان وارد ثالث و مطابق ماده ۵۷ قانون مذکور به عنوان معترض ثالث به حکم صادره در موضوعات متضمن تضييع حقوق عمومی اعتراض نماید؛ زیرا همان‌گونه که بیان شد نهادهای نظارتی به نمایندگی مردم و در راستای صیانت از حقوق عامه مجاز به طرح شکایت در دیوان شده‌اند.

۲-۳. شکایت از آراء مراجع اختصاصی اداری (شبه‌قضایی و تشخیصی)

همان‌طور که ذکر گردید از یک سو مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت از آراء مراجع اختصاصی اداری را دارا بوده و وفق تبصره ۲ ماده ۳ قانون مذکور، رسیدگی به این شکایات مستقیماً در شعب تجدیدنظر مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و از سوی دیگر سازمان بازرسی کل کشور مطابق تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون یاد شده در حدود اختیارات خویش و موارد متضمن تضييع حقوق عمومی واجد صلاحیت طرح شکایت در شعب دیوان می‌باشد. هم‌چنین به تصریح ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۶۰ مقرر شده است که آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی با درخواست سازمان بازرسی در مراجع ذی‌صلاح ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر بوده و این رسیدگی نیز خارج از نوبت خواهد بود. با این توضیح در این زمینه نیز دو ابهام وجود دارد:

ابهام اول آن‌که، آیا در موارد شکایت سازمان بازرسی از آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری لازم است رأی صادره از مرجع اختصاصی اداری مرتبط با گزارش

سازمان بازرسی بوده باشد یا خیر؟ به عنوان مثال، چنانچه مدیران کل به بالا تا سطح وزرا و هم‌ترازان آنان مرتکب تخلف اداری شوند سازمان بازرسی مکلف است آن‌ها را مطابق با بند هـ ماده ۲ قانون سازمان بازرسی به هیات تخلفات نهاد ریاست جمهوری معرفی نماید و به فرض صدور رای براءت با رعایت شرط تحقق تضييع حقوق عمومی، می‌تواند از رای براءت صادره به شعب دیوان شکایت نموده و تقاضای نقض رأی را داشته باشد، اما اگر رأی صادره از هیات تخلفات نهاد ریاست جمهوری به واسطه گزارش سازمان بازرسی نبوده و گزارش از اداره کل حفاظت به هیات رسیدگی به تخلفات اداری واصل شده باشد، آیا در این صورت نیز سازمان بازرسی که نقشی در تهیه و ارسال گزارش نداشته باز هم می‌تواند نقض رأی را از شعب دیوان عدالت اداری درخواست نماید یا خیر؟ در این خصوص به نظر می‌رسد با عنایت به این‌که در تبصره ۱ ماده ۱ به جز دو شرط «در حدود اختیارات» و «موارد متضمن تضييع حقوق عمومی» شرط دیگری برای طرح شکایت توسط سازمان بازرسی ذکر نشده است، ضرورتی ندارد که رأی صادره از مرجع اختصاصی اداری مرتبط با گزارش سازمان باشد و سازمان بازرسی به صورت مطلق و صرفاً با احراز دو شرط مذکور می‌تواند از آراء صادره در دیوان طرح شکایت نماید.

ابهام دومی که وجود دارد آن است که منظور از «مرجع ذی صلاح» برای رسیدگی به تجدیدنظرخواهی سازمان بازرسی مذکور در ماده ۶ قانون سازمان بازرسی کدام است؟ آیا سازمان بازرسی می‌تواند از آراء صادره از هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری در هیات‌های تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری تجدیدنظرخواهی نماید یا امکان تجدیدنظرخواهی از این آراء در دیوان عدالت اداری نیز وجود دارد؟ بدون تردید پاسخ به این سوال مثبت است؛ چراکه به تصریح تبصره ۱ ماده ۱۷ امکان شکایت سازمان بازرسی در دیوان تجویز شده است و با توجه به رأی اخیر هیات عمومی دیوان به شماره ۲۴۷۶ مورخ ۱۴۰۱/۹/۲۲ در برخی موارد شکایت از آراء قطعی هیات ابتدایی رسیدگی به تخلفات اداری به‌جز در دیوان عدالت اداری در مرجع دیگری قابل رسیدگی نیست و لذا سازمان بازرسی از آراء غیرقابل تجدیدنظر هیات ابتدایی رسیدگی به تخلفات اداری فقط می‌تواند به دیوان عدالت شکایت کند و مرجع تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری صلاحیت رسیدگی به موضوع را

ندارد و تصریح قانون به اختیار سازمان بازرسی مبنی بر داشتن صلاحیت اعتراض ایجاد صلاحیت برای مرجع تجدیدنظر نمی‌باشد، بلکه مقصود آن است که سازمان بازرسی حق اعتراض در مرجع ذیصلاح را دارد که طبق قانون مرجع ذیصلاح دیوان عدالت اداری است. سوال این است که آیا شکایت سازمان بازرسی از آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز منحصر در «موارد متضمن تضييع حقوق عمومی» است یا این سازمان به صورت مطلق واجد صلاحیت طرح شکایت از آراء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی اعم از موارد متضمن تضييع حقوق عمومی و حقوق خصوصی است؟ در پاسخ می‌توان گفت با توجه به این‌که ماده ۱۷ قانون دیوان صراحتاً شکایت سازمان بازرسی را صرفاً در موضوعات متضمن تضييع حقوق عمومی تجویز نموده است، حتی شکایت از آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی نیز مشروط به این موارد است و در غیر این صورت، شعبه دیوان مکلف به صدور قرار رد می‌باشد، اما به نظر می‌رسد با توجه به این‌که به صورت کلی دو نوع دعوی در شعب دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد؛ اول، رسیدگی به شکایت از آراء مراجع اختصاصی اداری و دوم، رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی و ماموران آن‌ها (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۲۹) و از طرفی، در ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی به صورت مطلق به سازمان بازرسی صلاحیت تجدیدنظرخواهی از آراء صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعطا شده است که قابل تسری به امکان شکایت از این آراء در دیوان عدالت اداری نیز می‌باشد؛ و همچنین، ماده ۱۷ قانون دیوان به عنوان «عام لاحق»، ماده ۶ قانون تشکیل سازمان بازرسی (خاص سابق) را نسخ نمی‌کند بلکه تخصیص می‌زند؛ لذا سازمان بازرسی کل کشور دارای صلاحیت شکایت از آراء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی به صورت مطلق حتی در مواردی که تضييع حقوق عمومی احراز نگردد می‌باشد. در نهایت باید اشاره نمود هرچند اقتضاء رسیدگی به شکایات سازمان بازرسی و نهادهای مذکور در تبصره ۱ ماده ۱۷ با توجه به مأموریت‌ها و صلاحیت این نهادها در حوزه حقوق عمومی و اهمیت بیشتر آن‌ها نسبت به شکایات متضمن تضييع حقوق خصوصی، رسیدگی خارج از نوبت به این‌گونه شکایات می‌باشد، اما با توجه

به این که شورای نگهبان اطلاق «رسیدگی خارج از نوبت» به این گونه پرونده‌ها را در مواردی که رسیدگی به شکایات مردم دارای اهمیت و اولویت بیشتر باشد، مغایر شرع و نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی تشخیص داد، رسیدگی خارج از نوبت مشروط به رعایت موارد اهم لازم‌الرعايه گردید که تشخیص این امر بر عهده قاضی رسیدگی کننده می‌باشد و منظور از موارد اهم لازم‌الرعايه این است که بین پرونده‌هایی که از سوی سازمان بازرسی شکایت نشده است، مواردی وجود دارد که اهمیت آن‌ها بیشتر از پرونده‌هایی است که سازمان بازرسی شکایت کرده است که شعبه باید رسیدگی به پرونده‌های مهم‌تر را در اولویت رسیدگی قرار دهد. شایان ذکر است به‌رغم این که شورای نگهبان رسیدگی به شکایات نهادهای مذکور را به صورت مطلق و بدون رعایت موارد اهم لازم‌الرعايه مغایر شرع و قانون اساسی دانست اما در موارد دیگر از جمله رسیدگی به آراء خلاف بین شرع یا قانون (ماده ۷۹) اطلاق رسیدگی خارج از نوبت به آراء مذکور را واجد ایراد تشخیص نداده است که با توجه به علت منصوص توسط شورا مبنی بر احتمال وجود شکایات با اولویت و اهمیت بیشتر، شایسته بود رسیدگی خارج از نوبت در موارد دیگر نیز منوط به رعایت موارد مهم‌تر توسط شعبه رسیدگی کننده می‌گردید.

برآمد

۱- سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از مهم‌ترین دستگاه‌های نظارتی کشور، تا پیش از اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ به دلیل فقدان ذی‌نفعی نمی‌توانست در شعب دیوان طرح شکایت کند، اما با اصلاحات قانون ذیل تبصره یک ماده ۱۷، این سازمان به شرط تضييع حقوق عمومی و در حدود اختیار بودن می‌تواند به عنوان نماینده مردم در شعب دیوان وارد شود و این نمایندگی ایراد مغایرت با اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی را مرتفع می‌کند.

۲- قانون‌گذار تعریف مشخصی از دو شرط تضييع حقوق عمومی و در حدود اختیار بودن ارائه نداده و اطلاق این تبصره نتایجی را به دنبال خواهد داشت که منطبق با آن، سازمان بازرسی در کلیه مواردی که در حدود اختیار اوست و تضييع حقوق عمومی صورت گرفته است؛ بدون نیاز به ارائه گزارش نظارتی قبلی، می‌تواند از اقدامات و تصمیمات موردی دستگاه‌ها و ماموران آن‌ها و آراء مراجع شبه قضایی در شعب دیوان طرح شکایت کند.

۳- از جمع اطلاق تبصره یک ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری با اطلاق ماده ۶ قانون سازمان بازرسی کل کشور می‌توان نتیجه گرفت که طرح شکایت نسبت به آراء مراجع شبه قضایی از سوی سازمان، منوط به آن است که قبلاً گزارشی در خصوص موضوع به مرجع رسیدگی کننده ارائه داده و مثلاً منجر به براءت متهم شده باشد؛ در این صورت سازمان می‌تواند بدون محدودیت الزام به تضييع حقوق عمومی در شعب دیوان عدالت اداری طرح شکایت کند؛ در مقابل، چنانچه معتقد باشیم که از ماده ۶ به لحاظ مقدم بودن، چنین مقصودی برداشت نمی‌شود، سازمان بازرسی برای شکایت از آراء مراجع شبه قضایی، باید تضييع حقوق عمومی را به اثبات برساند.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرت مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- * استوارسنگری، کورش (۱۳۹۲)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن»، در: مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد.
- * امامی، محمد و واعظی، سیدمجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۱)، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: میزان.
- * جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد سوم، تهران: گنج دانش.
- * دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه دهخدا، جلد ششم، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه.
- * شمس، عبدالله (۱۳۸۱)، آیین دادرسی مدنی، جلد نخست، تهران: میزان.
- * صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.
- * عمید، حسن (۱۳۸۹)، فرهنگ فارسی عمید، تهران: راه رشد.
- * فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۲)، معنای ذی‌نفعی در رأی دیوان - سلب عضویت از شورای اسلامی شهر، مجموعه رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
- * قاسمی، احمد (۱۳۹۸)، گزارش نشست احیاء حقوق عامه؛ از مفهوم تا اجرا، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.
- * قطبی، میلاد (۱۳۹۴)، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- * کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، فلسفه حقوق (منطق حقوق)، جلد سوم، چاپ سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

- * کریمی، عباس (۱۳۸۶)، آیین دادرسی مدنی، تهران: مجد.
- * متین دفتری، احمد (۱۳۸۸)، آیین دادرسی بازرگانی، جلد نخست، تهران: مجد.
- * معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲)، مجموعه رویه قضایی در شعب دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
- * مولایی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۲)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
- * واحدی، قدرت‌الله (۱۳۸۷)، آیین دادرسی مدنی، جلد نخست، تهران: میزان.
- * امینی‌پژوه، حسین (۱۳۹۶)، واکاوی مفهومی کلیدواژگان چند معنا در قانون اساسی مدخل حق و حقوق، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل گزارش: ۱۳۹۶۰۰۶۶.
- * پژوهشکده شورای نگهبان (۱۴۰۱)، نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، کد گزارش: ۱۴۰۱۰۵۱۰.
- * طالبی، محمدحسین (۱۳۹۲)، «واکاوی مفهوم حق، به مثابه موضوع دانش فلسفه حقوق»، روش‌شناسی علوم انسانی، شماره ۷۴-۷۵.
- * غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۷)، «الگوی احیاء حقوق عامه با تحول در نظام هنجارها و ساختارهای قضایی»، نشریه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، شماره ۵۸.