



Jurisdiction of the Administrative Justice Court Chambers in Dealing with Complaints from Public Non-Governmental Organizations

Mohammad Amin Abrishami Rad*, Hosain Ayeneh Negini,**

Abstract

The jurisdiction of the Administrative Justice Court chambers regarding complaints about the actions and decisions of public non-governmental institutions (PNGOs) has been a contentious issue within the Iranian administrative justice system. Currently, Article 10 of the 2013 Law of the Administrative Justice Court (amended in 2023) raises doubts about the Court's ability to handle complaints against PNGOs beyond municipalities and social security organizations, as explicitly mentioned in the article.

This descriptive-analytical research seeks to answer the question: "What is the ideal model for the Administrative Justice Court chambers to oversee decisions and actions of PNGOs?" It aims to clarify the extent of the chambers' competence in dealing with such complaints.

Based on the investigation, current practice suggests that the chambers cannot handle complaints from PNGOs. Under present circumstances, the Court can only hear complaints about the decisions and actions of PNGOs specified in Article 10(1)(a) of the Law, those with a revolutionary nature, and those designated by special laws for judicial supervision by the Court.

How to Cite: Abrishami Rad, M.A., Ayeneh Negini, H. (2024). Jurisdiction of the Administrative Justice Court Chambers in Dealing with Complaints from Public Non-Governmental Organizations, *Journal of Legal Studies*, 16(2), 109-144.

* Assistant Professor of Public Law, Faculty of Humanities, University of Semnan, Semnan, Iran. (Corresponding Autho). Email: Abrishamirad@semnan.ac.ir

** Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran. Email: H.negini@modares.ac.ir

The research findings argue that this approach contradicts the original intent of the legislator as reflected in Article 173 of the Constitution, which uses the term "government units." It also clashes with the developmental approach adopted in the 2012 Law of the Administrative Justice Court. Therefore, the authors propose that the Court chambers modify their procedures to allow for handling complaints against all PNGOs, based on the evidence presented.

Rationale for Expanding Jurisdiction

Article 173 of the Constitution establishes the framework for the Administrative Justice Court's jurisdiction within the Iranian legal system. This article serves as the foundation for the Court's existence, granting it the authority to address public grievances concerning officials, government units, or regulations.

While the term "non-governmental" appears in the title "public non-governmental institutions," these entities are still considered part of the governing body within the country's administrative system. The term "non-governmental" should not mislead us regarding their role and benefit from public authorities. In reality, all PNGOs are dependent elements within the administrative structure. They are categorized as "non-governmental" only due to specific administrative needs, such as a lack of technical, local, or professional concentration.

If the legal system acknowledges that PNGOs exercise some governance functions, it must recognize them as part of the "government" concept and subject to the Administrative Justice Court's oversight as the general authority for judicial supervision.

Expanding Jurisdiction Through Legislative Interpretation

From a parliamentary law perspective, with a developmental view of the Court's jurisdiction, the chambers' authority should not be limited to the PNGOs specified in Article 10(1)(a). Instead, it should encompass all PNGOs, including those with a revolutionary nature and those designated by special laws.

The argument hinges on the fact that Article 10 initially refers to "decisions and actions of government units" before listing specific authorities under its purview. This term "government units" undoubtedly reflects the concept of "government" used in Article 173. Therefore, the arguments presented for the meaning of "government" in Article 173 also apply here, and it could be interpreted broadly (encompassing the ruling class). Furthermore, the word "including" in the mentioned section suggests

that the listed PNGOs are illustrative examples, and all PNGOs should fall under the Court chambers' jurisdiction.

Critique of the 2023 Amendment Process

For the aforementioned reasons, the Administrative Justice Court chambers should amend their procedures to allow for overseeing all PNGOs. Critically, the legislator's approach to the 2023 amendment process raises concerns. Despite the identified problems and numerous amendments made to the 2013 Law, the legislator avoided amending Articles 10 and 12, which define the chambers' and the Court's general jurisdiction. This omission was likely due to considerations such as avoiding delays in getting the amendments passed by the Council of Expediency. Consequently, the ambiguities and problems identified in these articles remain.

It was anticipated that Article 10, similar to Article 12, would explicitly grant jurisdiction over all PNGOs to the chambers. This would have provided the necessary legal basis for amending the existing procedures in this area.

Keywords: Public non-governmental institutions, Chambers of the Administrative Justice Court, Government unit, Article 173 of the Constitution.

Article Type: Research Article.

صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی

محمد امین ابریشمی راد*، حسین آئینه نگینی**

چکیده

با توجه به تصریح ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحی ۱۴۰۲ - به صلاحیت شعب دیوان نسبت به رسیدگی به شکایت از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی، امکان رسیدگی شعب دیوان به دعای مطروحه علیه سایر نهادهای عمومی غیردولتی محل تردید است. این پژوهش در قالبی توصیفی-تحلیلی و در مقام پاسخ به این سؤال که الگوی مطلوب نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر تصمیم‌ها و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی چگونه است؟ اثبات کرده است که بر اساس ضوابط و رویه حاضر، امکان رسیدگی شعب دیوان به شکایت از آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی که واجد وصف نهاد انقلابی هستند و آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی که در قوانین خاص بر صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از آن‌ها تصریح شده، کماکان وجود دارد. از سوی دیگر، رویه فعلی شعب دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم پذیرش شکایت از مطلق نهادهای عمومی غیردولتی در شعب دیوان، مغایر با قانون اساسی و تفسیر موسع از مفاد قانون دیوان بوده و لازم است با اصلاح رویه امکان رسیدگی شعب دیوان به شکایات از کلیه نهادهای عمومی غیردولتی فراهم شود.

* استادیار حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، گروه حقوق، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران. (نویسنده مسئول).

Email: Abrishamirad@semnan.ac.ir

** استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

Email: H.negini@modares.ac.ir

واژگان کلیدی: نهادهای عمومی غیردولتی، شعب دیوان عدالت اداری، واحد دولتی، اصل ۱۷۳ قانون اساسی، قانون دیوان عدالت اداری.
 نوع مقاله: مقاله پژوهشی.

سرآغاز

اصل ۶۱ قانون اساسی اعمال قوه قضائیه را در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری قرار داده است. مستند به بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات و شکایات از جمله صلاحیت‌ها و وظایف قوه قضائیه شمرده شده است. بر این مبنا در اصول مختلف قانون اساسی و به صورت خاص فصل یازدهم این قانون ضمن تبیین نظام قضایی ایران، مراجع متعددی اعم از دادگاه‌های عمومی و اختصاصی به منظور تحقق اهداف و انجام صلاحیت‌های قوه قضائیه و به صورت خاص رسیدگی به شکایات، تظلمات و تعدیات پیش‌بینی شده است. مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی از جمله مراجع پیش‌بینی شده برای این منظور دیوان عدالت اداری است که به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراض‌های مردم نسبت به مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی ایجاد شده است.

بر مبنای اصل فوق‌الذکر و فلسفه ایجاد دیوان عدالت اداری، دیوان مرجع اصلی رسیدگی به دعاوی اداری مردم از دولت است. باین وجود در سیر تحول نظام حقوقی حاکم بر دیوان عدالت اداری، به موجب قوانین عادی، مقررات و حتی آرای وحدت رویه، روزبه‌روز بر شمار استثنائات صلاحیت دیوان افزوده شده که از جمله این استثنائات، رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های نهادهای عمومی غیردولتی است.

از بدو پیدایش نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران، شمول یا عدم شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر این قبیل مؤسسات و نهادها محل اختلاف نظر و تهافت آراء بوده و مبتنی بر همین واقعیت، سیر قانون‌گذاری مجلس راجع به این دسته از نهادها نیز تحولات زیادی به خود دیده است. متأثر از تحولات

تقنینی مورد اشاره و همچنین تفاوت رویکرد قضات، عملاً دیوان عدالت اداری نیز در دوره‌های مختلف تقنینی نتوانسته رویه‌ای واحد برای این موضوع در پیش بگیرد.

مبتنی بر مقدمات فوق، این تحقیق به دنبال آن است که با بررسی قوانین و رویه‌های قضایی، به این سؤال پاسخ دهد که الگوی مطلوب نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر تصمیم‌ها و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی چگونه است؟ فرضیه نویسندگان آن است که مبتنی بر الگوی نظام قضایی ایران و جایگاه و نقش دیوان عدالت اداری در آن، بایستی رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های کلیه نهادهای عمومی غیردولتی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری باشد و از این جهت، آن دسته از قوانین و آرای که نافی صلاحیت شعب دیوان در این زمینه هستند، مغایر با قانون اساسی است.

هرچند به موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در کتب و مقالات مختلف پرداخته شده؛ ولیکن، عمده مطالب قابل استفاده در این حوزه مربوط به قبل از تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ - است که پس از اصلاحات ۱۴۰۲ به عنوان قانون دیوان عدالت اداری شناخته می‌شود و از طرفی در هیچ‌یک از این آثار با تأکید بر رویه شعب دیوان به بررسی تفصیلی این موضوع پرداخته نشده است. از معدود آثار مربوط به پس از تصویب قانون سال ۱۳۹۲ نیز نشست علمی برگزار شده توسط پژوهشگاه قوه قضائیه با عنوان «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» (۱۳۹۵) بوده که با وجود مطالب ارزنده مذکور در این نشست، تمرکز نشست مزبور بر صلاحیت شعب نبوده و بخش قابل توجهی از محورهای بحث، استدلال‌های مطروحه و فرضیات پذیرفته شده در این تحقیق - به خصوص فرضیه اصلی - تفاوت معنادار و بعضاً کاملاً متعارض با مطالب ذکر شده در نشست مزبور دارند. علاوه بر این، با توجه به سخنرانی بودن نشست مزبور، مطالب ذکر شده در آن نشست جامعیت و اتقان مقاله حاضر را ندارند و حتی در بخش‌هایی از نشست سؤال‌های مهمی در قالب ابهام طرح شده‌اند و پاسخی به آن‌ها داده نشده است که این

تحقیق به آن موضوع‌ها نیز پرداخته است. لذا، در تحقیق حاضر تلاش شده همه موضوع‌های مرتبط با این بحث، اعم از بررسی رویه دیوان، تحلیل ابهام‌های موجود و ارائه الگوی مطلوب مورد توجه باشند. لذا، موضوع این پژوهش و بخش قابل توجهی از استدلال‌های مورداستفاده در آن بدیع هستند.

علاوه بر بدیع بودن این اثر، انجام این پژوهش را می‌توان جهت اصلاح قوانین موجود و رویه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی و در نتیجه در جهت زمینه‌سازی ایجاد رویه تقنینی و قضایی واحد و منطبق با قانون اساسی راهگشا دانست.

مبتنی بر مقدمات ذکرشده، در این مقاله ابتدا به نحوه شناسایی نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران پرداخته می‌شود (بند ۱)؛ در ادامه، رویه شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی و تحولات آن بررسی می‌شود (بند ۲)؛ در نهایت، به نقد رویه کنونی و ارائه الگوی مطلوب پرداخته می‌شود (بند ۳).

۱. نحوه شناسایی نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران

بررسی قوانین جمهوری اسلامی ایران مؤید آن است که در قوانین مختلفی همچون «قانون محاسبات عمومی کشور» -مصوب ۱۳۶۶- و «قانون مدیریت خدمات کشوری» -مصوب ۱۳۸۶- تلاش شده تا انواع و ویژگی‌های دستگاه‌های اجرایی تعیین شود. به موجب قوانین مورداشاره، در کنار وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز به عنوان یکی از اقسام دستگاه‌های اجرایی شناخته شده و مشخصات و ممیزات آن‌ها تبیین شده است.

در میان اقسام دستگاه‌های مورداشاره، در خصوص ماهیت، جایگاه و ویژگی‌های نهادهای عمومی غیردولتی بیش از سایر انواع دستگاه‌های اجرایی در نظام حقوقی ایران ابهام وجود دارد. این موضوع شمول یا عدم شمول نظارت قضایی شعب دیوان عدالت بر این نهادها را با ابهام مواجه کرده است. بر این اساس، به منظور تبیین شمول یا عدم

شمول نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر این گونه نهادها، در ادامه تلاش می‌شود تا وضعیت نهادهای عمومی غیردولتی مبتنی بر دو قانون مذکور تبیین شود.

۱-۱. نهاد عمومی غیردولتی در قانون محاسبات عمومی کشور

ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف نهادهای عمومی غیردولتی مقرر داشته است: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.» مبتنی بر این تعریف، قانون‌گذار جهت شناسایی نهادهای عمومی غیردولتی دو ملاک شکلی و ماهوی که به ترتیب «تشکیل با اجازه قانون» و «انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد» را لحاظ کرده است. تردیدی نیست که دو ملاک ذکر شده جهت تمایز بین نهادهای عمومی غیردولتی با سایر انواع دستگاه‌های اجرایی کافی نبوده و به همین دلیل تبصره ماده مزبور، به منظور رفع ابهام از مصادیق این دسته از نهادها، مقرر داشت: «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.»

مبتنی بر حکم تبصره مذکور، «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» -مصوب ۱۳۷۳- فهرست این دسته از نهادها را احصاء کرد. علاوه بر این، در اصلاحات و الحاقات بعدی این قانون نیز برخی دیگر از مؤسسات و نهادها به فهرست مذکور اضافه شدند و از این طریق بر تعداد نهادهای عمومی غیردولتی افزوده شد. مبتنی بر توضیحات ذکر شده، در برهه‌ی زمانی مورد اشاره، آنچه در عمل ملاک تعیین نهادهای عمومی غیردولتی بوده، «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» و اصلاحات بعدی آن بوده است، نه ملاک‌های مبهم ذکر شده در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور.

۲-۱. نهادهای عمومی غیردولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری

برخلاف ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ تعیین ملاک مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با تفصیل و دقت بیشتری صورت گرفت. به موجب ماده مزبور، نهادهای عمومی غیردولتی را باید آن دسته از واحدهای سازمانی دانست که نخست، دارای استقلال حقوقی هستند؛ دوم، با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شوند؛ سوم، بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن‌ها از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و چهارم، عهده‌دار وظایف و خدماتی هستند که جنبه عمومی دارد.

همان‌طور که از تعریف مذکور مشخص است، برخلاف قانون محاسبات عمومی کشور که تعریف ناقصی از ماهیت و ویژگی‌های نهادهای عمومی غیردولتی ارائه داده بود و در عمل به منظور تشخیص مصادیق این دسته از مراجع تنها باید به قانون فهرست این دسته از مراجع رجوع می‌شد، ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، ملاک‌های متعددی جهت شناسایی نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر کرده است. بر این اساس، با عنایت به نکاتی که در ادامه به تفصیل به آن‌ها پرداخته خواهد شد، به‌عنوان یک قاعده کلی می‌توان گفت که با تصویب ماده ۳ قانون مورد اشاره، در حال حاضر هر یک از دستگاه‌های اجرایی که ویژگی‌های مذکور در این ماده را داشته باشد نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی محسوب می‌شود و در نظم حقوقی کنونی نمی‌توان ذکر یا عدم ذکر یک دستگاه در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را ملاک قرار داد.

البته قاعده کلی ذکر شده علی‌الاصول در مواردی مورد استفاده قرار می‌گیرد که ماهیت یک مؤسسه یا نهاد صراحتاً توسط قانون‌گذار تعیین نشده باشد؛ در غیر این صورت، حتی اگر دستگاهی شرایط مذکور برای نهادهای عمومی غیردولتی را نداشته

۱. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

باشد، به‌صرف اینکه قانون‌گذار آن مرجع را نهاد یا مؤسسه عمومی غیردولتی دانسته، جهت عمومی غیردولتی دانستن آن کفایت می‌کند. توضیح آنکه، در اساسنامه برخی از مؤسسات و نهادها، بر ماهیت عمومی غیردولتی آن‌ها تصریح شده است. به‌عنوان نمونه، در ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - صراحتاً ماهیت «سازمان بورس و اوراق بهادار» مؤسسه عمومی غیردولتی معرفی شده است؛ بنابراین، حتی با فرض اینکه این سازمان تمام یا برخی از ملاک‌های مذکور برای نهادهای عمومی غیردولتی را نداشته باشد، با توجه به اینکه قانون عام مؤخر (قانون مدیریت خدمات کشوری) نمی‌تواند قانون خاص مقدم را نسخ کند، باید کماکان سازمان مزبور را عمومی غیردولتی قلمداد کرد.

علاوه بر نکات فوق، به‌منظور شناسایی مصادیق نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تبیین نسبت ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری با ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور و به‌خصوص قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به استناد تبصره ذیل ماده اخیرالذکر به تصویب رسیده یک ضرورت محسوب می‌شود. بر این اساس، در ادامه دو فرض قابل طرح در این زمینه را بیان و ارزیابی خواهیم کرد:

فرض اول - ماده ۳ قانون مدیریت ناسخ ماده ۵ قانون محاسبات است: با توجه به اینکه قانون‌گذار در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام به احصاء ویژگی‌های نهادهای عمومی غیردولتی کرده، جهت شناسایی این دسته مراجع باید به اراده مؤخر قانون‌گذار رجوع کرد. در این راستا، برخی حقوقدانان معتقدند که «مؤسساتی که قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در قانون فهرست ذکر شده بودند، اگر شرایط مندرج در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری را نداشته باشند، مؤسسه عمومی غیردولتی نخواهند بود» (Fallah Zadeh, 2015: 16) و بر این اساس، گفته شده است که «تعریف ما از مؤسسه عمومی غیردولتی به‌کاررفته در قانون دیوان عدالت اداری، همان تعریفی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری بیان شده است» (Mollabeigi,)

28: 2015). لذا، در حال حاضر، ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور و به تبع آن قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی فاقد اعتبار هستند و تنها می‌توانند به‌عنوان مؤید جهت شناسایی این قبیل مراجع مورداستفاده قرار گیرند.

در مقام رد این فرض اشاره به این نکته مفید خواهد بود که اصلاحات و الحاقات صورت گرفته در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مؤید آن است که حداقل نظام حقوقی با وضع قانون مدیریت خدمات کشوری اعتقادی به نسخ ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ندارد و حتی پس از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، در قوانین مختلف نهادهایی چون «صندوق تأمین خسارت‌های بدنی»^۱ یا «سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا)»^۲ به قانون فهرست نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه شده‌اند.

فرض دوم - ماده ۳ قانون مدیریت مکمل ماده ۵ قانون محاسبات است: با عنایت به اینکه ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً قوانین و مقررات مغایر با این قانون را لغو کرده و مفاد ماده ۳ این قانون با ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مشخصاً مغایر نیست، مستند به قاعده «الجمع مهمما امکن اولی من الطرح» باید هر دو ماده مذکور را در نظم حقوقی ایران مجرا دانست؛ بنابراین، در شرایط موجود، هم مراجعی که با ویژگی‌های مذکور در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری همخوانی دارند و هم مراجعی که به استناد ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از آنها نام برده شده، مرجع عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند.

۱. این صندوق به‌موجب تبصره ۹۴ «قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور» به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی الحاق شده است.

۲. این سازمان به‌موجب قانون الحاق سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۹۵/۶/۲ به‌عنوان مرجع عمومی غیردولتی شناخته شده است.

در تأیید رویکرد ذکرشده، می‌توان گفت که مستند به صدر ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، این ماده صرفاً در مقام شناسایی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مشمول قانون مزبور بوده است و نفیاً یا اثباتاً نسبت به سایر نهادهای عمومی غیردولتی هیچ حکمی ندارد؛ بنابراین، اگر نهاد یا مؤسسه‌ای واجد ویژگی‌های مندرج در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری باشد، بدون نیاز به اینکه در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نام آن درج شود، آن نهاد یا مؤسسه نیز عمومی غیردولتی تلقی می‌شود.

مبتنی بر مطالبی که در این بند گفته شد، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور شناسایی یک نهاد یا مؤسسه به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی از سه طریق می‌توان استفاده کرد: ۱. نام آن نهاد یا مؤسسه در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات و الحاقات آن درج شده باشد. شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته ملی المپیک و نظایر آن را می‌توان مصادیق این دسته از نهادها دانست؛ ۲. در اساسنامه یا سند تأسیس یک مرجع عمومی، صراحتاً آن مرجع به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی معرفی شده باشد؛ فارغ از اینکه ویژگی‌های آن مرجع به‌صورت کامل با معیارهای مندرج در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری انطباق داشته باشد یا خیر. ازجمله این نهادها می‌توان به سازمان بورس اوراق بهادار (موضوع ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران) اشاره کرد و ۳. در هیچ قانونی از آن‌ها به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی یاد نشده باشد، ولیکن ویژگی‌های مندرج در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری را دارند. ازجمله این مراجع می‌توان به شوراهای اسلامی شهر و روستا اشاره کرد.^۱ شاید بتوان مهم‌ترین ویژگی دسته اخیر از نهادهای عمومی غیردولتی را این مطلب دانست که در میان اقسام مذکور، تشخیص مصادیق این

۱. به‌منظور مطالعه بیشتر در خصوص ماهیت شورای اسلامی شهر و روستا مراجعه کنید به: (AbrishamiRad &

دسته از نهادهای عمومی غیردولتی تماماً بر عهده مقام‌های اجرایی و قضایی است و از این جهت احتمال بروز ابهام یا اختلاف نظر در خصوص ماهیت برخی از مراجع مفروض خواهد بود.

۲. صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در ادوار مختلف

مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها» تشکیل شده است. با توجه به ابهام‌هایی که در نظام حقوقی ایران راجع به گستره‌ی مفهوم «دولتی» در اصل مزبور وجود دارد و از سوی دیگر ذکر لفظ «غیردولتی» در عنوان «نهادهای عمومی غیردولتی»، ظاهر مواد قانونی گویای عدم صلاحیت دیوان جهت نظارت بر این قبیل مراجع است. بر این اساس، اعمال نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر این قبیل مراجع همواره با اشکالات و شبهاتی روبرو بوده است. لذا، در ادامه تلاش می‌شود تا مبتنی بر روند اصلاح قوانین راجع به دیوان عدالت اداری، به بررسی شمول نظارت شعب دیوان بر این قبیل مراجع پرداخته شود.

۲-۱. دوره حکومت قانون ۱۳۶۰

به موجب بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری^۱ -مصوب ۱۳۶۰- تنها رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیم‌ها و اقدام‌های واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها،

۱. ماده ۱۱- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به‌قرار زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها.

ب- تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظائف آن‌ها. ...

تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و تصمیم‌ها و اقدام‌های مأمورین این واحدها در امور راجع به وظایفشان در صلاحیت شعب دیوان دانسته شده بود. علت عدم تصریح به مراجع عمومی غیردولتی در قانون مزبور این بود که در زمان تصویب این قانون، هنوز اصطلاح مراجع عمومی غیردولتی رسماً شناسایی نشده بود؛ هرچند که بسیاری از مراجعی که امروزه آنها را به عنوان مرجع عمومی غیردولتی می‌شناسیم وجود داشته‌اند. دلیل اصلی این وضعیت آن بوده است که در برهه زمانی مورد اشاره و تا سال ۱۳۷۳ که قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب رسید، در ادبیات حقوقی بین این مراجع و سایر نهادها و مؤسسات دولتی هیچ تمایزی وجود نداشته است (AbrishamiRad, 2019: 171).

باین حال، متعاقب تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۶ و شناسایی نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۵ این قانون و در پی آن، تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳، شمول یا عدم شمول نظارت دیوان عدالت اداری بر این قبیل مراجع به چالشی جدی در نظام حقوقی ایران تبدیل شد. بر این اساس، «قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» -مصوب ۱۳۷۴- رسماً امکان رسیدگی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی در دیوان عدالت اداری را فراهم کرد.^۱ لذا، مبتنی بر تفسیر یادشده که بدون هیچ ایرادی در اظهار نظر شماره ۱۰۲۶ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۹ شورای نگهبان نیز تأیید شده است، مجلس شورای اسلامی مراجع عمومی غیردولتی را مشمول عنوان «واحدهای دولتی» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی دانسته و در نتیجه رسیدگی به شکایت از این مراجع را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قلمداد

۱. «با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.»

کرده است. بر این اساس، همه تصمیم‌ها و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی اعم از موردی و نوعی صراحتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفتند. مبتنی بر مقدمه فوق، تردیدی نیست که به محض شناسایی برخی از مراجع حاکمیتی به‌عنوان مصادیق مراجع عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳، به‌موجب قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۴ بر امکان اعمال نظارت بر این قبیل مراجع در دیوان عدالت اداری تصریح و تأکید شد و تا اصلاح قانون دیوان در سال ۱۳۸۵، به جهت تصریح قانون‌گذار تردیدی در صلاحیت دیوان در این زمینه وجود نداشته است.

۲-۲. دوره حکومت قانون ۱۳۸۵

بند «الف» ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۸۵- در تشریح بخشی از صلاحیت شعب دیوان، رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها را در صلاحیت این نهاد قرار داده بود. با عنایت به اینکه ماده ۴۹ قانون مزبور «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن» را لغو کرد، در دوره اجرای این قانون، صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی با ابهام روبه‌رو شد و بدین‌جهت شعب دیوان نیز رویه‌های متعارضی در این حوزه در پیش گرفتند.

اتخاذ رویه‌های متعارض توسط شعب دیوان، درنهایت منجر به صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۵۷ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شد. در این دادنامه مقررشده بود «... طبق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰) در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴ رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدام‌های و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است؛ بنابراین دادنامه شماره ۱۴۵۴ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۹ شعبه سوم دیوان که به شکایت شاکی رسیدگی به عمل آورده

و در نتیجه دیوان را مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت مطروحه اعلام داشته است، در این حد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود. ...».

در خصوص این رأی وحدت رویه نکات ذیل نیازمند توجه است:

نخست، اگرچه ظاهراً ماده ۴۹ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۸۵- از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن را منسوخ اعلام کرده بود و به تبع آن باید قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون مزبور را هم نسخ شده تلقی کرد، اما از نظر هیئت عمومی دیوان این قانون همچنان لازم‌الاجرا و قابل استناد بوده است. هرچند این رویکرد محل تأمل و نقد جدی است، ولیکن مهم‌ترین استدلال دیوان که از آرای مختلف آن مرجع قابل استنباط است آن است که با توجه به اینکه ماده ۱۳ قانون جدید دیوان جایگزین ماده ۱۱ قانون سال ۱۳۶۰ شده بود و ابهام وارد به ماده ۱۱ قانون سابق کماکان وجود داشته، عملاً دیوان قانون تفسیر ماده ۱۱ را قانون تفسیر ماده ۱۳ قانون جدید دیوان تلقی کرده و از این جهت آن را لازم‌الاجرا دانسته است.

دوم، رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان، صرفاً صلاحیت رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های آن دسته از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را فراهم کرد که در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی شناسایی شده بودند. بر این اساس، پس از صدور این رأی، در رویه شعب دیوان عدالت اداری تنها به شکایت از آن دسته از مراجع عمومی غیردولتی رسیدگی می‌شد که در قانون فهرست از آنها یاد شده بود. به‌عنوان نمونه در این خصوص می‌توان به دادنامه‌های ذیل اشاره کرد^۱:

۱. به‌منظور استناد به دادنامه‌های استفاده‌شده در این تحقیق، از «سامانه ملی آرای قضایی» به نشانی <https://ara.jri.ac.ir/> استفاده شده است.

- دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۳۰۱۸۸۴ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۶:

«... با توجه به این‌که سازمان بورس از جمله نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده‌واحد قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴ نبوده، با توجه به حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، شکایت شاکی قابل استماع در دیوان عدالت اداری نبوده، لهذا قرار رد شکایت شاکی صادر و اعلام می‌شود. رأی صادره قطعی است.»

- دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۰۰۴۱۹۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۵:

«خواسته آقای ... نظر به اینکه: اولاً - جمعیت، مؤسسه عمومی است. ... ثالثاً - حسب ماده‌واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استفساریه ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۱۳ فعلی)، علیه جمعیت هلال‌احمر در دیوان طرح شکایت می‌شود. ...»

- دادنامه شماره ۹/۹۰/۴۰۱۸:

«... نظر به اینکه به‌موجب تبصره یک ماده ۱۱ قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۸۲/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی کتابخانه‌های عمومی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی می‌باشند علی‌هذا موضوع خارج از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری بوده بدین لحاظ قرار رد شکایت وی صادر و اعلام می‌شود. ...»^۱

باوجود رویه‌های یادشده که نافی صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های نهادهای عمومی غیردولتی خارج از قانون فهرست بوده است، در همین بازه زمانی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست رسیدگی شده است. برای نمونه می‌توان به دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۷۰۳۳۵۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۳ اشاره کرد در این دادنامه مقرر شده است: «خانم ... طی دادخواست تقدیمی خواستار الزام صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر^۲ به برقراری مستمری جهت بازماندگان

۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص این رأی رک: (Hemmati, 2014: 19-28)

۲. این صندوق در سال ۱۳۸۸ به قانون فهرست الحاق شده است:

... شده که با عنایت به مجموع اوراق پرونده ... مشارالیهها و خانواده متوفی به طور ثابت ساکن روستا نبوده، در نتیجه از شمول مقررات فوق‌الاشعار خارج و شکایت مطروحه، غیر وارد و محکوم به رد است. ...»

سوم، اگرچه رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های نهادهای عمومی غیردولتی مقرر در قانون فهرست را در شمول صلاحیت شعب دیوان دانست، اما در جریان تصویب قانون جدید دیوان، این موضوع به صراحت مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. توضیح آنکه، بند ۱ ماده ۱۳ مصوبه شماره ۱۱۲/۱۸۵۶۴۱ مورخ ۱۳۸۴/۹/۳۰ مجلس شورای اسلامی از جمله صلاحیت‌های شعب دیوان را «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به اقدام‌ها و تصمیم‌های ... نهادها و مؤسسات عمومی احصاء شده در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات بعدی آن» دانسته بود که شورای نگهبان در نظر شماره ۸۴/۳۰/۱۴۳۰۶ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹، شمول صلاحیت شعب دیوان بر نهادهای عمومی غیردولتی را مغایر اصل ۱۷۳ دانست^۱ و مجلس آن را حذف کرد. لذا، عملاً، رأی وحدت رویه مذکور مغایر با اراده قانون‌گذار و مرجع دادرسی اساسی بوده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۲-۳. در دوره حکومت قانون ۱۳۹۲ و اصلاحات ۱۴۰۲

به استناد ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۹۲-، هر چند صراحتاً رسیدگی به تصمیم‌های نوعی کلیه مراجع عمومی غیردولتی بر عهده هیئت عمومی دیوان قرار

ماده واحده- صندوق بیمه روستاییان و عشایر به فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ الحاق می‌شود.

۱. به منظور استناد به نظرات شورای نگهبان در این تحقیق، از «سامانه جامع نظرات شورای نگهبان» به نشانی <http://nazarat.shora-rc.ir> استفاده شده است.

گرفت^۱، ولیکن با توجه به بند «الف» قسمت ۱ ماده ۱۰ این قانون که تنها رسیدگی به شکایات مردم از «تصمیمات و اقدام‌های واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها» را در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار داده، کماکان صلاحیت شعب دیوان در زمینه رسیدگی به شکایت از مطلق مراجع عمومی غیردولتی (به‌غیر از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی) با ابهام‌هایی روبرو است. بر این اساس، در بازه زمانی پس از تصویب قانون سال ۱۳۹۲، مشابه بازه پس از تصویب قانون سال ۱۳۸۵، رویه‌های متعارضی در شعب دیوان شکل گرفته و مجدداً هیئت عمومی دیوان را به صدور آرای وحدت رویه در این زمینه مجبور ساخته است. در ادامه به دو نمونه از این آراء اشاره می‌شود:

– رأی وحدت رویه شماره ۴۳ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۸:

«...مطابق جزء الف از بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدام‌های واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها در صلاحیت و حدود اختیارات شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. از طرفی مطابق قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب سال ۱۳۷۷، دهیاری نهاد عمومی غیردولتی محسوب می‌شود. نظر به اینکه در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری طرح دعوی به طرفیت نهاد عمومی غیردولتی به‌استثناء شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی در

۱. در ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ شمول نظارت قضایی هیئت عمومی دیوان صرفاً برای مصوبات و تصمیمات نوعی شهرداری به‌صراحت بیان شده بود.

دیوان عدالت اداری قابل استماع نیست، بنابراین در خصوص دادخواهی اشخاص به طرفیت دهیاری‌ها، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به دادخواست را ندارند...».

– رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷:

«... با توجه به اینکه مطابق ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۱، سازمان بورس و اوراق بهادار به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناسایی شده است و مطابق جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات و تظلمات از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی دیوان عدالت اداری لحاظ نشده است و فقط رسیدگی به شکایات، تظلمات از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان دو مصداق از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی شعب دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است، بنابراین رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس و اوراق بهادار به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی در صلاحیت و شایستگی شعب دیوان عدالت اداری قرار ندارد...»

نکته مهمی که در مقام تمایز بین رویه شعب دیوان به استناد قانون ۱۳۹۲ و قانون ۱۳۸۵ نیازمند توجه و تأکید است آن است که حتی پس از لازم‌الاجرا شدن قانون ۱۳۹۲، برخی از شعب دیوان مشابه رویه جاری در دوره حکومت قانون ۱۳۸۵، خود را جهت رسیدگی به شکایت از آن دسته از مراجع عمومی غیردولتی که نام آن‌ها در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده صالح می‌دانستند؛^۱ ولیکن، با صدور آرای وحدت رویه ذکر شده، تردیدی نیست که به غیر از شهرداری‌ها و سازمان

۱. به‌عنوان نمونه دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۵۵۳۰۰۳۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ شعبه ۳۰ دیوان مؤید این رویکرد است: «نظر به محتویات پرونده، اولاً اعضاء هیئت نظارت بر انتخابات از نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند. ثانیاً خواسته شاکی خارج از مصادیق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است. ثالثاً هیئت‌های نظارت بر انتخابات جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور نیستند... قرار عدم صلاحیت... صادر و اعلام می‌شود...»

تأمین اجتماعی، دیوان صلاحیت رسیدگی شعب خود به شکایت از مطلق مراجع عمومی غیردولتی (اعم از نهادهای مندرج در قانون فهرست و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی که در قانون فهرست نیامده‌اند) را نفی کرده است؛ بنابراین، مبتنی بر قوانین و رویه جاری در شعب دیوان عدالت اداری، در حال حاضر شعب دیوان تنها صلاحیت رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های سه گروه از نهادهای عمومی غیردولتی را دارند: ۱. شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی که در جزء «الف» بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری بدان‌ها تصریح شده است؛ ۲. آن دسته از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی همچون «هلال‌احمر»^۱ که در قوانین مختلف صراحتاً رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقداماتشان در صلاحیت دیوان پیش‌بینی شده است؛ با این استدلال که قانون عام مؤخر، ناسخ قانون خاص مقدم نیست؛^۲ آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی که مصداق نهادهای انقلابی محسوب می‌شوند. توضیح آنکه، مستند به بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری از جمله صلاحیت‌های شعب دیوان رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدام‌های «تشکیلات و نهادهای انقلابی» است. در این زمینه، مستند به تبصره ۲ لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی - مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای انقلاب - که در مقام تعریف نهادهای انقلابی مقرر کرده است: «نهادهای انقلابی به ارگان‌هایی اطلاق می‌شود که بنا

۱. در ماده ۲۶ اساسنامه این نهاد مقرر شده است: «شکایت از تصمیمات و اقدامات جمعیت مشمول قانون و مقررات دیوان عدالت اداری است».

۲. راجع به مصداق مورد اشاره، ممکن است گفته شود که با توجه به اینکه ماده ۲۶ اساسنامه جمعیت هلال‌احمر رسیدگی به تصمیمات و اقدامات این نهاد را صراحتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری ندانسته، بلکه تنها آن‌ها را مشمول «قانون و مقررات دیوان عدالت اداری» دانسته و حال آنکه در حال حاضر قانون و مقررات دیوان شکایت از مطلق مراجع عمومی غیردولتی را در صلاحیت دیوان ندانسته، بنابراین، شکایت از تصمیمات و اقدامات این نهاد نیز مستند به ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان از صلاحیت شعب دیوان خارج است. ولیکن به عقیده نویسندگان این تحقیق، این تفسیر بسیار لفظ‌گرایانه است و با قصد قانون‌گذار در جریان تصویب اساسنامه مزبور، همخوانی ندارد.

به نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران (۲۲ بهمن ۱۳۵۷) به بعد با تصویب مراجع قانون‌گذاری به وجود آمده است»، برخی از نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان مصداق نهادها و تشکیلات انقلابی نیز محسوب می‌شوند؛ همچنان که تبصره یک ماده‌واحد یادشده نیز نهادهایی مانند «بنیاد شهید انقلاب اسلامی» و «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» را به‌عنوان مصادیقی از نهادهای انقلابی معرفی کرده و این مراجع به ترتیب در بندهای ۵ و ۶ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ در عداد نهادهای عمومی غیردولتی نیز احصا شده‌اند.^۱ بنابراین، رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های این دسته از نهادهای عمومی غیردولتی از منظر نهاد انقلابی بودن کماکان در صلاحیت شعب دیوان است.

۳. نقد رویه کنونی و ارائه الگوی مطلوب

با مشخص شدن صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی در ادوار مختلف، در این بند تلاش خواهد شد تا رویه فعلی دیوان با ملاک قانون اساسی و قوانین عادی ارزیابی شود تا از این رهگذر میزان انطباق این رویه با قوانین مشخص شود و الگوی مطلوب در این زمینه طرح شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. نظر به تمثیلی بودن مصادیق نهادهای انقلابی مندرج در تبصره ۱ لایحه قانونی عدم شمول مقررات قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی علاوه بر مصادیق مندرج در قانون، برخی نهادهای عمومی غیردولتی نیز در آرای دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهاد انقلابی شناخته شده و صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به شکایت از آنها مورد تأیید دیوان قرار گرفته است. از جمله این نهادها می‌توان به بنیاد مستضعفان اشاره کرد که از یک‌سو به‌موجب قانون فهرست به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی شناخته شده و از سوی دیگر به موجب رأی وحدت رویه شماره ۸۷ مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهادی انقلابی شناخته شده و رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات این نهاد در صلاحیت شعب دیوان قرار گرفته است.

۱-۳. مبتنی بر قانون اساسی

اصل ۱۷۳ قانون اساسی مبنای تشکیل و مبین چارچوب صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. مستنبط از این اصل، مبنا و فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری، پیش‌بینی مرجعی اختصاصی جهت رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراض‌های مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی بوده است. لذا، اثبات شمول یا عدم شمول صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیم‌های و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی، منوط به تبیین مفهوم واژه «دولتی» در این اصل و نسبت نهادهای عمومی غیردولتی با این مفهوم است.

در این زمینه باید گفت که دانش‌واژه «دولت» ازجمله مفاهیم چندمعنایی قانون اساسی است و تبیین مفهومی-مصادیقی این واژه بر گسترش یا تضییق احکام قانون اساسی تأثیر ویژه‌ای دارد.^۱ در میان برداشت‌های ممکن از واژه «دولت»،^۲ به قرینه اینکه به‌صراحت اصل ۱۷۳، خواهان در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری «مردم» هستند، دولت در اصل مزبور را باید معادل با دو مفهوم «طبقه فرمانروا یا حاکم» یا «قوه مجریه» تلقی کرد. با این مقدمه، در صورتی‌که مفهوم «دولت» در این اصل معادل با «طبقه فرمانروا یا حاکم» باشد، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایت از کلیه مراجع حاکمیتی و اداری را که با بهره‌گیری از قدرت عمومی ایفای صلاحیت می‌کنند داراست. اگر مفهوم «دولت» معادل با «قوه مجریه» فرض شود، صلاحیت دیوان محدود به رسیدگی به دعاوی علیه قوه مجریه است.

در مقام تبیین دقیق‌تر مفهوم واژه «دولت» در اصل مزبور، می‌توان ادعا کرد که با توجه به ماهیت حمایتی اصل ۱۷۳ که به دنبال پیش‌بینی مرجعی جهت حمایت از ستمدیدگان

۱. برای آشنایی بیشتر با مفاهیم مختلف «دولت» در قانون اساسی رک: Ostovarsangari, 2009 & A Group of writers, 2018

۲. اصطلاح «دولت» در ادبیات حقوقی طیفی از معانی «دولت-کشور»، «طبقه فرمانروا یا حاکم» و «قوه مجریه» را شامل می‌شود.

در مقابل ظلم و اقدام‌های غیرقانونی حاکمان بوده، تسری این مفهوم به معنای عام‌تر «دولت» یعنی «طبقه فرمانروا یا حاکم» با مبانی اصل تناسب بیشتری دارد. در تأیید این نظر، استفاده از الفاظی همچون «شکایات»، «تظلمات» و «اعتراضات» در صدر اصل مزبور گواه بر ماهیت حمایتی این اصل است و تفسیر مذکور را منطقی می‌سازد. در این راستا، برخی حقوقدانان به جهت عدم تناسب میان دو طرف دعاوی اداری (دولت و شهروندان) و احتمال نادیده گرفته شدن و تضییع حقوق افراد در این شرایط، تأسیس دیوان عدالت اداری را به جهت حمایت حداکثری از شهروندان در برابر نهادها و مراجع بهره‌مند از قدرت عمومی دانسته‌اند و از این جهت اصطلاح «دولت» در اصل ۱۷۳ را مقید به «قوه مجریه» ندانسته‌اند (Emami & Ostovarsangari, 2009: 180; Sadr Al-Hefazi, 1993: 140; AyenehNegini, 2019: 184-187).

فارغ از مباحث نظری ذکرشده، این رویکرد نسبت به دیوان در حال حاضر در قوانین و رویه قضایی کشور پذیرفته شده و عملاً رسیدگی به شکایات مردم از بسیاری از مراجع خارج از قوه مجریه مانند برخی از مراجع عمومی غیردولتی همچون شهرداری‌ها یا شوراهای اسلامی شهر، بر عهده دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

با این وجود، در حال حاضر نظر تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ شورای نگهبان^۱ و سایر نظرات آن شورا که متأثر از نظر تفسیری ذکرشده در مقام تطبیق قوانین دیوان عدالت اداری با قانون اساسی اظهار شده‌اند، مانعی جدی جهت توسعه صلاحیت نظارتی دیوان در قوانین مربوطه نسبت به کلیه مراجع حاکمیتی و اداری از جمله نهادهای عمومی غیردولتی است. این در حالی است که نظر تفسیری مذکور و سایر نظرات شورای نگهبان در این زمینه به جهات مختلف واجد اشکال هستند.^۲

۱. «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یک‌صد و هفتادم قانون اساسی، مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل، قوه مجریه است.»

۲. جهت مطالعه تفصیلی نقدهای وارد بر رویکرد تفسیری شورای نگهبان در این زمینه رک: AbrishamiRad, 2019: 176-187.

مختصراً آنکه، نظر تفسیری مورد اشاره با فرض صحیح بودن، ناظر بر مفاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی صادر شده است و اساساً محور اصل مذکور تکلیف قضات دادگاهها در خودداری از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی مغایر قانون و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است. لذا، این اصل به هیچ وجه در مقام تشریح حدود و قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری نبوده است. بلکه، جهت تبیین حدود صلاحیت دیوان باید به اصل ۱۷۳ استناد کرد که در آن هیچ اشاره‌ای به انحصار واژه «دولت» به «قوه مجریه» نشده است. در تأیید این نکته باید توجه کرد که در مقدمه قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۶۰-، ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۸۵- و ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۹۲-، مستند تصویب قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری به درستی اصل ۱۷۳ معرفی شده است. لذا، استناد به مفاد اصل ۱۷۰ قانون اساسی جهت محدود دانستن صلاحیت دیوان عدالت اداری به قوه مجریه موجه نیست. مبتنی بر دلایل ذکر شده، در اصل ۱۷۳ منظور از واژه «دولت» در عبارت «واحدهای دولتی» را باید به همه نهادها و سازمان‌هایی که بخشی از حاکمیت را تشکیل داده‌اند و با بهره‌گیری از امتیاز قدرت عمومی به اعمال اقتدار می‌پردازند اطلاق کرد.

از طرفی، وصف «غیردولتی» در عنوان «نهادهای عمومی غیردولتی» یقیناً به معنای خروج این دسته از مراجع از ذیل دولت در معنای اعم آن نیست و این قبیل مراجع نیز در نظام اداری کشور بخشی از هیئت حاکمه و طبقه فرمانروا محسوب می‌شوند. از این روی، برخی حقوقدانان از این قبیل مراجع تحت عنوان «شبه-دولت» یاد کرده‌اند (Vaezi, 2021). بر این مبنا، همچنان که در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، ایفای وظایف اداری بر عهده «دستگاه‌های اجرایی» قرار داده شده و ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در مقام تبیین مفهوم «دستگاه اجرایی» آن را شامل «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است» دانسته، طبیعتاً باید چنین نگاهی را در زمینه نظارت بر دستگاه‌های اجرایی حفظ کرد. توضیح آنکه، هرچند در خصوص

برخی از نهادهای عمومی غیردولتی که غالباً صنفی و حرفه‌ای هستند، ماهیت و عنوان این مراجع با یکدیگر تا حدودی منطبق است و وجهه غالب این قبیل مراجع همچون کانون وکلای دادگستری تمایل به غیردولتی بودن دارد و استثنائاً از امتیازات قدرت عمومی بهره‌مند هستند؛ اما در «دولتی و حاکمیتی بودن» بخش قابل توجهی از نهادهای عمومی غیردولتی همچون شهرداری‌ها تردیدی وجود ندارد. حتی در خصوص آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی که تمایل به شناسایی به‌عنوان یک نهاد غیر حاکمیتی و غیردولتی دارند نیز با عنایت به معیارهای ماهوی ذکر شده برای تشخیص نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، باید این مراجع را بخشی از دستگاه‌های اجرایی و اصطلاحاً طبقه «فرمانروا» محسوب کرد. به عبارتی، علی‌رغم برخورداری این مراجع از مقررات خاص خود، رژیم حقوق عمومی بر اعمال آن‌ها حاکم است و کارکنان آن‌ها مأمور به خدمت عمومی تلقی می‌شوند (Vaezi, 2021: 202). لذا، نباید لفظ «غیردولتی» در عنوان این مراجع ما را از ماهیت و اقتضانات نظام اداری و بهره‌مندی آن‌ها از اقتدارات عمومی گمراه کند. بلکه واقعیت‌های نظام اداری کشور مؤید آن است که همه این مراجع، ارکان وابسته به ساختار اداری کشور هستند و تنها به جهت اقتضانات خاص اداری همچون عدم تمرکز فنی، محلی یا حرفه‌ای، عمومی غیردولتی شناخته شده‌اند. این قبیل مراجع برخلاف عنوان «غیردولتی» اطلاق شده بر آن‌ها، در واقع «دولتی» در معنای عام آن به شمار می‌آیند و به این دلیل، این مراجع معمولاً مشمول قوانین اداری، مالی و استخدامی بخش دولتی یا حداقل متمایز از بخش خصوصی هستند؛ بنابراین، اگر نظام حقوقی پذیرفته است که بخشی از اداره حاکمیت توسط مراجع عمومی غیردولتی اعمال شوند، ضرورتاً باید بپذیرد که این قبیل مراجع بخشی از مفهوم دولت را شکل می‌دهند و نظارت بر آن‌ها بر عهده دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع عام نظارت قضایی بر اداره است.

لذا، از منظر جایگاه و صلاحیت تعریف شده برای دیوان عدالت اداری در قانون اساسی، تحدید صلاحیت شعب دیوان در نظارت بر اقدامها و تصمیمهای نهادهای عمومی غیردولتی محل نقد است.

۲-۳. مبتنی بر قانون عادی

با وجود تفسیر ذکر شده از واژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ و اثبات امکان شمول آن بر نهادهای عمومی غیردولتی، همانطور که پیشتر ذکر شد، ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در مقام تبیین قلمرو صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، تنها به صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به شکایت از شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی به عنوان دو مصداق از نهادهای عمومی غیردولتی تصریح دارد و نسبت به امکان رسیدگی به شکایت از سایر نهادهای عمومی غیردولتی ساکت است. با این مقدمه، در ادامه به بررسی سکوت قانونگذار در این زمینه پرداخته خواهد شد و ادله مطروحه در ذیل دو عنوان «رویکرد تحدیدی به صلاحیت شعب دیوان» و «رویکرد توسعه‌ای به صلاحیت شعب دیوان» مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرند.

۱-۲-۳. رویکرد تحدیدی به صلاحیت شعب دیوان

با نگاهی تحدیدی به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، ممکن است گفته شود که شعب دیوان صرفاً صلاحیت رسیدگی به شکایت از تصمیمها و اقدامهای آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی را دارند که یا در جزء «الف» بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان بدانها تصریح شده است (شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی)، یا به جهت دیگری همچون نهاد انقلابی محسوب شدن آنها یا تصریح به صلاحیت دیوان در قانونی خاص، امکان رسیدگی شعب دیوان به شکایت از آنها فراهم شده است؛ بنابراین، از این منظر، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت از کلیه نهادهای عمومی غیردولتی غیر از موارد مذکور را ندارد. ادله مؤید این رویکرد به قرار زیر هستند:

الف. برخی حقوقدانان با استناد به ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که در مقام تبیین صلاحیت هیئت عمومی دیوان، صراحتاً رسیدگی به شکایت از مقررات مصوب کلیه نهادهای عمومی غیردولتی را در صلاحیت این هیئت دانسته این گونه نتیجه گرفته‌اند که سکوت قانون‌گذار در خصوص صلاحیت شعب در رسیدگی به شکایت از مطلق نهادهای عمومی غیردولتی، به منزله عدم صلاحیت شعب دیوان است و اگر قانون‌گذار قصد داشت امکان رسیدگی به شکایات از مطلق نهادهای عمومی غیردولتی در شعب دیوان نیز فراهم شود، مشابه ماده ۱۲، در ماده ۱۰ به این موضوع تصریح می‌کرد؛ بنابراین، قید این مهم در ماده ۱۲ و عدم ذکر آن در ماده ۱۰، دلالت بر عدم اراده قانون‌گذار جهت گسترش صلاحیت شعب دیوان بر کلیه نهادهای عمومی غیردولتی است (Rostami & Asghari, 2014: 37).

ب. در جزء «الف» بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۸۵- از میان نهادهای عمومی غیردولتی تنها امکان رسیدگی به شکایت از شهرداری‌ها در شعب دیوان عدالت اداری وجود داشت. این در حالی است که در ماده ۱۰ قانون دیوان -مصوب ۱۳۹۲- علاوه بر شهرداری‌ها، امکان رسیدگی به شکایت از سازمان تأمین اجتماعی نیز فراهم شد. اصلاح صورت گرفته را می‌توان مؤیدی بر حصری بودن نهادهای عمومی غیردولتی مصرح در ماده ۱۳ قانون سال ۱۳۸۵ و ماده ۱۰ قانون سال ۱۳۹۲ دانست، زیرا اگر امکان رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های شهرداری‌ها از باب تمثیل و به‌عنوان یکی از نهادهای عمومی غیردولتی بود، نیازی به اضافه کردن سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۲ نبود؛ بنابراین اضافه شدن سازمان تأمین اجتماعی به شهرداری‌ها در این قانون مؤید این است که ذکر این دو سازمان جنبه حصری داشته و رسیدگی به شکایت از اقدام‌ها و تصمیم‌های سایر نهادهای عمومی غیردولتی در شعب دیوان عدالت اداری ممکن نیست.

۲-۲-۳. رویکرد توسعه‌ای به صلاحیت شعب دیوان

در مقابل رویکرد فوق‌الذکر، با نگاهی توسعه‌ای به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، نباید صلاحیت شعب دیوان را صرفاً رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدام‌های آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی مصرح در جزء «الف» بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان، نهادهای عمومی غیردولتی با ماهیت انقلابی و نهادهای عمومی غیردولتی مصرح در قانون خاص دانست؛ بلکه، در وضعیت موجود نظارت بر تصمیمات و اقدام‌های مطلق نهادهای عمومی غیردولتی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. در مقام اثبات این ادعا می‌توان به دلایل ذیل اشاره کرد:

الف. اگرچه در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان صرفاً از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی یاد شده، اما در صدر جزء الف بند ۱ ماده مزبور پیش از تصریح به مراجع مشمول نظارت شعب دیوان، موضوع نظارت شعب «تصمیمات و اقدام‌های واحدهای دولتی» دانسته شده که بی‌تردید این اصطلاح از اصطلاح «واحدهای دولتی» در اصل ۱۷۳ اقتباس شده است. لذا، تمام استدلال‌هایی که پیش‌تر در مقام تبیین مفهوم واژه «دولت» در اصل ۱۷۳ ذکر شد، راجع به این ماده نیز صادق است و باید آن را در معنای عام آن (طبقه فرمانروا) تفسیر کرد. در مقابل این نظر برخی حقوقدانان، در اصطلاح «واحد دولتی» دولت را در مقابل مردم و هر واحد و مؤسسه عمومی غیردولتی دانسته‌اند (Mollabeigi, 2015: 36-37) و از این جهت مراجع عمومی غیردولتی را از شمول این اصطلاح خارج دانسته‌اند. این در حالی است که سیاق جزء «الف» بند «۱» ماده ۱۰ قانون دیوان گویای آن است که از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی نیز مشابه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی به‌عنوان مصادیق واحدهای دولتی یاد شده و ملاک تفکیک ذکر شده مشخص نیست.

ب. هرچند برخی حقوقدانان معتقدند که «در ماده ۱۰ قانون دیوان، واژه «اعم» فقط برای «واحدهای دولتی» به‌کاررفته است؛ یعنی وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی، اما در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی صرفاً به بیان دو مصداق شهرداری‌ها و سازمان تأمین

اجتماعی اکتفا شده است در غیر این صورت، لازم نبود این مصادیق را بیان کند» (Mollabeigi, 2015: 36)، در جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ پیش از احصاء مصادیق «واحد‌های دولتی» از اصطلاح «اعم از» استفاده شده که این موضوع گویای آن است که قصد قانون‌گذار بدون تفکیک بین مصادیق ذکر شده - شمول همه مصادیق واحد‌های دولتی بوده و در موضع ابهام باید عام‌ترین برداشت را از منظور قانون‌گذار داشت. توضیح آنکه، از نظر لغوی واژه «اعم» معادل با اصطلاحاتی همچون «شامل‌تر»، «فراگیرنده‌تر»، «عام‌تر» و نظایر آن دانسته شده است (Moin, 2009, vol 1: 306; Dehkhooda, 1998: vol 1: 184). از نظر اصولی نیز از این اصطلاح زمانی استفاده می‌شود که همه مصادیق عبادات یا معاملات، خواه صحیح باشند (تمام اجزاء و شرایط عبادت یا معامله را داشته باشد)، خواه فاسد (فاقد بعضی از اجزاء یا شرایط باشد) مدنظر باشد (Center for Islamic Information and Resources, 2010, vol 1: 746). لذا، در صورتی که اثبات شود «واحد‌های دولتی» در ماده مزبور مصادیق بیشتری از آنچه در این ماده به آن تصریح شده دارد، بایستی صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری را بر آن مراجع نیز تسری داد. به عبارتی، در ماده مورد بررسی ادات «اعم از» مؤید تمثیلی بودن مصادیق ذکر شده در این ماده است و به این جهت در حال حاضر امکان شناسایی کلیه نهادهای عمومی غیردولتی در ذیل صلاحیت شعب دیوان وجود دارد.

ج. از جمله الزام‌های حاکم بر تفسیر قوانین عادی (اعم از تفاسیر قانونی، اجرایی و قضایی) توجه به منظور قانون اساسی به عنوان سند مافوق در سلسله مراتب هنجاری است. لذا، بنا بر آنچه در خصوص حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری مستنبط از اصل ۱۷۳ قانون اساسی گفته شد و با عنایت به ابهام موجود در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، تسری صلاحیت شعب دیوان به کلیه نهادهای عمومی غیردولتی با مفاد قانون اساسی همخوانی بیشتری دارد. به عبارتی، مبتنی بر تقسیم دعای به «حقوقی و جزایی» و «اداری» (Tabatabayi Motameni, 1999: 423) و فرض صلاحیت عام برای دیوان عدالت اداری در دعای اداری (Vaezi & Soleimani: 2013: 424) علی‌الاصول در موضع ابهام باید رسیدگی

به دعوی علیه مراجع عمومی غیردولتی که بخشی از دستگاه‌های اجرایی کشور را تشکیل می‌دهند، در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست.

د. مستند به ماده ۱ قانون دیوان، مبنای تصویب این قانون و به‌صورت ویژه مواد ۱۰ و ۱۲ آن که صلاحیت‌های دیوان را تبیین کرده‌اند، اصل ۱۷۳ قانون اساسی بوده است. بر این اساس، شمول و گستره صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان از مبنای واحدی نشئت گرفته و نباید بین صلاحیت این ارکان در زمینه امکان رسیدگی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی تمایز قائل بود؛ بلکه موارد خلأ یا ابهام هر یک از این دو رکن را باید تا حد امکان بر مبنای مفاد ماده دیگر تکمیل و تفسیر کرد. بر این مبنای، برخی حقوقدانان تفکیک بین مؤسسات عمومی غیردولتی و بین تصمیم‌های فردی و عام‌الشمول آن‌ها جهت تعیین صلاحیت متفاوت شعب و هیئت عمومی دیوان را فاقد دلیل منطقی دانسته‌اند (Vaezi, 2021: 249). با این مقدمه، با فرض وجود ابهام در ماده ۱۰ قانون دیوان، به استناد وحدت مبنای صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان و تصریح ماده ۱۲ به صلاحیت هیئت عمومی جهت رسیدگی به شکایت از نهادهای عمومی غیردولتی، باید از تفسیر لفظی ماده ۱۰ دست کشید (Vaezi, 2021: 250) و امکان رسیدگی به شکایات از نهادهای عمومی غیردولتی در شعب دیوان را فراهم دانست.

هر سیاق عبارت جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان با مواد متناظر آن در قوانین سال ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ نسبتاً یکسان بوده و تفاوت چندانی ندارد. لذا، نمی‌توان با این استدلال که در قانون سابق تنها از شهرداری‌ها به‌عنوان مرجع عمومی غیردولتی یاد شده بود و در قانون جدید به سازمان تأمین اجتماعی نیز اشاره شد، این‌گونه نتیجه گرفت که شعب دیوان نسبت به رسیدگی به شکایت از سایر نهادهای عمومی غیردولتی صلاحیت ندارند. ضمن اینکه، در دوره‌های مورد اشاره رویه قضایی تلاش داشته تا به جهات مختلف صلاحیتش را به این قبیل مراجع تسری دهد که با توجه به تشابه در مستند قانونی، باید رویه‌ها را نیز به یکدیگر نزدیک کرد.

و. همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، پس از تصویب قانون سال ۱۳۸۵، با وجود حکم ماده ۴۹ آن قانون که قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن- را منسوخ اعلام کرده بود، رویه قضایی کماکان قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ را معتبر دانست و تلاش کرد تا صلاحیت شعب دیوان را حداقل شامل نهادهای عمومی غیردولتی مندرج در قانون فهرست بداند؛ بنابراین، با توجه به اینکه در قانون سال ۱۳۹۲ هیچ دلیل خاصی جهت تغییر رویکرد رویه قضایی وجود ندارد، دیوان باید کماکان قانون تفسیر ماده ۱۱ را واجد اعتبار بداند و تغییر رویه قضایی در این زمینه محل نقد است.

فرجام سخن

تبیین مصادیق و نظام حقوقی حاکم بر نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان مصادیقی از دستگاه‌های اجرایی در نظام حقوقی ایران با پیچیدگی‌های متعددی همراه است. یکی از مهم‌ترین موضوع‌هایی که در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی نیازمند تبیین است، مرجع صلاحیت‌دار جهت نظارت بر این قبیل مراجع است که در دوره‌های مختلف تحولاتی را طی کرده است.

با عنایت به اینکه مبتنی بر رویه اخیر شعب دیوان عدالت اداری امکان رسیدگی به شکایت از مطلق نهادهای عمومی غیردولتی وجود ندارد و در شرایط موجود شعب دیوان صرفاً می‌توانند به شکایت از تصمیم‌ها و اقدام‌های نهادهای عمومی غیردولتی مصرح در جزء «الف» بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، نهادهای عمومی غیردولتی واجد ماهیت انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی که به‌موجب قانون خاص، نسبت به صلاحیت دیوان جهت نظارت قضایی بر آن‌ها تصریح شده رسیدگی کنند، یافته‌های این تحقیق گواه بر آن است که رویکرد مذکور مغایر با هدف قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و استفاده از اصطلاح «واحدهای دولتی» در اصل مزبور و همچنین، غیر منطبق با رویکرد توسعه‌ای نسبت به قانون دیوان عدالت اداری -مصوب ۱۳۹۲- است. لذا، به

عقیده نویسندگان این تحقیق، شعب دیوان عدالت اداری بایستی مبتنی بر ادله ذکرشده در این تحقیق، با اصلاح رویه، امکان رسیدگی به تصمیم‌ها و اقدام‌های کلیه نهادهای عمومی غیردولتی را فراهم کنند.

آنچه در این زمینه نیازمند نقد جدی است، رویه قانون‌گذار در فرآیند اصلاحات ۱۴۰۲ قانون دیوان عدالت اداری است. توضیح آنکه، با وجود اشکالات ذکرشده و اصلاحات متعدد صورت گرفته در قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲، متأسفانه قانون‌گذار بنا به ملاحظاتی همچون اینکه از ارسال مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام خودداری کند و هرچه زودتر اصلاحات این قانون به نتیجه برسد از اصلاح مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان که مبنی صلاحیت‌های شعب و هیئت عمومی دیوان هستند اجتناب کرده است. لذا، اشکالات و ابهام‌های مذکور کماکان در این قانون باقی مانده است. این در حالی است که انتظار می‌رفت ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مشابه ماده ۱۲ قانون مزبور به صلاحیت شعب نسبت به همه نهادهای عمومی غیردولتی تصریح می‌کرد.

References

- Ayeneh Negini, H. (2019). Pathology of the Legal System of the Judiciary and Presenting its Ideal Model, Doctoral Dissertation, Under the Guidance of Khairollah Parvin, University of Tehran. [In Persin]
- Abrishami Rad, M. and Ayeneh Negini, H. (2019). Jurisdiction of the Administrative Justice Court in Dealing with the Resolutions of the Islamic Village Councils, *Collection of Articles of the National Conference "The Resolutions of the Town and Village Islamic Councils in the Decisions of the Administrative Justice Court"*, Shiraz: Shiraz University. [In Persin]
- Abrishami Rad, M. (2019). *Judicial Supervision of Government Regulations; With an Emphasis on Improving the efficiency of the Administrative Justice Court*, Tehran: Majd Publications. [In Persin]
- Ostovarsangari, K. (2009). The Concept of the State in the Constitution of the Islamic Republic of Iran, *Journal of Basic Law*, 6 (11), 49-86. [In Persin]
- Emami, M. and Ostovarsangari, K. (2009). *Administrative law*, Tehran: Mizan publication, 12th Edition, First Volume. [In Persin]

- Guardian Council Research Institute (2014). *Law on Organizations and Procedures of the Administrative Justice Court (Approved in 2012) in the light of the Opinions of the Guardian Council*, Tehran: Research Institute of the Guardian Council. [In Persisn]
- A Group of writers (2018). *Getting to know the Concepts of the Constitution*, Tehran: Guardian Council Research Institute. [In Persisn]
- Dehkoda, A. (1998). *Farhang Farsi (intermediate)*, Tehran: University of Tehran, first volume. [In Persisn]
- Rostami, V. and Asghari, S. (2014). Competent Authorities for Dealing with Employment Complaints in Iran's Legal System (Ambiguities and Solutions), *Public Law Research*, 17 (48), 27-46. [In Persisn]
- Sadr Al-Hefazi, N. (1993). *Judicial Supervision of Government Actions in the Administrative Justice Court*, Tehran: Shahriar Publishing House. [In Persisn]
- Tabatabayi Motameni, M. (1999). *Administrative Law*, Tehran: Samt Publications, 14th Edition. [In Persisn]
- Fallah Zadeh, A. (2015). *Scientific Meeting of the Judiciary Research Center Entitled "Judicial Supervision of the Administrative Justice Court Public Non-Governmental Institutions and Institutions"*, Tehran: Judiciary Press and Publications Center. [In Persisn]
- Center for Islamic Information and Resources (2010). *Dictionary of Principles of Jurisprudence*, Qom: Research Center for Islamic Sciences and Culture, Volume 1. [In Persisn]
- Moin, M. (2009). *Farhang Farsi (intermediate)*, Tehran: Amir Kabir Publications, Volume 1, 25th Edition. [In Persisn]
- Mollabeigi, G. (2015). *Scientific Meeting of the Judiciary Research Center Entitled "Judicial Supervision of the Administrative Justice Court of Public Non-Governmental Institutions"*, Tehran: Judiciary Press and Publications Center. [In Persisn]
- Vaezi, M. and Soleimani, M. (2013). *The Nature of Law Suits that Can be Filed in the Court of Administrative Justice Court / In the Effort of Public Law*, Tehran: Jangal Publications, first volume. [In Persisn]
- Vaezi, M. (2021). *Administrative law* (1), Tehran: Mizan publication. [In Persisn]
- Hemmati, M. (2014). The Lack of Jurisdiction of the Administrative Justice Court Over the Country's Public Libraries, *Judicial Procedure Quarterly (Public Law)*, 4 (10-11), 19-28. [In Persisn]

Laws and Regulations

Constitution [In Persisn]

Law of the Administrative Justice Court Approved in 1981. [In Persisn]

- Law of the Administrative Justice Court Approved in 2006. [In Persisn]
- Law of the Administrative Justice Court Approved in 2013 and Amended in 2023. [In Persisn]
- The Legal Bill on Independence of the Bar Association Approved in 1954. [In Persisn]
- The Legal Bill not to Include the Provisions of the Labor Law Regarding Employees of Revolutionary Organizations Approved on 1980. [In Persisn]
- Law of the Civil Service Management Approved in 2016. [In Persisn]
- Law of Public Accounts of the Country Approved in 1987. [In Persisn]
- Law on the Interpretation of Article 11 of the Law Administrative Justice Court in Relation to the Law the List of Public Non-Governmental Institutions Approved in 1995. [In Persisn]
- Law of the List of Public Non-Governmental Institutions Approved in 1994. [In Persisn]
- Law of the Statute of Red Crescent Society of the Islamic Republic of Iran Approved in 1988. [In Persisn]





پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی