

خواننده در دیوان عدالت اداری

سیدمجتبی واعظی^{۱*}، مهستی سلیمانی^{۲**}

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۳/۱۹

دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۱۵

چکیده

از جمله مسائل مورد اختلاف در حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری این است که چه نهادهایی مشمول صلاحیت این مرجع‌اند. از ابتدای تأسیس دیوان تاکنون، دو رویکرد در این زمینه مطرح بوده است: الف) رویکرد محدود بودن جایگاه خواننده به قوه مجریه؛ و ب) رویکرد شمول صلاحیت دیوان بر تمامی نهادهای دارای قدرت عمومی. این مقاله ضمن تبیین مفهوم دولت در دعاوی اداری، به تقویت رویکرد دوم به‌عنوان رویکرد مطلوب و ایده‌آل می‌پردازد و با اتخاذ روش توصیفی-تحلیلی با مذاقه در قانون و رویه قضایی به این نتیجه می‌رسد که با اتکای به نظریه ناظر بر محوریت ماهیت عمل اجرایی-اداری نهادهای متصدی قدرت، رویکرد محصور بودن جایگاه خواننده به قوه مجریه مورد پذیرش قانون و رویه قضایی نیست. همچنین رویکرد شمول صلاحیت دیوان بر تمامی نهادهای دارای قدرت عمومی نه به‌طور کامل، بلکه با استثنائاتی مورد پذیرش قانون قرار گرفته است. رویه قضایی نیز هرچند جایگاه خواننده را منحصر به قوه مجریه نمی‌داند، با رویکرد دوم نیز فاصله دارد و تمامی نهادهای دارای قدرت عمومی را مشمول صلاحیت دیوان نمی‌داند.

کلیدواژه‌ها: اداره، دیوان عدالت اداری، دولت، دعاوی اداری، شخصیت خواننده، صلاحیت.

E-mail: mojtaba_vaezi@yahoo.com

*نویسنده‌ی مسئول

** E-mail: solimani.mahasti@iran.ir

مقدمه

در زمینه‌ی عام یا خاص بودن صلاحیت دیوان عدالت اداری اختلاف نظر اساسی وجود دارد. بدیهی است که این مسئله بر نحوه‌ی تفسیر قانون و در نتیجه محدودی صلاحیت دیوان تأثیر بسیاری دارد. به باور برخی حقوقدانان، دادگاه‌های عمومی (شامل دادگاه‌های حقوقی و کیفری) در نظام دادگستری صلاحیت عام دارند و نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری، دارای صلاحیت خاص و استثنایی‌اند و جز در موارد مصرح قانونی صلاحیت ندارند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۹۹-۱۰۰). در این رویکرد اصول و مواد قانونی مربوط به صلاحیت دیوان بسیار مضیق تفسیر می‌شود. این نظریه در زمینه‌ی موضوع مقاله، جایگاه خوانده را محدود به قوه‌ی مجریه می‌داند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۸).

اما دیدگاه دیگر برای دیوان عدالت همانند دادگاه‌های عمومی صلاحیت عام قائل است و معتقد است همان‌گونه که دادگاه‌های حقوقی در حوزه‌ی دعاوی حقوقی و دادگاه‌های کیفری در حوزه‌ی دعاوی کیفری صلاحیت عام دارند، دیوان عدالت نیز در حوزه‌ی دعاوی اداری دارای صلاحیت عام است (شمس، ۱۳۸۴: ۳۸۷۱؛ امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۷۲-۸۹؛ مولایی، ۱۳۹۴: ۲۹). بر این اساس، این نظریه در حوزه‌ی دعاوی اداری نسبت به حوزه‌ی صلاحیت دیوان و در بحث این مقاله در مورد محدودی خوانندگان دعوا در دعاوی اداری رویکرد موسعی دارد. در این نظریه جایگاه خوانده فراتر از قوه‌ی مجریه شامل تمامی نهادهای دارای قدرت ویژه دانسته شده است (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۵۵-۱۶۲).

از آن‌جا که یکی از لوازم حکومت قانون، رعایت سلسله‌مراتب هنجارها و نظارت‌پذیری همه‌ی نهادهای حکومتی است و دیوان وظیفه‌ی نظارت قضایی بر نهادهای اداری و اجرایی از نظر عدم مخالفت تصمیمات و اقداماتشان با هنجارهای بالاتر را بر عهده دارد، تبیین جایگاه خوانده در دیوان با هدف عدم خروج نهادهای دارای قدرت از حیطه‌ی صلاحیت دیوان، ضرورت دارد.

در خصوص موضوع، آثار متعددی نگاشته شده که از مهم‌ترین آن‌ها «نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲)، «ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری» (امامی و دیگران، ۱۳۹۰) و «صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مولایی، ۱۳۹۴) است. بدیهی است نوآوری مقاله‌ی حاضر در این است که می‌کوشد تا از طریق تنقیح مناط، معیار ایده‌آل و مطلوب صلاحیت دیوان را ارائه کند.

در این مقاله پس از تبیین مفهوم دولت در دعاوی اداری به‌عنوان یک بحث مبنایی، رویکرد ایده‌آل در خصوص شخصیت خوانده در دیوان مطرح می‌شود و در ادامه پس از بررسی

موضوع در قانون و رویه‌ی قضایی، میزان تطابق رویکردهای مطرح‌شده با قانون جدید دیوان و تبعیت رویه‌ی قضایی از آن به بحث گذاشته خواهد شد.

۱. تبیین مفهوم دولت در حقوق اداری

نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال دولت، از مباحث مهم حقوق اداری است. به همین سبب لازم است مفهوم دولت و اعمال دولتی قابل شکایت در دیوان از منظر حقوق اداری بررسی شود. در واقع می‌توان گفت مفهوم دولت و اعمال دولتی در دعوی اداری، منبعث از مفهوم آن در حقوق اداری است. البته با توجه به معانی متعدد و متفاوت دولت در هر رشته از حقوق، جداسازی مفهوم دولت در حقوق اداری از سایر حوزه‌ها، بی‌شک راه ما را در شناخت دولت و به‌تبع آن خوانندگان دیوان هموار خواهد کرد.

۱-۱. دولت و اداره

جایگاه مورد تأکید مفهوم اداره و سازمان اداری در حقوق اداری، موجب می‌شود که مفهوم دولت در حقوق اداری با کلیدواژه‌ی «اداره» شناسایی شود، چراکه «دولت در حقوق اداری در قالب یک اداره ظاهر می‌شود» (استوارسنگری، ۱۳۸۸ [ب]: ۳۲۹).

اداره در حقوق اداری در دو مفهوم سازمانی و کاربردی تعریف می‌شود. این دو مفهوم را می‌توان در ارتباط با یکدیگر دانست، به‌گونه‌ای که می‌توان گفت مفهوم سازمانی بیانگر شکل و مفهوم کاربردی بیانگر محتوای اداره است. در توضیح این دو مفهوم گفته شده است: «اداره به لحاظ سازمانی مجموع سازمان‌های اداری اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی است که با تمام امکانات مادی و انسانی خود، اهداف اداره را تحقق می‌بخشند» (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۶).

اما اداره از نظر کاربردی، به نوع فعالیت هر سازمان و تشکیلات توجه دارد. در این مفهوم، به هر گونه سازمان اداری، دولتی که مورد نظر حقوق اداری است، اداره اطلاق نمی‌شود، بلکه سازمانی اداری است که در حال انجام یک عمل اداری باشد. بنابراین، دولت مورد نظر حقوق اداری، شامل اعمال سیاسی قوه‌ی مجریه نمی‌شود، بلکه تنها قسمت بزرگی از قوه‌ی مجریه و سازمان‌هایش را در برمی‌گیرد که در حال انجام عمل اداری هستند؛ به‌علاوه، دولت در مفهوم یادشده، شامل هر سازمان اداری دیگری که مربوط به سایر قواست و یک وظیفه‌ی اداری را بر عهده دارد نیز می‌شود (استوارسنگری، ۱۳۸۸ [ب]: ۶۶).

به‌عبارت دیگر، در مفهوم کاربردی اداره، ماهیت عمل سازمان مهم است؛ به این معنا که زمانی سازمان اداره مدنظر حقوق اداری است که در حال انجام عمل اداری باشد، اعم از اینکه

آن سازمان زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه باشد یا هر یک از سه قوه یا جزء مؤسسات عمومی غیردولتی یا نظام‌های حرفه‌ای.

عمل اداری از جمله مهم‌ترین انواع عمل اجرایی است. اگر عمل اجرایی را هر نوع عمل حکومتی ناظر بر اجرای قانون بدانیم (ر.ک: زولر، ۱۳۹۱: ۲۴۱)، عمل اداری را باید نوعی عمل اجرایی قلمداد کرد که به صورت غیرقضایی، در راستای تأمین خدمات عمومی و با استفاده از عنصر اقتدار صورت می‌پذیرد (Long, ۲۰۰۱: ۳۵۳; Gaudemet, ۲۰۰۰: ۵۲۶). عمل اداری نیز انواعی دارد که شرح آن در این مختصر نمی‌گنجد (ر.ک: محمودی، ۱۳۹۰: ۷۶ به بعد).

با این توضیحات می‌توان گفت در راستای مفهوم کاربردی (مادی) اداره، نهادها و سازمان‌هایی که اعمالشان در راستای عمل اداری است، مصداقی از دولت در حقوق اداری بوده و تحت عنوان اداره، موضوع بحث این رشته‌اند.

۱-۲. شناسایی سازمان‌های اداری

اشخاصی که در نظام حقوق اداری ما به لحاظ انجام امر عمومی، از حقوق و امتیازهای ویژه‌ای برخوردارند، سازمان‌های اداری خوانده می‌شوند که همگی در مواردی که از امتیازهای ویژه‌ی خود استفاده می‌کنند، تحت لوای حقوق اداری هستند. اگرچه مصداق «اداره» در قوه‌ی مجریه بیشتر است و عمده مباحث حقوق اداری مربوط به این قوه است، مصداق اداره به قوه‌ی مجریه محدود نمی‌شود، بلکه اعمال اداری، دیگر قوا و نهادهای آن‌ها را مشمول مفهوم اداره می‌کند و تحت سیطره‌ی حقوق اداری قرار می‌دهد.

کلیه‌ی اشخاص حقوق عمومی اعم از نهادهای متمرکز و غیرمتمرکز در انجام خدمات عمومی امتیازها و حقوق ویژه‌ای دارند. انجام خدمات عمومی توسط بخش به اصطلاح غیردولتی (به معنای عدم وابستگی سازمانی به دولت مرکزی)، مقتضیات انجام خدمات عمومی را از میان نمی‌برد. در واقع عدم وابستگی سازمانی، حقوقی و مالی به دولت مرکزی، مانع استفاده از این اقتدار و امتیاز نیست؛ مسئله‌ای که در مورد نهادهای عمومی غیردولتی و نظام‌های حرفه‌ای نیز شاهد آنیم. برای مثال صدور پروانه‌ی اشتغال و لغو آن، وضع مقررات در حوزه‌ی حرفه برای شاغلان، قدرت و اختیار انتظامی و انضباطی نظام‌های حرفه‌ای نمونه‌ای از اعمال قدرت عمومی و نوعی عمل اداری در نظام حرفه‌ای هستند.

در مجموع و به‌طور خلاصه باید گفت دولت در حقوق اداری، اداره نامیده می‌شود و اداره به کلیه‌ی سازمان‌های اداری اطلاق می‌شود که با دارا بودن اختیارات و امتیازهای ویژه در راستای حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی فعالیت می‌کنند. با این وصف سازمان‌های اداری به

قوهی مجریه منحصر نمی‌شود، بلکه شامل سازمان‌های اداری سایر قوا که به کار اداری مشغول‌اند و فراتر از آن شامل دیگر اشخاص حقوقی حقوق عمومی اعم از نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، نظام‌های حرفه‌ای و... که مستقل از دولت مرکزی هستند نیز می‌شود.

۲. تبیین رویکرد مطلوب نسبت به خواننده‌ی دعاوی اداری

همان‌گونه‌که گفته شد دولت مدنظر حقوق اداری در انجام برخی از اعمال خود از قدرت برتر نسبت به اشخاص دیگر بهره‌مند است، اما باید توجه داشت که در استفاده از این امتیاز، بدون قید و بند نیست؛ بلکه باید اصول و قواعد حاکم بر آن را که از جمله‌ی آن‌ها مطابقت تصمیم و اقدام اداره با قانون است، رعایت کند و در صورت عدم رعایت، تصمیمات و اقداماتش به واسطه‌ی نقض قواعد حقوق عمومی، تحت عنوان دعوای اداری قابل شکایت است.

کلیه‌ی اشخاص بهره‌مند از قدرت ویژه که در حال انجام عمل اداری بوده و به اشخاص حقوقی حقوق عمومی معروف‌اند، ممکن است در جایگاه خواننده‌ی دعوای اداری قرار گیرند. اصولاً دعوای اداری علیه تصمیمات و اقدامات تمامی سازمان‌های اداری باید امکان‌پذیر باشد، زیرا حقوق اداری - به‌عنوان حقوق حاکم بر امتیازهای ویژه و متفاوت از حقوق خصوصی - بر تمامی این شخصیت‌ها، زمانی که بنا به مقتضیات از این امتیازها استفاده می‌کنند، حاکم است. بنابراین، در وضعیت ایده‌آل، نه تنها تصمیمات و اقدامات قوهی مجریه، بلکه تصمیمات و اقدامات اداری دیگر قوا و مؤسسات عمومی، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های حرفه‌ای، به‌دلیل برخورداری از عنصر اقتدار و امتیازهای ویژه، باید تحت کنترل قضایی باشند.

شایان ذکر است زمانی که این شخصیت‌ها تحت لوای قواعد حقوق خصوصی عمل می‌کنند، به‌علت عدم شمول قواعد حقوق اداری بر این دسته اعمال (۵۳۳: ۲۰۰۱، Chapus)، شکایت علیه تصمیمات و اقدامات آن شخصیت‌ها، تحت عنوان دعوای اداری قابل طرح نخواهد بود؛ چراکه از شرط مهم پذیرش دعوای اداری، اداری بودن عمل است که آن نیز خود مستلزم استفاده از امتیازهای ویژه در راستای حفظ نظم و انجام خدمت عمومی است.

در واقع، وقتی که اداره تحت قواعد حقوق خصوصی عمل می‌کند، شکایت علیه عمل اداره، تحت عنوان دعوای حقوقی قابل طرح است و نمی‌توان به استناد شخصیت عمومی ادارات، تمامی دعوای علیه آن‌ها را اداری فرض کرد؛ چراکه اداری بودن دعوا، به اداری بودن عمل اداره بستگی دارد.

در کنار نظارت پارلمانی و نظارت اداری، یکی از شیوه‌های کارآمد نظارت بر اعمال دولت،

نظارت قضایی است که تبعیت از قانون و احقاق حقوق افراد در برابر دولت را به طور ملموس تری به ارمغان می آورد. در برخی از نظام های حقوقی به دلیل لزوم تخصص در امور اداری و آشنایی با مقتضیات امور عمومی همچنین داشتن توان مواجهه با قدرت ویژه ی دولت، رسیدگی به شکایات مردم از دولت بر عهده ی مراجع ویژه ی قضایی (مرجع دادرسی اداری) گذاشته می شود و این قبیل دعاوی تحت عنوان دعاوی اداری، از دعاوی عادی جدا می شوند.

در حالت ایده آل به جز اعمال قانونگذاری، قضایی و سیاسی که سیستم کنترلی خاص خود را دارند، هسته ی اصلی اعمال اداری (حداقل تصمیمات یکجانبه ی اداری) (Favoreu, ۲۰۰۹: ۵۳۷) در سیطره ی کنترل دادرسی اداری قرار دارد و به واسطه ی این کنترل، از قانون صیانت شده و حاکمیت قانون به گونه ای عملی و نه صرفاً در حد وضع قانون، بر تمامی اعمال اداری حاکم می شود.

در نظام حقوقی ایران، تفکیک دعاوی عادی و اداری به طور نسبی و محدود پذیرفته شده^(۱) و دیوان عدالت اداری مرجع دادرسی اداری است و شایسته است برای تأمین حاکمیت قانون، گستره ی صلاحیتش وسیع باشد و این امر مستلزم پذیرش این نظر است که دیوان عدالت اداری نسبت به دعاوی اداری، صلاحیت عام دارد (ر.ک: شمس، ۱۳۸۴: ۳۸۷؛ امامی و دیگران: ۱۳۹۲: ۷۳-۸۰). در این صورت تنها کافی است که اداری بودن دعوا ثابت شود و بدون صراحت قانونی نیز می توان حکم به صلاحیت دیوان در آن خصوص داد.

در شناسایی دعاوی اداری، پیش از هر چیز موضوع دعوا که عمل اداری است، اهمیت دارد. اگر به واقع، عمل، اداری باشد، می توان تحت عنوان دعاوی اداری از آن در دیوان شکایت کرد. از آن جا که عمل اداری از اداره سر می زند، با اطمینان حاصل کردن از اینکه عمل، اداری است، در خوانده واقع شدن فاعل آن تردیدی وجود نخواهد داشت. اما اگر عمل، اداری نباشد، حتی اگر فاعل آن دولت به معنای خاص (قوه ی مجریه) باشد، امکان طرح دعاوی اداری وجود نخواهد داشت؛ زیرا شرط اصلی دعاوی اداری، عمل اداری است و این شرط وجود ندارد.

از آن جا که موضوع بحث ما شخصیت خوانده در دیوان است، می توان از ارتباط بین موضوع دعوا و خوانده استفاده کرد و از این طریق خوانده ی دعوا در دیوان را شناسایی کرد، به این معنا که در اصل، عمل مورد شکایت از فاعلی سر زده است که در صورت طرح شکایت، خوانده محسوب می شود. بنابراین، زمانی که گفته می شود اعمال اداری موضوع شکایت دعاوی اداری است، مقام یا نهادی که عهده دار انجام عمل اداری است، خوانده ی دعوا شناخته می شود.

همان گونه که توضیح داده شد، فاعلان عمل اداری، کلیه ی سازمان های اداری هستند که

عاهده‌دار نظم عمومی یا خدمت عمومی‌اند. این سازمان‌ها فراتر از قوه‌ی مجریه و حتی فراتر از نهادهای متمرکزند و شامل تمامی اشخاص حقوق عمومی می‌شوند. بنابراین تمامی اشخاص حقوق عمومی - زمانی که عمل اداری انجام می‌دهند- مشمول صلاحیت دیوان هستند و ممکن است در جایگاه خواننده قرار گیرند و این نتیجه‌ای است که به روش استدلالی حاصل می‌شود. حال باید دید قانون تا چه حد تاب چنین تفسیری را دارد و آیا رویه‌ی قضایی چنین تحلیلی را پذیرفته است یا خیر که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

۳. قانون و شخصیت خواننده در دیوان

در زمینه‌ی دیوان عدالت اداری که مرجع عالی دادرسی اداری است، شایسته است که امکان نظارت بر تمامی سازمان‌های اداری کشور توسط قوانین پیش‌بینی شود. اصول ۱۷۰ و ۱۷۳، نظر تفسیری شورای نگهبان، مواد قانون دیوان عدالت اداری، از جمله منابعی‌اند که در زمینه‌ی صلاحیت دیوان به آن‌ها استناد می‌شود. در ادامه این منابع بررسی می‌شود.

۳-۱. اصل ۱۷۳ قانون اساسی و صلاحیت دیوان

اصل ۱۷۳^(۲) در مقام بیان صلاحیت دیوان عدالت اداری است. با توجه به ترکیب مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی در این اصل، خواننده‌ی دعوا، مأمور دولتی، واحد دولتی و مرجع صادرکننده‌ی آیین‌نامه‌ی دولتی است. از آن‌جا که لفظ دولتی معانی متفاوتی دارد و در یک معنا به قوه‌ی مجریه و در معنایی دیگر، به کلیه‌ی نهادهای حکومتی گفته می‌شود، در زمینه‌ی مختص بودن جایگاه خواننده به قوه‌ی مجریه یا تعمیم آن به سایر دستگاه‌های عهده‌دار امور حاکمیتی، اختلاف نظر وجود دارد.

در رشته‌ی حقوق، اصطلاح دولت در معانی متفاوتی از جمله دولت به‌عنوان مجموعه‌ی حاکمیت سیاسی یک کشور، قوه‌ی مجریه و نیز هیأت وزیران به‌کار می‌رود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اصطلاح مذکور در هر سه مفهوم اشاره‌شده به‌کار رفته است (استوارسنگری، ۱۳۸۸[ب]: ۲۶۸). اینکه در هر اصل از قانون اساسی، دولت به چه معنایی آمده است، به قراین موجود بستگی دارد.

در مورد اصل ۱۷۳ باید گفت که این اصل، فلسفه‌ی وجودی دیوان عدالت اداری را رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها اعلام کرده است. از آن‌جا که هیچ قرینه‌ای نداریم که مأموران و واحدها و آیین‌نامه‌های مذکور در اصل ۱۷۳ را مختص قوه‌ی مجریه بدانیم، به‌علاوه تنها واحدها و مأموران وابسته به قوه‌ی مجریه، واحدها یا مأموران دولتی تلقی نمی‌شوند، مأموران

و واحدهای قوه قضاییه در مقام انجام صلاحیت‌های اداری، نیز به لحاظ کارکردی در حکم واحد یا مأمور دولتی محسوب می‌شوند، بنابراین، شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدهای سایر قوا نیز موضوعیت دارند. از این رو می‌توان گفت که دولت در این اصل به مفهوم عام یعنی حاکمیت است و شامل سه قوه می‌شود (استوارسنگری، ۱۳۸۸ [ب]: ۲۷۶)؛ چراکه از طرفی همان‌طور که گفته شد، اصطلاح دولت در قانون اساسی به معانی متعدد از جمله مجموعه‌ی حاکمیت به‌کار رفته و از طرف دیگر با فلسفه‌ی وجودی دیوان عدالت اداری که مهار سوء استفاده از قدرت اداری است، کاملاً سازگاری دارد.

در تفسیر اصل ۱۷۳ همچنین می‌توان گفت «صلاحیت دیوان را در ارتباط با قلمرو مفهوم دولت باید مورد توجه قرار داد و بنابراین در باب صلاحیت ذاتی دیوان، مهم درک و دریافت پیام اصل ۱۷۳ در ارتباط با تظلمات مردم نسبت به مقامات و مسؤولان، واحدها و مقررات حکومتی می‌باشد و در این راستا باید به ماهیت امور توجه نموده و صلاحیت دیوان را به عموم امور اجرایی، در هر نهاد یا سازمانی که باشند، تسری داد تا اصل مسؤولیت و پاسخگویی نسبت به تظلمات مردمی مخدوش و حقوق عمومی پایمال نشود» (هاشمی، ۱۳۸۸: ۷-۴۴۵).

۳-۲. اصل ۱۷۰ و صلاحیت دیوان در رابطه با خوانده

اصل ۱۷۰^(۳) قانون اساسی در زمینه‌ی تکلیف قضات دادگاه‌ها راجع به مصوبات دولتی است و در قسمت آخر آن از امکان شکایت نسبت به این مصوبات در دیوان عدالت اداری به‌منظور ابطال سخن گفته شده است. در این اصل به دولتی بودن مصوبه‌ی مورد شکایت و وابستگی این مصوبات به قوه‌ی مجریه اشاره شده است. در توصیف این مصوبات از «خارج بودن از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه» استفاده شده است، که در اصل به منشأ تصمیم‌گیری این مصوبات یعنی قوه‌ی مجریه اشاره دارد. اشاره‌ی اصل مذکور به قوه‌ی مجریه، موجب شده است که برخی اظهار کنند با توجه به این قرینه، صلاحیت دیوان براساس اصل ۱۷۰ مختص نظارت بر قوه‌ی مجریه است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۷).

اما به نظر برخی صاحب‌نظران در زمینه‌ی اصل ۱۷۰ قانون اساسی، این اصل باید در کنار اصول دیگر تفسیر شود و موضوع اصل به صلاحیت دیوان عدالت اداری اختصاص ندارد و به‌عبارت دیگر، اصل مذکور در مقام بیان صلاحیت دیوان نیست (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۷: ۱۷۴). آنان همچنین به اعم بودن اصل ۱۷۳ نسبت به اصل ۱۷۰^(۴) و در ارتباط بودن موضوع آن با تصمیمات عام‌الشمول و نه تمامی مصوبات اداری اشاره کرده و اظهار می‌کنند که با تمسک به این دلایل، می‌توان گفت متن اصل ۱۷۰ به‌تنهایی برای اظهار نظر در مورد کل

صلاحیت دیوان کفایت نمی‌کند. ضمن اینکه استفاده از عبارت «این‌گونه مقررات» در اصل ۱۷۰، برای شناسایی مصوبات قابل ابطال در دیوان، قرینه‌ای بر عدم انحصار مقررات دولتی به قوه مجریه در این اصل است. به بیان دیگر، به موجب ذیل اصل ۱۷۰ که هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری درخواست کند، می‌توان چنین استنباط کرد که این‌گونه مقررات در هر بخش از حاکمیت، قابلیت اجرایی ندارد و باید ابطال شود (شریعت باقری، ۱۳۸۸: ۱۶).

در اصل ۱۷۰ عبارت «خارج از حدود اختیارات قوه مجریه» به‌عنوان مشخصه‌ی آیین‌نامه‌هایی که قضات باید از اجرای آن خودداری کنند، ذکر شده است. اصل، حکم مذکور را در خصوص آیین‌نامه‌ی قابل ارزیابی توسط قضات دادگاه‌ها از طریق رسیدگی طاری صدق می‌کند و قضات هیأت عمومی دیوان را در بر نمی‌گیرد. توضیح بیشتر اینکه ابطال مقررات دولتی تنها در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است و قضات دادگاه‌ها بدون آنکه حق ابطال آیین‌نامه را داشته باشند، تنها می‌توانند در خصوص مغایرت آیین‌نامه با قانون اظهار نظر کنند و در صورت تشخیص مغایرت آیین‌نامه با قانون، از اعمال آیین‌نامه‌ی غیرقانونی در پرونده‌ی مطروحه خودداری ورزند. در چنین وضعیتی آیین‌نامه باطل نمی‌شود و اعتبار خود را برای سایر موارد حفظ می‌کند. بنابراین ابطال آیین‌نامه‌ی خلاف قانون صرفاً از طریق طرح یک دعوی اصلی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری امکان‌پذیر است.

۳-۳. نظر تفسیری شورای نگهبان

در مورد اصل ۱۷۰ یک نظر تفسیری وجود دارد که شورای نگهبان طی آن معنای دولت در این اصل را قوه مجریه دانسته است. در واقع مناقشات و اختلافات موجود بر سر معنای دولت، رئیس قوه قضاییه را بر آن داشت که از مقام مفسر قانون اساسی یعنی شورای نگهبان در خصوص معنای دولت در اصل ۱۷۰ تقاضای نظر تفسیری کند. شورای نگهبان در پاسخ به استفسار، در نظر تفسیری به شماره‌ی ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ اعلام می‌کند که «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».

صرف نظر از انتقادهای وارد بر نظر مذکور، نکته‌ی مهم آن است که پس از نظر تفسیری شورای نگهبان در سال ۸۳، قانون دیوان عدالت اداری یک بار در سال ۱۳۸۵ و بار دیگر در سال ۱۳۹۲ تغییر یافت و در هر دو مرحله نیز مواد مربوط به صلاحیت دیوان یعنی مواد ۱۳ و ۱۹ در قانون سال ۸۵ و مواد ۱۰ و ۱۲ در قانون سال ۱۳۹۲ به تصویب مجمع تشخیص رسید. بنابراین

به نظر می‌رسد به لحاظ مقدم بودن نظر تفسیری، قانون جدید باید نصب‌العین قرار گیرد.

۳-۴. خواننده در دیوان به استناد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

شکایت از تصمیمات (اعم از تصمیمات فردی و عام‌الشمول) و اقدامات اداری به واسطه‌ی نقض قواعد حقوق عمومی، تضییع حقوق استخدامی و شکایت علیه آرای مراجع شبه قضایی، از موضوعات قابل رسیدگی در قالب دعوای اداری هستند که در ادامه، شخصیت خواننده را در هر کدام از این دعوای با استناد به مواد مربوط واکاوی خواهیم کرد.

۳-۴-۱. خواننده در دعوای ابطال تصمیمات و اقدامات موردی و احقاق حقوق

در زمینه‌ی رسیدگی به تصمیمات موردی سازمان‌های اداری که در صلاحیت شعب دیوان است، باید به بند ۱ ماده‌ی ۱۰ قانون جدید دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) رجوع کرد. در این بند از واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها به‌عنوان خواننده نام برده شده است. می‌توان گفت قید شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای انقلابی در بین مصادیق واحدهای دولتی، همگی نشان از مفهوم موسع دولت دارد و نظریه‌ی محصور بودن جایگاه خواننده به قوه‌ی مجریه را مخدوش می‌کند.

۳-۴-۲. خواننده در شکایات استخدامی

براساس بند ۳ ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات استخدامی در صلاحیت دیوان است. شکایات استخدامی، گستره‌ی وسیعی دارد و شکایات تمامی کارکنان حاکمیت از جمله قضات را نسبت به رابطه‌ی استخدامی خود در برمی‌گیرد. علاوه بر این، مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری، به قوه‌ی مجریه محدود نیستند، بلکه سایر دستگاه‌های اجرایی حاکمیتی را شامل می‌شوند. در قانون مدیریت خدمات کشوری از رابطه‌ی استخدامی میان کارمندان و دستگاه‌های اجرایی سخن گفته می‌شود و دستگاه اجرایی اعم از قوه‌ی مجریه است. در ماده‌ی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه اجرایی چنین تعریف شده است: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند».

۳-۴-۳. خواننده در رسیدگی به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی

در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به امکان شکایت از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها اشاره شده است. برخی، موارد ذکر شده در این بند از قانون را حصری معرفی می‌کنند و دیوان را در خصوص مراجع شبه قضایی که در این بند تصریح نشده است، صالح نمی‌دانند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۵۲)؛ زیرا صلاحیت دیوان را اساساً خاص دانسته و اعطای صلاحیت در این زمینه به دیوان را نیازمند نص صریح می‌دانند. اما برخی دیگر صلاحیت دیوان را به موارد ذکر شده منحصر نمی‌دانند، بلکه آن را به تمامی مراجع شبه قضایی تسری می‌دهند؛ چراکه هدف قانونگذار از وضع این بند را جلوگیری از نقض قانون، توسط مراجع اداری اختصاصی معرفی می‌کنند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۱۱).

دیوان عدالت اداری در عین اینکه صلاحیت رسیدگی بدوی به دعاوی اداری را دارد، یک دادگاه عالی در صنف دعاوی اداری و اختلافات میان دولت و اداره نیز محسوب می‌شود؛ از این رو همان‌گونه که دیوان عالی کشور بر تمامی دادگاه‌های عمومی در صنف دعاوی حقوقی و کیفری نظارت دارد، دیوان عدالت اداری نیز در صنف دعاوی اداری، یک مرجع عالی محسوب می‌شود و بر تمامی مراجعی که ابتدائاً به اختلافات میان اداره و افراد در خصوص اعمال اداری رسیدگی می‌کنند، نظارت می‌کند.

توضیح بیشتر اینکه قسمت عمده‌ای از شکایات مردم از سازمان‌های اداری ابتدا در دادگاه‌های اداری تحت عنوان هیأت، کمیسیون و... بررسی می‌شود. این مراجع اغلب عضو قاضی ندارند یا اگر داشته باشند، تصمیمات به صورت جمعی توسط اعضا گرفته می‌شود و از مقررات آیین دادرسی تبعیت نمی‌کنند. به همین دلایل تصمیمات این نهادها قضایی محسوب نمی‌شود. این مراجع، در نظام حقوقی ما به مراجع شبه قضایی معروف‌اند.

بی‌گمان قوه قضاییه باید بر تصمیمات این مراجع که به نوعی کار قضایی می‌کنند، نظارت داشته باشد. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در بند ۲ ماده ۱۰ این مهم را بر عهده دیوان عدالت گذاشته است. می‌توان گفت بنا به صلاحیت عام دیوان در این حوزه، موارد ذکر شده در بند ۲ ماده ۱۰ جنبه‌ی تمثیلی دارد؛ به‌ویژه آنکه مقنن در بند مذکور از واژه‌ی «مانند» برای برشماری مراجع موضوع کنترل دیوان استفاده کرده است. بنابراین، علاوه بر موارد ذکر شده در این بند، تمامی مراجع شبه قضایی می‌توانند در جایگاه خواننده در دیوان قرار گیرند، مگر اینکه قانون به‌طور صریح، شکایت از آرای آن‌ها را از

صلاحیت دیوان خارج کرده باشد.

۳-۴-۴. خواننده در دعاوی ابطال تصمیمات عام‌الشمول (ماده ۱۲)

در ماده ۱۲ عنوان شده که رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت دیوان است. براساس این ماده مقامات و نهادهای صادرکننده نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌توانند در جایگاه خواننده قرار گیرند. همچنین در تبصره‌ی ماده ۱۲ مذکور آمده است: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه‌ی قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه‌ی قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است».

مباحث زیاد و البته مهمی در خصوص ماده ۱۲ مذکور و تبصره‌ی آن مطرح است. از این رو در ادامه به صورت مجزا به مباحث مربوط می‌پردازیم و با توجه به وضوح مسئله در خصوص نهادهای متمرکز وزارتخانه‌ها، از تفصیل در این خصوص، خودداری می‌شود.

مؤسسات عمومی غیردولتی: شهرداری‌ها جزء مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند، اما به دلیل کثرت ارتباط این نهاد با افراد، از همان ابتدا در قوانین دیوان، در ادامه‌ی نهادهای مشمول صلاحیت دیوان، به طور مشخص از این نهاد نیز نام برده می‌شد. اما مؤسسات عمومی غیردولتی که نسبت به شهرداری‌ها عام هستند، در قانون جدید دیوان مصوب سال ۱۳۹۲ به ماده ۱۲ اضافه شده است که در نگاه اول به نظر می‌رسد که گام مثبتی است و از عدم انحصار صلاحیت دیوان به مقامات و نهادهای متمرکز قوه‌ی مجریه حکایت دارد؛ چراکه این نهادها جزء نهادهای غیرمتمرکزند و به دولت و حاکمیت وابسته نیستند.^(۵)

در ماده ۱۱ قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ که مربوط به صلاحیت شعب و هیأت عمومی بود، تنها از شهرداری‌ها و تشکیلات نهادهای انقلابی نام برده شده بود و از این رو دیوان تنها در دعاوی علیه شهرداری و نهادهای انقلابی شاخص، خود را صالح می‌دانست. اما دیوان، پس از تصویب قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۷۴، به شکایات علیه نهادهای مشخص شده در قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی نیز رسیدگی کرد.

در قانون سال ۸۵ در ماده ۱۳ که مربوط به صلاحیت شعب می‌شد، بار دیگر با بیان مصداقی، از شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی نام برده شده بود و قانون تفسیر ماده ۱۱ کماکان در مورد صلاحیت شعب قابل استناد بود. اما در ماده ۱۹ این قانون که مربوط به صلاحیت

هیأت عمومی بود، و تنها از شهرداری‌ها نام برده شده بود، در زمینه‌ی صلاحیت هیأت عمومی دیوان در مورد تصمیمات عام‌الشمول نهادهای عمومی دیگر شبهه وجود داشت. در نگاهی دقیق‌تر و با ملاحظه‌ی نظر برخی قضات دیوان عدالت اداری، این‌گونه برداشت می‌شود که «با توجه به سیاق عبارت بند ۱ ماده‌ی ۱۰ قانون [مصوب ۹۲] ... دیوان عدالت اداری براساس ماده‌ی ۱۰ قانون یادشده فقط صلاحیت رسیدگی به [شکایت از] شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی از موسسات دولتی را دارد...» (مولایی، ۱۳۹۴: ۳۰). لکن با توجه به فلسفه‌ی وجودی دیوان عدالت اداری و نیز ذکر نام مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده‌ی ۱۲ قانون موصوف، و نیز مشابهت کارکردی و سازمانی سازمان تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها با سایر مؤسسات عمومی غیردولتی، چنین تفسیر مضیقی از ماده‌ی ۱۰ قانون مذکور قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

سایر نهادهای متمرکز: پیش از این توضیح داده شد که واژه‌ی دولت در اصل ۱۷۳ نه تنها قوه‌ی مجریه بلکه تمام نهادهای حکومتی را در برمی‌گیرد. شورای نگهبان نیز با تأیید قوانین متعدد دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ (مبنی بر پیش‌بینی نهادهای غیر قوه‌ی مجریه به‌عنوان خواننده) عملاً این نظر را پذیرفته است، اما به استناد اصل ۱۷۰ این مفهوم عام دولت را قابل تسری به صلاحیت دیوان در رسیدگی به آیین‌نامه‌ها و تصمیمات عام‌الشمول نمی‌داند.

اما نظر شورای نگهبان درخصوص محدود بودن صلاحیت هیأت عمومی دیوان به تصمیمات عام‌الشمول قوه‌ی مجریه، منطبق با مصلحت مورد تأیید مجمع تشخیص نبود، بلکه با پذیرش صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به تصمیمات عام‌الشمول به‌جای ذکر تک‌تک نهادهای مشمول به ذکر استثنائات پرداخته شده است. بنابراین می‌توان گفت که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه‌ی تصمیمات اداری سایر نهادهای حاکمیتی صلاحیت دارد، مگر مواردی که به‌عنوان استثنا ذکر شده‌اند.

رئیس قوه‌ی قضاییه و دیگر مقامات اداری قوه‌ی قضاییه: در تبصره ماده ۱۲ در مورد قوه‌ی قضاییه گفته شده است: «تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه... از شمول این ماده خارج است» که از مفهوم مخالف آن استفاده می‌شود که تصمیمات غیرقضایی سایر مقامات و نهادهای دیگر قوه‌ی قضاییه کماکان در صلاحیت هیأت عمومی قرار دارند (محمودی، ۱۳۸۶: ۲۳۷). بنابراین سازمان‌های زیر نظر قوه‌ی قضاییه شامل سازمان بازرسی کل کشور، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، اداره‌ی کل تصفیه و امور ورشکستگی، سازمان پزشکی

قانونی همگی می‌توانند در جایگاه خواننده قرار گیرند.

تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ نسبت به تبصره‌ی ماده‌ی ۱۹ قانون سال ۸۵ تغییراتی کرده است؛ از جمله اینکه آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه‌ی قضاییه قابل شکایت دانسته نشده است، در صورتی که پیش از تصویب قانون جدید، دیوان به آن‌ها رسیدگی می‌کرد. هرچند بدین لحاظ صلاحیت دیوان محدود شده و گامی به عقب برداشته شده است، به لحاظ تأکیدی که لفظ «صرفاً» در این تبصره دارد، می‌توان نتیجه گرفت که تصمیمات اداری سایر مقامات و سازمان‌های وابسته به قوه‌ی قضاییه بدون هیچ شک و شبهه‌ای قابل شکایت در دیوان است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی: حذف شورای عالی انقلاب فرهنگی از تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ یکی از تغییرات مهم قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است. در قانون سال ۱۳۸۵ با قرار دادن شورای عالی انقلاب فرهنگی در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳ رسیدگی به تصمیمات عام‌الشمول آن از حوزه‌ی صلاحیتی دیوان خارج شده بود و از این رو پس از سال ۱۳۸۵، به استناد تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳، دیوان خود را صالح نمی‌دانست؛ البته پیش از سال ۱۳۸۵ نیز مبنای مطمئن و مشخصی در این خصوص وجود نداشت (ر.ک: امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۷: ۱۰۴).

در قانون فعلی، شورای عالی انقلاب فرهنگی از استثنائات تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ حذف شده است. در حال حاضر دو نظر متفاوت در این زمینه وجود دارد.^(۶) در این میان به نظر می‌رسد با حذف این شورا از تبصره، دیوان در خصوص تصمیمات این شورا صالح خواهد بود و این امر گامی مثبت در جهت نظارت‌پذیری این نهاد محسوب می‌شود. در واقع، عام بودن ماده‌ی ۱۲ و شمول واژه‌ی دولت بر تمامی نهادهای حاکمیتی، و حذف شورای عالی انقلاب فرهنگی از موارد استثنا را می‌توان دلیل محکمی بر شمول صلاحیت دیوان محسوب کرد. حال باید دید قضات دیوان عدالت اداری از حذف شورای عالی انقلاب فرهنگی از استثنائات تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ چه تفسیری خواهند داشت.

۴. رویه‌ی قضایی و شخصیت خواننده در دیوان

بررسی رویه‌ی قضایی به‌طور جزئی و موردی نیازمند مقاله‌ای جداگانه است، از این رو در اینجا با مراجعه به پژوهش‌های صورت‌گرفته به اظهار نظر کلی در این زمینه می‌پردازیم. مطالعه‌ی آرای دیوان نشان می‌دهد رویکردی که جایگاه خواننده در دیوان را مختص قوه‌ی مجریه می‌داند، در رویه‌ی قضایی جایگاه چندانی ندارد. در عوض رویکردی که پررنگ‌تر

به نظر می‌رسد، رویکردی است که جایگاه خواننده را فراتر از قوه‌ی مجریه می‌داند و مفهومی عام از دولت ارائه می‌دهد. رسیدگی دیوان به تصمیمات اداری قوه‌ی قضاییه (برای مثال دادنامه‌ی ۱۵۰۰ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۴ به خواسته‌ی ابطال تصمیم ۱۰۷۹۶/ق/۶۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۶ مدیر کل کارگزینی قضات و شماره‌ی ۱۶/۳۹۱۲ مشاور معاون اداری-مالی قوه‌ی قضاییه)، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (دادنامه‌ی ۴۰۶ به تاریخ ۱۳۸۸/۵/۱۱ به خواسته‌ی ابطال ردیف ۲۳ بخشنامه‌های سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) و نهادهای عمومی غیردولتی (مانند رسیدگی به شکایت از تصمیمات شوراهای محلی)، همگی نشان از عدم پذیرش رویکرد انحصار صلاحیت دیوان به قوه‌ی مجریه دارد. همچنین در رویه‌ی قضایی، دیوان عدالت اداری، در زمینه‌ی تصمیمات دادگاه‌های اداری و مراجع شبه‌قضایی که در بند ۲ ماده‌ی ۱۰ ذکر نشده است، خود را صالح می‌داند (در دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۴ به تاریخ ۷۴/۲/۹ دیوان خود را نسبت به رأی شورای عالی ثبت صالح دانسته است).

شایان ذکر است دیوان، حوزه‌ی خوانندگان را قابل بسط به تمامی اشخاص حقوقی حقوق عمومی ندانسته است و با حالت ایده‌آلی که در این مقاله به آن پرداخته شد، کماکان فاصله دارد. توضیح بیشتر اینکه دیوان در موارد متعدد در خصوص تصمیمات اداری نظام‌های صنفی مانند کانون وکلا، کانون سردفتران و دفتریاران^(۷)، خود را صالح ندانسته که علت عمده‌ی آن شفاف نبودن قانون دیوان در خصوص این نهادهاست. می‌توان گفت هرچند دیوان عدالت اداری، صلاحیت خود را فراتر از قوه‌ی مجریه می‌داند، هنوز به ملاک واحدی برای تشخیص نهادهای تحت کنترل خود، که عمومی بودن شخصیت آن‌ها و برخورداری از اقتدار در حفظ نظم و خدمت عمومی است، نرسیده است. دیوان عدالت، بعضاً با اعمال معیارهای شکلی، مثل وابستگی به واحدهای دولتی و تعلق بیش از ۵۰ درصد سرمایه به واحد دولتی، به تشخیص واحد دولتی پرداخته و رسیدگی به تصمیمات نهادهای عمومی دیگری را که هرچند براساس معیارهای شکلی دولتی نبوده، اما به لحاظ انجام خدمات عمومی دارای اختیارات ویژه و شخصیت حقوقی عمومی بوده‌اند، در صلاحیت خود ندانسته است. بنابراین، رویه‌ی قضایی دیوان، هنوز با دامنه‌ی صلاحیتی که شایسته‌ی این نهاد است و این مقاله در تکاپوی اثبات و تبیین آن بود، فاصله دارد.^(۸)

نتیجه‌گیری

درباره‌ی شخصیت خواننده در دیوان عدالت اداری دو رویکرد وجود دارد؛ اختلاف این دو رویکرد در اصل به تفسیر لفظ دولت در اصل ۱۷۳ برمی‌گردد. یک رویکرد لفظ دولت را مضیق تفسیر می‌کند و صلاحیت دیوان را منحصر به قوه‌ی مجریه می‌داند، اما رویکرد دیگر با در نظر

گرفتن مفهومی موسع از دولت صلاحیت دیوان را فراتر از قوهی مجریه و شامل تمامی نهادهای اداری و اجرایی می‌داند.

در این مقاله، در قسمت تبیین رویکرد دوم که می‌توان آن را رویکرد مطلوب دانست، به‌نحو مفصلی در زمینه‌ی مفهوم دولت بحث شد و ماحصل بحث اینکه: نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اعمال دولت، از منظر حقوق اداری مورد توجه قرار می‌گیرد. بنابراین، مفهوم دولت و اعمال دولتی در زمینه‌ی دیوان نیز باید از منظر حقوق اداری شناسایی شود. دولت در حقوق اداری معنا و گستره‌ی متفاوتی دارد و اداره نامیده می‌شود و اداره، سازمان یا تشکیلاتی است که با استفاده از حقوق و امتیازهای ویژه به حفظ نظم عمومی و انجام خدمت عمومی می‌پردازد. بنابراین از منظر حقوق اداری دولت به هر نهاد دارای قدرت که متصدی امر عمومی است، قابل اطلاق است. در این رشته از حقوق، این دست نهادها سازمان اداری نامیده می‌شوند. اگرچه مصادیق سازمان‌های اداری در قوهی مجریه بیشتر است، به قوهی مجریه محدود نمی‌شود، بلکه نهادهای اداری دیگر قوا و همچنین نهادهای غیرمتمرکز، نظام‌های حرفه‌ای و نهادهای عمومی غیردولتی زمانی که عمل اداری انجام می‌دهند، یک سازمان اداری محسوب می‌شوند.

در وضعیت ایده‌آل، نه تنها تصمیمات و اقدامات قوهی مجریه یا فراتر از آن واحدهای متمرکز دولتی، بلکه تصمیمات و اقدامات تمامی اشخاص حقوق عمومی مانند نهادهای اداری دیگر قوا، مؤسسات عمومی غیردولتی و سازمان‌های حرفه‌ای، بنا به برخورداری از عنصر اقتدار و امتیازهای ویژه، باید تحت کنترل قضایی دادرسی اداری باشد.

دیوان عدالت اداری مرجع عام دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران است، از این رو شایسته است در راستای صیانت از حاکمیت قانون و نظارت‌پذیری سایر نهادهای دارای قدرت، امکان نظارت بر تمامی سازمان‌های اداری کشور توسط این نهاد در قانون پیش‌بینی شود.

بررسی قوانین نشان می‌دهد هرچند مواد مربوط، شفافیت لازم و مورد انتظار را در زمینه‌ی صلاحیت دیوان ندارند، قابلیت و ظرفیت چنین تفسیری را -که جایگاه خواننده در این مرجع شامل تمامی سازمان‌های اداری است- دارند؛ به‌خصوص اگر صلاحیت عام دیوان در دعاوی اداری پذیرفته شود.

با وجود این ظرفیت قانونی، رویه‌ی قضایی هرچند خوانندگان دیوان را به نهادهای قوهی مجریه محدود نمی‌داند، با این رویکرد که صلاحیت دیوان شامل تمامی نهادهای دارای قدرت عمومی و اختیارت ویژه است نیز فاصله دارد.

یادداشت‌ها

۱. هرچند در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دعاوی علیه دولت بدون هیچ قیدی در صلاحیت دیوان عدالت اداری اعلام شده است، می‌دانیم که باید در تفسیری منطقی، دعاوی مدنی علیه دولت را از زمره‌ی این صلاحیت خارج، و معنای موسعی برای دولت بر آن بار کرد. تفسیری که هم مورد پذیرش قضات دیوان قرار گرفته و در آرای متعدد خود (از جمله دادنامه‌ی شماره‌ی ۵۹ مورخ ۷۱/۴/۳) «مسائل حقوقی را که به شیوه‌ی ترافعی رسیدگی می‌شوند» در صلاحیت دادگاه‌های عمومی شناخته‌اند، که مورد پذیرش مقنن قرار گرفته و دعاوی علیه اشخاص عمومی غیردولتی را در موارد متعددی در صلاحیت دیوان دانسته است (ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری). بنابراین می‌توان ادعا کرد که نظام حقوقی ایران تفکیک دعاوی اداری از غیر اداری را البته به‌صورت نسبی و محدود پذیرفته است، نه تفکیک دعاوی علیه دولت از غیر دولت.
۲. «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد، حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».
۳. «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی، یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری بخواهد».
۴. اصل ۱۷۳ دربرگیرنده‌ی اصل ۱۷۰ نیز است؛ اما نباید این اصل را باعث مخدوش ساختن جامعیت آن اصل تلقی نمود (هاشمی، ۱۳۸۸: ۴۴۶).
۵. براساس ماده‌ی ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از منابع غیردولتی تأمین می‌شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن، کمیته‌ی امداد حضرت امام (ره)، جهاد دانشگاهی، کمیته‌ی ملی المپیک، سازمان دهیاری‌ها و... از جمله نهادهای عمومی غیردولتی‌اند.
۶. «خیلی از ناظران و کارشناسان، حذف و اضافه مذکور را دلیل قاطعی بر جواز نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قلمداد کرده‌اند و این‌گونه نتیجه گرفته‌اند که اکنون و با تصویب قانون جدید، هر کسی می‌تواند از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به دیوان عدالت اداری شکایت کند و دیوان نیز با ملاحظه مصوبه مورد شکایت، قادر به ابطال یا ابرام آن مصوبه (ناظر به خلاف قانون بودن آن یا خارج از صلاحیت شورا بودن) می‌باشد» (میرمحمدی میبیدی، ۱۳۹۳). اما عده‌ی دیگری معتقدند: «شورای عالی انقلاب فرهنگی، یکی از نهادهایی است

که پس از انقلاب اسلامی و با صلاح‌دید ولی فقیه ایجاد شده و ادامه فعالیت داده است. در اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی، واحدی دولتی نیست و در ذیل قوه مجریه نیز تعریف نمی‌شود، تردیدی وجود ندارد. در عین حال این نهاد را نمی‌توان، موسسه عمومی غیردولتی نیز قلمداد کرد؛ چون نه در قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی (و ملحقات بعدی) اسمی از شورای عالی انقلاب فرهنگی برده شده و نه تعریف ماده‌ی ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری از مؤسسات عمومی غیردولتی بر شورای مذکور وفق دارد؛ چراکه اساساً شورای عالی انقلاب فرهنگی با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد نشده است. بنابراین شورای عالی انقلاب فرهنگی با هیچ‌یک از عناوین مصرح در ماده ۱۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری وفق ندارد و به همین دلیل، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اجازه ورود به مصوبات این نهاد را ندارد. عدم ذکر نام شورای عالی انقلاب فرهنگی در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مستثنیات نظارت قضایی دیوان عدالت) دلیلی بر شمول نظارت قضایی دیوان بر شورا نیست؛ چراکه در این تبصره نامی از نهادی چون مجلس شورای اسلامی نیز نیامده و پر واضح است که دیوان نمی‌تواند به عدم ذکر نام مجلس، استناد کند و بر قوانین مصوب نمایندگان نیز نظارت نماید» (میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۳).

۷. برای مثال در دادنامه‌ی ۷۱۱ در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۰ به خواسته‌ی ابطال مصوبه‌ی هیأت مدیره‌ی کانون وکلای دادگستری مرکز در خصوص تعیین محل اشتغال آمده است: «طبق ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی از جهات مقرر در ماده مزبور، قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی دیوان است. نظر به اینکه مصوبه کانون وکلای دادگستری، از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود، بنابراین، اعتراض نسبت به آن قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیأت عمومی نمی‌باشد».

۸. برای مطالعه و تحلیل آرا در این زمینه ر.ک: امامی، محمد؛ واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۰)، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: میزان، چ اول.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- استوارسنگری، کورش (۱۳۸۸)[الف]، «مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، چ اول.
- استوارسنگری، کورش (۱۳۸۸)[ب]، مفهوم دولت (بررسی نهادهای رسمی جمهوری اسلامی ایران)، استاد راهنما: اردشیر امیر ارجمند، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
- اسدیان، طرح (۱۳۸۸)، «واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری»، در دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه‌ی مرکز پژوهش‌های استراتژیک، ش ۱.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ دوم، ج ۱.
- امامی، محمد؛ واعظی، سیدمجتبی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۰)، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: میزان، چ اول.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری ۱، تهران: میزان، چ اول.
- زولر، الیزابت (۱۳۹۱)، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه‌ی سیدمجتبی واعظی، تهران: جاودانه (جنگل).
- شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۸۸)، «یک دیوان عدالت اداری دیگر»، در دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، پژوهشنامه‌ی مرکز پژوهش‌های استراتژیک، ش ۱.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی، تهران: دراک، چ هفتم، ج ۱.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، چ اول.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اداری، تهران: سمت، چ دهم.
- گرچی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)[ب]، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، چ اول.
- محمودی، جواد (۱۳۹۰)، نظارت قضایی بر مقررات اداری در انگلستان و فرانسه، تهران: جنگل.
- محمودی، جواد (۱۳۸۴)، «تأملی بر نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان»، نشریه‌ی حقوق اساسی، سال سوم، ش ۵.
- محمودی، جواد (۱۳۸۶)، «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته‌ی نقد»، نشریه‌ی حقوق

اساسی، سال چهارم، ش ۷.

میرمحمدی میبدی، سید مصطفی (۱۳۹۳)، تکلیف شورای انقلاب فرهنگی در قانون جدید دیوان عدالت، قابل دسترسی در:

<http://b2n.ir/24888>

موسی زاده، رضا (۱۳۷۸)، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: میزان، چ دوم.

مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۴)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چ دوم.

نعیمی، عمران (۱۳۸۸)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و

دادرسی اداری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، چ اول.

وزین کریمیان، محمد (۱۳۸۸)، «سنجش صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مبنای ترسیم نظری

(تئوریک) نظام اداری»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت

قضایی و دادرسی اداری، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، چ اول.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در ارتباط با صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»،

در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری،

تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، چ اول.

ب) لاتین

Chapus, Rene (۲۰۰۱), *Droit administratif g'ene'ral, t1*, Paris: Montchre'stien.

Favoreu, Louis, Philip, Louis (۲۰۰۹), *Les Grandes de'cisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz.

Gaudemet, Yves (۲۰۰۰), *Traite' de droit administratif, t1*, Paris: L.G.D.J.

Long, Marcel (۲۰۰۱), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris: Dalloz.