

نسبت سنجی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری

محمدامین ابریشمی‌راد*

حسین آیینه‌نگینی**

چکیده

دیوان عالی کشور عالی‌ترین محکمه در سلسله‌مراتب محاکم ایران محسوب می‌شود. اصل ۱۶۱ قانون اساسی صراحتاً نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی را در صلاحیت این مرجع قرار داده است. قانون عادی نیز متناسب با جایگاه این دیوان، برخی از صلاحیت‌های خاص همچون حل اختلاف در صلاحیت محاکم را برای دیوان عالی کشور در نظر گرفته است. با توجه به ابهامات و اشکالات موجود در قوانین مختلف در زمینه نسبت جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، این مقاله در قالبی توصیفی - تحلیلی به تبیین نسبت این دو مرجع قضایی پرداخت. مبتنی بر نتایج حاصله، با توجه به شناسایی دیوان عدالت اداری به عنوان «دادگاهی اختصاصی»، این دادگاه از نظر سلسله‌مراتب در ذیل دیوان عالی کشور است و به تبع آن، صلاحیت‌های نظارت بر اجرای صحیح قوانین و ایجاد وحدت رویه قضایی، در ارتباط با دیوان عدالت اداری نیز برعهده دیوان عالی کشور است. همچنین، رویکرد قانونگذار عادی در شناسایی نقش دیوان عالی جهت حل اختلاف در صلاحیت بین دیوان عدالت و سایر محاکم منطبق با جایگاه دیوان عالی کشور دانسته شد. البته، با توجه به فقدان وجود ظرفیت‌های تخصصی در زمینه امور اداری در دیوان عالی کشور، تمرکز همه امور ذکر شده در دیوان عالی با اشکالاتی روبه‌رو خواهد شد که بر این اساس، بایستی در ساختار دیوان عالی کشور اصلاحاتی ایجاد شود.

کلیدواژه‌ها:

دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، نظارت بر اجرای صحیح قوانین، وحدت رویه قضایی.

abrishmirad@semnan.ac.ir

hosseinayene69@gmail.com

* استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان

** دانش‌آموخته حقوق عمومی دانشگاه تهران

مقدمه

ضرورت پیش‌بینی مرجعی عالی و قضایی جهت اعمال نظارت بر دادگاه‌های دادگستری موجب شد تا در جریان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عالی کشور در رأس نظام قضایی کشور پیش‌بینی شود. اصل ۱۶۱ قانون اساسی^۱ در مقام شناسایی جایگاه و صلاحیت‌های این مرجع، دیوان عالی کشور را به عنوان مسئول نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، معرفی کرد. مستند به اصل ۱۶۲ قانون اساسی^۲ نیز رئیس قوه قضائیه با مشورت قضات دیوان عالی کشور، مجتهدی عادل و آگاه به امور قضایی را برای مدت پنج‌سال به عنوان رئیس دیوان عالی کشور منصوب می‌کند.

علاوه بر دیوان عالی کشور که بنا بر تصریح قانون اساسی به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان قوه قضائیه محسوب می‌شود، بر طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۳ به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شد. بر طبق نص اصل مزبور، دیوان عدالت اداری تحت عنوان «دیوان» تأسیس شد و تعیین حدود اختیارات و نحوه‌ی عمل این مرجع به قانون عادی واگذار گردید.

علی‌رغم تصریح قانون اساسی به نقش و صلاحیت‌های ویژه دیوان عالی کشور در نظام قضایی ایران که مؤید تفوق این مرجع بر تمام محاکم ذیل قوه قضائیه می‌باشد، با توجه به زمینه‌های شکل‌گیری دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که جایگزین «شورای دولتی» قبل از انقلاب اسلامی شده و به تقلید از الگوی شورای دولتی فرانسه در عرض نظام قضایی محسوب می‌شد، پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی

۱. اصل ۱۶۱- دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.

۲. اصل ۱۶۲- رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل باید مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی باشند و رئیس قوه قضائیه با مشورت قضات دیوان عالی کشور آنها را برای مدت پنج سال به این سمت منصوب می‌کند.

۳. اصل ۱۷۳- به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های 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.

ایران، در سطح قوانین عادی، تفوق و شمول صلاحیت‌های دیوان عالی کشور نسبت به دیوان عدالت اداری مورد تردید قرار گرفت و این تلقی تا امروز باقی مانده است. این امر موجب شده تا برخی حقوقدانان نیز از دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی عالی و هم‌سطح با دیوان عالی کشور یاد کنند. به عنوان نمونه، دکتر طباطبایی مؤتمنی در این زمینه بیان داشته‌اند: «در رأس دادگاه‌های عمومی، دیوان عالی کشور قرار دارد. ... در رأس دادگاه‌ها و مراجع اداری، دیوان عدالت اداری قرار دارد. دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری دو رکن اصلی قوه قضائیه را تشکیل می‌دهند که زیر نظر رئیس قوه قضائیه انجام وظیفه می‌کنند.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۲۳-۴۲۴)

مبتنی بر مقدمات فوق، این پژوهش بنا دارد تا در قالبی توصیفی - تحلیلی به این پرسش پاسخ دهد که نسبت جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری چگونه است؟

در راستای پاسخ به پرسش ذکر شده، فرضیه نویسندگان آن است که دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه اختصاصی در ذیل قوه قضائیه، از نظر جایگاه ذیل دیوان عالی کشور قرار دارد و مشمول صلاحیت‌های دیوان عالی کشور می‌شود؛ لذا، به منظور اجرای دقیق و صحیح قانون اساسی بایستی تمهیدات قانونی لازم جهت تحقق این تفوق فراهم گردد.

در خصوص پیشینه انجام این تحقیق، اشاره به این نکته لازم است که در مقاله «مقایسه اجمالی بین دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری» (یزدی، ۱۳۷۰) اختصاراً به بررسی تفاوت ویژگی‌های دو دیوان پرداخته شده و بدون بیان استدلال خاصی تنها بر برتری دیوان عالی کشور تأکید شده است. در مقاله «مرجع نهایی حل اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؟» (سوادکوهی، ۱۳۸۱) تنها صلاحیت حل اختلاف در صلاحیت دو دیوان مورد بررسی قرار گرفته است. کتاب دو جلدی «صلاحیت دیوان عدالت اداری در آراء دیوان عالی کشور» که توسط معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری تدوین شده نیز تنها به گردآوری آراء قضایی پرداخته و وجه تألیف و تحلیلی ندارد. مبتنی بر این مطالب، هرچند در زمینه جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در مقاله‌ها و کتاب‌های مختلف نکات زیادی قابل مشاهده است، ولیکن تاکنون در هیچ کتاب و مقاله‌ای به صورت تفصیلی به بررسی نسبت جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری پرداخته نشده و در معدود موارد همچون کتاب حقوق اداری دکتر طباطبایی مؤتمنی نیز نظر متفاوت از فرضیه نویسندگان این تحقیق بیان شده است؛ بنابراین، استدلال‌ها و نتیجه این تحقیق متمایز از آثار موجود می‌باشد و مجموع این موارد، این مقاله

را واجد وصف بدیع بودن کرده است.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه از نظر نویسندگان این تحقیق بین مفاد قانون اساسی ایران و رویه قانونی پذیرفته شده تناقض وجود دارد و این موضوع نظام حقوقی کشور را دچار آشفتگی کرده، انجام این پژوهش ضروری است.

مبتنی بر مقدمات فوق، در ادامه تلاش خواهد شد تا ابتدا نسبت جایگاه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری تبیین گردد (بند ۱)؛ سپس، نسبت صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری بررسی شوند (بند ۲)؛ در نهایت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری نکات فوق پرداخته می‌شود.

۱. نسبت جایگاه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری

پیشینه دیوان عالی کشور به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان در اصل ۷۵ متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۶^۱ مشاهده کرد. بر طبق اصل مزبور مقرر شده بود که به منظور رسیدگی به امور عرفی، دیوانخانه تمیز در پایتخت تشکیل شود. با توجه به این نکته کلی که به عقیده نویسندگان حقوقی «نخستین قانون اساسی ایران از قانون اساسی بلژیک، فرانسه و تا حدودی کشورهای بالکان اقتباس شده است» (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۸: ۳۷۳)، برخی حقوقدانان پیش‌بینی دیوانخانه تمیز در اصل ۷۵ متمم قانون اساسی مشروطه را مقتبس از ماده ۹۵ قانون اساسی بلژیک مصوب ۱۸۳۱ دانسته‌اند (عابدینی، ۱۳۷۸: ۳۳).

با پیش‌بینی دیوانخانه تمیز در متمم قانون اساسی مشروطه، به موجب ماده ۵ قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلیحه مصوب ۱۲۹۰^۲، رسماً تأسیس دیوانخانه تمیز در پایتخت پیش‌بینی شد. البته در سال ۱۳۱۶ با تصویب شورای زبان و ادب فارسی نام دیوانخانه تمیز به دیوان عالی کشور تغییر یافت (ثابتی‌پور کرمانی، ۱۳۹۷: ۳۹۰). پس از استقرار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، اهمیت دیوان عالی کشور سبب

۱. اصل ۷۵- در تمام مملکت فقط یک دیوانخانه تمیز برای امور عرفیه دایر خواهد بود، آن هم در شهر پایتخت و این دیوانخانه تمیز در هیچ محاکمه ابتدا رسیدگی نمی‌کند مگر در محاکماتی که راجع به وزراء باشد.

۲. ماده ۵- مافوق محاکم مزبوره در ماده (۲)* فقط در پایتخت مملکت ایران دیوان تمیز تشکیل می‌شود.

[* ماده ۲- محاکم عمومی آنست که حق رسیدگی به تمام دعاوی دارد غیر آنچه قانون صراحتاً استثناء کرده است].

شد تا اصل ۱۶۱ قانون اساسی به تعیین ساختار سازمانی و صلاحیت‌های این مرجع عالی قضایی اختصاص داده شود و دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و سایر مسئولیت‌هایی که به موجب قانون به آن محوّل می‌شود، تشکیل گردد.

برخلاف دیوان عالی کشور که قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده بوده و دارای صلاحیت‌های مشخص قانونی بوده است، بررسی پیشینه تشکیل دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسمی رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دولت، گویای آن است که تشکیل این دیوان برآمده از نقش شورای دولتی، قبل از انقلاب اسلامی بوده است. در خصوص شورای دولتی باید توجه نمود که تأسیس شورای مزبور در «قانون راجع به شورای دولتی» مصوب ۱۳۳۹^۱ پیش‌بینی شده بود تا مهم‌ترین ابزار جهت صیانت از حقوق شهروندان در برابر خودکامگی حکومت باشد (حیدری، ۱۳۴۶: ۲۸ و متین‌دفتری، ۱۳۳۸: ۲۰۲). البته، قبل از انقلاب اسلامی، در عمل شورای دولتی هیچ‌گاه در نظام حقوقی - سیاسی ایران تشکیل نشد؛ بنابراین، بایستی دیوان عدالت اداری که مولود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ بود را به‌عنوان اولین مرجع اختصاصی قضایی جهت رسیدگی به شکایات مردم از اعمال اداری دولت شناخت.

شاید بتوان یکی از مهم‌ترین دلایل تشکیل نشدن شورای دولتی پیش از انقلاب اسلامی و شناخته نشدن آن به عنوان یک مرجع قضایی را این مطلب دانست که برخلاف دیوان عدالت اداری که تأسیس آن در قانون اساسی پیش‌بینی شده و از این جهت جایگاه مستحکمی در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران دارد، شورای دولتی در قانون اساسی مشروطه و متمم آن شناسایی نشده بود و مولود قانون عادی بود. بر همین اساس، برخی معتقد بودند که با توجه به اینکه در متمم قانون اساسی مشروطه کلیه اختیارات قضایی به محاکم عمومی عدلیه محول شده بود و شورای دولتی به‌عنوان یک مرجع قضایی به شمار نمی‌آمد، عملاً این شورا کارویژه رسیدگی قضایی نداشته و صلاحیت آن به رسیدگی اداری محدود می‌شد (یاوری، ۱۳۵۷: ۴۱). از سوی دیگر، در نظام دادرسی اداری ایران با توجه به اینکه تشکیل شورای دولتی تا حدود زیادی از حقوق اداری فرانسه تأثیر پذیرفته بود (ابوالحمّد، ۱۳۴۹: ۸۰۹ و طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۷۶ و صدرالحفاظی، ۱۳۷۰: ۳۴) و در فرانسه نظام دادرسی اداری خارج از قوه قضائیه و در ذیل قوه مجریه تعریف می‌شود، برخی حقوقدانان بدون توجه به

۱. ذکر این نکته لازم است که مقدم بر «قانون راجع به شورای دولتی»، در برخی مواد «قانون استخدام کشوری» مصوب ۱۳۰۱ (ازجمله مواد ۵۸، ۶۰، ۶۴ و...) به شورای دولتی و صلاحیت‌های آن اشاره شده بود.

اقتضائات تاریخی و حقوقی این دو کشور، حتی پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و پیش‌بینی دیوان عدالت اداری ذیل فصل قوه قضائیه، کماکان دیوان عدالت اداری را به‌عنوان یک مرجع عالی اداری مورد شناسایی قرار داده‌اند و آن را به‌عنوان قسیم مراجع قضایی معرفی کرده‌اند (شمس، ۱۳۸۶: ۱۱۳ و محمودی، ۱۳۹۰: ۴۲).

مبتنی بر دلایل فوق که در برخی حوزه‌ها نیز مورد پذیرش قانونگذار عادی قرار گرفته، تفوق جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور نسبت به دیوان عدالت اداری همانند سایر محاکم و دادگاه‌ها نیست و گویا دیوان عدالت اداری در عرض دیوان عالی کشور و به‌عنوان مرجع عالی دادرسی اداری قلمداد شده است. این در حالی است که در شرایط فعلی و از نظر ساختاری هیچ تناسبی میان دیوان عدالت اداری و شورای دولتی فرانسه وجود ندارد. توضیح آنکه، دیوان عدالت اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران یکی از مراجع قضایی قوه قضائیه می‌باشد و همچنان که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز به صراحت مطرح شده، این دیوان مصداق اجلای دادگاه اختصاصی و مصادیق «دادگستری» در ایران بوده و صلاحیت اعمال نظارت قضایی بر اعمال اداری دولت را دارا است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۲). بر مبنای همین نظر، برخی حقوقدانان همچون نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، لفظ «دادگستری» در اصل ۱۵۹ قانون اساسی را شامل همه محاکم از جمله دیوان عدالت اداری دانسته‌اند (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۳: ۸).

با پذیرش نظر اخیر، همچنان که از عنوان دیوان عالی کشور و صلاحیت‌های مقرر برای آن مرجع (نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی) به دست می‌آید، دیوان عالی کشور عالی‌ترین دادگاه در سلسله مراتب قضایی ایران محسوب می‌شود و دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک دادگاه اختصاصی پایین‌تر از دیوان عالی محسوب خواهد شد. بر این اساس، در مقام نسبت‌سنجی و ارتباط بین اصول ۱۵۶، ۱۶۱ و ۱۷۳ قانون اساسی باید گفت باتوجه به اینکه دیوان عدالت اداری از نظر سازمانی دادگاه و از منظر ماهوی عملکرد آن قضایی است، این دیوان در عداد مصادیق «محاکم» مندرج در اصل ۱۶۱ قانون اساسی بوده و از نظر جایگاه در ذیل دیوان عالی کشور تعریف می‌شود.

۲. نسبت صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری

با اثبات این مطلب که در نظام سیاسی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری یکی از محاکم قوه قضائیه و به تبع آن ذیل دیوان عالی کشور محسوب می‌شود، تردیدی نیست که شمول صلاحیت‌های دیوان عالی کشور نسبت به «محاکم» در اصل ۱۶۱، شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود. بر این اساس می‌توان گفت که علی‌الاصول

صلاحیت‌های دیوان عالی کشور که در اصل ۱۶۱ قانون اساسی تصریح شده‌اند، به امور حقوقی و کیفری محدود نخواهند بود و استثناء کردن امور اداری از اطلاق صلاحیت‌های این نهاد، نیازمند بیان دلیل و قرینه قانونی است که حداقل در قانون اساسی چنین قرینه‌ای وجود ندارد. از سوی دیگر، با توجه به اینکه بر طبق اصل ۱۶۱ قانون اساسی تعیین سایر صلاحیت‌های دیوان عالی کشور به قانون عادی واگذار شده، طبیعی است که مبتنی بر جایگاه دیوان عالی کشور، صلاحیت‌هایی که بایستی برای مراجع عالی قضایی در نظر گرفته شوند (نظیر تنظیم ارتباط دیوان عدالت اداری و سایر محاکم) می‌تواند برعهده دیوان عالی کشور قرار داده شود.

با این مقدمه، در ادامه، مبتنی بر صلاحیت‌های مصرح در قانون اساسی و قانون عادی در دو بند به بررسی نسبت صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری پرداخته خواهد شد و در ضمن آن، میزان انطباق قوانین و مقررات موجود با قانون اساسی و جایگاه دیوان عالی کشور تحلیل خواهد شد.

۱.۲. صلاحیت‌های دیوان عالی کشور در ارتباط با دیوان عدالت اداری مبتنی

بر قانون اساسی

دیوان عالی کشور بنا بر تصریح اصل ۱۶۱ قانون اساسی مسئولیت «نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم» و «ایجاد وحدت رویه قضایی» را برعهده دارد. با پذیرش این مطلب که دیوان عدالت اداری از نظر جایگاه در ذیل دیوان عالی کشور محسوب می‌شود، تردیدی نیست که دیوان عدالت اداری مشمول صلاحیت‌های مزبور خواهد بود. با این مقدمه، در ادامه به بررسی نسبت صلاحیت‌های مزبور با دیوان عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

۱.۱.۲. صلاحیت دیوان عالی کشور جهت نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم

بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین را به صورت مطلق در صلاحیت قوه قضائیه قرار داده است. در مقام تشریح و تبیین این صلاحیت قوه قضائیه، اصل ۱۶۱ قانون اساسی، نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم را در صلاحیت دیوان عالی کشور دانسته و اصل ۱۷۴ قانون اساسی^۱ نیز نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را در صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور قرار داده است.

۱. اصل ۱۷۴- بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

با عطف توجه به اطلاق و عموم صلاحیت دیوان عالی کشور جهت نظارت بر حسن اجرای قوانین در «محاکم» و اینکه بنا بر مطالب معروضه در بند قبل، دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از مراجع قضایی ذیل قوه قضائیه و مصداق اجلای دادگاه اختصاصی قلمداد می‌شود، تردیدی نیست که دیوان عالی کشور صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین در دیوان عدالت اداری را برعهده دارد.

با پذیرش این مطلب که صلاحیت نظارت بر حسن اجرای قوانین در دیوان عدالت اداری، برای دیوان عالی کشور مفروض است باید به این نکته توجه نمود که بر طبق رویه موجود، نظارت بر حسن اجرای صحیح قوانین در محاکم به دو صورت فعال (بدون نیاز به شکایت و از طریق نظارت مستمر، ادواری و موردی) و انفعالی (به واسطه طرح شکایت و اعتراض نسبت به آراء قطعی محاکم در دیوان عالی کشور) پیش‌بینی شده است.

در این زمینه، با بررسی آیین‌نامه اجرایی نحوه نظارت دیوان عالی کشور بر اجرای صحیح قوانین در محاکم (مصوب ۱۳۸۹/۴/۳۰ رئیس قوه قضائیه) این نکته به دست می‌آید که مستند به ماده ۴ آیین‌نامه یاد شده^۱، دادگاه‌های تحت نظارت دیوان عالی کشور تنها شامل دادگاه‌های عمومی، انقلاب، نظامی، کیفری استان و تجدیدنظر دانسته شده‌اند و دیوان عدالت اداری از شمول نظارت دیوان عالی کشور خارج دانسته شده است؛ بنابراین، ماده مزبور که مبتنی بر برداشت متداول از جایگاه دیوان عالی کشور و نسبت آن با دیوان عدالت اداری بوده، مغایر با اطلاق و عموم صلاحیت دیوان عالی کشور در اصل ۱۶۱ قانون اساسی و جایگاه آن دیوان در ساختار قضایی کشور می‌باشد.

علاوه بر آیین‌نامه مذکور، در حال حاضر بخشی از صلاحیت دیوان عالی کشور جهت نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم به موجب قوانین عادی پیش‌بینی شده است که رسیدگی به اعتراض از آراء محاکم حقوقی و کیفری را برای دیوان عالی کشور پیش‌بینی کرده است. از جمله این مواد می‌توان به ماده ۴۶۲ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و مواد ۳۶۶ و ۳۶۷ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹ اشاره کرد. این در حالی است که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، هیچ‌گونه صلاحیت رسیدگی به شکایت از آراء دیوان عدالت اداری برای دیوان عالی کشور در نظر گرفته نشده است.

با اثبات این مطلب که مبتنی بر قانون اساسی صلاحیت دیوان عالی کشور جهت

۱. ماده ۴- نظارت بر اجرای صحیح قوانین در کلیه دادگاه‌ها شامل عمومی، انقلاب، نظامی، کیفری استان و تجدیدنظر برعهده رئیس دیوان می‌باشد که از طریق معاونتی تحت عنوان معاونت نظارت دیوان عالی کشور اعمال می‌شود.

نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود و بایستی در قوانین و مقررات مربوطه، به این موضوع توجه شود، تردیدی نیست که در حال حاضر، اقتضات سازمانی و تخصصی دیوان عالی کشور، امکان تحقق چنین مقصودی را نمی‌دهد و به منظور اجرایی‌شدن این هدف لازم است تا در دیوان عالی کشور ساختاری تخصصی بدین‌منظور پیش‌بینی شود.

۲.۱.۲. صلاحیت دیوان عالی کشور جهت ایجاد وحدت رویه قضایی

رویه قضایی در مفهوم عام به طرز تلقی و استنباط واحد دادگاه‌ها از قوانین جاری که از مجموع آراء و احکام ایشان حاصل می‌شود، اطلاق می‌گردد (اباذری، ۱۳۹۲: ۸۴۰). در مفهوم خاص نیز این عنوان بر آراء مرجع مشخصی همچون «هیأت عمومی تمیز» اطلاق می‌شود. در این مفهوم رویه قضایی مبتنی بر اینکه به موجب قانون، لازم‌الاتباع دانسته شده باشد یا خیر به رویه لازم‌الاتباع و رویه عادی تقسیم می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۲۰۷۱). مبتنی بر تعاریف ارائه شده و با توجه به اصل ۱۶۱ قانون اساسی که ایجاد وحدت رویه قضایی را در عداد صلاحیت‌های دیوان عالی کشور قرار داده است، به آن گروه از آرائی که به منظور یکسان‌سازی رویه دادگاه‌ها توسط دیوان عالی کشور صادر می‌شوند، آراء وحدت‌رویه گفته می‌شود.

شاید بتوان مهم‌ترین ثمره آراء وحدت رویه در نظام قضایی هر کشوری را ممانعت از ارائه و اعمال تفاسیر مختلف از یک حکم قانونی در محاکم دانست که از این طریق از بروز تشتت در رویه قضایی جلوگیری خواهد شد.

در نظام حقوقی ایران، صدور آرای وحدت رویه از سابقه‌ای طولانی مدت برخوردار است. پیشینه صدور آرای وحدت‌رویه قضایی را باید به دهه اول سده حاضر (۱۳۰۰) نسبت داد. فارغ از قوانین و مقرراتی که در آن برهه زمانی به صورت پراکنده به آراء وحدت‌رویه اشاره کرده بودند، در تاریخ ۱۳۲۸/۴/۷ با تصویب «قانون مربوط به وحدت رویه قضایی» در مجلس شورای ملی، فرآیند و مرجع صالح برای صدور رأی وحدت‌رویه در نظام حقوقی ایران مشخص شد. در ماده واحده قانون یادشده^۱ ضمن تعیین موضع و مقام صالح برای تقاضای صدور رأی

۱. ماده واحده - هرگاه در شعب دیوان عالی کشور نسبت به موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ شده باشد، به تقاضای وزیر دادگستری یا رئیس دیوان مزبور و یا دادستان کل هیئت عمومی دیوان عالی کشور که در این مورد لااقل با حضور ۳ ربع از رؤساء و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می‌یابد، موضوع مختلف‌فیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظر می‌نمایند در این صورت نظر اکثریت هیئت مزبور برای شعب دیوان عالی کشور و سایر دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و جز به موجب نظر هیئت عمومی یا قانون قابل تغییر نخواهد بود. ...

وحدت‌رویه، این آراء برای همه دادگاه‌ها از جمله شعب دیوان عالی کشور، در موارد مشابه لازم‌الاتباع دانسته شدند. علاوه بر این، به موجب این قانون، تغییر مفاد رأی وحدت‌رویه صادره، صرفاً از دو طریق صدور رأی وحدت‌رویه جدید یا تصویب قانون جدید پیش‌بینی شده بود. بر این اساس پیش‌بینی این صلاحیت برای دیوان عالی کشور در اصل ۱۶۱ قانون اساسی، موضوعی ابتکاری نبود؛ بلکه قانون اساسی تنها صلاحیت جاری دیوان عالی کشور را به رسمیت شناخت.

با عطف توجه به مقدمه فوق و به استناد اطلاق و عموم اصل ۱۶۱ قانون اساسی که ایجاد وحدت‌رویه قضایی در نظام قضایی ایران را در صلاحیت دیوان عالی کشور دانسته، می‌توان نتیجه گرفت که اگر دیوان عدالت اداری دادگاه محسوب می‌شود، قطعاً ایجاد وحدت‌رویه در بین شعب دیوان عدالت اداری و یا بین شعب دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری در صلاحیت دیوان عالی کشور می‌باشد. بر این اساس، در ادامه مبتنی بر مواضع صدور آراء متعارض در موضوعات مشابه، به بررسی این موضوع در ارتباط با دیوان عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

۱.۲.۱.۲. تعارض آراء شعب دیوان عدالت اداری با یکدیگر

همچنان‌که پیش‌تر اشاره شد، تفاوت در تفسیر از احکام قانونی، مهم‌ترین مبنای صدور آراء متعارض در محاکم است. بر این اساس، صدور آراء متعارض در موضوع واحد و به سبب برداشت‌ها و تفاسیر مختلف از احکام قانونی در شعب دیوان عدالت اداری امری طبیعی و مفروض به نظر می‌رسد. با توجه به اشکالات و آسیب‌های این پدیده برای نظام قضایی کشور، بند «۲» ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ صدور آراء وحدت‌رویه در فرض صدور آراء متعارض از شعب دیوان عدالت اداری در موضوع واحد را از جمله صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده است. این در حالی است که با توجه به تصریح اصل ۱۶۱ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت دیوان عالی کشور در این زمینه، تنها در صورتی می‌توان چنین صلاحیتی را برای دیوان عدالت اداری در نظر گرفت که دیوان عدالت اداری را مشمول عنوان محاکم دادگستری و از ارکان قضایی قوه قضائیه ندانست. موضوعی که به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت و اشتباه بودن چنین تلقی اثبات شد؛ بنابراین، در این موارد، پیش‌بینی صلاحیت صدور آراء وحدت‌رویه برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خلاف اصل ۱۶۱ قانون اساسی است.

در این زمینه، فارغ از تمایزات قابل شناسایی بین «رأی وحدت‌رویه» و «رأی ایجاد رویه»

۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص تمایزات بین «رأی وحدت‌رویه» و «رأی ایجاد رویه» رک: (ابریشمی‌راد و آئینه‌نگینی، ۱۳۹۸: ۹۸-۹۹).

که در بند ۳ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ برای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شناسایی شده است،^۱ با توجه به اینکه اثر هر دوی این آراء نسبتاً یکسان است و از طرفی، اصل ۱۶۱ به صورت مطلق صلاحیت ایجاد هرگونه وحدت‌رویه قضایی در محاکم را برای دیوان عالی کشور پیش‌بینی کرده، این صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مغایر با اصل مذکور می‌باشد.

۲.۲.۱.۲. تعارض آراء شعب دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری

علاوه بر فرض ذکر شده، بروز تعارض در آراء شعب دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری یکی دیگر از فروض بروز تشتت در آراء قضایی است که محتاج تمهید سازکاری مناسب جهت جلوگیری از آسیب‌های آن به نظام قضایی کشور می‌باشد. در این زمینه، با توجه به اینکه صرفاً اشخاص خصوصی صلاحیت طرح دعوا در دیوان عدالت اداری را دارند و شکایت اشخاص وابسته به دولت از موضوعات اداری عمدتاً باید در محاکم عمومی رسیدگی شود، فرض بروز تعارض در آراء شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی محتمل است. به عنوان نمونه، هرچند شکایت اشخاص حقیقی از آراء کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری قابل رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری است، اما شکایت از آراء این کمیسیون توسط نهادهای دولتی در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود.^۲ بر این مبنا، محتمل است که در موارد مشابه، آراء متعارضی از دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی راجع به موضوعی واحد صادر شود. این در حالی است که راجع به شیوه یکسان‌سازی این رویه‌ها، قوانین جاری

۱. در این زمینه رأی شماره ۶۹۹-۱۳۸۶/۳/۲۲ وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور مقرر داشته است: «قانونگذار برای آراء صادره از مراجع غیردادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، درحالی‌که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنابه مراتب، همان‌طور که به‌موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری [در حال حاضر بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری] مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آراء کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تطلم عمومی است مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضاء هیأت عمومی دیوان عالی کشور رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد صحیح تشخیص می‌گردد. این رأی به‌موجب ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع است.»

کشور فاقد حکم صریحی می‌باشد.

با مشخص شدن محل نزاع باید به این نکته توجه داشت که موضوع تعارض بین آراء دادگاه‌های عمومی و دادگاه‌های اداری در سایر نظام‌های سیاسی که دارای الگوی تعدد مراجع نظارتی می‌باشند نیز وجود دارد. به عنوان نمونه، در نظام قضایی فرانسه گاهی قضاوت‌هایی جداگانه روی يك موضوع واحد توسط نظام قضاوتی اداری و نظام قضاوتی قضایی رخ می‌دهد که با هم متباین و متفاوت هستند (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۴۶).

مبتنی بر مقدمه فوق، با توجه به جایگاه دیوان عالی کشور به عنوان عالی‌ترین محکمه در نظام حقوقی - قضایی ایران (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۹۲) و پیش‌بینی صلاحیت ایجاد وحدت‌رویه قضایی به صورت مطلق و در تمامی موضوعات اصل ۱۶۱ قانون اساسی برای آن دیوان، می‌توان گفت که در این قبیل موارد، ایجاد وحدت‌رویه قضایی در صلاحیت دیوان عالی کشور است. به عبارت دیگر، بر مبنای اطلاق صلاحیت دیوان عالی کشور در صدور آراء وحدت‌رویه، فارغ از اینکه تعارض ایجادشده صرفاً در آراء شعب دیوان عدالت اداری باشد یا آراء شعب دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری، مرجع ایجاد وحدت‌رویه دیوان عالی کشور است.

درخصوص مطلب فوق، توجه به این نکته لازم است که در ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲^۱ در مقام تعیین مواضع صدور آراء وحدت‌رویه توسط دیوان عالی کشور

۱. ماده ۴۷۱- هرگاه از شعب مختلف دیوان عالی کشور یا دادگاه‌ها نسبت به موارد مشابه، اعم از حقوقی، کیفری و امور حسبی، با استنباط متفاوت از قوانین، آراء مختلفی صادر شود، رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور، به هر طریق که آگاه شوند، مکلفاند نظر هیأت عمومی دیوان عالی کشور را به منظور ایجاد وحدت‌رویه درخواست کنند. هر یک از قضات شعب دیوان عالی کشور یا دادگاه‌ها یا دادستان‌ها یا وکلای دادگستری نیز می‌توانند با ذکر دلیل از طریق رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور، نظر هیأت عمومی را درباره موضوع درخواست کنند. هیأت عمومی دیوان عالی کشور به ریاست رئیس دیوان عالی یا معاون وی و با حضور دادستان کل کشور یا نماینده او و حداقل سه‌چهارم رؤسا و مستشاران و اعضای معاون تمام شعب تشکیل می‌شود تا موضوع مورد اختلاف را بررسی و نسبت به آن اتخاذ تصمیم کنند. رأی اکثریت در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است، اما نسبت به رأی قطعی شده بی‌اثر است.

در صورتی که رأی، اجراء نشده یا در حال اجراء باشد و مطابق رأی وحدت‌رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، عمل انتسابی جرم شناخته نشود یا رأی به جهاتی مساعد به حال محکوم علیه باشد، رأی هیأت عمومی نسبت به آراء مذکور قابل تسری است و مطابق مقررات قانون مجازات اسلامی عمل می‌شود.

از عبارت «اعم از حقوقی، کیفری و امور حسبی» استفاده شده است که سیاق عبارت مزبور حاکی از تمثیلی بودن این مواضع بوده و علی‌الاصول باید در مواردی که از شعب دادگاه‌های مختلف (اعم از دادگاه‌های کیفری، حقوقی و اداری) در موضوعی واحد آراء متعارضی صادر می‌شود نیز دیوان عالی کشور را مسئول صدور رأی وحدت‌رویه دانست.

از سوی دیگر، فارغ از اینکه صلاحیت ایجاد وحدت رویه قضایی توسط دیوان عالی کشور، موضوعات در صلاحیت دیوان عدالت اداری را شامل می‌شود یا خیر، راجع به آثار آراء وحدت‌رویه دیوان عالی کشور، با توجه به بخش اخیر ماده مذکور که مقرر داشته است «رأی اکثریت در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است»، باید همه ارکان دیوان عدالت اداری (اعم از شعب و هیأت عمومی) را ملزم به مراعات مفاد آراء وحدت‌رویه دیوان عالی کشور دانست.

راجع به مطلب اخیر، اشاره به این نکته مفید خواهد بود که برخی حقوقدانان درخصوص ماده ۲۷۰ قانون آیین‌دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸^۱ که آراء وحدت‌رویه دیوان عالی کشور را صرفاً برای شعب دیوان عالی و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع دانسته بود، بیان داشته بودند که اگرچه در رویه عملی دیوان عدالت اداری، به آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور توجه خاصی می‌شود، اما با توجه به عدم شمول اطلاق عنوان «دادگاه» بر دیوان عدالت اداری، این نهاد ملزم به تبعیت از آراء دیوان عالی کشور نمی‌باشد (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴: ۱۵). این درحالی است که در قانون مورد اشاره نیز با عطف توجه به ماهیت دیوان عدالت اداری که «دادگاه» محسوب می‌شود، دیوان عدالت اداری از لزوم تبعیت از آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور مستثنی نبوده است.

۱. ماده ۲۷۰- هرگاه در شعب دیوان عالی کشور و یا هریک از دادگاه‌ها نسبت به موارد مشابه اعم از حقوقی، کیفری و امور حسبی با استنباط از قوانین آراء مختلفی صادر شود رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور به هر طریقی که آگاه شوند، مکلفانند نظر هیأت عمومی دیوان عالی کشور را به منظور ایجاد وحدت‌رویه درخواست کنند. همچنین هریک از قضات شعب دیوان عالی کشور یا دادگاه‌ها نیز می‌توانند با ذکر دلایل از طریق رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور نظر هیأت عمومی را درخصوص موضوع کسب کنند. هیأت عمومی دیوان عالی کشور به ریاست رئیس دیوان عالی یا معاون وی و با حضور دادستان کل کشور یا نماینده او و حداقل سه چهارم رؤسا و مستشاران و اعضاء معاون کلیه شعب تشکیل می‌شود تا موضوع مورد اختلاف را بررسی و نسبت به آن اتخاذ تصمیم نماید. رأی اکثریت که مطابق موازین شرعی باشد ملاک عمل خواهد بود. آراء هیأت عمومی دیوان عالی کشور نسبت به احکام قطعی شده بی‌اثر است ولی در موارد مشابه تبعیت از آن برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم می‌باشد.

۲.۲. صلاحیت دیوان عالی کشور در ارتباط با دیوان عدالت اداری مبتنی بر قانون عادی

همچنان‌که پیش‌تر اشاره شد، با توجه به صراحت اصل ۱۶۱ قانون اساسی مبنی بر اینکه دیوان عالی کشور به منظور «انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود... تشکیل می‌گردد»، روشن است که صلاحیت‌های دیوان عالی کشور منحصر در «نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم» و «ایجاد وحدت‌رویه قضایی» نیست و ممکن است که برخی از صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های این مرجع به موجب قانون عادی تعیین گردند. با این مقدمه، می‌توان انتظار داشت که حتی در ارتباط با دیوان عدالت اداری، در هر موردی که اقتضای پیش‌بینی صلاحیتی برای یک مرجع عالی قضایی بوده است، قانونگذار مبتنی بر جایگاه دیوان عالی کشور، آن صلاحیت را برای این دیوان در نظر بگیرد.

با بررسی قوانین عادی می‌توان ادعا نمود که مهم‌ترین و شاید تنها صلاحیتی که در قوانین عادی برای دیوان عالی کشور تعیین شده و در مقام تبیین نسبت صلاحیت‌های دیوان عالی کشور با دیوان عدالت اداری نیازمند تأمل است، موضوع حل اختلاف در صلاحیت محاکم می‌باشد. اهمیت موضوع حل اختلاف در صلاحیت محاکم از آن جهت واجد اهمیت می‌باشد که یکی از اولین موضوعاتی است که در هر دعوایی ممکن است مورد اختلاف و بحث قرار گیرد. توضیح آنکه، مراجع رسیدگی‌کننده اعم از دیوان عدالت اداری یا محاکم عمومی، قبل از ورود به موضوع شکایت، ابتدا باید به این سؤال پاسخ دهند که آیا صلاحیت رسیدگی به موضوع مطروحه را دارند یا خیر. در این زمینه، گاهی مرجعی که پرونده در آنجا مطرح می‌گردد، از خود نفی صلاحیت می‌نماید و رسیدگی به پرونده را در صلاحیت مرجع دیگری می‌داند، اما مرجع مرجوع‌الیه نیز ضمن رد صلاحیت خود، مرجع اولیه را صالح به رسیدگی می‌داند. در این شرایط اختلاف در صلاحیت بین محاکم ایجاد خواهد شد (تعارض منفی). از سوی دیگر، گاهی موضوعی در دو یا چند مرجع طرح می‌شود و همه مراجع خود را جهت رسیدگی به آن موضوع صالح می‌دانند. در این موارد اختلاف در صلاحیت جنبه «اثباتی یا ایجابی» به خود می‌گیرد. (شمس، ۱۳۸۶: ۴۰۷)

در صورت تحقق اختلاف در صلاحیت محاکم، بر طبق یک قاعده کلی که در ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹^۱ تعیین شده، تشخیص مرجع صلاحیت‌دار در موارد بروز اختلاف در صلاحیت محاکم برعهده دیوان عالی

۱. ماده ۲۸- هرگاه بین دادگاه‌های عمومی، نظامی و انقلاب در مورد صلاحیت، اختلاف محقق شود همچنین در مواردی که دادگاه‌ها اعم از عمومی، نظامی و انقلاب به صلاحیت مراجع غیرقضایی از خود نفی صلاحیت کنند و یا خود را صالح بدانند، پرونده برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال خواهد شد. رأی دیوان عالی کشور در خصوص تشخیص صلاحیت، لازم‌الاتباع می‌باشد.

کشور است. در این راستا، با توجه به عدم تصریح ماده مزبور به شمول آن نسبت به دیوان عدالت اداری، ماده ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در این زمینه مقرر داشته است: «مرجع حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان و سایر مراجع قضایی، شعب دیوان عالی کشور است» که این تمهید قانونگذار با توجه به جایگاه و نقش دیوان عالی کشور در نظام قضایی کشور متناسب و قابل تقدیر است.

در خصوص صلاحیت اخیر دیوان عالی کشور اشاره به این نکته مفید خواهد بود که ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱ در ارتباط با اختلاف در صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری مقرر داشته است که هرگاه شکایتی در شعبه دیوان عدالت اداری مطرح شود و دیوان خود را صالح به رسیدگی نداند، با صدور قرار عدم صلاحیت موضوع مطروحه را برای سایر مراجع قضایی ارسال می‌کند. نکته مهم در این فرض آن است که در این صورت قرار صادره برای مراجع قضایی الزام‌آور نبوده و این مراجع نیز می‌توانند در صورت تشخیص، رسیدگی به موضوع مطروحه را در صلاحیت خود بدانند. در این فرض هرگاه دادگاه مرجع‌الیه نیز با نفی صلاحیت از خود رسیدگی به موضوع مطروحه را در صلاحیت دیوان عدالت اداری بدانند، مصداق کامل تعارض منفی در صلاحیت پیش خواهد آمد و با توجه به ماده ۱۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مرجع حل اختلاف در این موارد شعب دیوان عالی کشور هستند.^۲

۱. ماده ۴۸- هرگاه رسیدگی به شکایت، در صلاحیت سایر مراجع قضایی باشد، شعبه دیوان با صدور قرار عدم صلاحیت، پرونده را به مرجع مذکور ارسال و مراتب را به شاکی اعلام می‌نماید و چنانچه موضوع را در صلاحیت مراجع غیرقضایی بدانند، ضمن صدور قرار عدم صلاحیت، پرونده را به مرجع صالح ارسال می‌نماید. مرجع اخیر مکلف به رسیدگی است.

۲. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با توجه به اینکه به موجب نظرات مختلف شورای نگهبان، امکان نظارت دیوان عدالت اداری بر بخش قابل توجهی از مقررات مراجع حاکمیتی که در ذیل قوه مجریه تعریف نمی‌شوند وجود ندارد؛ از سوی دیگر، به موجب اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری به‌عنوان مرجع رسمی و عام رسیدگی به تظلمات و شکایات محسوب می‌شود، برخی از حقوقدانان رسیدگی به شکایت از مقررات برخی از مراجع و مقامات خارج از قوه مجریه همچون رئیس قوه قضائیه را در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری دانسته‌اند (شفیعی سردشت و گرجی‌آزندیانی و قانعی، ۱۳۹۵: ۱۳۴)؛ بنابراین، با توجه به مشتبه بودن گستره صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر مصوبات نهادهایی همچون مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، آیین‌نامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس و آیین‌نامه‌های شورای انقلاب در قوانین و رویه عملی دیوان عدالت اداری، این فرض وجود دارد که با طرح شکایت از مصوبات این نهادها در دادگاه‌های عمومی، دادگاه با نفی صلاحیت از خود، دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به این موضوعات صالح تشخیص دهد.

با وجود تصریح به صلاحیت دیوان عالی کشور جهت حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری، متأسفانه در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در زمینه بروز اختلاف در صلاحیت و ترتیبات حل آن بین هیأت عمومی دیوان و سایر محاکم دادگستری حکم خاصی پیش‌بینی نشده است؛ حال آنکه، با توجه به صلاحیت‌های هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و صلاحیت عام محاکم دادگستری، احتمال بروز تعارض در صلاحیت بین این دو مرجع کاملاً محتمل است؛ لذا، بهتر بود تا در این زمینه نیز شیوه حل اختلاف در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصریح می‌شد.

البته، با توجه به ماده ۱۲۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱ که تعیین تکلیف در موارد سکوت این قانون را به قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ارجاع داده و با عطف توجه به حکم کلی مقرر در ماده ۲۸ این قانون که تشخیص مرجع صلاحیت‌دار در موارد بروز اختلاف در صلاحیت محاکم را برعهده دیوان عالی کشور قرار داده است، در شرایط موجود نیز می‌توان گفت که در صورت بروز اختلاف در صلاحیت، بین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری نیز صلاحیت تعیین تکلیف موضوع برعهده دیوان عالی کشور است که این موضوع با نقش و جایگاه دیوان عالی کشور به عنوان عالی‌ترین محکمه قضایی تناسب دارد.

با مشخص شدن رویکرد مثبت قانونگذار عادی به جایگاه دیوان عالی کشور در ارتباط با دیوان عدالت اداری در موضوع حل اختلاف در موارد بروز تعارض در صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر محاکم دادگستری، اشاره به این نکته لازم است که معمولاً در کشورهایی که از الگوی نظام قضایی دوپایه استفاده می‌کنند،^۲ تعارض صلاحیت در بین دادگاه‌های اداری و عمومی رایج است (یزدان‌مهر، ۱۳۹۴: ۳۸). بر این اساس، معمولاً در این قبیل کشورها به‌منظور حل تعارض در صلاحیت بین دادگاه‌های اختصاصی و دادگاه‌های عمومی مرجع خاصی پیش‌بینی می‌شود. به‌عنوان نمونه در کشور فرانسه، «دیوان تعارضات»^۳ که متشکل از

۱. ماده ۱۲۲- مقررات مربوط به رد دادرسی و نحوه ابلاغ اوراق، آراء و تصمیمات دیوان و وکالت و سایر موارد سکوت در این قانون به ترتیبی است که در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی و قانون اجرای احکام مدنی مقرر شده است.

۲. جهت آشنایی با الگوی نظام قضایی تک‌پایه و دوپایه که از آن با عنوان الگوی متمرکز نظارت قضایی و الگوی غیرمتمرکز نظارت قضایی نیز یاد می‌شود رک: (زارعی و مولایی، ۱۳۹۲: ص ۱۹۴) و (زارعی و مرکز مالگیری، ۱۳۸۴: صص ۱۵۹ و ۱۶۱).

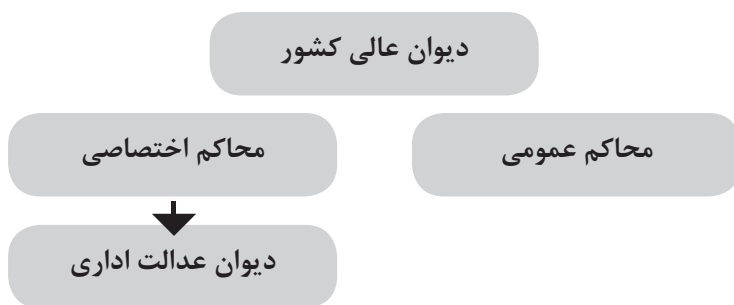
3. Tribunal De Conflicts.

اعضای برابر از «شورای دولتی» و «دیوان عالی» است، به ریاست وزیر دادگستری مسئولیت حل این تعارضات را برعهده دارد.^۱ با این مقدمه، با توجه به مزایای ساختار فوق که از متخصصین حوزه‌های مورد اختلاف به صورت برابر در آن حضور دارند، پیشنهاد می‌شود که با تمهید مشابه چنین ساختاری ذیل دیوان عالی کشور، حل اختلاف در صلاحیت بین دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در چنین شورایی انجام شود.

نتیجه

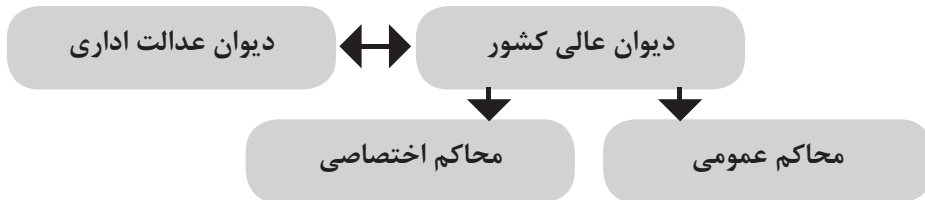
توجه به مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به صورت خاص مفاد اصل ۱۶۱ حاکی از آن است که در نظم قضایی ایران، دیوان عالی کشور در رأس سلسله‌مراتب دادگاه‌ها قرار دارد. بر همین اساس اصل مزبور، صلاحیت‌هایی چون ایجاد وحدت رویه قضایی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم را در صلاحیت آن دیوان قرار داده است. اطلاق صلاحیت‌های ذکر شده برای این نهاد در اصل مزبور حاکی از آن است که در ساختار قضایی ایران، این نهاد بر سایر محاکم تفوق داشته و مجموع ارکان قضایی اعم از دادگاه‌های عمومی و اختصاصی را شامل می‌شود. با این وجود، رویکرد قوانین و مقررات موجود در زمینه تسری صلاحیت‌های مصرح دیوان عالی کشور در اصل ۱۶۱ قانون اساسی به همه دادگاه‌ها از جمله دیوان عدالت اداری مناسب نبوده و این رویکرد حاکی از وجود ابهام در زمینه نسبت جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور با دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی - قضایی ایران است.

«الگوی مد نظر تدوین کنندگان قانون اساسی»



۱. این دیوان از ۴ نفر از میان مستشاران دیوان عالی کشور و چهار نفر از میان مستشاران شورای دولتی به ترتیب ویژه‌ای تشکیل می‌شود (عباسی، ۱۳۹۵: ص ۲۵۸). درخصوص دیوان تعارضات فرانسه توجه به این نکته لازم است که تنها قضات و برخی از مقامات دولتی می‌توانند به دیوان تعارضات مراجعه کنند و افراد از چنین صلاحیت برخوردار نیستند. (هداوند، ۱۳۸۹، ج دوم: ۲۳۰)

«الگوی که برخی قوانین، مقررات و نظرات حقوقدانان گواه بر آن هستند»



بر این اساس، همچنان‌که در قوانین و مقررات موضوعه و جاری ایران طرق مختلفی برای نظارت فعال و انفعالی دیوان عالی کشور بر اجرای صحیح قوانین در دادگاه‌ها پیش‌بینی شده، لازم است تا فرآیند و سازوکار اعمال این صلاحیت دیوان عالی کشور نسبت به دیوان عدالت اداری نیز فراهم گردد. علاوه بر این، باتوجه به صلاحیت عام دیوان عالی کشور در ایجاد وحدت رویه قضایی، لازم است تا با پیش‌بینی راه‌کارهایی همچون تشکیل هیأت متخصص در امور اداری در دیوان عالی کشور، زمینه تحقق این صلاحیت دیوان عالی کشور راجع به مسائل در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز فراهم گردد.

برخلاف صلاحیت‌های اساسی دیوان عالی کشور که رویکرد قانونگذار و مقامات مقررگذار مبنی بر عدم تسری این صلاحیت‌ها نسبت به دیوان عدالت اداری محل نقد است و بایستی با اصلاح رویکرد قانونگذار و مقامات مقررگذار، زمینه تسری این صلاحیت‌های دیوان عالی کشور نسبت به دیوان عدالت اداری نیز فراهم شود، در زمینه تسری آن دسته از صلاحیت‌های دیوان عالی کشور که به موجب قانون عادی پیش‌بینی شده‌اند، به دیوان عدالت اداری، رویکرد قانونگذار عادی قابل دفاع بوده است و در زمینه حل اختلاف در صلاحیت محاکم که مهم‌ترین صلاحیت دیوان عالی کشور در ارتباط با دیوان عدالت اداری می‌باشد، قانونگذار عادی در قوانین مختلف به خصوص ماده ۱۴ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری، بر تفوق دیوان عالی کشور نسبت به دیوان عدالت اداری در این زمینه تصریح داشته است.

در پایان، تأکید بر این نکته از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که نویسندگان این تحقیق اذعان دارند که با توجه به مغفول واقع شدن نسبت جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در طی چهار دهه گذشته (پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، اقتضائات عملیاتی ساختن الگوی مدنظر این تحقیق با دشواری‌های مختلفی ازجمله خلأ وجود ظرفیت قضات متخصص در حوزه حقوق عمومی در دیوان عالی کشور

یا عدم وجود ساختار تخصصی در حوزه حقوق عمومی در دیوان عالی کشور مواجه است. البته، این موانع اجرایی نباید باعث شوند تا جایگاه و صلاحیت‌های مقرر برای دیوان عالی کشور در قانون اساسی کماکان نادیده انگاشته شوند و بایستی جهت انطباق نظام قضایی با مفاد قانون اساسی، اقتضائات اجرایی این نظریه فراهم شود و یا با اصلاح قانون اساسی، مشروعیت الگوی در پیش گرفته شده تأمین شود.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. اباذری فومنی، منصور (۱۳۹۲)، **ترمینولوژی حقوق نوین**، تهران: انتشارات شهید داریوش نوراللهی، جلد دوم.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۴۹)، **حقوق اداری**، تهران: دانشگاه تهران، جلد اول.
۳. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: چاپخانه مجلس، جلد سوم.
۴. پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۴)، **ارزیابی رأی وحدت رویه و ایجاد رویه در دیوان عدالت اداری**، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۶)، **مبسوط در ترمینولوژی حقوق**، تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ سوم، جلد سوم.
۶. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۱)، **حقوق اداری تطبیقی (با تأکید بر دادرسی اداری در شورای دولتی فرانسه)**، تهران: انتشارات مجد.
۷. شمس، عبدالله (۱۳۸۶)، **آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)**، تهران: انتشارات دراک، چاپ پانزدهم، جلد نخست.
۸. صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: شهریار.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، چاپ چهاردهم.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۹۵)، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: نشر دادگستر.
۱۱. محمودی، جواد (۱۳۹۰)، **بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران**، تهران: انتشارات جنگل.
۱۲. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: انتشارات سمت، جلد دوم.
۱۳. یزدان مهر، محمد (۱۳۹۴)، **تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات مجد.

ب. مقاله‌ها

۱۴. ابریشمی‌راد، محمد امین و حسین آئینه‌نگینی، «**نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه**»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲۵، صص ۸۵-۱۰۲، صص ۹۸-۹۹.
۱۵. امامی، محمد و مهستی سلیمانی (۱۳۹۳)، «**شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری**»، مطالعات

- حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ششم، ش ۱، صص ۱-۳۰.
۱۶. ثابتی‌پور کرمانی، بهزاد (۱۳۹۷)، «جایگاه و اهمیت و کاربرد رویه قضایی در آرای دیوان عدالت اداری»، فصلنامه الکترونیکی پژوهش‌های حقوقی قانون‌یار، دوره اول، ش ۲.
۱۷. زارعی، محمدحسین و احمد مرکز مالگیری (۱۳۸۴)، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده امریکا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۲، صص ۱۴۹-۱۹۸.
۱۸. زارعی، محمدحسین و آیت مولایی (۱۳۹۲)، «آسیب‌شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳، صص ۱۶۹-۲۰۸.
۱۹. حیدری، مسعود (۱۳۴۶)، «شورای دولتی و عدالت»، حقوق امروز، شماره ۲۰، صص ۲۶-۲۹.
۲۰. سوادکوهی، سام (۱۳۸۱)، «مرجع نهایی حل اختلاف در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری؟»، ماهنامه دادرسی، شماره ۳۲، صص ۸-۱۲.
۲۱. شفیعی‌سردشت، جعفر و علی‌اکبر گرجی‌آزندریانی و علی قانعی (۱۳۹۵)، «اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوق ایران»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۶، صص ۱۲۵-۱۵۳.
۲۲. صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۰)، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن»، نشریه حقوقی دادگستری، شماره ۲، صص ۲۹-۴۲.
۲۳. عابدیان، میرحسین (۱۳۷۸)، «دیوان عالی کشور و نظارت بر حسن اجرای قوانین»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲۶، صص ۲۹-۴۶.
۲۴. متین‌دفتری، احمد (۱۳۸۷)، «از شورای دولتی تا دیوان عدالت اداری (نگاهی به بیم‌ها و امیدها در دو سخنرانی)»، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹، صص ۱۹۹-۲۱۴.
۲۵. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۸)، «تأملی در عوامل تأثیرپذیری حقوق نوین ایران از نظام حقوقی رومی - ژرمنی»، مطالعات حقوق خصوصی، سال ۳۹، شماره ۲، صص ۳۶۹-۳۸۲.
۲۶. یآوری (مستشار دیوان عالی کشور)، فتح‌اله (۱۳۵۷)، «شورای دولتی»، ماهنامه قضایی، شماره ۱۵۲، صص ۳۸-۴۶.
۲۷. یزدی، محمد (۱۳۷۰)، «مقایسه اجمالی بین دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱، صص ۴-۸.