

آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران

مرتضی نجابت‌خواه^{*۱}، فاطمه افشاری^{**۲}، سیدشهاب‌الدین موسوی‌زاده^{***۳}

۱. (نویسنده‌ی مسئول)، استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

۲. دانش‌آموخته دکترای حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

۳. دانشجوی دوره‌ی دکترای حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۸/۰۳ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۹/۰۵)

چکیده

بررسی و نقد ساختار و صلاحیت مراجع اختصاصی اداری با توجه به ارجاع دعاوی آن‌ها به دیوان موضوعی است که در این پژوهش بدان پرداخته شده است. ایده نگارندگان این پژوهش آن است که در کنار سازوکارهایی که در مواد ۱۶ و ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به منظور کاهش حجم دعاوی علیه آرا و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری در دیوان اندیشیده شده است، به منظور اصلاح ساختار و صلاحیت مراجع اختصاصی اداری، بتوان سازوکارهایی همچون اصلاح قوانین مؤسس مراجع اختصاصی اداری با هدف تدوین آیین دادرسی مشخص برای مراجع اختصاصی، پیش‌بینی سازوکار و ضمانت اجرای نظارت بر اجرای صحیح اصول دادرسی منصفانه در نظر گرفت. ضمن آنکه تشکیل صحیح جلسات رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری، طراحی و تدوین دوره‌ها و برنامه‌های آموزشی دقیق و مستمر اعم از برنامه‌های نوآموزی و بازآموزی و تألیف کتابچه‌ها و بروشورهای آموزشی برای اعضای مراجع اختصاصی اداری، بررسی ساختار مراجع اختصاصی اداری از حیث ترکیب اعضا با رویکرد اصلاحی، بررسی آسیب شناسانه و دقیق در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت وجود و استمرار فعالیت مراجع اختصاصی اداری موجود در ساختار اداری کشور باید مطمئن نظر قرار گیرد.

کلیدواژه‌گان: مراجع اختصاصی اداری، دیوان عدالت اداری، حقوق اداری ایران، ساختار، صلاحیت.

* **Email:** m.nejabatkhah@gmail.com

** **Email:** mehr.solh399@yahoo.com

*** **Email:** sshahabm88@gmail.com

مقدمه

در زمانه‌ای که به سر می‌بریم که به دلیل نقش و دخالت نهادهای اداری در زندگی مان وجود اختلافات میان اداره و مردم، امری طبیعی است. در این باره، بسته به رویکردی که نسبت به هدف حقوق اداری وجود دارد، ابزار و شیوه‌های نظارتی، روش‌ها و مراجع حل و فصل اختلافات و شکایات مردم علیه اداره عمومی می‌توانند متفاوت باشند (رک: هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۸۹، صص ۱۱-۱۳؛ Harlow & Rawlings, 2009, pp. 25, 31 - 32, 200).

در نظام حقوقی ایران، طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات مورد شناسایی قرار گرفته است و در کنار آن، اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را جهت رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها، مأمورین یا آیین‌نامه‌های دولتی و در راستای نظارت قضایی بر اعمال اداری پیش‌بینی نموده است؛ اما وجود نهادهای قضایی مذکور بدان معنا نیست که در نظام حقوقی ایران، نهادهای نظارتی داخلی (بازنگری غیرقضایی داخلی) مورد شناسایی قانونی قرار نگرفته است: چه پیش از تصویب قانون اساسی و چه پس از آن، قانونگذار عادی در قوانین مختلف مبادرت به تشکیل چنین نهادهایی که از آنها به «مراجع اختصاصی اداری» یا «دادگاه‌های اختصاصی اداری» تعبیر می‌شود، در قالب هیأت‌ها و کمیسیون‌های اداری نموده است.

در بند (۲) ماده ۱۱ نخستین قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، صلاحیت فرجامی دیوان نسبت به آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌ها و کمیسیون‌های اداری مورد شناسایی قرار گرفته است که تلویحاً افاده شناسایی وجود و شکل‌گیری چنین نهادهایی در ساختار نظام دادرسی اداری در ایران دارد. مقرر اخیرالذکر، بعدها به طور نسبتاً مشابهی در بند (۲) ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز تکرار شده است که در واقع، مفهوم آن است که رویکرد نظام حقوقی ایران به شناسایی چنین نهادهایی و همچنین ضرورت نظارت‌پذیری قضایی آراء و تصمیمات آنها تغییر نکرده است تا جایی که حتی گفته شده است که «شورای نگهبان... وجود این مراجع را به شرط قابل تجدیدنظر بودن آرای آنها در یکی از مراجع قضایی و وجود نظارت قضایی بر آنها پذیرفته است» (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸، ص ۶۷). البته باید توجه داشت که قید ضرورت قابل تجدیدنظر بودن، مفید صلاحیت نظارتی انحصاری آراء مراجع اختصاصی اداری در دیوان عدالت اداری نیست، چراکه در برخی موارد،

صلاحیت مزبور به دادگاه‌های عمومی واگذار شده است؛ هم‌چنان‌که به‌طور مثال در ماده ۱۷ قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷، برای اعتراض نسبت به رأی صادره از شورای نظارت، «دادگاه صالح» واجد صلاحیت رسیدگی دانسته شده است که صرف نظر از قابل انتقاد بودن این دیدگاه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۸، عبارت «دادگاه صالح» را مفهوم «دادگاه‌های عمومی دادگستری» دانسته است.

نظر به این‌که طبق بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در هر حال، اصل بر صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به آراء و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری است و در این باره دیوان همواره با حجم وسیعی از شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی از آراء و تصمیمات قطعی این مراجع مواجه بوده است، تا جایی که در قانون اخیرالتصویب دیوان، کوشش شده است تا با دو سازوکار شکلی و آیینی از حجم دعاوی علیه آراء و تصمیمات این مراجع کاسته شود؛ نخست، تعیین مهلت برای طرح شکایت طبق تبصره ۲ ماده ۱۶ و دوم، ورود ماهوی دیوان در دومین مرحله از شکایت از آراء و تصمیمات این مراجع به موجب ذیل ماده ۶۳؛ این سؤال مطرح می‌شود که آیا سازوکارهایی درونی را نیز برای فروکاستن از حجم اتخاذ آراء و تصمیمات غیرقانونی و ناصحیح در مراجع اختصاصی اداری و همچنین افزایش اتقان آراء و تصمیمات این مراجع می‌توان تعبیه کرد؟ پاسخ به این سؤال با توجه به تنوع و تکثر قابل ملاحظه مراجع اختصاصی اداری و پراکندگی آنها در قوانین مختلف، در گرو شناسایی ماهیت و مفهوم واقعی این مراجع و واکاوی صلاحیت‌ها و ساختار آنها است.

با وجود اهمیت این مسأله در عرصه حقوق اداری، علمای حقوق مطالعاتی در زمینه مراجع مذکور داشته و کتبی در این زمینه نگاشته شده است اما محوریت غالب در این نظریات، بررسی رعایت اصول دادرسی اداری در مراجع حاضر است و مطالعه عمیق و دقیقی بر ساختار و صلاحیت مراجع حاضر با رویکرد تحلیل و نقد تاکنون انجام پذیرفته است؛ لذا در پژوهش حاضر با مطالعه منابع کتابخانه‌ای جهت بررسی نظرات علما از یک سو و بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری از سوی دیگر، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، ابتدائاً مفهوم و انواع مراجع اختصاصی اداری (۱) و سپس تفکیک ساختاری و صلاحیتی آن از مراجع مشابه (۲) مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت ساختار و صلاحیت مراجع اختصاصی اداری را بر اساس مطالعه رویه دیوان عدالت

اداری نقد و بررسی خواهیم نمود(۳). شایان ذکر است در این تحقیق با اشاره به برخی قوانین بیگانه، ابعادی از موضوع را به لحاظ تطبیقی نیز مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱. مفهوم و انواع مراجع اختصاصی اداری

در این گفتار، نخست در مقام بیان و ارائه تعریفی از مراجع اختصاصی اداری و درک مؤلفه‌های خاص آن برمی‌آییم و آن‌گاه انواع مراجع اختصاصی اداری بر مبنای ساختار و صلاحیت مورد مطالعه قرار خواهند گرفت:

۱-۱. مفهوم مراجع اختصاصی اداری

علمای حقوق ایران در بیان تعریفی از مراجع اختصاصی اداری اظهار نموده‌اند: «دادگاه‌های اداری و کمیسیون‌ها و هیأت‌های مزبور مراجعی هستند که به موجب قوانین خاصی در خارج از سازمان قضایی کشور ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آن‌ها رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها، قانون کار، قانون مالیات بر درآمد، قانون اراضی شهری، قانون بازرسی کل کشور، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون استخدام کشوری، بین دولت و افراد به وجود می‌آید» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۴، صص ۴۵۳-۴۵۲ و رک: ابوالحمد، ۱۳۷۰، صص ۴۷۳-۴۷۲).

در خصوص تعریف حاضر باید گفت تعریف فوق ابهام و اجمال داشته و برخی مطالب آن نیز قابل تشکیک است؛ از جمله این که تمامی مراجع اختصاصی اداری در سازمان‌های دولتی قرار ندارند و نیز همه آن‌ها به دعای میان افراد و دولت نمی‌پردازند؛ اما از سوی دیگر با وجود عدم تلقی مراجع مذکور به عنوان مرجع قضایی، صلاحیت ترافعی دارند.

۱-۲. انواع مراجع اختصاصی اداری

در بحث انواع مراجع اختصاصی اداری، این مراجع را بر اساس اشکال صلاحیت(۱)، نهاد دارای صلاحیت نظارتی(۲) و ترکیب اعضا(۳) بررسی می‌کنیم:

۱-۲-۱. انواع مراجع اختصاصی اداری بر مبنای اشکال صلاحیت

صلاحیت از مسائل مهم و عمده در رابطه با مراجع قضایی و اداری است که در کلیه نظام‌های حقوقی به آن اهمیت ویژه‌ای داده شده است. در ادامه با توجه به اشکال مختلف صلاحیت، ذاتی و نسبی، انواع مراجع اختصاصی اداری را مورد مطالعه قرار خواهیم داد:

۱-۲-۱-۱. بر مبنای صلاحیت ذاتی

مراجع اختصاصی اداری، اصولاً دارای صلاحیت ذاتی ترافعی در امور اداری هستند. صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری موجب می‌گردد که در حیطه صلاحیت هریک از این مراجع، هیچ یک از مراجع قضایی یا اداری دیگر نمی‌توانند اعمال صلاحیت نمایند. طبق ماده ۲ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳ رسیدگی به اموری که به حکم قانون به مرجع دیگری واگذار شده، از دایره شمول این قانون خارج است؛ بنابراین محاکم عام دادگستری، فاقد صلاحیت قانونی جهت رسیدگی به دعاوی اداری هستند که قانوناً رسیدگی به آن‌ها به عهده مراجع اختصاصی اداری گذاشته شده است. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۵۰۷ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵ نیز مؤید این مطلب است. شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی قائل به عدم صلاحیت ابتدایی دیوان عدالت اداری به عنوان دادگاه عام اداری در موارد صلاحیت خاص مراجع اختصاصی شده‌اند؛ از آن جمله، می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۷۱۲ و ۷۱۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود. از آنجا که صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری، ترافعی می‌باشد، با توجه به موضوع دعوایی که نزد هر یک از مراجع اختصاصی اداری مطرح می‌شود، اشکال مختلفی از مراجع اختصاصی اداری شکل گرفته‌اند. مراجع اختصاصی اداری با توجه به صلاحیت ترافعی خود به دعاوی مختلفی رسیدگی می‌نمایند که این رسیدگی‌ها می‌تواند به صورت شبه حقوقی یا شبه کیفری باشد:

۱-۲-۱-۱-۱. رسیدگی شبه حقوقی

برخی از مراجع اختصاصی اداری، صلاحیت رسیدگی به اختلافات را دارند و همانند مراجع حقوقی، با استماع دلایل طرفین در مورد زمینه مورد اختلاف، اقدام به صدور رأی مقتضی می‌نمایند. بر همین اساس می‌توان عنوان این مراجع را در یک دسته‌بندی کلی، مراجع شبه حقوقی در محدوده

مراجع اختصاصی اداری دانست. دادگاه‌های اختصاصی اداری شبه حقوقی به اختلافات ناشی از اجرای قوانین جاری کشور مثل قانون مالیات‌های مستقیم، بین اداره مجری و افراد متأثر از اجرا، رسیدگی و آن را حل و فصل و اقدام به صدور رأی می‌نمایند. از جمله مراجع مذکور می‌توان به مراجع صالح در امور ثبتی شامل هیأت نظارت و شورای عالی ثبت موضوع مواد ۲۵ و ۲۶ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ با اصلاحات بعدی؛ مراجع صالح در امور اراضی شامل هیأت موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷؛ مراجع صالح در امور مالیاتی شامل هیأت حل اختلاف مالیاتی و شورای عالی مالیاتی موضوع مواد ۲۴۴ و ۲۵۲ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و مراجع رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قانون کار شامل هیأت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما موضوع قانون کار مصوب ۱۳۶۹ اشاره نمود (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸، صص ۵۱-۵۲).

۱-۲-۱-۱-۲. رسیدگی شبه کیفری

دسته‌ای از مراجع اختصاصی اداری، همانند دادگاه کیفری، اقدام به بررسی تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی و سایر تخلفات از قبیل تخلفات ساختمانی، گمرکی، تجاری و ... می‌نمایند و در صورت وقوع تخلف، رأی بر کیفر یا تنبیه شخص متخلف به صورت‌های مختلف صادر می‌نمایند. بخشی از این مراجع به تخلفات انضباطی، انتظامی و اداری مستخدمین و افراد صنفی در تخطی از انتظامات داخلی دستگاه‌های اجرایی و مجامع صنفی و عدم رعایت نظم داخلی آنها و همچنین به تخلفات افراد جامعه که واجد عنوان جرم نبوده بلکه با تخطی از برخی قوانین و مقررات آمره مرتبط با نقش دولت در جامعه مثل قیمت‌گذاری و نظارت بر توزیع کالاها، باعث اختلال در نظم انجام برخی وظایف دولت و دستگاه‌های اجرایی می‌شوند رسیدگی می‌نمایند (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸، صص ۵۲-۵۳).

در این جا باید متذکر شد تخلفات بنا بر ماهیت، از جرایم جدا و مستقل هستند. بسیاری از فعل و ترک فعل‌های کارمندان در رده‌های گوناگون صنفی، شغلی و در رده‌های مختلف ادارات دولتی، در قالب کلی و عام جرایم نمی‌گنجد و در نتیجه در مراجع عام قضایی قابلیت پیگیری ندارد. آن‌ها به طور عمده به موقعیت شغلی و سازمانی اشخاص برمی‌گردند و برخاسته از شغل، رده، مقام و موقعیتی هستند که اشخاص بنا بر جایگاه شغلی، صنفی از آن‌ها برخوردارند (امامی و موسوی، ۱۳۸۳،

ص ۹۷ و ۹۸؛ ابراهیمی، ۱۳۹۳، ص ۷۰ و صص ۸۰-۸۳). هیأت‌هایی مانند هیأت عالی انتظامی مالیاتی، هیأت-های رسیدگی به تخلفات اداری موضوع قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، شعب بدوی و تجدیدنظر سازمان تعزیرات حکومتی موضوع آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳ و کمیته انضباطی دانشجویان موضوع آیین‌نامه انضباطی دانشجویان مصوب ۱۳۶۴ از مصادیق این نوع مراجع اختصاصی اداری هستند.

۱-۲-۱. بر مبنای صلاحیت نسبی

صلاحیت نسبی مراجع اختصاصی اداری از سه دیدگاه صلاحیت محلی، صلاحیت سازمانی و صلاحیت صنفی قابل بررسی است: محدوده فعالیت برخی از مراجع موصوف، مربوط به محل و حوزه جغرافیایی مشخص می‌باشد که در قانون مربوط به آن تصریح شده است. به عبارت دیگر، چنین مراجعی در خارج از حوزه محل تعیین شده، فاقد صلاحیت هستند؛ مانند کمیسیون‌های موضوع قانون شهرداری که صلاحیت آنها به گستره جغرافیایی یک شهر محدود می‌شود؛ حال آنکه حوزه فعالیت برخی از مراجع اختصاصی اداری محدود به حوزه جغرافیایی خاصی نیست و به صورت کشوری عمل می‌نمایند، مانند هیأت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری. همچنین محدوده فعالیت برخی مراجع مذکور، مرتبط با سازمان، اداره یا وزارتخانه‌ای است که مرجع مزبور به آن وابسته است. تقریباً تمامی مراجع انتظامی، وابسته به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی بوده و بر اساس صلاحیت سازمانی فعالیت می‌کنند مانند هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، هیأت رسیدگی به تخلفات پرسنل ارتش، هیأت رسیدگی به تخلفات پرسنل سپاه (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴).

برخی از مراجع اختصاصی اداری هم بر اساس وابستگی به صنف و حرفه شغلی خاصی فعالیت می‌کنند. مراجع انتظامی وابسته به اتحادیه‌های صنفی از این نوع هستند مثل هیأت انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای سازمان نظام پزشکی، دادگاه انتظامی کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دادگاه انتظامی وکلا، دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴).

۱-۲-۲. انواع مراجع اختصاصی اداری بر مبنای نهاد دارای صلاحیت نظارتی

وجود مرجع تجدیدنظر با صلاحیت رسیدگی ماهوی در کنار مرجع بدوی رسیدگی، به عنوان ضمانتی در جهت جلوگیری از انحراف مراجع رسیدگی از قانون و رفع اشتباهات احتمالی محسوب می‌گردد. در دادرسی‌های اداری نیز این خصیصه مورد توجه قرار گرفته است. به این نحو که این مراجع معمولاً دارای مراحل بدوی و تجدیدنظر بوده و آرای صادره از مراجع بدوی با اعتراض طرفین قابل تجدیدنظر و رسیدگی ماهوی در مراجع تجدیدنظر می‌باشند. البته باید توجه داشت که برخی آرای مراجع بدوی مثل آرای هیأت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۹ آن قانون قطعی بوده و قابل اعتراض و رسیدگی ماهوی مجدد نیست؛ که این امر، مانع از رسیدگی به اعتراض از آرای قطعی آن‌ها در دیوان عدالت اداری نیست. همچنین برخی از مراجع مانند کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری فاقد مرحله تجدیدنظر بوده و آرای صادره از آن‌ها به موجب قانون، قطعی تلقی گردیده‌اند و در همین مرحله، در صورت اعتراض، قابل رسیدگی در دیوان هستند. در هیأت نظارت ماده ۶ قانون ثبت اسناد و املاک و شورای عالی ثبت نیز آرای صادره از سوی این هیأت در خصوص رسیدگی به تعارض در اسناد مالکیت کلاً یا بعضاً خواه نسبت به اصل ملک و خواه نسبت به حدود و حقوق ارتفاقی آن، طرز تنظیم اسناد و تطبیق مفاد آنها با قوانین و بالاخره ایجاد اشتباه در پذیرفتن ثبت اختلافی بین اشخاص و اداره ثبت در اجرای مقررات ماده ۱۱ قانون ثبت، ظرف مدت ۲۰ روز قابل تجدید نظر در شورای عالی ثبت می‌باشد ولی سایر آرای هیأت نظارت قطعی و لازم‌الاجرا است. این موارد در مقایسه با کل مراجع اختصاصی اداری معدود بوده و معمولاً رسیدگی در این مراجع دو مرحله‌ای است (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸، ص ۶۶).

۱-۲-۲-۱. صلاحیت انحصاری دیوان عدالت اداری در نظارت بر آرای مراجع اختصاصی اداری

در خصوص اغلب مراجع اختصاصی اداری، به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان، مرجع رسیدگی به شکایات اشخاص خصوصی از آرای صادره از سوی این مراجع به شمار می‌رود که رسیدگی دیوان از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها صورت می‌پذیرد. رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان برای رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری و استثنا

بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد که حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها است مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنا شده باشد.»

شایان ذکر است با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ و همچنین قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در حال حاضر صلاحیت دیوان از جهت نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع اختصاصی افزایش یافته و صراحتاً علاوه بر رسیدگی شکلی، شامل رسیدگی ماهوی نیز می‌شود (مولایی، ۱۳۹۴، ص ۷۶؛ برای مزایا و معایب نظارت‌های شکلی و ماهوی رک: کریمیان، بی‌تا، صص ۳۳۳-۳۲۶).

وظیفه دیوان در این قسمت از باب نظارت قضایی عالی بر مراجع اختصاصی اداری است که به طور تمثیلی (طبق رأی وحدت رویه شماره ۴۸۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)، مصادیقی از این موسسات در ماده مزبور ذکر شده است. گفتنی است که رسیدگی حکمی یا شکلی (رک: صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۲۸۹ و ۲۹۸) دیوان عدالت اداری به آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری، اعم از این که این مراجع دائمی باشند یا موقتی (زرین‌قلم، ۱۳۶۶، ص ۶۶)، اولاً با توجه به این که بر طبق قانون و مقررات و آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و نظریات تفسیری شورای نگهبان، خواهان دعوا در شعب دیوان - برخلاف هیأت عمومی دیوان - تنها اشخاص حقوق خصوصی هستند، تنها در رابطه با شکایات اشخاص حقوق خصوصی امکان‌پذیر خواهد بود و لذا دیوان، نه موظف به رسیدگی به کلیه آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری است (مانند نظارتی که از ناحیه شورای نگهبان در رابطه با مصوبات مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد) و نه موظف به رسیدگی به اعتراضات دستگاه‌های دولتی نسبت به این آرا است، گرچه در مرحله تجدیدنظر از آرای شعب بدوی دیوان، تجدیدنظرخواهی واحدهای دولتی نیز پذیرفته می‌شود؛^۱ ثانیاً این رسیدگی به آرای محدود می‌شود که «در چارچوب سازمان اداری وضع‌کننده،

۱. البته به موجب نظریه شماره ۷/۴۸۸۳ مورخ ۱۳۸۱/۶/۳ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، قانونگذار در مواردی که مصلحت تشخیص داده، رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری را به دادگاههای عمومی محول نموده است که در این موارد، «هم اشخاص خصوصی و هم سازمان‌ها و مراجع دولتی حق اعتراض به رأی صادره را در دادگاه‌ها دارند.» و دستگاه دولتی یا مقام اداری

دیگر قابل تجدیدنظر نبوده و بدون نیاز به سایر تشریفات، می‌توان آن را اجرا نمود» (واعظی، ۱۳۸۷، ص ۱۷۳)؛ لذا آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری، اعم از رأی ذاتاً قطعی، آرای بدوی قابل اعتراضی که در مهلت مقرر مورد اعتراض واقع نشده و قطعی شده و آرای قطعی صادره در مرحله تجدیدنظر می‌توانند مورد اعتراض در دیوان عدالت قرار گیرند و طرح شکایت نسبت به آرای غیر قطعی مراجع مزبور قابل استماع در دیوان عدالت اداری نخواهد بود (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸، ص ۶۸).

۱-۲-۲. صلاحیت دادگاه یا مراجع خاص در نظارت بر آرای مرجع اختصاصی اداری

در مواردی ممکن است به حکم قانونگذار و یا به تبع خواهان، دادگاه‌های عمومی دادگستری از صلاحیت فرجام‌خواهی یا تجدیدنظرخواهی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری برخوردار باشند و یا مراجع دیگری وجود داشته باشند که به طور هم‌عرض با دیوان به کنترل آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری پردازند، که در مورد اخیر، این بدان معنا نیست که وجود امکان اعتراض شکلی نسبت به رأی مراجع اختصاصی اداری در سایر مراجع، نافی صلاحیت دیوان عدالت اداری به موجب بند (۲) ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خواهد بود؛ زیرا همچنان که هیأت عمومی دیوان تصریح کرده، این دیوان از صلاحیت بر «رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها» برخوردار است، «مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنا شده باشد». (رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ (۸۰/۸/۱۳) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رک: مولایی، ۱۳۹۴، ص ۶۰). به لحاظ تطبیقی همین حکم در خصوص صلاحیت شورای دولتی فرانسه بر رسیدگی فرجامی نسبت به آرای مراجع اختصاصی اداری آن کشور حاکم است (ماده ۱-۱۱۱ قانون عدالت اداری فرانسه با آخرین اصلاحات ۲۰۱۳).^۱

طبق اصل می‌تواند نزد دادگاه عمومی از رأی صادره علیه وی در مراجع اختصاصی اداری شکایت نماید اما در مواردی حق شکایت مقام دولتی نزد دادگاه عمومی نیز مخدوش شده است؛ طبق نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه، به شماره ۷/۵۵۱ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ امکان اعتراض ارگانهای دولتی به محاکم دادگستری، در صورت صدور رای از سوی مراجع حل اختلاف مربوط به قانون کار به زیان مشارالیه، ممکن نیست.

۱. "Article L111-1. The Council of State is the highest administrative court. It rules, without further possibility of appeal, on appeals on points of law lodged against judgments rendered at the last instance by the various administrative courts and tribunals and on cases that are referred to it as a court of first instance or as an appeal court."

مصادیق این نوع مراجع شامل مراجع اختصاصی اداری وابسته به اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای هستند که دارای مرجع فرجامی خاص به خود هستند: مانند دادگاه انتظامی کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دادگاه انتظامی وکلا و کارگشایان دادگستری که مرجع فرجام‌خواهی این مراجع دادگاه انتظامی قضاات است. همچنین مرجع فرجامی در مورد آرای صادره از سوی هیأت موضوع ماده ۳ قانون ثبت احوال، کمیسیون حل اختلاف موضوع قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسؤلیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۶، دادگاه‌های بدوی عمومی دادگستری هستند که مانند سایر آراء دادگاه بدوی سایر مراحل را طی می‌کنند. در تبصره الحاقی به ماده ۴۰ قانون سازمان نظام پزشکی در سال ۱۳۸۴ نیز آرای قطعی هیأت‌های بدوی، تجدیدنظر و هیأت عالی نظام پزشکی قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان قلمداد شده‌اند.

۱-۲-۳. انواع مراجع اختصاصی اداری بر مبنای ترکیب اعضا

اعضای مراجع اختصاصی اداری در بسیاری موارد انتصابی هستند و این انتصاب غالباً از سوی مقامات دستگاهی که مرجع اختصاصی در آن قرار دارد، انجام می‌پذیرد (خسروی و رستمی، ۱۳۹۲، ص ۱۱۲) اما در این قسمت ترکیب اعضای این مراجع از دید میزان تخصص در زمینه اداری و قضایی بررسی خواهد شد (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰، ص ۸۳).

۱-۲-۳-۱. ترکیب کارشناس و غیر کارشناس

رسیدگی به اختلاف در مورد عوارض میان مؤدی و شهرداری در کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری با ترکیب نمایندگانی از وزارت کشور، دادگستری و انجمن شهر (شورای شهر) انجام می‌پذیرد، برخلاف تشکیلات کمیسیون ماده ۱۰۰ که الزاماً باید نمایندگان قوه قضائیه از قضاات دادگستری و نمایندگان شورای شهر در کمیسیون ماده ۱۰۰ باید عضو اصلی شورای اسلامی شهر باشند.

در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان نیز ترکیب اعضا، به صورت ترکیب کارشناس و غیر کارشناس است. طبق مواد ۶ و ۷ قانون تشکیل این هیأت، شرط مدرک تحصیلی فوق دیپلم یا معادل آن برای اعضا لازم دانسته شده و تصریح شده که در هیأت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی عضویت داشته و حداقل دو نفر از اعضا، از میان کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه با حداقل پنج

سال سابقه کار باشند. وجود افراد دارای تجربه و تخصص در میان ترکیب اعضای هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر که آشنا به محیط کار هستند، به تخصصی شدن کار این هیأت کمک می‌کند. از سوی دیگر، وجود کارشناس حقوقی نیز برای تخصصی شدن انشاء رأی و اظهارنظر حقوقی در باب تخلف، مفید به نظر می‌رسد؛ اگرچه در برخی موارد، عبارت یک نفر آشنا به مسائل حقوقی، می‌تواند شامل افراد غیر کارشناس هم باشد که محل ایراد است.

۱-۲-۳-۲. ترکیب صرفاً کارشناسی

ترکیب برخی مراجع اختصاصی اداری منحصراً متشکل از کارشناسان متخصص در آن حوزه است. در مراجعی این چنین با توجه به زمینه علمی تخصصی و سابقه تجربی، افراد مجرب برای اظهارنظر تخصصی در این مراجع جای می‌گیرند. مزیت این روش در تخصصی بودن و آشنایی ایشان در زمینه مسائل مربوط به کار است. نمونه این مراجع، هیأت عالی انتظامی مالیاتی است. بر طبق ماده ۲۶۱ قانون مالیات مستقیم، هیأت عالی انتظامی مالیاتی، مرکب از سه نفر عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل خواهد بود که از بین کارمندان عالی مقام وزارت امور اقتصاد و دارایی که در امور مالیاتی بصیر و مطلع بوده و دارای ۱۶ سال سابقه خدمت که لااقل شش سال آن را در امور مالیاتی اشتغال داشته باشند، منصوب می‌شوند.

۱-۲-۳-۳. ترکیب کارشناسی - قضایی

برخی از مراجع اختصاصی اداری مرکب از اعضای کارشناس و قاضی هستند؛ بدین معنا که در مراجع مذکور، علاوه بر کارشناسان که به ارائه نظرات کارشناسی می‌پردازند اعضای با ابلاغ قضایی نیز وجود دارند. البته حضور قاضی در این ترکیب در صورتی که وی از رأی برابر با دیگران برخوردار باشد و ملاک، رأی اکثریت باشد و قاضی صرفاً به انشاء رأی صادره بپردازد، بر اساس رویه جاری، موجب تلقی نهاد موصوف به عنوان «مرجع قضائی» نمی‌شود.^۱ از جمله مراجع دارای عضو قاضی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است. به موجب تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون فوق الذکر، نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر

۱. نظریه شماره ۷/۵۲۸۵ مورخ ۱۳۸۰/۶/۸، اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه؛ همچنین نظریه مورخ ۶۳/۷/۱۸ فقهای

شورای نگهبان در پاسخ به نامه ۶۳/۶/۲۰ وزیر کشاورزی وقت.

دادگستری و یکی از اعضای شورای شهر به انتخاب شورا، به عنوان اعضای کمیسیون قلمداد می‌شوند. البته شایان ذکر است که در پی تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی، با توجه تغییر ساختار قوه قضاییه و این که دیگر وزیر دادگستری در رأس قوه قضاییه قرار ندارد و با عنایت به این نکته که در «قانون نحوه اجرای قسمتی از اصل یکصد و شصتم (۱۶۰) قانون اساسی» مصوب ۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی نیز وظیفه‌ای برای وزیر دادگستری در خصوص انتخاب قاضی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها ذکر نشده است، علی‌الاصول در حال حاضر تعیین قضات کمیسیون‌های مذکور باید با نظر رییس قوه قضاییه صورت گیرد. از دیگر نهادهای دارای عضو قاضی، هیأت نظارت ماده ۶ قانون ثبت اسناد و املاک و شورای عالی ثبت می‌باشند.

۲. تفکیک مراجع اختصاصی اداری از مراجع قضایی و اداری از جهت ساختار و صلاحیت

مراجع اختصاصی اداری از صلاحیت ترافعی برخوردارند. ترافع به معنای دعوا است و دعوا، به منازعه در حق معین اطلاق می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۰، ص ۲۹۰ و ۱۴۶). به عبارت دیگر، هرگاه دو یا چند شخص در خصوص وجود حق معین یا چگونگی اجرای آن اختلاف داشته باشند، هر یک از آن‌ها می‌تواند از دادگاه رفع این اختلاف را بخواهد.

ویژگی ترافعی بودن رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری، اگرچه از لحاظ ماهوی و کارکردی آن‌ها را شبیه دادگاه‌های دادگستری می‌نمایاند؛ اما این مراجع از چهار منظر با دادگاه‌ها تفاوت دارند:

۱- تفاوت سازمانی و ساختاری؛ ۲- تفاوت در هدف و مبانی حقوقی؛ ۳- تفاوت در شیوه و آیین دادرسی و ۴- تفاوت در مرجعیت عام و خاص (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۸۹، صص ۵۲-۵۹).

به لحاظ سازمانی و ساختاری، مراجع اختصاصی اداری جزئی از «اداره» می‌باشند. اعضای این مراجع نیز عموماً از کارمندان متخصص و مجرب دستگاه‌های اداری می‌باشند که بیشتر آن‌ها فاقد صلاحیت‌های خاص قضایی هستند. از جهت تفاوت در مبانی و اهداف حقوقی نیز باید اشاره کرد مراجع اختصاصی اداری جزئی از نظام حقوق عمومی کشور می‌باشند که قواعد و احکامی متمایز از نظام حقوق خصوصی دارند. در مراجع اختصاصی، داوری میان نهادهای دولتی و افراد است در حالی که حقوق خصوصی حاکم بر روابط بین افراد است. بر این اساس مراجع اختصاصی اداری از قواعد خاص حقوق عمومی پیروی می‌کنند و مثلاً برخلاف آیین دادرسی مدنی که اصولاً تحصیل دلیل توسط دادگاه ممنوع است، اعضای مراجع اداری می‌توانند با پذیرش روش «اثبات باز» به

جمع‌آوری دلایل اقدام کنند تا به وظیفه خود به عنوان «نگهبان حقوق عمومی» عمل کرده باشند. در مورد تفاوت در شیوه و آیین دادرسی هم باید گفت که رسیدگی رایگان، ساده، سریع، بدون تشریفات از ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری است که آنها را از دادگاه‌های دادگستری متمایز می‌کند. تفاوت در مرجعیت عام و خاص هم اشاره به این مطلب دارد که بر خلاف دادگاه‌های عمومی دادگستری، صلاحیت مراجع اختصاصی اداری اصولاً محدود به موارد مشخص در قانون است و احراز صلاحیت آنان در موارد تردید محتاج به دلیل است.

اما آنچه که از بیان ویژگی ترافی مراجع اختصاصی اداری مدنظر می‌باشد، تفکیک آن از مراجع تشخیصی و تصمیم‌گیری جمعی یا مشورتی است که ماهیتاً کارکرد آن‌ها حل و فصل دعاوی نیست. مراجع موردنظر اساساً تنها به ارائه تشخیص خود در موضوعات مختلف اقدام می‌کنند و نه آن که به حل و فصل اختلاف یا دعوایی بپردازند و اتفاقاً تشخیص این مراجع است که مبنای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. نمونه‌ای از این مراجع تشخیصی، با توجه به رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، «کمیسیون پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی» است. در این باره، حکم متفاوت قانونگذار در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نیز خود بیانگر شناسایی این تفاوت ماهیتی بین دادگاه‌های اختصاصی اداری (با صلاحیت ترافی) و مراجع اداری (واجد صلاحیت تشخیصی) است.

ماده ۶۳ قانون دیوان اشعار می‌دارد: «هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می نماید و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید. در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید. تبصره - شعبه می تواند علاوه بر نظر مشاورین موضوع ماده (۷)،

عنداللزوم از نظر کارشناسان و متخصصین هر رشته، از میان کارشناسان رسمی دادگستری و یا دستگاه‌های مربوط استفاده نماید.»

همچنین در ماده ۶۴ قانون مزبور آمده است: «در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجرا، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیأت‌هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی می‌کنند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی‌کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیأت کارشناسی تخصصی ذی‌ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.»

مؤلفه دیگری که در تعریف مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌تواند قابل تأمل باشد، آن است که چنین مراجعی اساساً «مرجع قضایی» قلمداد نمی‌شوند. تبصره (۲) ماده مذکور نیز به نوعی مؤید این مرزبندی بین مراجع اختصاصی اداری با صلاحیت ترافعی و مراجع قضایی است؛ هم‌چنان که در رأی وحدت رویه شماره ۱۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، هیأت‌های مستشاری و محکمه تجدید نظر دیوان محاسبات به دلیل عضویت حاکم شرع منصوب از سوی رییس قوه قضاییه، مرجع اختصاصی اداری محسوب نشده‌اند، حال آن‌که در مقابل هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ سازمان تعزیرات حکومتی را از اجزای قوه مجریه و یک مرجع اختصاصی اداری به شمار آورده است.

این تفکیک ماهیتی میان مراجع قضایی و مراجع اختصاصی اداری با صلاحیت ترافعی زمانی پررنگ‌تر می‌شود که در ترکیب هیأت‌ها یا کمیسیون‌هایی که به منظور حل و فصل اختلافات اداری شکل می‌گیرند، یک مقام قضایی نیز حضور پیدا می‌کند. در چنین مواردی تلقی این مرجع به عنوان یک مرجع اختصاصی اداری یا مرجع قضایی منوط به نوع کارکردی است که آن مقام قضایی در ترکیب آن مرجع ایفا می‌کند. چنانچه مقام قضایی صرفاً به عنوان یک عضو عادی حضور داشته باشد و رأی نهایی بر بنای نظر اکثریت صادر شود، آن هیأت یا کمیسیون یک مرجع اختصاصی اداری قلمداد خواهد شد؛ هرچند انشاء رأی نهایی توسط مقام قضایی صورت گیرد و همچنین اگرچه رأی صادره، مورد نظر قاضی عضو نیز بوده باشد. اما در صورتی که مقام قضایی، مقام تصمیم‌گیرنده

نهایی قلمداد شود و نظر سایر اعضا صرفاً نظر کارشناسی به شمار آید، به گونه‌ای که رأی صادره را بتوان رأی مقام قضایی قلمداد نمود، در این صورت مرجع مزبور، به رغم قابل انتقاد بودن این دیدگاه، مرجعی قضایی قلمداد شده است که به موجب تبصره (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از آرای چنین مراجعی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نخواهد بود؛ هم‌چنان که در رابطه با آرای صادره از کمیسیون موضوع ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۶۷ که در مقام اعتراض به آرای صادره از کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع صادر می‌شوند، با توجه به این که مقرر شده است «پس از اعلام نظر کارشناسی هیأت»، قاضی رأی را صادر می‌کند، طبق رأی شماره ۷۶/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۰ و اصلاحیه سال ۱۳۸۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، اعتراض به آرای این هیأت قابل رسیدگی در شعب دادگاه‌های عمومی دانسته شده است و نه در دیوان عدالت اداری.

شایان ذکر است که در رابطه با «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» که جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹ و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ شکل گرفته و ترکیب آن طبق تبصره ۵ قانون مذکور عبارت است از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیر عامل شرکت، هرچند پس از بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت، «رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد»، اما در ادامه تبصره مزبور (برخلاف رویه متخذه در هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی)، مقرر شده است که «احکام صادره مذکور ظرف بیست‌روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد». بنابراین به نظر می‌رسد که قانونگذار در مقررده اخیر منطبق با اصول حاکم بر موضوع، برای دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء مراجع مذکور را قائل شده است؛ چراکه باید اصل، صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به اعتراضات دادگاه‌های اختصاصی در حوزه دعوای اداری باشد و صرف وجود قاضی در هیأت یا صدور رأی توسط قاضی نباید از دیوان سلب صلاحیت کند؛ لذا رویکرد قانونگذار در مورد کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی که دیوان را صالح دانسته، صحیح بوده اما رویه‌های پیشین دیوان و نظر قانونگذار در اصلاحیه قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و

مراجع در سال ۱۳۸۷ که از دیوان سلب صلاحیت نموده، با اصول حقوقی حاکم بر موضوع و ماهیت اداری مراجع مذکور مطابقت ندارد.

۳. بررسی و نقد ساختار و صلاحیت مراجع اختصاصی اداری بر اساس رویه دیوان عدالت اداری حجم بالای پرونده‌های طرح شده در دیوان عدالت اداری که مرتبط با مراجع اختصاصی اداری می‌باشند این فرض را متبادر به ذهن می‌سازند که گرچه بی‌تردید عوامل انسانی و جامعه شناختی هم می‌توانند تأثیرات قابل توجهی داشته باشند، اما ساختار و صلاحیت‌های این مراجع هم می‌تواند از جمله عوامل شکل‌گیری و طرح این حجم بالا از دعاوی علیه آرا این مراجع در دیوان عدالت اداری باشد. لذا در ادامه سعی می‌شود با تحلیل آرای شعب دیوان عدالت اداری درستی یا نادرستی فرض مذکور یعنی میزان نقش آفرینی ساختار و صلاحیت مراجع اختصاصی اداری در طرح دعاوی فراوان در دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد:

۳-۱. بررسی و نقد ساختار مراجع اختصاصی اداری

ساختار فعلی مراجع اختصاصی اداری از حیث تعدد مراحل رسیدگی و ترکیب اعضای آنها می‌تواند ایراداتی داشته باشد که منجر به نقض آرای این مراجع در دیوان عدالت اداری می‌شود که در ادامه با توجه به رویه قضایی دیوان به مواردی از آن‌ها اشاره می‌شود:

۳-۱-۱. عدم شکل‌گیری فرآیند دو مرحله‌ای رسیدگی در تمامی مراجع اختصاصی اداری مطالعه برخی آرای صادره توسط دیوان عدالت اداری که به نقض آرای مراجع اختصاصی اداری پرداخته‌اند، حاکی از ضعف استدلال و اشتباهات حکمی یا موضوعی قابل ملاحظه از سوی مراجع مذکور است. شکل‌دهی فرآیند دو مرحله‌ای رسیدگی، از جمله در رابطه با مراجعی مانند کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری می‌تواند ضریب خطا در تصمیم‌گیری‌های این دسته از مراجع اختصاصی اداری را کاهش دهد؛ چرا که «تجدید نظر (پژوهش)، دوباره قضاوت کردن امری است که بدو مورد قضاوت قرار گرفته و به نوعی، بازبینی اعمال دادگاه نخستین... است» (شمس، ۱۳۹۲، ص ۱۵۴) و در نتیجه‌ی این امر می‌توان امیدوار بود که اشتباهات آشکار در مرحله نخستین، در مرحله تجدیدنظر اصلاح شود. متعاقب این اصلاح در ساختار مراجع اختصاصی اداری، می‌توان پیگیری اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را به این ترتیب مطرح نمود که رسیدگی به شکایات

از آرا و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری با توجه به برگزاری دو مرحله‌ای رسیدگی قبلی در این مراجع، در دیوان عدالت اداری به صورت یک مرحله‌ای درآید. لازم به ذکر است به لحاظ تطبیقی همانند فرانسه که پیشتر مورد اشاره قرار گرفت، بر مبنای ماده ۴۹ قانون آیین دادرسی دادگاه اداری آلمان (مصوب ۱۹۹۱ با اصلاحات ۲۰۱۳) دیوان عالی اداری فدرال علی‌الاصول یک مرجع فرجامی محسوب می‌شود.^۱ صرفاً مطابق ماده ۶۰ قانون شورای دولتی لبنان (مصوب ۱۹۷۵ با اصلاحات ۲۰۰۰)، این شورا مرجع تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی از آن دسته امور اداری است که در قانون برای آنان دادگاه اختصاصی پیش‌بینی شده است.^۲ به عبارتی عمده نظام‌های حقوق مدرن به دادگاه‌های عالی خود شأن فرجامی داده‌اند.

از فواید شکل‌گیری رسیدگی دو مرحله‌ای جلوگیری از حکم به ورود شکایت در آن دسته از دعاوی است که با کمی دقت مقام رسیدگی کننده در مراجع اختصاصی اداری، می‌توان مانع از طرح آن در دیوان عدالت اداری شد. به طور مثال شعبه ۳۳ دیوان در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۳۰۱۸۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۰ رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری را «... نظر به اینکه کمیسیون ماده ۷۷ صرفاً صلاحیت رسیدگی به اختلاف فی‌مابین مؤدی و شهرداری نسبت به عوارض معینه را دارد و ورود مرجع مذکور در موضوع جریمه کمیسیون ماده صد و الحاق مبلغ جریمه به عوارض مورد رسیدگی در کمیسیون ماده ۷۷ فاقد محمل قانونی می‌باشد»، نقض نموده است (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۴۷). پر واضح است که اگر رسیدگی در کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری دو مرحله‌ای بود انتظار می‌رفت که ضمن دقت بیشتر در پرونده، با تشخیص مسأله‌ی صلاحیت ذاتی، از طرح چنین دعوایی در دیوان عدالت اداری جلوگیری شود.

۱. "Section 49: The Federal Administrative Court shall rule on 1. appeals on points of law against judgments of the Higher Administrative Court under section 132, 2. appeals on points of law against judgments of administrative courts under sections 134 and 135, 3. complaints under section 99, subsection 2, and section 133, subsection 1, of this Act, and under section 17a, subsection 4, fourth sentence, of the Courts Constitution Act."

۲. «المحاكم الاداريه هي المحاكم العاديه للقضايا الاداريه. مجلس شوري الدوله والمرجع الاستئنافي لجميع الاحكام الصادره عن المحاكم الاداريه والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الاداريه التي عين لها القانون محكمه خاصه و محكمه الدرجه الاولى والاخيره لبعض القضايا.»

۳-۱-۲. عدم اجرای صحیح اصول دادرسی منصفانه، عدم رعایت مقررات مؤسس این مراجع

و تشکیل نشدن جلسات رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری

باید توجه داشت که اولاً جلسات رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری باید حتماً با «حضور» اعضای آن‌ها تشکیل شود؛ چراکه در برخی موارد حضور اعضا موضوعیت دارد؛ هم‌چنان که شعبه ۲۹ دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۹۰۳۴۰۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱۱ این موضوع را در رابطه با شکایت از رأی کمیسیون ماده ۷۷ این‌گونه مورد اشاره قرار داده که «در رأی مورد شکایت، امضای نماینده دادگستری مشهود نیست که علت این امر مشخص نیست و چنانچه نماینده مذکور حضور نداشته، جلسه واجد مقررات قانونی نبوده است.» (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۵۳)

ثانیاً، باید در هر حوزه به تعداد کافی هیأت یا کمیسیون اداری تشکیل شود به گونه‌ای که اعضای هیأت ناگزیر به رسیدگی موارد زیادی از تخلفات یا اختلافات در خلال یک جلسه رسیدگی نباشند و در این باره باید بطور مثال مانند آنچه که در ماده ۱۱۳ آیین دادرسی کار مقرر شده است، این ضابطه را تعیین نمود که در یک روز نباید بیش از پنج پرونده به هر مرجع رسیدگی کننده ارجاع شود. این مهم خصوصاً از آن رو اهمیت می‌یابد که در برخی موارد، آراء هیأت‌ها و کمیسیون‌ها در دیوان عدالت اداری به دلیل عدم حضور اعضا یا عدم رعایت ضوابط و مقررات به دلیل حجم زیاد پرونده‌های مورد رسیدگی نقض و ابطال می‌شود.

همچنین در این مبحث باید به دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۰۰۳۷۰۶ شعبه ۲۰ دیوان مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۶ نیز اشاره نمود که طی آن، شعبه مذکور رأی هیأت حل اختلاف اداره کار را با این استدلال که «معنی رسیدگی در مراجع حل اختلاف این است که اظهارات هر یک از طرفین را مورد نقد و بررسی و مطابقت با اسناد و دلایل مثبت قرار دهند که در مانحن فیه هیچگونه اقدام به معنای رسیدگی ملاحظه نمی‌گردد»، نقض نمود (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۵۷).

۳-۱-۳. اشکالات ساختاری مراجع اختصاصی اداری از حیث ترکیب اعضا

در مواردی قانونگذار در بیان ترکیب اعضای مراجع اختصاصی اداری از عبارت اشخاص آشنا به مسائل حقوقی استفاده نموده است که کلی بودن این عبارت می‌تواند موجب آن شود که از افراد غیرکارشناس و دارای آشنایی سطحی و کلی به امور حقوقی استفاده شود. در مواردی نیز در جهت

اصلاح ساختار مراجع اختصاصی اداری ضرورت دارد که استفاده از کارشناس متخصص در موضوع در ترکیب اعضاء و یا الزامی نمودن ارجاع موضوعات به کارشناس در مواردی که اعضای مراجع رسیدگی کننده شخصاً از آگاهی و تخصص لازم برخوردار نیستند، مورد توجه قانونگذار قرار گیرد. در این باره می‌توان به دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۳۳۰۱۵۶۰ در پرونده کلاسه ۹۱/۲۴۳۲ شعبه ۳۳ دیوان عدالت اداری اشاره نمود که در آن تأکید شده است «قطع بناء و تخریب در مواردی که در قوانین موضوعه مورد تصریح واقع شده نیز محتاج تأیید کارشناس متخصص از جهت تخالف و تغایر با موازین قانونی می‌باشد.» و حال آنکه در رأی صادره از کمیسیون ماده صد شهرداری به این موضوع توجه نشده است و لذا می‌تواند از جهات نقض رأی مذکور به شمار آید.

۳-۱-۴. فقدان دوره‌ها و برنامه‌های آموزشی دقیق و مستمر به ویژه برای اعضای متغیر در مراجع

به نظر می‌رسد پیش‌بینی و اجرای برنامه‌های نوآموزی و بازآموزی و تألیف کتابچه‌ها و بروشورهای آموزشی برای اعضای مراجع اختصاصی اداری امری ضروری است. در بیان اهمیت امر آموزش می‌توان از جمله به دعویابی اشاره نمود که یک شرکت پیمانکاری، به طرفیت کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری یکی از شهرهای تابعه استان اصفهان به خواسته تقاضای صدور حکم مبنی بر نقض یکی از آراء این کمیسیون، طرح نموده و شعبه ۳۱ دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۰۰۹ در خصوص آن چنین حکم داده است که: «با عنایت به محتویات پرونده نظر به اینکه موضوع رأی معترض عنه عوارض نیم درصد پیمانکاری مربوط به سال‌های ۸۸ و ۸۹ می‌باشد و پس از اجرایی شدن قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ مطابق رأی شماره ۵۵۰- ۹۱/۸/۸ هیات عمومی دیوان عدالت اداری محمل قانونی ندارد و فعالیت‌های پیمانکاری نیز از مصادیق ارائه خدمات موضوع ماده ۵۰ مذکور محسوب می‌گردد، بنابراین شکایت شرکت شاکی را موجه و حکم به ورود آن و نقض رأی معترض صادر می‌گردد و خواننده ملزم است پرونده را به کمیسیون هم عرض ارجاع نماید...» (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۳۶-۳۷) ملاحظه می‌شود که اگر اعضای کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری شهر مزبور آموزش‌های لازم را دریافت نموده بودند و با قوانین و مقررات و خصوصاً رویه دیوان عدالت اداری آشنایی داشتند، چه بسا چنین دعویابی در دیوان مطرح نمی‌شد.

۳-۲. بررسی و نقد صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری

برخی از جهاتی که موجب نقض آراء صادره از مراجع اختصاصی اداری می‌شود را می‌توان به عنوان آسیب‌های مرتبط با صلاحیت‌های این مراجع مورد مطالعه قرار داد که عبارتند از:

۳-۲-۱. عدم رعایت صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری توسط اعضا

مداقه در رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری آشکار می‌سازد که آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری در برخی موارد به واسطه عدم رعایت حدود صلاحیت آنان نقض می‌شود. این امر در مواردی به واسطه روشن نبودن قلمرو صلاحیت برای اعضای این مراجع است و در مواردی نیز این امر ناشی از بی‌دقتی اعضا در رعایت صلاحیت‌های تعیین شده می‌باشد که موجب تجاوز از حدود صلاحیت یا عدم اجرای صلاحیت (Barnett, 2007, p.759; Ian, 2013, p.82; Alder, 2002, p.372) می‌شود.

در همین خصوص شعبه ۷ دیوان در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۷۰۲۱۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۷ رأی صادره از هیأت موضوع ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع را با توجه به اینکه ماده مزبور «صرفاً حق فسخ یا استرداد را به اعضای هیأت مندرج در ماده مذکور اعطاء نموده است و نظر به این که رأی صادره متضمن فسخ و تخلیه و اخذ اجرت‌المثل می‌باشد که از حدود اختیارات خارج به نظر می‌رسد»، نقض نموده است (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۱۰۶). شعبه ۵ دیوان نیز در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۵۰۲۶۱۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ رأی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان ناجا را -از جمله- «توجهاً به اینکه هیأت‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان ناجا مرجع قانونی احراز اخذ رشوه و تحصیل مال از طریق نامشروع نبوده و قانوناً فقط مراجع قضایی صلاحیت اظهارنظر در این مورد را دارند و بالتفات به اینکه با احراز براءت شاکی از اتهامات انتسابی، ادعای ارتکاب اعمال خلاف شئون نظامی بلاوجه بوده»، نقض نموده است. (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۹۵).

پرونده دیگر که از مصادیق اشتباه و بی‌دقتی در رأی توسط مرجع اختصاصی اداری است، دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۰۲۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۷ شعبه ۳۲ دیوان است که به حکم تخریب کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری اعتراض شده است. دیوان با بررسی جوانب، نوع تخلف را دیوارکشی دانسته که دیوارکشی در مسیر طرح، اقدام عمرانی محسوب نشده و مشمول ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

نمی‌شود. کمیسیون مذکور بدون توجه به مورد و به طور اشتباه رأی به تخریب داده در حالی که مورد مذکور در صلاحیت تعیین شده قانونی کمیسیون نمی‌باشد. در پرونده دیگر به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۲۰۳۷۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۲ نیز که شعبه ۳۲ در خصوص صدور حکم تخریب صادر کرده است، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری به دلیل قرار گرفتن مستحذات ملک در بستر رودخانه، حکم تخریب صادر نموده است. دیوان، قرار گرفتن مستحذات ملک در بستر رودخانه را از اسباب صدور حکم تخریب ندانسته و در واقع از رأی مذکور می‌توان استنباط کرد که دیوان معتقد است که کمیسیون در این زمینه دچار اشتباه در فهم قانون از محدوده صلاحیت خود شده و با تفسیر اشتباه از صلاحیت خود، تجاوز از حدود صلاحیت نموده است. کمیسیون، مصادیقی را در حدود صلاحیت خود فرض نموده که در محدوده صلاحیتش نیست.

۲-۲-۳. فقدان آیین دادرسی مشخص برای مراجع اختصاصی دارای صلاحیت ترافعی

ماهیت دعاوی مطروح در مراجع اختصاصی اداری به گونه‌ای است که لزوم توجه به مواردی مانند «نفع عمومی» و «حقوق شهروندی» و البته تعادل میان این دو را ایجاد می‌کند. بنابراین با تدوین یک آیین دادرسی مخصوص مراجع اختصاصی اداری، به مثابه «حقوق تضمین کننده» می‌توان سطح انصاف رویه‌ای در این مراجع را بالا برد و به تبع آن از طرح دعاوی بی‌مورد در دیوان عدالت اداری جلوگیری کرد؛ مانند آنچه که در رابطه با مراجع حل اختلاف کارگری کارفرمایی تدوین شده است (آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۷ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی) یا حداقل تبیین اصول دادرسی منصفانه مشترکی که می‌بایست در مراجع اختصاصی اداری اعمال شوند مانند آنچه که در ماده ۱۷ پیش نویس لایحه «قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری» (قانون اداری) که به ابتکار کمیسیون حقوق عمومی مرکز توسعه قضایی قوه قضائیه تنظیم شد، ارائه گردید؛ و یا تعیین دقیق این که آیا اصول حاکم بر آیین دادرسی مدنی و کیفری در مراجع شبه حقوقی و شبه کیفری نیز قابل اعمال هستند یا خیر؟ (به طور مثال: دادنامه شماره ۶۶۴ و ۶۶۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۹۲/۹/۲۵). چراکه نگاهی به آرای مراجع اختصاصی اداری که در دیوان عدالت اداری مورد نقض قرار گرفته‌اند به خوبی بیانگر آن است که در موارد زیادی فقدان آیین دادرسی منقح و مشخصی برای مراجع مذکور، موجبات نقض آنها را فراهم آورده‌اند.

به طور مثال، شعبه ۲۱ دیوان در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۶۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۹ رأی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری را - از جمله - به این دلیل که «در برگ ابلاغ اتهام، هیأت محترم رسیدگی کننده می‌بایست عنوان قانونی مندرج در بندهای مختلف ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را که با تخلف مطابقت دارد به کارمند متخلف تفهیم می‌کرد، نه عنوان عمل ارتكابی را»، نقض نموده است (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۹۱).

شعبه اول دیوان هم در دادنامه خود در پرونده کلاسه ۱/ ۹۰/ ۷۴۱ بر این نکته تأکید نموده است که «چون در قانون مقررات تعزیرات حکومتی در خصوص وکالت در مراجع مذکور حکم خاصی بیان نشده است و در موارد سکوت قوانین مراجع خاص باید حکم موضوع را از قوانین و مقررات عمومی استنباط کرد بنابراین به دلیل سکوت قوانین و مقررات سازمان تعزیرات در خصوص وکالت در مراجع مذکور با توجه به حکم آمره و مطلق ماده ۳۳ قانون آیین دادرسی مدنی در دادگاههای عمومی و انقلاب، شرایط وکالت در تعزیرات حکومتی مشمول حکم مقرر در ماده یاد شده بوده است.» (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳، ص ۱۷)

همان گونه که از آراء فوق برمی‌آید، ایراداتی مانند «عدم تفهیم اتهام»، «چگونگی استفاده از وکیل» از جنس عدم رعایت حقوق شکلی است که احتمال پایمال شدن حقوق ماهوی افراد را دربردارد. لذا با توجه به این که مراجع اختصاصی ذکر شده در این آرا فاقد قانون آیین دادرسی منقحی هستند و یا در زمان صدور آراء شعب دیوان هنوز آیین دادرسی مربوط به آنها وضع نشده بود (آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی) ضرورت دارد که آیین دادرسی مشخص و منقحی برای دادرسی در مراجع اختصاصی اداری تدوین گردد؛ گرچه ذکر این نکته ضروری است که تدوین هر گونه آیین دادرسی به خصوص، باید با رعایت اصل سرعت و غیر تشریفاتی بودن رسیدگی‌ها در مراجع اختصاصی اداری صورت گیرد تا مبادا این مراجع نیز به اطاله دادرسی که دامنگیر دادگاه‌های عمومی شده است، دچار شوند.

نتیجه

هم‌چنان که ملاحظه شد اشکالات موجود در ساختار و همچنین ابهامات احتمالی ناشی از عدم تبیین دقیق و روشن صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری و فقدان آیین دادرسی مشخص و منقحی برای این مراجع موجب شده است که بسیاری از آراء مراجع مذکور در دیوان عدالت اداری نقض

شوند و لذا با توجه به ساختار و صلاحیت‌های متنوع مراجع اختصاصی اداری و تعدد فراوان این مراجع در نظام اداری کشور پیشنهاد می‌شود به منظور اصلاح ساختار و صلاحیت‌ها و نحوه رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری و به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی، حذف وظایف یا صلاحیت‌های موازی، مشابه و غیر لازم و احیاناً انحلال مراجع غیر ضروری، نهاد یا شورایی عالی با ترکیب نمایندگان دستگاه‌های دولتی و نهادهای غیر متمرکز و زیر نظر وزیر دادگستری با توجه به نقش رابط بودن ایشان بین قوای مجریه و قضاییه شکل گیرد. ضمناً شورای عالی مورد نظر از این صلاحیت هم برخوردار باشد که ایجاد هر گونه مرجع اختصاصی دیگر قبل از هر اقدام قانونی موکول به تصویب این شورا باشد.

همچنین پیشنهاد می‌شود در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت وجود و استمرار فعالیت مراجع اختصاصی اداری موجود در ساختار اداری کشور بررسی آسیب‌شناسانه و دقیقی صورت گرفته و در صورت لزوم مراجع اختصاصی اداری جدیدی شکل گیرند. برای مثال، در این باره، با مطالعه مواد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام) این پرسش به ذهن خطور می‌کند که آیا نمی‌توان برخی از دعاوی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است به مراجع اختصاصی اداری سپرد؟ به طور نمونه اینکه آیا نمی‌توان برای رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان نیز مرجعی اختصاصی شکل داد و صرفاً دیوان عدالت اداری را در جایگاه مرجع فرجامی قرار داد؟ چرا که در حال حاضر شعب دیوان عدالت اداری طبق بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مرجع «رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی» می‌باشند و حجم وسیعی از شکایات واصله به دیوان مرتبط با شکایات کارکنان از حیث تضييع حقوق استخدامی است، و این در حالی است که با توجه به جایگاه رفیع دیوان عدالت اداری در نظام دادرسی در کشور می‌توان رسیدگی به این شکایات را همچون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان در صلاحیت یک مرجع اختصاصی اداری مستقل که طی دو مرحله به شکایات رسیدگی می‌نماید، قرار داد و رسیدگی فرجامی به شکایات از آراء این مرجع را به دیوان عدالت اداری سپرد. شایان ذکر است در این صورت حق دادخواهی مردم و به طور خاص مراجعه آنها به دیوان عدالت اداری تحدید نخواهد شد چرا که همچنان نظارت قضایی

این مرجع برقرار است؛ به عبارتی مغایرتی از این حیث با قانون اساسی وجود نخواهد شد. چرا که قانون اخیر حکمی در خصوص فرجامی یا غیر فرجامی بودن دیوان ندارد. به هر حال قضا‌دایی به معنای بسط اختیارات و سازوکارهای اداری می‌تواند به عنوان یکی از مؤثرترین راهکارها برای کاهش میزان دعاوی در مراجع قضایی مانند دیوان عدالت اداری مورد توجه قرار گیرد، به نحوی که دیوان مزبور تنها به عنوان مرجع فرجامی در برخی دعاوی از جمله دعاوی استخدامی مورد استفاده قرار گیرد. نتایج حاصل از بررسی تطبیقی نیز مؤید این راهکار بوده است.

در این باره این نکته را هم نباید فراموش کرد که تا پیش از شکل‌گیری دیوان برخی مراجع اختصاصی اداری وجود داشته‌اند که به دعاوی استخدامی و اداری رسیدگی می‌نمودند؛ مانند هیأت رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده ۳۷ آیین‌نامه استخدامی سازمان بیمه‌های اجتماعی مصوب ۱۳۴۸ و شورای استخدامی موضوع بند ۷ ماده ۴۲ آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۰ یا هیأت حل اختلاف مستخدمین بانک‌ها موضوع ماده ۲ آیین‌نامه تشکیل هیأت حل اختلاف مستخدمین بانک‌ها مصوب ۱۳۴۹. تحلیل و بررسی تجربه استقرار و فعالیت چنین مراجعی می‌تواند در رابطه با شکل‌گیری مجدد آنها یا موارد مشابه آن، با وضع صلاحیت رسیدگی فرجامی برای دیوان عدالت اداری، مورد توجه قرار گیرد.

فهرست منابع

فارسی و عربی

- ابراهیمی، سیدفتح (۱۳۹۳)، **اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری**، تهران: موسسه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰)، **حقوق اداری ایران**، ج ۴، تهران: توس.
- امامی، محمد و موسوی، سید نصراله (۱۳۸۳)، «**مبانی نظری مراجع شبه قضائی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران**»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره بیست و یکم، شماره دوم.
- جعفری لنگرودی، جعفر (۱۳۷۰)، **ترمینولوژی حقوق**، ج ۵، تهران: گنج دانش.
- خسروی، احمد و رستمی، ولی (۱۳۹۲)، «**الگوی مناسب برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری در ایران و ضرورت آن؛ نظام فرانسوی یا انگلیسی؟**»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۷، شماره ۲.
- رستمی، ولی [و دیگران] (۱۳۸۸)، **دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران**، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

- زرین‌قلم، اکبر (۱۳۶۶)، «**بحثی در باب دیوان عدالت اداری**»، فصلنامه مطالعات حقوقی و قضایی دادگستری، شماره ۱۱ و ۱۲.
- سلاحي، جعفر (۱۳۸۹)، **مراجع اختصاصی شبه قضایی: شوراهاى حل اختلاف**، تهران: جنگل.
- شمس، عبدالله (۱۳۹۲)، **آیین دادرسی مدنی**، دوره ی بنیادین، جلد دوم، چ ۲۱، تهران، دراک.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، **نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: شهریار.
- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۷۴)، **حقوق اداری**، چ ۲، تهران: سمت.
- کریمیان، محمدرزین (بی‌تا)، **نظارت شکلی – نظارت ماهوی**، مندرج در:
[Http://www.ensani.ir/storage/Files/20101213153239-95772.pdf](http://www.ensani.ir/storage/Files/20101213153239-95772.pdf)
تاریخ مراجعه: ۱۳۹۶/۰۸/۰۹
- مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور (۱۳۹۳)، **مجموعه آرای شعب دیوان عدالت اداری**، تدوین: تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی (۱۳۹۰)، «**نیم‌نگاهی به قوانین دادرسی اداری در ایران و سیر تحولات آن**»، معرفت حقوقی، سال اول، شماره دوم.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۴)، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، چ دوم، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، جنگل و جاودانه.
- واعظی، سید مجتبی (۱۳۸۷)، «**نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری**»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، سال سوم، شماره یازدهم.
- هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹)، **دادگاه‌های اختصاصی اداری**، تهران: خرسندی.

انگلیسی

- Alder, John. (2002), **General principles of constitutional and administrative law**, 4th edition, New York: Palgrave.
- Barnett, Hilaire. (2007), **Constitutional and administrative law**, 6th edition, Milton Park, Routledge: Cavendish.
- Harlow Carol & Rawlings Richard. (2009), **Law and Administration**, New York: Cambridge University Press.
- Ian, Ellis Jones. (2013), **Essential administrative law**, Tehran: khorsandi.