

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۱۰، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۸

صفحات ۶۳۹ تا ۶۶۴

## نظارت قضایی بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری در

### ایران و لبنان

علی محمد فلاحزاده\*

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

روح‌اله علیدازاده

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

(Email: r.alidadzadeh@atu.ac.ir)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۱۹، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۲۲)

### چکیده

قضاوت اداری در ایران و لبنان از نظر عملی تا حدود زیادی شبیه هستند و دو مرجع دیوان عدالت اداری و شورای دولتی در عالی‌ترین سطح قضاوت اداری قرار دارند. در سطح پایین‌تر، مراجع اختصاصی دادرسی اداری در هر دو نظام از جایگاه ممتازی برخوردارند و در موضوعات گوناگون و متنوع اداری به حل و فصل اختلافات و صدور رأی می‌پردازند. این مراجع گوناگونی زیادی دارند و از طرفی از یک نظام قانونی واحد نیز پیروی نمی‌کنند. نظام حقوقی ایران در این خصوص با آشفتگی در قلمرو نظارت دیوان عدالت اداری مواجه شده است؛ به طوری که گاهی دیوان عدالت اداری مرجع نهایی اعتراض است و گاه دادگاه‌های عمومی. رویه قضایی دیوان در رسیدگی به آرای مراجع یادشده یکسان نیست و دچار تشتت آرا در بعضی از زمینه‌ها است. هدف این پژوهش مقایسه نظارت قضایی بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری در این دو نظام حقوقی است. پژوهش پیش رو به روش تطبیقی و توصیفی - تحلیلی به بررسی نظارت قضایی بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری در دو نظام حقوقی ایران و لبنان می‌پردازد. مهم‌ترین یافته این پژوهش نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری برخلاف شورای دولتی لبنان صلاحیت خود را نسبت به همه مراجع اختصاصی دادرسی اداری نپذیرفته است.

### واژگان کلیدی

دادرسی اداری، دیوان عدالت اداری، مراجع اختصاصی شورای دولتی لبنان، نظارت قضایی.

## مقدمه

نظام حقوقی قضاوت اداری ایران و لبنان هر دو متأثر از نظام قضاوت اداری فرانسه هستند. شورای دولتی فرانسه الگوی هر دو کشور در زمینه قضاوت اداری به خصوص دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی لبنان است. در زمینه تاریخچه دیوان عدالت اداری باید گفت که برای اولین بار در سال ۱۳۳۹ش قانون شورای دولتی تصویب شد، ولی این قانون تا سال ۱۳۵۷ش و انقلاب اسلامی اجرا نشد. قانون اساسی ایران در دو اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ به دیوان عدالت اداری اشاره می‌کند و قانون‌گذار عادی بنابر همین دو اصل، قانون دیوان عدالت اداری را تصویب کرد که این قانون در سال‌های بعد با اصلاحاتی روبرو شد که هم‌اکنون قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ش اجرا می‌شود. قانون شورای دولتی لبنان بعد از آنکه دولت لایحه قانون شورای دولتی را به مجلس فرستاد و مجلس در مدت زمان مشخص شده در اصل ۵۶ قانون اساسی (چهل روز) لایحه دولت را مورد بررسی قرار نداد، با پیشنهاد وزیر دادگستری، تأیید هیئت وزیران و با مصوبه رئیس‌جمهور در ۱۹ فوریه ۱۹۷۵ قابل اجرا شد که این قانون در سال‌های ۱۹۹۱، ۱۹۹۳، ۱۹۹۸ و ۲۰۰۰ میلادی اصلاح شد و هم‌اکنون اصلاحیه سال ۲۰۰۰م اجرا می‌شود (القانون رقم ۲۲۷ الصادر فی ۵/۳۱/۲۰۰۰). قضاوت اداری در ایران از سوی دیوان عدالت اداری و مراجع اختصاصی دادرسی اداری اجرا می‌شود. دیوان عدالت اداری به‌عنوان بالاترین دادگاه اداری به آرای صادره از مراجع یادشده که مراجع مادون اداری هستند، نظارت می‌کند.

دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک دادگاه اداری صلاحیت‌ها و وظایفی دارد که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قانون تشکیلات و آئین دادرسی اداری به آن‌ها اشاره شده است. از جمله صلاحیت‌های دیوان که محل مناقشه است، حدود صلاحیت دیوان نسبت به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری است. بند ۲ ماده ۱۰ صلاحیت دیوان را نسبت به این مراجع پذیرفته است. در واقع دیوان صلاحیت مطلق نسبت به این مراجع دارد؛ مگر اینکه برابر تبصره ۲ ماده ۱۰ از حیطة نظارت دیوان مستثنی شده باشند یا اینکه در قوانین مرجعی از نظارت دیوان خارج شده باشد.

قضاوت اداری در لبنان تا پیش از اصلاح قانون شورای دولتی در سال ۲۰۰۰م شامل شورای دولتی و هیئت‌های اداری با وصف قضایی بود، اما در سال ۲۰۰۰م قانون‌گذار با الگو گرفتن از قانون شورای دولتی فرانسه، دادگاه‌های اداری را به مراجع قضاوت اداری اضافه نمود و مطابق ماده یک قانون اصلاحی سال ۲۰۰۰م، قضاوت اداری متشکل از شورای دولتی و دادگاه‌های اداری شد (القانون رقم ۲۲۷ الصادر فی ۵/۳۱/۲۰۰۰).

با اصلاح قانون شورای دولتی در سال ۲۰۰۰م، دادگاه‌های اداری با استفاده از تجربه نظام

حقوقی فرانسه وارد نظام قضاوت اداری لبنان شدند (عبدالوهاب، ۲۰۰۵، الکتب الاول، ص ۱۹۱). این دادگاه‌ها در سطحی پایین‌تر از شورای دولتی و با داشتن استقلال قضایی به اعمال صلاحیت‌های منطقه‌ای خود می‌پردازند. دادگاه‌های اداری یک‌درجه‌ای هستند که در سطح مناطق تشکیل می‌شوند. هر دادگاه دارای سه عضو است: یک رئیس و دو مستشار که رأی به‌وسیله رئیس صادر می‌شود. رئیس با پیشنهاد وزیر دادگستری و تأیید دفتر شورای دولتی از بین مستشاران درجه‌ده به بالا برگزیده می‌شود. مطابق ماده ۳۴ قانون شورا تاریخ شروع فعالیت، تعداد، مراکز و تعداد قضاات هر شعبه با مصوبه وزیر دادگستری پس از موافقت دفتر شورا مشخص می‌شود. وزیر دادگستری می‌تواند با تأیید دفتر شورا در صورتی که در یک مرکز چندین شعبه دادگاه اداری باشد بین آن‌ها به تناسب، تقسیم کار کند. قضاات یا از بین قضاات درجه‌ده به بالا یا از میان قضاات فارغ‌التحصیل حقوق عمومی مرکز آموزش و تربیت قضاات انتخاب می‌شوند. انتخاب قضاات از بین متخصصان در حوزه حقوق عمومی نقش مهمی در پیشبرد اهداف قضاوت اداری دارد و این امر از نکات مثبت قضاوت اداری در لبنان است. شایان ذکر است که «هنوز این دادگاه‌ها تشکیل نشده‌اند» (<https://www.justice.gov.lb/index.php/court-details/20/2>).

در خصوص بررسی تطبیقی بین مراجع اختصاصی دادرسی اداری در ایران و لبنان تاکنون پژوهشی صورت نگرفته و پژوهش‌هایی که در خصوص نظارت دیوان عدالت اداری بر این مراجع انجام شده، به صورت پراکنده و در لابه‌لای کتب و مقالات بوده، فاقد انسجام و تحلیل کافی در زمینه اعمال صلاحیت دیوان بر این مراجع است. همین پراکندگی و عدم انسجام ما را بر آن داشت که در یک پژوهش تطبیقی و کنکاش در آرای صادره از دیوان عدالت اداری به بررسی چگونگی اعمال نظارت قضایی بر این مراجع بپردازیم.

پرسش اصلی این پژوهش این است که حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری با توجه به رویه قضایی دیوان و با نگاه تطبیقی به قضاوت اداری لبنان، نسبت به مراجع یادشده چگونه است و آیا دیوان در پذیرش صلاحیت خود نسبت به این مراجع از یک شیوه و نظام حقوقی استفاده کرده است یا در برخورد نسبت به این مراجع با توجه به ساختار آن‌ها رویه‌ای متفاوت درپیش گرفته است؟ فرضیه این پژوهش بر این مبناست که دیوان عدالت اداری برخلاف شورای دولتی لبنان صلاحیت خود را نسبت به همه مراجع اختصاصی دادرسی اداری نپذیرفته است. رویه قضایی دیوان رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری یکسان نبوده و دچار تشتت است. بر همین اساس این پژوهش را به ۸ بخش تقسیم کرده‌ایم. در بخش اول، پراکندگی عنوان این مراجع و پیشنهاد عنوانی واحد و نظارت دیوان بر آرای مراجع صرفاً توافقی تحلیل می‌شود. در بخش دوم به بررسی صلاحیت عام دیوان نسبت به این مراجع می‌پردازیم. در بخش

سوم صلاحیت دیوان عدالت اداری و شورای دولتی از جهت شکلی و ماهوی کنکاش خواهد شد. در بخش چهارم به بررسی چگونگی رسیدگی به آرای قطعی و غیرقطعی می‌پردازیم. در بخش پنجم اشخاصی که می‌توانند نسبت به آرای این مراجع اعتراض کنند، بررسی می‌شوند. در بخش ششم به این موضوع پرداخته می‌شود که حضور عضو قاضی در ترکیب این مراجع چه تأثیری در رسیدگی به آرای صادره از آن‌ها در دیوان عدالت اداری و شورای دولتی دارد. در بخش هفتم مراجعی که در بخش غیردولتی هستند و اعتراض به آرای آن‌ها در دیوان و شورا مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش هشتم صلاحیت دیوان و شورا نسبت به موضوعات فنی و تخصصی که در این مراجع مورد رسیدگی و صدور رأی قرار می‌گیرند، تحلیل می‌شوند.

### عنوان مراجع اختصاصی دادرسی اداری

در خصوص عنوان دقیق این مراجع در حقوق اداری ایران با تشتت واژگان مواجه هستیم. این موضوع هم در قوانین و هم در بین حقوق‌دانان اداری نمود دارد. یکی از مهم‌ترین دلایل این تشتت، نوع و شمار زیاد این مراجع در نظام حقوقی کشور است که هر کدام قانون یا آئین‌نامه خاص خود را دارد. قانون دیوان عدالت اداری به‌عنوان قانون عام در قضاوت اداری ایران برای این مراجع عنوان خاصی را استفاده نکرده و تنها به ذکر مصادیق آن‌ها در بند ۲ ماده ۱۰ اشاره نموده است که این خود بر پیچیدگی و تشتت عنوان دقیق این مراجع افزوده است. برای روشن‌تر شدن موضوع، شماری از عبارات به‌کاررفته در قوانین و مقررات را فهرست‌وار بیان می‌کنیم: کمیسیون (ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)، شورا (ماده ۲۵ مکرر قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۲۶ اسفند ۱۳۱۰)، کمیته (آئین‌نامه انضباطی دانشجویان ۱۳۷۴ مواد ۳ و ۴)، هیئت (ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، دادگاه انتظامی (ماده ۱۳۴ مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه)، دادگاه اداری (ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵)، مراجع اداری (دادنامه شماره ۱۲۱۸ مورخ ۲۹ دی ۱۳۹۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری). حقوق‌دانان نیز در به‌کارگیری عنوان برای این مراجع اختلاف نظر دارند؛ از جمله مراجع شبه‌قضایی (امامی و استوار سنگی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۱)، مراجع اختصاصی اداری (دلوری، ۱۳۹۲، ص ۳۳۸)، و دادگاه اختصاصی اداری (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۳۶). به نظر می‌رسد که سه عبارت مراجع اختصاصی اداری، مراجع شبه‌قضایی و دادگاه‌های اختصاصی اداری نسبت به دیگر عناوین جامع‌تر و روشن‌تر باشند. عبارت مراجع اختصاصی اداری می‌تواند همه مراجع اداری را (ترافعی و غیرترافعی و مشورتی) که در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌شوند دربر گیرد که این سبب ابهام در تشخیص مراجعی می‌شود که می‌توان نسبت به آرای قطعی آن‌ها در دیوان مطابق بند ۲ ماده ۱۰ شکایت نمود. بنابراین در چارچوب بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری بهتر است از به‌کار بردن این عبارت خودداری

شود. اما برای دو عبارت دیگر دلایلی مطرح شد که به طور مختصر بیان می‌شود. برخی عبارت دادگاه‌های اختصاصی اداری را برای ترفیع جایگاه این مراجع و بالا بردن اهمیت آن‌ها در کنار دلایل حقوقی زیر مناسب‌تر می‌دانند؛ دادگاه هستند، زیرا صلاحیت ترافعی دارند. اگرچه واژه دادگاه به طور معمول محاکم قضایی را به ذهن متبادر می‌کند، ولی از آنجا که حاوی مفهوم اساسی و کلیدی «رسیدگی و صلاحیت ترافعی» در مراجع موصوف است، لذا استفاده از آن به نظر ما اجتناب‌ناپذیر است و عبارت‌هایی نظیر مراجع نمی‌توانند چنین مفهومی را دربر داشته باشند. واژه دادگاه با توجه به تعریف دادگاه در کتاب ترمینولوژی حقوق از محمدجعفر جعفری لنگرودی مخصوص محاکم دادگستری نیست و مفهومی عام را دربر می‌گیرد. عنوان «اختصاصی» سبب تفکیک این دادگاه‌ها از دادگاه‌های عمومی می‌شود و صلاحیت اختصاصی آن‌ها را روشن می‌کند. عنوان «اداری» افزون بر تصریح به وابستگی سازمانی این مراجع به سازمان‌ها و ادارات اجرایی و مؤسسات عمومی، بیانگر نوع خاصی از دعاوی است که معمولاً میان مردم با اداره‌های دولتی و عمومی مطرح می‌شود و این دعاوی را از دعاوی جزایی و مدنی متمایز می‌کند (همان، ص ۳۸-۳۱). با توجه به مطالب گفته‌شده، آیا می‌توان عنوان دادگاه‌های اختصاصی را برای همه این مراجع به کار برد؟ به نظر می‌رسد برای اینکه بتوان این اصطلاح را در نظام حقوق اداری ایران برای همه این مراجع استفاده کرد، به بازبینی قوانین و ساختار این نهادها نیاز داریم.

برخی عنوان مراجع شبه‌قضایی را مناسب‌تر می‌دانند؛ هرچند اصطلاح مراجع شبه‌قضایی در قوانین ایران مورد استفاده قرار نگرفته است. یکی از دلایلی که این عنوان مناسب‌تر تلقی می‌شود، این است که این مراجع را دادگاه نمی‌دانند. این گروه برآن‌اند که هرچند مراجع شبه‌قضایی مانند دادگاه عمل می‌کنند و کار قضایی انجام می‌دهند، ولی از نظر ترمینولوژی و جایگاه حقوقی این مراجع دادگاه نیستند. چون اولاً «از نظر ترمینولوژی حقوقی اساساً اصطلاح دادگاه برای مراجع قضایی زیر مجموعه دادگستری (قوة قضائیه) به کار می‌رود. لذا در حقوق ایران به کارگیری اصطلاح دادگاه برای مراجع شبه‌قضایی درست نیست. دوم اینکه همه اشخاص تصمیم‌گیرنده در این مراجع، قاضی نیستند» (امامی و استوار سنگری، همان، ص ۱۰۳-۱۰۱). بر این دیدگاه نقدهایی وارد است از جمله اینکه با توجه به تعریف جعفری لنگرودی، این مراجع برای اینکه عنوان دادگاه را داشته باشند عنصر قاضی بودن را لازم ندارند. ایراد دیگری که بر این دیدگاه وارد شده، این است که این نظر مراجع شبه‌قضایی را زیرمجموعه قوة مجریه دانسته است (امامی و استوار سنگری، همان، ص ۱۰۳). در صورتی که در قوة قضائیه (شورای عالی ثبت) و در قوة مقننه (هیئت مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور) از نوع چنین مراجعی هستند.

عنوان «مراجع اختصاصی دادرسی اداری» در نظام حقوقی لبنان را می‌توان از دو منظر

شورای دولتی و قوانین مرتبط به این مراجع مورد توجه قرار داد. قانون شورای دولتی در دو ماده ۱۱۴ و ۱۱۷ عبارت «هیئت‌های اداری با وصف قضایی» را به کار برده<sup>۱</sup> و رسیدگی به آرای آن‌ها را در صلاحیت شورای دولتی دانسته است. بنابراین مطابق قانون شورای دولتی، مراجع اختصاصی دادرسی اداری همه تحت یک عنوان مورد خطاب قرار گرفته‌اند؛ امری که در قانون دیوان عدالت اداری ایران مورد توجه قرار نگرفته است. اما با نگاهی به قوانین حاکم بر دستگاه‌های اداری لبنان می‌بینیم که مانند نظام حقوقی ایران با تشتمت عنوان برای این مراجع روبرو هستیم؛ مانند شورای داورى کار<sup>۲</sup>، کمیسیون‌های مالکیت<sup>۳</sup>، و هیئت عالی بانک<sup>۴</sup>. با توجه به ماده یک قانون شورای دولتی و تأسیس دادگاه‌های اداری می‌توان گفت اگرچه عنوان‌های مختلفی به هیئت‌های اداری با وصف قضایی در قوانین دستگاه‌های اداری لبنان داده شده است، اما همه آن‌ها مطابق قانون شورای دولتی یک عنوان دارند، امری که پیشنهاد می‌شود در قانون دیوان عدالت اداری ایران نیز مورد توجه قرار گیرد.

با توجه به مطالب گفته‌شده، عنوانی که به نظر می‌رسد برای این مراجع مناسب‌تر باشد، «مراجع اختصاصی دادرسی اداری» است که هم بر اداری بودن این مراجع تأکید دارد و هم بر دادرسی و ترافی بودن آن‌ها، و از سوی دیگر از دادگاه در معنای قضایی و وابسته به قوه قضائیه متمایز می‌شوند. به بیان دیگر، مراجع اختصاصی دادرسی اداری به‌عنوان مراجعی شناخته می‌شوند که در درون دستگاه‌های اداری و برای رسیدگی به دعاوی و شکایت اشخاص و کارکنان در چارچوب قوانین و مقررات آن دستگاه تشکیل می‌شوند و سعی در حل و فصل اختلافات ایجادشده دارند.

۱. الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية

۲. مجلس العمل التحکیمی

۳. لجان الاستملاک

۴. الهيئة المصرفية العليا (قانون النقد و التسليف الصادر بالمرسوم رقم ۱۳۵۱۳ فی ۱۹۶۳/۸/۱) شورای دولتی در رأی شماره ۳۰۲ مورخ ۱۹۸۵م در پاسخ به اعتراض شاکی که صلاحیت شورا در رسیدگی به پرونده را نفی نمود، بیان داشته است: شاکی با استناد به ماده ۱۳ قانون نقد و تسليف که دادگاه‌های بیروت صلاحیت رسیدگی به همه اختلافات بین بانک و دیگری دارند و دلیل دیگر بر عدم صلاحیت شورا، قضایی بودن رأی صادره است. شورا در پاسخ به اعتراض شاکی چنین پاسخ داده است: مقصود از دادخواهی ماده ۱۳ این است که منازعات منتج از فعالیت بانک، عملیاتی تجاری و بانکی است که مطابق قواعد تجاری و بانکی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. رأی صادره از طرف هیئت عالی بانکی در چارچوب صلاحیت نظارتی بانک مرکزی صورت گرفته است و این موضوع از عملیات تجاری و بانکی خارج شده، در نتیجه از شمول ماده ۱۳ خارج می‌شود. اما در مورد قضایی بودن رأی باید گفت این رأی صرفاً اداری بوده، مجازاتی را تکلیف نکرده است (آرای صادره از شورای دولتی لبنان از سایت مرکز پژوهش‌های دانشگاه لبنان گرفته شده است. الجامعه اللبناني، مرکز الابحاث و الدراسات فی المعلومات القانونیه

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/AdvancedRulingSearch.aspx>

### ماهیت ترافیعی مراجع اختصاصی دادرسی اداری

یکی از عناصر سازنده مراجع اختصاصی دادرسی اداری که آن را از دیگر مراجع موجود در دستگاه‌های اداری متمایز می‌کند صلاحیت ترافیعی این مراجع است. «صلاحیت ترافیعی، اختیار، توانایی و الزامی است که مراجع اداری یا قضایی به موجب قانون برای رسیدگی به دعوای معین پیدا می‌کند تا در برابر مفاد قوانین به تظلمات و شکایات رسیدگی و نسبت به حل و فصل اختلافات و احقاق حقوق تضییع شده اقدام نماید. لازمه چنین صلاحیتی وجود اختلاف در حق، میان حداقل دو طرف دعوی است» (هداوند و مسلم آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۳۹). بنابراین برای اینکه مراجع موجود در دستگاه‌های اداری مشمول بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان قرار گیرند باید این صلاحیت را داشته باشند. اهمیت این موضوع از آن نظر است که در دستگاه‌های اداری مراجع دیگری وجود دارد که در زمینه‌های مختلف چون مشورت، دادن پیشنهاد، تصویب مصوبه، نظارت و غیره فعالیت دارند و حتی گاهی عنوان رأی به تصمیمات آن‌ها داده می‌شود. این مراجع غیرترافیعی همچنین تشکیلات و ساختاری مشابه، چه از نظر اعضا و چگونگی عزل و نصب آن‌ها با مراجع ترافیعی، دارند.

اهمیت صلاحیت ترافیعی یا غیرترافیعی این مراجع از نظر تشخیص اینکه مشمول بند ۲ ماده ۱۰ هستند یا بند اول (الف) ماده ۱۰ و نیز ماده ۱۲ است. در صورتی که مراجع موجود در دستگاه اداری صلاحیت ترافیعی نداشته باشند، مشمول بند اول ماده ۱۰ یا ماده ۱۲ هستند. از جمله مراجع غیرترافیعی، کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، هیئت ماده ۱۴۷ اصلاحی قانون ثبت ۱۳۶۵ ش، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، شورای عالی مالیاتی و شورای معادن‌اند.

در خصوص مراجع غیرترافیعی و ترافیعی در لبنان، اعتراض به تصمیمات مراجع غیرترافیعی مشمول دعوای ابطال است. در دعوای ابطال که می‌توان آن‌ها را دعوای تجاوز از صلاحیت نیز نامید، مصوبات مرجع صادرکننده یا شخصی است یا نوعی که شورا به صورت استینافی (عبدالوهاب، همان، ص ۳۴۷) به آن‌ها رسیدگی می‌کند و تصمیم صادره را از نظر اصل حاکمیت قانون مورد رسیدگی قرار می‌دهد و در صورت غیرقانونی بودن، آن را ابطال می‌کند؛ مانند تصمیمات شورای شهرداری. شورای دولتی در رأی شماره ۹ مورخ ۱۹۲۵ م در اعتراض به رأی شورای اداره، صلاحیت خود را نسبت به رأی این شوراها به صورت استینافی مورد پذیرش قرار داد. مراجعی ترافیعی که قانون شورا از آن‌ها با عنوان هیئت‌های اداری با وصف قضایی یاد می‌کند به دو صورت تمییزی و استینافی رسیدگی می‌کنند.

## صلاحیت دیوان عدالت اداری و شورای دولتی نسبت به آرای مراجع

### اختصاصی دادرسی اداری

صلاحیت دیوان عدالت اداری در دو بخش کلی قابل بررسی است: شعب دیوان و هیئت عمومی دیوان که هر کدام مطابق قانون دیوان دارای صلاحیت‌های خاص خود می‌باشند. با توجه به مواد ۱۰ و ۱۲ این قانون، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی دادرسی اداری را دارند و هیئت عمومی صلاحیت ورود به آرای این مراجع را ندارد.

شعب دیوان در رسیدگی به شکایت‌ها و اعتراض‌ها نسبت به آرا و تصمیمات مراجع یادشده صلاحیت عام دارند؛ مگر اینکه مطابق قانون مستثنی شده باشند یا اینکه نص قانونی خاصی نسبت به رسیدگی به این مراجع وجود داشته باشد. در این مورد می‌توان به رأی شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳ آبان ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان اشاره کرد.<sup>۱</sup> در این رأی، دیوان مطلق مراجع اختصاصی دادرسی اداری را مشمول نظارت خود دانسته و صلاحیت دیوان را عام تلقی کرده است.

صلاحیت شورای دولتی لبنان را می‌توان در دو سطح مورد توجه قرار داد؛ صلاحیت مشورتی و صلاحیت قضایی. شورا صلاحیت مشورتی را در دو زمینه به کار می‌گیرد: الف) مشارکت در تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی و ارائه پیشنهادها و اصلاحی خود به وزرا (ماده ۵۶ قانون شورای دولتی). ب) اظهار نظر مشورتی در خصوص آئین‌نامه‌های قانونی و آئین‌نامه‌های اجرایی و دیگر موضوعاتی که قوانین و مقررات، مشورت در مورد آنها را لازم دانسته‌اند. همچنین شورا می‌تواند در مورد لوایح معاهدات بین‌المللی و یا هر موضوعی که هیئت وزیران درخواست مشورت کند، اظهار نظر مشورتی نماید (ماده ۵۷). شورای دولتی صلاحیت قضایی را نیز در سه زمینه کلی به کار می‌گیرد: الف) صلاحیت رسیدگی به آرا و تصمیمات هیئت‌های اداری با وصف قضایی (ماده ۶۰ و ۱۱۴)؛ ب) صلاحیت رسیدگی به آرای دادگاه‌های اداری (ماده ۶۰)؛ ج) دیگر صلاحیت‌های شورا که در ماده ۶۵ قانون شورا ذکر شده است از جمله صلاحیت تفسیر و ارزیابی درستی اعمال اداری، و رسیدگی به درخواست‌های ابطال مقررات صادره از وزیران.

بنابراین شورا مطابق ماده ۶۰ قانون شورای دولتی، دادگاه استینافی نسبت به آرای دادگاه‌های اداری است، اما در مورد هیئت‌های اداری با وصف قضایی (مراجع اختصاصی دادرسی اداری) باید گفت شورای دولتی مطابق مواد ۱۱۴ و ۱۱۷ نسبت به آرای این مراجع صلاحیت تمییزی و استینافی دارد. صلاحیت شورا نسبت به این هیئت‌ها عام است و نسبت به

۱. «حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۱ مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنهاست مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنی شده باشد».



همه هیئت‌های اداری با وصف قضایی اعمال می‌شود. در این زمینه می‌توان به رأی شماره ۲۰۵ مورخ ۲۰۰۱م اشاره کرد. هیئت عالی مجازات کارکنان برابر ماده ۱۳ قانون شماره ۶۴/۵۴ مصوب ۱۹۶۵م به تخلفات کارکنان ادارات عمومی، شهرداری‌ها، مؤسسات عمومی، سازمان‌های مستقل وابسته به دولت و شهرداری‌ها رسیدگی می‌کند. مطابق همین ماده نمی‌توان به رأی هیئت مزبور اعتراض کرد، اما شورا در رأی شماره ۱/۲۰۵/۲۰۰۱ با استناد به ماده ۶۴ قانون شورا، نقض رأی هیئت را در صلاحیت شورا دانسته و بیان نموده است که این ماده نظارت شورا بر همه مجازات‌های تأدیبی را مورد پذیرش قرار داده است. اما دولت نسبت به رأی شورا معترض بود، بنابراین از رأی شورا تقاضای اعاده دادرسی نمود. «رأی شورای عالی مجازات پیش از اصلاح ماده ۶۴ قانون شورا بوده و با استناد به ماده ۱۳ قانون ۶۵/۵۴ که اعتراض به آرای شورای عالی مجازات را نپذیرفته بود، صادر شده است. بنابراین اثر این اصلاحیه به قبل از اصلاح بر نمی‌گردد». شورای دولتی در رأی شماره ۱/۷۱/۲۰۰۱ با استناد به ماده ۱۱۷ قانون شورای دولتی و رأی شماره ۵ مورخ ۲۷/۶/۲۰۰۰ شورای قانون اساسی (<http://www.cc.gov.lb/node/2582>) درخواست اعاده دادرسی را نپذیرفت. در ماده ۱۱۷ اعتراض به آرای هیئت‌های اداری با وصف قضایی دمرحله‌ای را به صورت تمیزی مورد پذیرش قرار داده است، اما استناد شورا به رأی شورای قانون اساسی<sup>۲</sup> نیز قابل ذکر است. شورای قانون اساسی در رأی صادره، در اعتراض به بند ۲ ماده ۶۴ قانون شورای دولتی اصلاحیه سال ۲۰۰۰م چنین اظهار نظر کرده است: «بند دوم ماده ۶۴ که آرای تأدیبی شورای عالی قضایی را قطعی دانسته و اعتراض به آن‌ها را نپذیرفته، مخالف قانون اساسی است». برای روشن‌تر شدن رأی شورای قانون اساسی به یکی از دلایل معترضان به بند ۲ ماده ۶۴ اشاره می‌کنیم. «حق دادخواهی از حقوق شناخته‌شده در قانون اساسی است که نسبت به قضات نیز باید اعمال شود و یکی از ضمانت‌های اصل ۲۰ قانون اساسی است. بنابراین هنگامی که شورای عالی قضایی به‌عنوان یک شورای تأدیبی انجام وظیفه می‌کند بر اساس مصوبه شماره ۸۳/۱۵۰ یک هیئت

۱. قرار رقم. آرای صادره از شورای دولتی لبنان از سایت مرکز پژوهش‌های دانشگاه لبنان گرفته شده است.

الجامعه اللبنانی، مرکز الابحاث و الدراسات فی المعلومات القانونیه

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/AdvancedRulingSearch.aspx>

۲. شورای قانون اساسی لبنان دادرسی اساسی است که نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی را برعهده دارد، آرای صادره از این شورا مطابق قانون تشکیل شورای قانون اساسی نهایی و حکم امر مختومه دارند و برای همه قوای عمومی الزامی است. منظور از قوای عمومی قوای سه‌گانه مقننه، مجریه، قضائیه (قضاوت اداری، عادی، سیاسی، مذهبی و...) است (الجمهورية اللبنانية المجلس الدستوري الكتاب السنوي ۲۰۱۲ المجلد ۶ منشورات مجلس الدستوري - «قوة القضاة المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري و اثرها على قرارات مجلس شوري الدولة قرار مجلسي القضاة رقم ۶۷۲» طارق مجذوب - ۹۰).

اداری با وصف قضایی محسوب می‌شود که می‌توان به آرای آن اعتراض نمود...». بنابراین نسبت به آرای هیئت‌های با وصف قضایی به صورت تمییزی یا استینافی در شورای دولتی می‌توان دادخواهی کرد و اگر قوانین مرتبط به هیئت‌های اداری با وصف قضایی، اعتراض به آرای این هیئت‌ها را منع کرده باشند، با توجه به الزام‌آور بودن رأی شورای قانون اساسی می‌توان نسبت به این آرا در شورای دولتی دادخواهی نمود (مرقص و نجم شکرالله، ۲۰۱۴، ص ۱۲۵).

### رسیدگی شکلی و ماهوی نسبت به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری

شعب دیوان مطابق قسمت پایانی بند ۲ ماده ۱۰، آرای این مراجع را از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها بررسی می‌کنند. مسئله قابل طرح این است که رسیدگی یادشده صرفاً شکلی است، یا رسیدگی ماهوی را هم دربر می‌گیرد؟ برای بررسی دقیق این موضوع باید ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری را نیز در نظر بگیریم. برابر این ماده «...در صورتی که از رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه یادشده... مستند به قانون و قوانین مربوط... مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌کند». بنابراین با توجه به این دو ماده، رسیدگی شعب نسبت به آرای مراجع یادشده توأمان به صورت شکلی و ماهوی صورت می‌گیرد. در مورد رسیدگی ماهوی در شعب دیوان می‌توان به دادنامه شماره ۵۳۷ مورخ ۱۰ تیر ۱۳۷۸ شعبه سیزدهم اشاره کرد<sup>۱</sup>. در این رأی شعبه دیوان به صراحت از مرزهای بررسی نقض قوانین و مقررات فراتر رفته و به عادلانه و مناسب بودن رأی هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری پرداخته است. به نظر می‌رسد آنچه در عمل از رسیدگی شکلی در رویه قضایی دیوان مراد شده این معنا است که قاضی دیوان رأی مخالف با قانون را نقض می‌کند و به شعبه هم‌عرض مرجع اختصاصی دادرسی اداری ارجاع می‌دهد و خودش مبادرت به اصدار رأی نمی‌کند. به بیان دیگر آنچه در رویه قضایی از رسیدگی شکلی مد نظر است، صرفاً همین برداشت است؛ به همین دلیل در مقام نظارت بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری قضات، علاوه بر مسائل حکمی، وارد مسائل موضوعی نیز می‌شوند و در بسیاری از موارد ماهیت رأی را نیز بررسی می‌کنند. همچنین می‌توان به رأی شماره ۸۱۱ مورخ ۲۰ آذر ۱۳۹۶ اشاره کرد. در این رأی هیئت عمومی به استناد ماده ۶۳ قانون دیوان

۱. «... نظر به اینکه در دادنامه صادره از شعبه ۱۰۸ دادگاه عمومی جزایی اراک در خصوص اتهام شاکی مستند به ماده ۱۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری منع تعقیب صادر و اعلام شده است... لذا رأی صادرشده از هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری شعبه سوم کارکنان وزارت امور اقتصادی و دارایی در مورد شاکی مبنی بر بازخرید خدمت... به‌عنوان مجازات اداری مناسب و عادلانه به نظر نمی‌رسد...» که رأی صادره نقض می‌شود.

عدالت اداری، رأی شعبه ۴۰ را که پس از نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اقدام به صدور رأی ماهوی نموده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص داده است. شورای دولتی لبنان در رسیدگی به آرای هیئت‌های اداری با وصف قضایی هم به صورت شکلی و هم به صورت ماهوی وارد رسیدگی می‌شود. البته باید بین دو نوع رسیدگی شورای دولتی قائل به تفکیک شد. به این صورت که مطابق ماده ۱۱۴ می‌توان از آرای هیئت‌های اداری با وصف قضایی یک مرحله‌ای در شورا با ارائه دادخواست استیناف (رسیدگی شکلی و ماهوی توأمان) شکایت نمود و شورا به این دادخواست مطابق قوانین و مقررات هیئت مربوطه وارد رسیدگی می‌شود. شورا با توجه به قوانین و مقررات مربوطه و اوضاع و احوال مرتبط به دعوی، پرونده را مورد بررسی دوباره قرار می‌دهد (ماده ۱۱۵). رأی شماره ۱۹۸۳/۴۵۹ شورای دولتی در خصوص رأی صادره از کمیسیون حل اختلافات بین دولت و اداره مدارس خصوصی مجانی که مطابق قانون نظام‌نامه مدارس خصوصی به حل و فصل اختلافات بین دولت و مدارس خصوصی در مورد کمک‌های مالی دولت می‌پردازد، قابل توجه است. شورای دولتی در رأی صادره بیان می‌دارد: «شورا صلاحیت ارزیابی مجازات اعمال شده از طرف کمیسیون را دارد». رأی شماره ۱۹۸۰/۶۱۲ در اعتراض به رأی کمیسیون اعتراضات به عوارض و هزینه‌های اضافی شهرداری در بیروت نیز قابل ذکر است. در این رأی به دلیل تخلف کمیسیون از دو ماده ۱۴۲ و ۱۴۳ آئین‌نامه قانونی ۱۹۶۷م و همچنین نادرست و غیرقانونی بودن رأی، شورا چنین استینافی را پذیرفت و رأی کمیسیون را فسخ کرد.

نوع دیگر رسیدگی شعب شورا نسبت به آرای هیئت‌های یادشده، رسیدگی تمییزی است. در رسیدگی تمییزی شعب شورا تنها نسبت به قانونی بودن رأی هیئت‌های یادشده وارد رسیدگی می‌شوند. بنابراین در اینجا تنها از نظر شکلی رأی بررسی می‌شود. مواد ۱۱۷ و ۱۱۸ قانون شورای دولتی به این نوع رسیدگی شعب شورای دولتی اشاره می‌کنند. برابر ماده ۱۱۷ در خصوص آرای صادره از هیئت‌های با وصف قضایی که به صورت دومرحله‌ای صادر می‌شوند، شورای دولتی به صورت تمییزی یعنی تنها از نظر رعایت قوانین و مقررات رسیدگی می‌کند. برای نمونه، شورای دولتی در رأی شماره ۱۹۵۹/۲۰۴ با استناد به ماده ۱۰ آئین‌نامه قانونی شماره ۱۶، شکایت شاکی در خصوص چگونگی ارزیابی شورای عالی قضایی را بدون ورود به ماهیت موضوع، خارج از نظارت شورای دولتی تلقی نمود.

## آرا و تصمیم‌های قطعی و غیرقطعی

آرا از نظر شکلی بر دو دسته تقسیم می‌شوند؛ قطعی و غیرقطعی. آرای قطعی آرای هستند که قابل تجدیدنظرخواهی پژوهشی نزد مراجع بالاتر نیستند و آرای غیرقطعی آرای هستند که در

مدت زمان مشخصی پس از صدور رأی در مراجع تعیین شده در قوانین و مقررات قابل اعتراض هستند. «قطعیت در اینجا به معنای آن است که تصمیم (آرا) اداری مذکور در چارچوب سازمان اداری وضع‌کننده دیگر قابل تجدیدنظر نبوده و بدون نیاز به سایر تشریفات می‌توان آن را اجرا نمود. از طرفی دیگر قطعی بودن تصمیم اداری نافی صلاحیت مراجع قضایی نبوده و به هیچ وجه مانع از آن نیست که بتوان از قانونیت آن‌ها در نزد قاضی اداری شکایت نمود» (واعظی، ۱۳۸۸، ص ۱۳۱). مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، تنها نسبت به آرای قطعی مراجع یادشده می‌توان در شعب دیوان اعتراض و شکایت نمود و آرای غیرقطعی قابلیت اعتراض در شعب دیوان را ندارند<sup>۱</sup>. همچنین به این دادنامه‌ها می‌توان اشاره کرد: دادنامه شماره ۱۱۶ مورخ ۲۷ فروردین ۱۳۸۱ شعبه دهم آرای غیرقطعی را قابل رسیدگی در دیوان ندانسته است؛ دادنامه شماره ۴۷۹ مورخ ۲ مرداد ۱۳۶۳ (نجات‌خواه، ۱۳۹۰، ص ۹۸) و دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۰۱۴۰ شعبه هشتم دیوان... رسیدگی به آرای غیرقطعی و ابلاغیه‌ها و اختاریه‌های صادره از سوی مراجع یادشده را در صلاحیت دیوان نمی‌داند (مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۲، ص ۱۰۵).

رسیدگی در مراجع یادشده معمولاً به صورت دومرحله‌ای صورت می‌گیرد و در مرحله اول مطابق قوانین و مقررات مربوط به هرکدام از این مراجع مدت زمان مشخصی برای اعتراض در مرجع اداری بالاتر تعیین شده است که در این مدت، آرا غیرقطعی تلقی می‌شوند. غیرقطعی بودن این آرا به این معناست که نمی‌توان نسبت به این آرا در دیوان اعتراض نمود. اما نکته قابل طرح این است که در صورتی که محکوم‌علیه در مدت زمان مشخص در این مرحله به رأی اعتراض نکند و رأی صادره قطعی شود، آیا می‌توان از بند ۲ ماده ۱۰ که آرای قطعی را قابل رسیدگی در دیوان دانسته است استفاده کرد؟ شعبه هفتم در دادنامه شماره ۶۹۲ مورخ ۳ اسفند ۱۳۷۰ رأی صادره از هیئت بدوی را که به علت عدم اعتراض شاکی قطعیت یافته بود در مدت زمان یک ماه پس از ابلاغ، قابل اعتراض در دیوان دانسته است. این نظر مورد تأیید هیئت عمومی دیوان به دادنامه شماره ۷۱/۱۷۴ مورخ ۱۶ آبان ۱۳۷۱ قرار گرفته است.

در قانون شورای دولتی لبنان به قطعی و غیرقطعی بودن آرای هیئت‌های اداری با وصف قضایی اشاره نشده و تنها مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ حکم را ملاک قرار داده است. بنابراین دو

۱. دادنامه شماره ۱۶۵۹ شعبه اول دیوان مورخ ۳ تیر ۱۳۸۵ قابل توجه است: «... مستنداً به بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان شکایات از آرا و تصمیم‌های قطعی هیئت‌های اداری قابل رسیدگی در دیوان است، در واقع شاکی در ما نحن فیه از رأی غیرقطعی سازمان طرف شکایت در دیوان عدالت اداری شکایت کرده است. بنابراین شکایت وی با شرایط و کیفیات موصوف قبل از رسیدگی و صدور رأی در هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات آزمون‌ها، قابلیت طرح و رسیدگی در دیوان را ندارد».

ماه را باید نسبت به آرای قطعی در نظر گرفت و اینکه بعد از این مدت رأی قطعی تلقی می‌شود و امکان اعتراض به آن وجود ندارد. مطابق قانون شورای دولتی می‌توان بعد از صدور رأی یا تصمیم مقام اداری به همان مقام اداری یا مقام بالاتر مراجعه نمود و برای حل اختلاف گفتگو کرد که در این صورت مدت مراجعه به شورا در صورتی که تأیید تصمیم قبلی نباشد از تاریخ تصمیم مقام اداری در خصوص رأی یا تصمیم مورد اعتراض شروع می‌شود و اگر تأیید رأی یا تصمیم پیشین باشد مدت مراجعه تغییری نخواهد کرد. همچنین مطابق رأی شماره ۱۲۰۳ مورخ ۱۹۶۲م در صورتی که شاکی در اعتراض به رأی یا تصمیم مقام اداری به مرجع غیر صالح مراجعه کند، بعد از رد شکایت از طرف آن مرجع دو ماه فرصت دارد تا به شورا مراجعه نماید. در خصوص رأی غیرنهایی رویه شورا بر عدم پذیرش چنین اعتراضی به دلیل نقص شکلی بوده است. شورای دولتی در رأی شماره ۱۹۹۶/۵۱۴ شکایت شاکی را به دلیل غیرنهایی بودن رأی دیوان محاسبات رد نمود.

همان‌طور که اشاره شد، مراحل دادرسی اداری معمولاً دو مرحله‌ای است (مرحله بدوی و تجدیدنظر). اما در کنار این دو مرجع، در بعضی از دستگاه‌های اداری مرحله سوم برای رسیدگی در نظر گرفته شده است که این مرجع وظایف متعددی از جمله نظارت، تصویب مصوبات و صدور رأی را برعهده دارد. آرای صادره از این مرجع قطعیت دارد، بنابراین مشمول نظارت قضایی شعب دیوان و بند ۲ ماده ۱۰ می‌شود. از جمله این مراجع، شورای عالی ثبت، هیئت عالی گزینش، و شورای عالی مالیاتی هستند. آرای چندی از دیوان در این زمینه صادر شده است. دادنامه ۱۰۰۴ مورخ ۱۵ شهریور ۱۳۷۲ شعبه چهاردهم دیوان در مورد پذیرش اعتراض به رأی شورای عالی ثبت قابل توجه است. این رأی پس از اعلام تعارض با رأی شعبه پانزدهم دیوان در هیئت عمومی مطرح شده (دادنامه ۴۷۵) که هیئت عمومی این شورا را در ردیف دادگاه‌های اداری قرار داده است.

### اعتراض به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری

از جمله مواردی که همواره محل اختلاف بین حقوق‌دانان در خصوص دیوان عدالت اداری بوده، حدود صلاحیت دیوان در مورد شاکی است. عده‌ای بر این باورند که دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی (عمومی و خصوصی) را دارد و در مقابل عده‌ای صلاحیت دیوان در مورد شاکی را صرفاً اشخاص خصوصی (حقیقی و حقوقی) می‌دانند. اما راه سومی را نیز می‌توان در نظر گرفت و در مورد صلاحیت دیوان در خصوص شاکی قائل به تفکیک شد. برابر اصل ۱۷۰ و ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری شاکی در دیوان می‌تواند

اشخاص خصوصی و عمومی باشد و منعی برای اعتراض از سوی نهادهای دولتی وجود ندارد. اختلاف اصلی درباره صلاحیت شعب دیوان است. در این زمینه با توجه به ماده ۱۰ و سه وظیفه‌ای که برای شعب در نظر گرفته شده است، می‌توانیم قائل به تفکیک شویم. برای این تفکیک می‌توان از «عنصر ماهیت» (امامی و استوارسنگری، همان، ص ۱۵۹) استفاده کرد. بندهای ۱ و ۳ را با توجه به خصلت کاملاً اداری آن‌ها و اینکه تصمیمات و اقدامات به صورت یک‌جانبه و بدون دخالت دیگر اشخاص و بر پایه اقتدار عمومی اتخاذ می‌شوند، می‌توان در یک ردیف قرار داد. اما در مورد بند ۲ باید گفت که ویژگی این بند ماهیت قضایی آن است و اینکه این مراجع در مقام حل و فصل اختلاف بین دو طرف دعوی به صدور رأی می‌پردازند و صلاحیت ترافعی این مراجع باعث می‌شود که جایگاهی متمایز از تصمیمات و اقدامات غیرترافعی دیگر مقامات و مراجع داشته باشند. در نتیجه برای برقراری یک نظم حقوقی مناسب بهتر است که در خصوص اعتراض به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری متفاوت از بندهای ۱ و ۳ برخورد کنیم و مراجع دولتی توانایی اعتراض در شعب دیوان را داشته باشند. باین حال در آرای بسیاری که هیئت عمومی و شعب دیوان صادر نموده‌اند واحدهای دولتی از مراجعه به دیوان منع شده‌اند.

مهم‌ترین رأی در این زمینه، رأی وحدت رویه هیئت عمومی ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۱۰ مهر ۱۳۶۸ است. در این رأی دو استدلال برای عدم پذیرش شکایت واحد دولتی (در اینجا سازمان آموزش فنی حرفه‌ای وابسته به وزارت کار) در مقام شاکی و معترض در دیوان ارائه شده است: ۱- دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران دولتی تأسیس شده است. ۲- مردم را از نظر لغوی و عرفی در معنای اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در نظر گرفته است. بنابراین هیئت عمومی تنها اشخاص خصوصی را در مقام شاکی در شعب دیوان پذیرفته است. در این رأی بین تصمیمات و اقدامات غیرقضایی و تصمیمات با ماهیت قضایی مراجع اختصاصی دادرسی اداری تفاوتی قائل نشده و هر دو در یک سطح قرار گرفته‌اند. این رأی منشأ صدور آرای متعددی در خصوص نوع شاکی در اعتراض به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری که مشمول بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان باشند، شده است.

در این قضیه شعب دیوان، هیئت عمومی دیوان<sup>۱</sup>، هیئت عمومی دیوان عالی کشور<sup>۲</sup>، شعب

۱. دادنامه شماره ۸۰/۱۲ مورخ ۲۶ فروردین ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام رفع تعارض، اعتراض کارخانه سیمان فارس به رأی هیئت حل اختلاف کار و امور اجتماعی را به دلیل دولتی بودن قابل رسیدگی در شعب دیوان ندانست (شعبه پانزدهم اعتراض کارخانه سیمان را پذیرفته بود).

۲. رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۲۲ خرداد ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور اشعار می‌دارد: «...»

دیوان عالی کشور<sup>۱</sup> و اداره حقوقی قوه قضائیه ورود داشتند و در مورد نوع شاکی نظر داده‌اند. هیئت عمومی دیوان عالی کشور و شعب این دیوان در آرای خود مرجع رسیدگی به شکایات و اعتراض‌های واحدهای دولتی علیه آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری را دادگستری دانسته‌اند. استدلال این دو مرجع بر دو پایه استوار است؛ اول اینکه شکایت دستگاه‌های دولتی علیه دولت مطابق اصل ۱۷۳ و ماده ۱۰ (۱۳ سابق) قابلیت استماع ندارد و تنها اشخاص خصوصی می‌توانند در دیوان شکایت کنند. دوم اینکه از آنجا که دادگاه‌های دادگستری مرجع تظلم عمومی هستند و چون مرجع مشخصی در قوانین برای اعتراض واحدهای دولتی علیه آرای مراجع یادشده پیش‌بینی نشده است، بنابراین این واحدها می‌توانند در دادگاه‌های عمومی تظلم‌خواهی کنند. ایرادی که بر این دیدگاه وارد شده، این است که پذیرش این رویکرد باعث می‌شود که با تشمت آرا و پراکندگی رویه قضایی متفاوت در نظام حقوقی کشور در خصوص آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری مواجه شویم. به این صورت که واحد دولتی می‌تواند در دادگاه عمومی علیه رأی مراجع یادشده شکایت کند و دادگاه پس از بررسی پرونده، امکان دارد که به نفع واحد دولتی رأی صادر نماید که در این صورت مرجع اختصاصی دادرسی اداری موظف به اجرای رأی دادگاه است. حال اگر در فاصله کمی از صدور این رأی دعوی دیگری در همین مرجع اقامه شود و رأی علیه واحد دولتی صادر شود، ولی این بار واحد دولتی به رأی اعتراض نکند، مرجع پیش‌گفته با دو رأی متفاوت روبرو است و این خود با عدالت رویه‌ای و همچنین رویه قضایی واحد در تناقض است یا چنانچه واحد دولتی و شخص حقوق خصوصی هم‌زمان نسبت به رأی مراجع یادشده معترض باشند و دادگاه عمومی و شعبه دیوان دو رأی متفاوت صادر نمایند، این ابهام مطرح می‌شود که کدام رأی باید اجرا شود.

برابر نظریه اداره حقوقی قوه قضائیه به شماره ۶۷۵۰/۷ مورخ ۲۳ مهر ۱۳۸۱ واحدهای دولتی حق اعتراض به آرای مراجع یادشده را در دیوان عدالت اداری ندارند. از طرفی دادگاه‌های دادگستری هم صلاحیتی برای رسیدگی به این اعتراض‌ها ندارند؛ چراکه قانونی در این باره نداریم که دادگاه‌ها را صالح به رسیدگی بداند. در نتیجه از نظر اداره حقوقی پس از صدور رأی مراجع اختصاصی دادرسی اداری رأی قطعی و لازم‌الاجرا است؛ مگر اینکه اشخاص خصوصی نسبت به این رأی در دیوان اعتراض کنند.

سازمان‌های دولتی می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از

حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آن‌ها به مراجع دادگستری مراجعه نمایند...».

۱. رأی شعبه سوم هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز قابل توجه است: «اعتراض اداره کل پست اصفهان به رأی هیئت حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی لنجان به دلیل دولتی بودن اداره پست قابل طرح در دیوان نیست (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱، ص ۳۱).

شورای دولتی روندی متفاوت با دیوان عدالت اداری دارد و می‌توان گفت تکلیف خواهان را بدون هیچ ابهامی مشخص کرده است. دولت، مؤسسات عمومی، شهرداری‌ها و اشخاص خصوصی می‌توانند به شورا مراجعه کنند. در خصوص اعتراض به دعاوی الغای<sup>۱</sup> (ابطال) ماده ۱۰۶ بدون اینکه نامی از دولتی یا خصوصی بودن مدعی ببرد اعتراض را به صورت کلی به کار برده است بنابراین مطابق این ماده محدودیتی برای خواهان دولتی وجود ندارد، ولی باید این شرایط را داشته باشد: داشتن نفع شخصی، مستقیم و قانونی نسبت به تصمیم مورد اعتراض. در این خصوص، رأی شماره ۱۱۱۵ مورخ ۱۹۲۷م قابل توجه است. در این پرونده، دولت لبنان به‌عنوان مدعی در اعتراض به انتخاب شاهین افندی به‌عنوان عضو شهرداری نزد شورای دولتی شکایت کرد که شورا ضمن پذیرش شکایت به قبول اعتراض دولت رأی داد. بنابراین در لبنان معترض به آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری محدود به اشخاص خصوصی نشده است (الجمهوریه اللبناني، المجلس الدستوري الكتاب السنوي ۲۰۱۳، المجلد ۷، ص ۱۵۵).

به بیان دیگر در خصوص هیئت‌های اداری با وصف قضایی مطابق قانون شورای دولتی و رویه این شورا و همچنین قوانین و مقررات مربوط به هیئت‌ها، خواهان می‌تواند هم اشخاص خصوصی باشد هم دولت و مؤسسات آن. مواد ۱۱۴ و ۱۱۷ قانون شورا بدون اینکه نامی از نوع خواهان ببرد صرفاً به پذیرش اعتراض نسبت به آرای این هیئت‌ها اشاره کرد که این خود نشانه پذیرش خواهان دولتی در شورای دولتی است. برای مثال می‌توان به اعتراض شهرداری انطیاس علیه تصمیم کمیسیون اعتراضات عوارض و درخواست فسخ رأی صادره به دلیل عدم رعایت قواعد و شروط شکلی تحقیقات اشاره کرد که شورای دولتی اعتراض شهرداری را پذیرفت و رأی صادره را نقض کرد (قرار رقم ۸۱۰ / ۱۹۸۱) یا اعتراض دولت لبنان به رأی کمیسیون حل اختلافات ناظر بر اختلافات بین وزارت آموزش ملی و مدارس خصوصی مجانی (قرار رقم ۷۰ تاریخ ۱۹۸۰). شورای دولتی با پذیرش صلاحیت خود نسبت به موضوع ورود کرده، رأی این کمیسیون را به دلیل عدم رعایت قواعد شکلی نقض نمود (قرار رقم ۷۰ تاریخ ۱۹۸۰).

## مراجع اختصاصی دادرسی اداری با ترکیب عضو قاضی

مراجع اختصاصی دادرسی اداری هرکدام ترکیب خاص خود را دارند و از شیوه واحدی تبعیت نمی‌کنند که این خود بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. یکی از موضوعاتی که در خصوص ترکیب

۱. دعاوی الغا دعاوی‌ای هستند که اشخاص (عمومی یا خصوصی) نسبت به تصمیم اداری قطعی به دلیل مخالفت با قانون در مرجع قضایی اداری مطرح می‌کنند (ابراهیم البدوی، ۲۰۱۵، ص ۷۶). در این دعاوی لازم نیست که شاکی صاحب حق باشد، بلکه کافی است که اثبات کند که تصمیم مخالف قانون است.



مراجع پیش گفته سبب شده تا دیوان عدالت اداری آرای متفاوتی صادر کند، حضور عضو قاضی در ترکیب این مراجع است. رویه دیوان به این صورت است که هنگامی که یک قاضی در رأس یک مرجع اختصاصی دادرسی اداری باشد و یا حق رأی به قاضی اختصاص داده شود، دیوان رأی را واجد اوصاف و اعتبار رأی مقام قضا دانسته و به این اعتبار رأی بر رد شکایت داده است. برای مثال، هیئت جایگزین کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع<sup>۱</sup> و هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات<sup>۲</sup> از زمره همین مراجع هستند. هرچند دیوان در آرای دیگر صرف حضور قاضی در رأس هیئت یا صدور رأی از سوی قاضی را دلیلی برای خروج هیئت از شمول صلاحیت دیوان ندانسته است<sup>۳</sup>، اما دیوان هنگامی که قاضی تنها یکی از اعضای مرجع اختصاصی دادرسی اداری باشد، اعتراض نسبت به آرای آن مرجع را می‌پذیرد<sup>۴</sup>.

قضاوت اداری در لبنان با توجه به ماده یک قانون شورای دولتی، متشکل از شورای دولتی و دادگاه‌های اداری است که با توجه به مواد ۱۱۴ و ۱۱۷ باید هیئت‌های اداری با وصف قضایی را به این قضاوت اداری اضافه نمود. قانون شورای دولتی نسبت به اعضای دادگاه‌های اداری تعیین تکلیف نموده است. مطابق ماده ۴ قانون یادشده، دادگاه‌های اداری از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می‌شوند که در انجام وظایف خود به صورت مستقل عمل می‌کنند و نقل و انتقال و انفصال آن‌ها جز به موجب قانون امکان‌پذیر نیست. رئیس دادگاه اداری از بین مستشاران درجه ۱۰ به بالا با پیشنهاد وزیر دادگستری و تأیید دفتر شورای دولتی انتخاب می‌شوند (ماده ۶). مستشاران نیز از بین این گروه‌ها انتخاب می‌شوند: ۱- قضات دادگستری درجه چهار به بالا و قضات دیوان محاسبات. ۲- کارمندان گروه اول که دارای مدرک لیسانس حقوق باشند. بنابراین در رأس همه دادگاه‌های اداری یک قاضی مستقل انجام وظیفه می‌کند و یک روند مشابه برای همه این دادگاه‌ها اجرا می‌شود و نسبت به آرای همه آن‌ها در شورا می‌توان اعتراض کرد.

۱. رأی شماره ۴ مورخ ۱۸ فروردین ۱۳۷۱ در خصوص هیئت جایگزین کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع بیان می‌دارد: «... مصرحات ماده واحده در باب اختصاص حق رأی به قاضی و اظهار نظر کارشناسی به سایر اعضای هیئت و حصر تجدیدنظر به رأی قاضی به موارد شرعی سه‌گانه مندرج در ماده ۲۸۴ آیین دادرسی کیفری... که رأی مورد بحث واجد اوصاف و خصوصیات و اعتبار رأی مقام قضا بوده...».
۲. همچنین در دادنامه شماره ۸۶/۱۷۰ مورخ ۲۰ خرداد ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان اعتراض نسبت به آرا هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر دیوان محاسبات را به دلیل عضویت حاکم شرع که در رأس این هیئت است، نپذیرفت و تصمیمات و آرای قطعی آن‌ها را از مصادیق آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری ندانست.
۳. برای مثال در رأی شماره ۲۷۹/۸۰ هیئت عمومی دیوان، شعب تعزیرات را در زمره مراجع اختصاصی اداری دانسته است؛ با اینکه شعب تعزیرات حکومتی گاهی تنها با حضور یک قاضی تشکیل می‌شوند و رأی صادر می‌کنند.
۴. رأی شماره ۷۷/۱۴ مورخ ۹ اردیبهشت ۱۳۷۴ هیئت عمومی دیوان که عضویت قاضی در شورای عالی ثبت، دلیلی بر خروج این شورا از دادگاه‌های اداری محسوب نمی‌شود.

اما در مورد هیئت‌های اداری با وصف قضایی باید به قوانین مربوطه مراجعه نمود تا بتوان در مورد ترکیب آن‌ها اظهار نظر کرد. هیئت تفتیش مرکزی متشکل از رئیس اداره تفتیش مرکزی، رئیس اداره پژوهش‌ها و قدیمی‌ترین بازرس کل از نظر رتبه است. در این هیئت هیچ مقام قضایی وجود ندارد. هیئت عالی بانکی: رئیس بانک لبنان به‌عنوان رئیس هیئت، یکی از معاونان رئیس بانک لبنان، مدیر کل وزارت مالیه، قاضی منتخب شورای عالی قضایی، عضو منصوب شده بنابر پیشنهاد جمعیت بانک‌ها در کمیسیون نظارت. در این هیئت قاضی منصوب شورای عالی قضایی عضو هیئت است. شورای داوری کار ماده ۷۷ قانون کار<sup>۱</sup> متشکل از قاضی درجه ۱۱ و بالاتر (به پیشنهاد وزیر دادگستری و تأیید شورای عالی قضایی)، نماینده کارفرما، نماینده کارگران، و نماینده دولت. در هیئت‌های یادشده و هیئت‌های دیگر اداری با وصف قضایی ترکیب یکسانی به کار گرفته نشده و تقریباً در بیشتر این هیئت‌ها قضات چه به‌عنوان رئیس و چه به‌عنوان عضو هیئت حضور دارند ولی از تمام این هیئت‌ها می‌توان در شورای دولتی شکایت کرد و حضور قاضی باعث نشده است تا آن هیئت از شمول نظارت شورا مستثنی شود. اما به مهم‌ترین هیئتی که می‌توان به‌عنوان نمونه خوبی برای عدم تأثیر حضور قاضی بر شمول یا عدم شمول نظارت شورا بر آن هیئت اشاره نمود، هیئت تأدیبی قضات به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های شورای عالی قضایی<sup>۲</sup> است که به امور مرتبط به تخلفات قضات و اعمال مجازات آن‌ها می‌پردازد.<sup>۳</sup> شورای دولتی در رأی شماره ۱۷ مورخ ۱۹۹۷ (مجدوب- ۲۰۱۴-المجلد ۸- ۲۲۳) با دادخواهی قاضی زاهی حداد به طرفیت دولت، وزارت دادگستری با قبول شکایت وارد ماهیت دعوا شده و استدلال کرده است که شورای دولتی مطابق ماده ۶۴ قانون شورای دولتی و قانون کارکنان که بر قضات نیز اعمال می‌شود صلاحیت رسیدگی به شکایت علیه شورای عالی قضایی (شورای تأدیبی قضات) را دارد و استدلال دولت در عدم صلاحیت شورای دولتی نسبت به آرای شورای عالی قضایی (شورای تأدیبی قضات) و غیرقابل تجدیدنظر بودن آرای این شورا را نپذیرفت و همچنین رأی صادره از این شورا را یک عمل اداری دانسته، در صلاحیت شورای دولتی قرار داد. استدلال دیگر شورا به اصل ۲۰ قانون اساسی بر می‌گردد که دادخواهی را حق هر شهروند لبنانی دانسته است. بنابراین شورای عالی قضایی (شورای تأدیبی قضات) به‌عنوان نهادی که تمام اعضای آن از قضات تشکیل می‌شود هنگامی که به اعمال مجازات انتظامی علیه

۱. (قانون‌العمل ۱۹۴۶/۹/۲۳).

۲. شورای عالی قضایی در لبنان بالاترین مرجع قضاوت عادی در لبنان است که متشکل از رئیس دادگاه تمییز، نایب‌العام در دادگاه تمییز، رئیس هیئت تفتیش قضایی، سه قاضی از رؤسای شعب دادگاه تمییز، دو قاضی از رؤسای دادگاه استیناف، یک قاضی از رؤسای شعب دادگاه درجه یک، یک قاضی کیفری از بین رؤسای دادگاه‌ها.

۳. ماده ۸۵ قانون القضاء العدلی اللبانی ۱۹۸۳

قضات می‌پردازد، یک هیئت اداری تلقی می‌شود. در نتیجه در لبنان حضور قضات هیچ تأثیری در روند رسیدگی و صلاحیت شورای دولتی ندارد.

### مراجع اختصاصی دادرسی اداری در بخش عمومی غیردولتی

قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۱ش در ماده ۱۱ از بین مؤسسات عمومی غیردولتی تنها از شهرداری‌ها و کمیسیون ماده ۱۰۰ نام برده است و البته نهادهای انقلابی را بدون محدودیت بیان می‌کند. تا پیش از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، تنها قانون محاسبات عمومی کشور در سال ۱۳۶۶ش در ماده ۵ به بیان تعریفی از این مؤسسات پرداخته بود و در حقوق اداری ایران شناخته شده نبودند. با توجه به اینکه تا سال ۱۳۷۳ش که قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب رسیده است، این‌گونه نهادها از سایر نهادها و مؤسسات دولتی تمییز داده نشده بودند. در خصوص صلاحیت دیوان نسبت به آن‌ها کمترین اشکال وجود داشت (نعیمی، ۱۳۸۸، ص ۲۳۰). شعب و هیئت عمومی دیوان در آرای متعددی صلاحیت خود را نسبت به سازمان تأمین اجتماعی و مراجع ترافیکی آن مورد پذیرش قرار داده بودند.<sup>۱</sup>

دیوان تنها واحدهای دولتی و مراجع اختصاصی آن را مشمول نظارت خود می‌داند و مراجع اختصاصی دادرسی اداری واحدهای عمومی غیردولتی را مشمول نظارت خود نمی‌شمرد؛ امری که در مورد سازمان تأمین اجتماعی هم می‌توان مشاهده نمود که دیوان سازمان تأمین اجتماعی را یک واحد دولتی می‌دانست و در نتیجه آرای مراجع ترافیکی آن را هم مشمول نظارت دیوان تلقی می‌کرد و همان‌طور که بیان شد تا پیش از تصویب قانون محاسبات عمومی تمایزی بین واحدهای دولتی و غیردولتی وجود نداشت؛ در نتیجه اگر دیوان تشخیص می‌داد که واحدی غیردولتی است، مراجع ترافیکی آن را مشمول نظارت خود نمی‌دانست. رأی شعبه هفتم به شماره دادنامه ۱۰۹۶-۱۰۶۸/۲۷ که جمعیت هلال احمر را تا پیش از سال ۱۳۶۷ش غیردولتی دانسته و بر همین اساس شکایت شاکی را رد نموده بود بر همین اساس صادر شده است.<sup>۲</sup>

۱. شعبه چهارم در رسیدگی به شکایت‌هایی که علیه کمیسیون پزشکی سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته بود در دادنامه‌های ۱۱۳۱ مورخ ۳ اسفند ۱۳۶۷ و ۵۴۲ مورخ ۲۵ شهریور ۱۳۶۸ صلاحیت خود را نسبت به این کمیسیون‌ها مورد پذیرش قرار داده بود و هیئت عمومی نیز در دادنامه شماره ۶۹/۸۵ مورخ ۲۹ خرداد ۱۳۶۹ آرای این شعبه را از جهت پذیرش شکایت تأیید نمود.

۲. جمعیت هلال احمر مطابق ماده ۱ اساسنامه‌اش (مصوب سال ۶۷) مؤسسه خیریه، غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است که به کلیه تعهدات و... مقررات اتحادیه جمعیت‌های صلیب سرخ... پایبند است. در این زمینه آرای از شعب دیوان صادره شده است که در خصوص صلاحیت دیوان نسبت به آرای مراجع اختصاصی

پس از تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، این مؤسسات به‌جز سازمان تأمین اجتماعی، کمیته ملی المپیک و شهرداری‌ها، همان نهادهای انقلابی بودند. بنابراین دیوان نسبت به موارد مشابه در زمینه صلاحیت خود نسبت به مراجع اداری توافقی آن‌ها مشکلی نداشت و شهرداری‌ها و کمیسیون ماده ۱۰۰ هم به‌عنوان مصداق در ماده ۱۱ آمده بودند. تنها سازمان تأمین اجتماعی و کمیته ملی المپیک در این فهرست نه نهاد انقلابی بودند و نه در ماده ۱۱ آمده بودند. ولی با مرور آرای شعب و هیئت عمومی می‌توان دریافت که دیوان صلاحیت خود را همچنان به‌مانند گذشته شامل سازمان تأمین اجتماعی می‌داند.

با تصویب قانون سال ۱۳۸۵ ش، ماده ۱۱ سابق در ماده ۱۳ تکرار شد و با توجه به تفسیری که از ماده ۱۱ قانون سابق صورت گرفت می‌توان گفت مؤسسات عمومی غیردولتی و مراجع توافقی آن‌ها همچنان مشمول نظارت دیوان قرار داشتند؛ به‌خصوص اینکه در تبصره ۲ ماده ۱۳ مراجع مستثنی شده از نظارت دیوان را نام برده است که برخی از آن‌ها شأن قضایی دارند. با مرور رویه دیوان می‌توان گفت که دیوان تنها صلاحیت خود را نسبت به مؤسسات و نهادهای یادشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی پذیرفته و مؤسسات خارج از این فهرست را مشمول نظارت خود ندانسته است. برای نمونه، اتاق تعاون ایران و استان‌ها و شهرستان‌ها مطابق اساسنامه اتاق تعاون ایران تشکلهای غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل و از نظر اداری و مالی مستقل‌اند که مطابق نظریه اداری حقوقی به شماره ۷/۹۲/۲۵۴۴ مورخ ۲۸ اسفند ۱۳۹۲، اتاق تعاون مؤسسه عمومی غیردولتی است که مشمول بند «ب» ماده ۲۳۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مورخ ۱۵ دی ۱۳۸۹ است. اما شعبه ۱۳ در دادنامه ۷/۹۲/۲۳۴۶ شکایت علیه اتاق تعاون استان خراسان رضوی را به علت دولتی نبودن رد کرد.

در مورد قانون سال ۱۳۹۲ ش (قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری) رویه دیوان این است که شعب دیوان تنها نسبت به تأمین اجتماعی و شهرداری‌ها صلاحیت دارند. رأی شماره ۱۳۴۶ هیئت عمومی دیوان مؤید همین معنا است.<sup>۱</sup>

---

دادرسی اداری جمعیت هلال احمر اختلاف پیش آمد. رأی هیئت عمومی به شماره دادنامه ۶۳/۵ اشعار می‌دارد: «...جمعیت هلال احمر... از جمله مؤسسات عام‌المنفعة غیردولتی است و بقرض تبعیت از مقررات استخدامی واحدهای دولتی و بنابر مصوبات هیئت مدیره جمعیت جزو واحدهای دولتی محسوب نمی‌شود تا رسیدگی به دعوی مطروحه علیه آن جمعیت در صلاحیت دیوان باشد...».

۱. در این رأی آمده است: «مطابق جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات و تظلمات از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی دیوان عدالت اداری لحاظ نشده است و فقط رسیدگی به شکایات، تظلمات از شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی به عنوان

مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی از نظر ساختار و ماهیت حقوقی، دوجنبه‌ای هستند؛ به این معنا که از سویی عمومی و از سوی دیگر خصوصی توصیف می‌شوند و با عنوان مؤسسات خصوصی با وظایف و صلاحیت‌های عمومی مطرح می‌شوند؛ یعنی رابطه استخدامی کارکنان آن‌ها با این مؤسسات، تابع حقوق خصوصی است (امامی و موسوی، ۱۳۸۳، ص ۹۵)، اما تصمیمات نوعی و آئین‌نامه‌ای اتخاذشده از طرف این سازمان‌ها، اداری و عمومی تلقی می‌شود. بنابراین می‌بایست قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری باشند. از جمله این سازمان‌ها سازمان نظام مهندسی، کانون وکلا، کانون کارشناسان دادگستری و سازمان نظام پزشکی هستند. با این حال رویه قضایی دیوان نشان می‌دهد که دیوان صلاحیت خود را نسبت به آرای مراجع ترافیعی و مصوبات این سازمان‌ها نفی نموده است.<sup>۱</sup>

در نظام حقوقی لبنان مؤسسات عمومی<sup>۲</sup> در امور عمومی خود تحت نظارت قضایی شورای دولتی هستند. در این خصوص، مؤسسات عمومی انتفاعی باید از دو جنبه مورد توجه قرار گیرند: این مؤسسات چون کارکرد تجاری دارند مانند اشخاص حقوق خصوصی به دنبال سود هستند، در نتیجه تابع قواعد حقوق خصوصی‌اند و اختلاف‌های آن‌ها در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است (قرار رقم ۲۸۹ تاریخ ۲۰۰۰). اما هنگامی که این مؤسسات از امتیازهای حقوق عمومی استفاده می‌کنند، مانند وضع آئین‌نامه، انعقاد قرارداد اداری، و همچنین در صورت اختلاف درباره خسارت ناشی از اعمال و کارهای عمومی که مسبب آن‌ها این مؤسسات باشند و به شخص ثالث ضرر وارد نمایند، در این صورت رسیدگی به مسئله در صلاحیت شورای دولتی است (نعمه اسماعیل، ۲۰۱۶م، ص ۲۵). سازمان برق لبنان یک مؤسسه عمومی بوده که

۱. دو مصداق از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی شعب دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. ۱. دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۹۰۳۴۰۷ شعبه ۹: «در خصوص شکایت شاکی به... خواسته رسیدگی و نقض رأی شورای انتظامی معدن مبنی بر محرومیت از داشتن پروانه اشتغال و صدور حکم بر براءة از اتهامات... نظر به اینکه رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای صادره از ناحیه سازمان نظام مهندسی معدن از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرحه در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج است و رأی وحدت رویه شماره ۳۲۲-۹۰/۸/۲ هیات عمومی نیز مؤید این معنا و مفهوم است بنابراین قرار رد شکایت صادر می‌شود» (مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری بهمن ۹۱، ۱۳۹۳، ص ۳۳). همچنین هیئت عمومی رسیدگی به اعتراض نسبت به مصوبات کانون وکلای دادگستری (دادنامه شماره ۱۱۹۸ مورخ ۲۷ بهمن ۱۳۹۵) سازمان نظام پزشکی (دادنامه ۴۰۸/۷۸ مورخ ۲۲ اسفند ۱۳۸۷) و سازمان نظام مهندسی (دادنامه ۱۳۲۰ مورخ ۱۰ اسفند ۱۳۹۵) را خارج از صلاحیت خود دانسته است.

رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۶۵/۷۶ مورخ ۵ آذر ۱۳۶۵: «نظر به اینکه مراجع انتظامی مقرر در قانون نظام پزشکی خارج از مصادیق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد و نتیجتاً رأی شعبه پانزدهم مبنی بر عدم صلاحیت منطبق با قانون صادر و تأیید می‌گردد».

۲. مؤسسات عمومی در کنار دیگر اشخاص عمومی و خصوصی می‌توانند در شورای دولتی تقاضای رسیدگی کنند.

دارای کارکرد تجاری و صنعتی است که شورای دولتی در رأی صادره خود ضمن پذیرش صلاحیت خود، رأی به پرداخت خسارت از سوی این سازمان داده است (قرار رقم ۱۴۳ تاریخ ۱۹۸۳). همچنین این مؤسسات مشمول نظارت شورای خدمات مدنی<sup>۱</sup> دیوان محاسبات و تفتیش مرکزی و وزارت مالیه هستند که این مراکز خود مشمول نظارت شورای دولتی اند.<sup>۲</sup>

در خصوص مؤسسات حرفه‌ای چون نظام مهندسی یا نظام پزشکی، این نظام‌های حرفه‌ای مشمول نظارت شورای دولتی نیستند، بلکه مطابق قوانین مربوطه نسبت به تصمیمات صادره از آن‌ها در دادگاه‌های استیناف مدنی می‌توان اعتراض نمود. برابر ماده ۶۷ قانون نظام مهندسی<sup>۳</sup> اعتراض به آرای شورای انضباطی<sup>۴</sup> در دادگاه استیناف مدنی صورت می‌گیرد. همچنین مطابق ماده ۳۵ قانون تشکیل اتحادیه پزشکیان<sup>۵</sup>، اعتراض به آرای شورای انضباطی در دادگاه استیناف بیروت انجام می‌شود.

### نظارت قضایی بر موضوعات فنی و تخصصی

تا پیش از تصویب قانون جدید دیوان در سال ۱۳۹۲ش، شعب دیوان خود را صالح به ورود به ماهیت آرا مراجع یادشده در باب موضوعات فنی و تخصصی نمی‌دانستند و از ورود به این موضوعات خودداری می‌کردند و تنها از جهت رعایت قواعد شکلی آرای مراجع پیش‌گفته را بررسی می‌کردند. برای مثال، دیوان به علت تخصصی بودن نظریه کمیسیون‌های پزشکی رأی به رد شکایت داده است.<sup>۶</sup> یا هیئت عمومی در رأی به شماره ۶۱ مورخ ۲۳ خرداد ۱۳۷۷ بیان می‌کند: «... نظر کمیسیون پزشکی در باب بیماری و تاریخ آن امری است فنی و تخصصی که امعان نظر قضایی در زمینه اعتبار ماهوی آن وجه قانونی ندارد...».

همچنین در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۰۰۵۰ مورخ ۳۱ فروردین ۱۳۹۲، شعبه یک

۱. مجلس الخدمه المدنيه

۲. ماده ۲۶ النظام العام للمؤسسات العامة - مرسوم رقم ۴۵۱۷ تاریخ ۱۹۷۲/۱۲/۱۳

۳. قانون شماره ۶۳۶ تنظیم مهنة الهندسة

۴. مجلس التاديب

۵. قانون انشا نقابتين للاطبا في لبنان مصوب ۱۹۴۶م

۶. در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۵۰۰۰۲۸ مورخ ۳۱ فروردین ۱۳۹۲ شعبه ۱۵ اشعار می‌دارد: ... نظر به اینکه بر مبنای رأی وحدت رویه شماره ۶۱ مورخ ۲۳ خرداد ۱۳۷۷ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نظریه کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی در خصوص نوع بیماری و میزان از کارافتادگی، امری تخصصی و فنی بوده... رأی به رد شکایت صادر می‌کند (مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری فروردین ۹۲، ۱۳۹۳، ص ۱۰۱).

اشعار می‌دارد: ...نظر به اینکه انجام مصاحبه از شئون علمی و آموزشی می‌باشد که فاقد امعان نظر قضایی است و از نظر قضایی و قانون و رعایت مقررات، دلیلی بر عدم رعایت مقررات از ناحیه دانشگاه‌های طرف شکایت ارائه نشده است، بنابراین خواسته غیروارد تشخیص داده شد و حکم به رد شکایت صادر و اعلام گردید (همان). در قانون جدید دیوان (ماده ۶۴) اظهار نظر از باب ماهوی نسبت به موضوعات فنی و تخصصی در صلاحیت شعب دیوان قرار گرفت.<sup>۱</sup>

در این زمینه نظام قضاوت اداری لبنان تفکیکی بین موضوعات فنی و غیرفنی قائل نشده و تمام موضوعات مطرح شده در قرارها و تصمیمات اداری را مشمول نظارت خود دانسته است. برای نمونه، شورای دولتی در رأی شماره ۱۹۸۴/۱۴۹ اعتراض یکی از دانشجویان تربیت معلم به رأی کمیسیون ماده ۱۲ نظام‌نامه ارزیابی تربیتی معلمان<sup>۲</sup> را مورد پذیرش قرار داد و در رأی صادره با بیان این نکته که کمیسیون پیش‌گفته صلاحیت تشخیصی در انجام صلاحیتش را دارد، رأی صادره را مطابق صلاحیت کمیسیون و نظام‌نامه یادشده دانست.

### نتیجه

نظام قضایی دوگانه در ایران و لبنان را می‌توان متأثر از نظام قضایی فرانسه به‌خصوص در موضوع حقوق اداری دانست. نظارت قضایی یکی از ارکان اساسی تضمین اجرای درست قوانین و مقررات و حمایت از حقوق شهروندان در برابر دولت و به‌طور خاص قوه مجریه است. نظام حقوقی در هر دو کشور نهادهایی را برای انجام چنین صلاحیتی در نظر گرفته است که بین هر دو نظام شباهت‌ها و تمایزهایی وجود دارد. در هر دو کشور نهاد دیوان عدالت اداری و شورای دولتی به‌عنوان بالاترین رکن قضاوت اداری به‌شمار می‌روند. در مرتبه بعد بین دو کشور اختلاف وجود دارد؛ به این صورت که در کشور لبنان در مرتبه دوم نظام قضاوت اداری دادگاه‌های اداری قرار می‌گیرند که مطابق قانون شورای دولتی دارای صلاحیت‌های بدوی و تجدیدنظر هستند. اما در ایران چنین دادگاه‌هایی را از نظر شکلی و قانونی نداریم. در مرتبه سوم که موضوع اصلی پژوهش بوده است، مراجع اختصاصی اداری قرار دارند. در مورد عنوان این مراجع اختلاف وجود

۱. برابر ماده ۶۴ «در مواردی که به‌موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجرا، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیات‌هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرایند 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 هیات کارشناسی تخصصی ذی‌ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشا رأی نماید».

۲. نظام التقييم التربوي في دور المعلمين و المعلمات لسنة ۱۹۹۰م

دارد؛ به خصوص در ایران که آشفتگی و پراکندگی عنوان برای آن‌ها زیاد است و مهم‌ترین قانون در نظام قضاوت اداری یعنی قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری هم در این آشفتگی سهیم است و عنوانی یکسان را به کار نمی‌برد. در قوانین و مقررات اداری لبنان از عنوان‌های متفاوت استفاده شده، ولی قانون شورای دولتی همه را با عنوان «هیئت‌های اداری با وصف قضایی» مورد خطاب قرار داده است. در بحث خواهان نیز اختلاف بین دو نهاد دیوان و شورای دولتی وجود دارد. در ایران دیوان عدالت اداری نسبت به آرای مراجع یادشده قائل به تفکیک دولتی و خصوصی شده است و اعتراض اشخاص دولتی نسبت به آرای این مراجع در دیوان مورد پذیرش قرار نگرفته است؛ امری که باعث دودستگی در روند اعتراض شده است که اشخاص دولتی را روانه دادگاه‌های عمومی کرده که این خود باعث شده است تا نتوان رویه یکسانی نسبت به آرای این مراجع به دست آورد. قانون‌گذار لبنانی با پذیرش اعتراض نسبت به آرای هیئت‌های اداری با وصف قضایی از طرف اشخاص دولتی و خصوصی در شورای دولتی رویه یکسانی را درپیش گرفته است. در خصوص حضور قضات در مراجع یادشده، شورای دولتی بهتر از دیوان عدالت اداری عمل کرده و بدون توجه به حضور قضات، نسبت به پذیرش اعتراض از آرای مراجع پیش‌گفته اقدام نموده است. مؤسسات خصوصی حرفه‌ای در هر دو نهاد عالی قضایی اداری مشمول نظارت قرار نمی‌گیرند، اما در ارتباط با مؤسسات عمومی باید گفت در ایران به دولتی و غیردولتی تقسیم می‌شوند و تعدادی از غیردولتی‌ها مشمول نظارت قرار می‌گیرند که این خود سبب دودستگی و سردرگمی در اعتراض به مراجع این مؤسسات می‌شود؛ امری که در نظام حقوقی کشور لبنان دیده نمی‌شود، به نحوی که مؤسسات عمومی را مشمول نظارت شورای دولتی قرار داده و به دولتی و غیردولتی تقسیم نکرده است.

در پایان پیشنهاد می‌شود:

- قانون دیوان عدالت اداری در صورت بازنگری از یک عنوان برای همه مراجعی که آرای آن‌ها قابل رسیدگی در دیوان است، استفاده کند. پیشنهاد نویسندگان این پژوهش «مراجع اختصاصی دادرسی اداری» است.
- دیوان صلاحیت خود را نسبت به تصمیمات نوعی نهادهای صنفی از جمله کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی که فعالیت، وظایف و اختیارات نوعی در سطح کشور دارند، بپذیرد؛ به خصوص اینکه تصمیمات نوعی این نهادها عام و مربوط به حقوق عمومی اشخاص است.
- دیوان صلاحیت خود را بدون در نظر گرفتن عضویت قاضی در چنین مراجعی، چه در مسند ریاست و چه به‌عنوان عضو، بدون استثنا بپذیرد.



## منابع و مأخذ

### ۱. فارسی

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، ج ۲ (دو جلد)، نشر میزان.
۲. امامی، محمد و موسوی، سید نصراله (۱۳۸۳)، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، نشریه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۲۱، ش ۲.
۳. دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۲)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، انتشارات آویشن شمال.
۴. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (۱۳۹۳) فروردین ۹۲، ناشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۵. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (۱۳۹۳)، بهمن ۹۱، ناشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۶. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (۱۳۹۳)، فروردین و اردیبهشت ۹۲، ناشر مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۷. معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)، صلاحیت دیوان عدالت اداری و آرای دیوان عالی کشور، ناشر روزنامه رسمی کشور.
۸. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۰)، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، انتشارات جنگل.
۹. نعیمی، عمران (۱۳۸۸)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی» مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، دانشگاه آزاد.
۱۰. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، ج ۱ (دو جلد)، انتشارات سمت.
۱۱. هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آئین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، انتشارات خرسندی.
۱۲. واعظی، سید مجتبی (۱۳۸۸)، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، نشریه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ۱، ش ۳.

### ۲. عربی

۱۳. ابراهیم البدوی، اسماعیل (۲۰۱۵م)، القضاء الاداری دراسة مقارنة أسس تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الدارة، الطبعة الأولى، الناشر مكتبة الوفاء القانونية- اسكندرية.
۱۴. الجامعه اللبناني، مركز الابحاث و الدراسات فی المعلومات القانونية، قرارات مجلس الشوری

الدوله اللبناني.

١٥. الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري الكتاب السنوى (٢٠١٢م)، «قوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري و اثرها على قرارات مجلس شورى الدولة» قرار مجلسى القضايا رقم ٦٧٢» المجلد ٦، طارق مجذوب، منشورات مجلس الدستوري، ص ٨٠ تا ٨٧.

١٦. الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري الكتاب السنوى (٢٠١٣م)، «مفاعيل قرارات المجلس الدستوري، مادة ٧٠ من نظام مجلس الشورى الدولة و عدم احقاق الحق الدارى» المجلد ٧، خليل سعيد ابو رجيلي، منشورات مجلس الدستوري، ص ١٤٦ تا ١٥٥.

١٧. الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري الكتاب السنوى (٢٠١٤م)، «افكار حول اللجنه دات الصفه القضاييه و قرار المجلس الدستوري رقم ٦ / ٢٠١٤» المجلد ٨، طارق المجذوب، ص ٢٠٨ تا ٢٢٣.

١٨. عبدالوهاب، محمدرفعت (٢٠٠٥م)، القضاء الادارى، الكتاب الاول (دو جلد)، المنشورات الحلبي الحقوقى.

١٩. مرقص، بول و نجم شكرالله، ميراي (٢٠١٤م)، المجلس الدستوري اللبناني فى القانون و الاجتهاد، منشورات مجلس الدستوري.

٢٠. نعمه اسماعيل، عصام، محاضرات فى القضا الادارى، الجامعه اللبناني، كليه الحقوق و العلوم السياسيه و الاداريه.

### ٣. اينترنتى

21. <http://www.cc.gov.lb/node/2582>. 4/6/2019

22. <http://www.legallaw.ul.edu.lb/AdvancedRulingSearch.aspx>. 3/6/2019

23. <http://www.justice.gov.lb/court-details/20/2>. 4/6/2019