



معاونت پژوهش‌های
بنیادین

مجله

نشست علمی

نظرات شاخص شورای نگهبان

رسیدگی دیوان عدالت اداری به آرای مراجع شبه قضایی؛ رسیدگی شکلی یا ماهوی؟

■ شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۲۶

■ تاریخ: ۱۴۰۲/۰۹/۱۵



شناسنامه

عنوان:

نظرات شاخص شورای نگهبان

رسیدگی دیوان عدالت اداری به آرای مراجع شبه قضایی؛ رسیدگی شکلی
یا ماهوی؟

(اظهارنظر شماره ۱۵۰ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ شورای نگهبان پیرامون «طرح گزینش
معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۷۴/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی)

تحقیق و تنظیم:

دکتر محمدحسن باقری خوزانی

ناظران علمی:

دکتر علی فتاحی زفرقندی

کمال کدخدامرادی

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۲۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۹/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان



پیشگفتار

صیانت از شریعت مقدس اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رسالت مقدسی است که زمینه گسترش و تحقق کامل عدالت در نظام جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌آورد و سرمایه اجتماعی نظام را بیش از پیش مستحکم می‌سازد. شورای نگهبان نهادی اساسی است که در جهت صیانت از این دو هنجار برتر، صلاحیت‌هایی چون نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و نظارت شرعی بر قوانین و مقررات را بر عهده دارد. عمده این کارویژه‌ها در نظرات این شورا اعم از نظرات تفسیری (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی)، نظرات تطبیقی (تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی)، نظرات مشورتی (نظراتی که نصاب لازم تفسیر را کسب نمی‌کنند) و نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان (موضوع اصل ۴ قانون اساسی) منعکس می‌شود.

اهمیت تتبع و انعکاس در این نظرات بر کسی پوشیده نیست؛ چه آنکه شورای نگهبان، هنگامی که در قامت مفسر رسمی قانون اساسی ظاهر می‌شود، با ارائه تفسیری لازم‌الاتباع از اصول قانون اساسی، اجرای مفاد این قانون را ممکن می‌سازد؛ یا هنگامی که به تطبیق مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی می‌پردازد، نقش صیانت‌گرایانه خویش را از اصول قانون اساسی ایفا می‌کند و یا هنگامی که در مقام اعمال نظارت شرعی بر می‌آید، مبنای دینی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شرعی بودن کلیه قوانین و مقررات را تضمین و عینیت می‌بخشد. بر همین اساس و باتوجه به تأثیرات انکارناپذیر این نظرات بر کلیت نظام حقوق اساسی کشور، مطالعه و تحلیل ابعاد گوناگون آن‌ها حائز اهمیت می‌باشد.

در همین راستا، پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی پژوهشی این شورا، طرح پژوهشی «بازخوانی تحلیلی نظرات شاخص شورای نگهبان» را با هدف تحلیل مبانی، آثار و نقاط قوت و ضعف نظرات شاخص و نیز کشف ظرفیت‌های شورای نگهبان در تحول و تکامل نظام حقوقی و آسیب‌شناسی مسائل مهم و تأثیرگذار آن

از خلال بازخوانی این نظرات، در قالب سلسله نشست‌هایی طراحی نمود که دستاوردهای آن هم‌اکنون پیش روی اندیشمندان و پژوهشگران قرار دارد.

منظور از «نظرات شاخص» در این طرح، آن دسته از نظراتی است که تأثیری ویژه بر نظام حقوقی نهاده‌اند، به نحوی که یا تحولی بنیادین در نظام حقوقی را رقم زده‌اند، یا شکل‌گیری رویه‌ای نوین را سبب شده‌اند و یا رویکردی خلاف رویکردهای مشهور را در پیش گرفته‌اند.

روش اجرای طرح نیز بدین صورت است که نظری شاخص در دستور کار هر نشست قرار می‌گیرد و هریک از پژوهشگران براساس سند پشتیبان تهیه‌شده از سوی دبیر جلسه، پیشاپیش به مطالعه سند و موضوعات مرتبط با دستور جلسه می‌پردازند و در حین برگزاری نشست، نتایج مطالعات خود را با سایر پژوهشگران به بحث و اشتراک می‌نهند. گزارش پیش‌رو، روایت نکات مطرح شده در جلسات است که توسط دبیر هر جلسه به رشته تحریر درآمده است.

ذکر این نکته ضروری است که این اثر نیز همچون سایر آثار بشری، خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از تمامی صاحب‌نظران عرصه حقوق عمومی دعوت می‌شود تا با بیان کاستی‌های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن در چاپ‌های بعدی را فراهم آورند.

لازم به ذکر است که این گزارش، نظرات اعضای حاضر در جلسه بوده و بیانگر نظر پژوهشکده شورای نگهبان نمی‌باشد.

پژوهشکده شورای نگهبان

آذرماه ۱۴۰۲

شناسنامه نشست

نشست بررسی و تحلیل نظر شماره ۱۵۰ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ شورای نگهبان پیرامون «طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۷۴/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی با موضوع «رسیدگی دیوان عدالت اداری به آرای مراجع شبه قضایی؛ شکلی یا ماهوی؟» با حضور پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان به شرح ذیل (به ترتیب حروف الفبا) در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ برگزار شد:

آقایان:

مهدی ابراهیمی، دکتر محمد حسن باقری خوزانی، مرتضی پورسلطانی، علیرضا جعفرزاده، محمد جواد شفق، مهدی خطیب دماوندی، وحید حیدری، محمد صادق فراهانی، حمید فعلی، کمال کدخدامرادی، دکتر مصطفی مسعودیان، میثم نداف‌پور، دکتر حامد نیکونهاد، محمد مهدی همتی فقیه .

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۲
چکیده.....	۶
۱. جایگاه مراجع شبه قضایی و نسبت آن با قانون اساسی.....	۱۰
۱-۱. عدم مغایرت مراجع شبه قضایی با قانون اساسی.....	۱۱
۱-۱-۱. تخصص گرایی.....	۱۱
۱-۱-۲. وجود قاضی در مراجع شبه قضایی.....	۱۱
۱-۱-۳. رویه عملی شورای نگهبان.....	۱۲
۱-۱-۴. سکوت قانون گذار اساسی.....	۱۳
۱-۱-۵. قضازدایی.....	۱۴
۱-۲. مغایرت مراجع شبه قضایی با قانون اساسی.....	۱۴
۱-۲-۱. وجود تخصص در محاکم قضایی.....	۱۴
۱-۲-۲. مغایرت مراجع شبه قضایی با اصول ۳۴ و ۶۱ قانون اساسی.....	۱۵
۱-۲-۳. مغایرت مراجع شبه قضایی با اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی....	۱۶
۲. رسیدگی شکلی و ماهوی در دیوان عدالت اداری.....	۱۶
۲-۱. مفهوم رسیدگی شکلی و ماهوی و تفاوت های حاکم بر آن.....	۱۶
۲-۲. نسبت رسیدگی شکلی با حق دادخواهی.....	۲۴
جمع بندی.....	۲۸
منابع برای مطالعه بیشتر.....	۳۰

چکیده

مطابق با اصل (۳۴) قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد. همچنین به موجب اصل (۶۱) قانون اساسی، اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد. با این حال، رسیدگی به بخشی از دعاوی و شکایات افراد در نظم کنونی حقوق ایران، در صلاحیت مراجعی خارج از قوه قضائیه، معروف به مراجع شبه قضایی قرار گرفته است. در حال حاضر مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی بر آرای صادره از مراجع شبه قضایی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. در رابطه با نوع رسیدگی دیوان عدالت اداری از حیث شکلی یا ماهوی بودن رسیدگی، شورای نگهبان در نظر شماره ۱۵۰ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ انحصار رسیدگی در دیوان عدالت اداری به رسیدگی شکلی به آرای مراجع شبه قضایی را مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی اعلام نموده است. در این زمینه این سؤال قابل طرح است که مبتنی بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اساساً رسیدگی در دیوان عدالت اداری نسبت به شکایت اشخاص از آرای مراجع اداری و شبه قضایی باید شکلی باشد یا ماهوی؟ اقتضای حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی چیست؟ با توجه به تعدد مراجع شبه قضایی و بعضاً حضور یک قاضی در این مراجع، آیا رسیدگی شکلی دیوان عدالت به آراء این مراجع می‌تواند تأمین‌کننده حق دادخواهی باشد یا خیر؟

کلیدواژگان

مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری، رسیدگی شکلی، رسیدگی ماهوی، اصل ۳۴

قانون اساسی.

مقدمه

حق بر دادخواهی در زمره «حقوق مثبت» قرار دارد که دولت‌ها موظفند با اقدامات ایجابی زمینه تأمین این حق را فراهم کنند. این امر در اسناد بین‌المللی متعددی شناسایی شده است.^۱ قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل ۳۴ این حق را به رسمیت شناخته و در اصل ۶۱ نیز، اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری را مورد تأکید قرار داده است. با این حال در حال حاضر، رسیدگی به بخشی از دعاوی و شکایات افراد در صلاحیت مراجعی خارج از قوه قضائیه، معروف به مراجع شبه قضایی قرار گرفته است.

قوه قضائیه نیز با توجه به وظایف و تکالیف مصرح در اصل ۱۵۶،^۲ به موجب اصل ۱۷۳^۳ قانون اساسی، به منظور نظارت بر حسن اجرای قوانین در مراجع اداری و تضمین

۱. ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب سال ۱۹۴۸ میلادی در این خصوص چنین مقرر داشته است: «هر انسانی سزاوار و محق به دسترسی مؤثر به مراجع دادرسی از طریق محاکم ذی‌صلاح ملی در برابر نقض حقوق اولیه‌ای است که قوانین اساسی یا قوانین عادی برای او برشمرده و به او ارزانی داشته‌اند». همچنین در بند ۱ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب سال ۱۹۶۶ میلادی چنین آمده است: «همه در مقابل دادگاه‌ها و دیوان‌های دادگستری برابر هستند. رسیدگی به دادخواهی به صورت منصفانه و علنی، در دادگاهی مستقل و بی‌طرف، حق هر فرد است. ...»

۲. اصل ۱۵۶ قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند.

۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع

۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین

۴- کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام

۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

۳. اصل ۱۷۳ قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

اصل حاکمیت قانون و همچنین تضمین حقوق شهروندان در برابر تصمیمات و اقدامات اداری، «دیوان عدالت اداری» را به عنوان یکی از دادگاه‌های اختصاصی ذیل قوه قضائیه برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم تأسیس کرده است. در حال حاضر نیز مستند به بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض و شکایت از آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در عداد صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. بررسی و تتبع در نظرات شورای نگهبان نشان می‌دهد، این نهاد مصوباتی که در آنها اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری را منحصر در رسیدگی شکلی نموده، مغایر با اصول قانون اساسی از جمله اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داده است. به عنوان نمونه شورای نگهبان در اظهار نظر شماره ۱۵۰ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ نسبت به «طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» که در تبصره (۳) ماده (۱۳) این طرح بیان شده بود: «معترضین به آرای هیأت مرکزی و هسته‌ها حداکثر تا دو ماه از ابلاغ رأی می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و دیوان نسبت به رسیدگی شکلی اقدام می‌نماید.» مقرر نمود: «تبصره ۳ ماده ۱۳ از این نظر که دلالت بر سلب حق دادخواهی و شکایت ماهوی نسبت با آرای هیئت مرکزی و هسته‌ها از معترضین دارد مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد.» همچنین در تبصره (۲) ماده (۸۲) «طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» مصوب ۱۳۸۱/۷/۱۷ مجلس شورای اسلامی مقرر شده بود: «فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دیوان مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی آن قطعی و لازم‌الاجراء خواهد بود. این رسیدگی صرفاً به صورت شکلی خواهد بود.» که شورای نگهبان در

نظر شماره ۵۱۶۲ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۲ شورای نگهبان پیرامون «لایحه مقررات انتظامی هیئت علمی عدالت اداری را مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی اعلام نمود.^۱ همچنین این نهاد احکام مقرر در مصوبات مجلس شورای اسلامی که رأی صادره از مراجع شبه قضایی را رأی نهایی تلقی نموده و حق اعتراض در مراجع قضایی را سلب کرده، مغایر با اصول قانون اساسی از جمله اصل ۳۴ اعلام کرده است.^۲ با این حال شورای نگهبان در مواردی از اتخاذ چنین موضعی عدول کرده است. به عنوان مثال، تبصره (۱) ماده (۲۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳ که مقرر کرده است: «رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء هیئت‌ها به صورت شکلی خواهد بود.» مغایر با قانون اساسی و به ویژه اصل ۳۴ این قانون اعلام ننموده است.

رویه‌های مختلف شورای نگهبان در مواجهه با نوع رسیدگی شکلی و ماهوی در دیوان عدالت اداری نسبت به آرای مراجع شبه قضایی سؤالات و ابهامات مختلفی را ایجاد کرده است. از جمله سؤالات اصلی که در این رابطه می‌توان مطرح کرد آن است که مبتنی بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اساساً رسیدگی در دیوان عدالت اداری نسبت به شکایت اشخاص از آرای مراجع اداری و شبه قضایی باید شکلی باشد یا ماهوی؟ آیا اظهار نظر شورای نگهبان پیرامون طرح مورد بحث، قابل تعمیم به همه مراجع شبه قضایی است یا خیر؟ سؤالات فرعی نیز که در این ارتباط قابل طرح هستند

1 <https://b2n.ir/p/88701>

۲. نظر شماره ۵۱۶۲ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۲ شورای نگهبان پیرامون «لایحه مقررات انتظامی هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور» مصوب جلسه روز پنجشنبه بیست و هشتم آذر ماه ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی: «... اگر در ماده ۱۳ هیئت‌های رسیدگی مکلف شده‌اند در مورد جرایمی که تحت عناوین مذکور در قوانین جزایی مندرج می‌باشد پرونده را به مراجع قضایی احاله نماید نظر به اینکه نسبت به مجازاتهای مذکور از بند ۳ تا بند ۱۱ قطعیت نظر هیئت‌ها حتی هیئت تجدیدنظر طبق حکم مراجع قضایی می‌باشد، لازم است در لایحه به صراحت ذکر شود که متهم در صورتی که نسبت به نظر هیئت‌ها در بندهای مرقوم معترض باشد حق تظلم به مراجع قضایی صالح را دارد....» قابل دسترس در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>

عبارت است از اینکه اساساً در منظومه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان جایگاه حقوقی برای مراجع شبه قضایی متصور بود یا خیر؟ مواجه شورای نگهبان در ایجاد چنین مراجعی چه بوده است؟ با توجه به تعدد چنین مراجعی و بعضاً حضور یک قاضی در این مراجع، می‌تواند تأمین کننده حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی باشد یا خیر؟ آیا رسیدگی شکلی با رسیدگی به امور شکلی متفاوت است یا خیر؟

با هدف پاسخ به سؤالات فوق الذکر، در بخش اول این گزارش، نظرات مختلف مربوط به جایگاه مراجع شبه قضایی و نسبت آن با قانون اساسی بیان می‌شود و در بخش دوم به مفهوم رسیدگی ماهوی و شکلی و نسبت آن با حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی پرداخته شده است.

۱. جایگاه مراجع شبه قضایی و نسبت آن با قانون اساسی

۱. مراجع شبه قضایی همچنان که از عنوان آن مشخص است، به مراجعی گفته می‌شود که اگرچه ماهیت فعالیتشان قضایی است اما از منظر سازمانی - ساختاری، نه در قوه قضائیه، بلکه در قوا و نهادهای دیگر و به صورت خاص، قوه مجریه تعریف شده‌اند. برخی از حقوقدانان مراجع شبه قضایی را مراجعی قانونی تعریف کرده‌اند که وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از تخلفات اداری واحدهای دولتی یا مأموران آنها یا تخلفات اشخاص غیردولتی از ضوابط و مقررات مربوط و یا رسیدگی به اختلاف بین اشخاص را برعهده دارند.^۱ با توجه به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و اصول قانون اساسی کشورمان، بنا بر فروزی این مراجع مطابق با قانون اساسی و مبتنی بر فروض دیگر مغایر با قانون مذکور است؛ در ذیل به برخی از آنها اشاره شده است.

۱. مولایگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

۱-۱-۱. عدم مغایرت مراجع شبه قضایی با قانون اساسی

۱-۱-۱-۱. تخصص گرایی

یکی از اصلی ترین دلایل ایجاد مراجع شبه قضایی «تخصص» است. امور اداری و اجرایی کشور، در گستره وسیع سطوح گوناگون سازمان ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، دارای کارشناسی های پیچیده است که هر کدام از این گستره های بزرگ کارشناسی، دارای ضوابط، معیارها و قواعد خاص خود می باشند. بنابراین از آنجا که موضوعات اداری و اجرایی، دارای ویژگی هایی هستند که در یک مرجع عام قضایی که نسبت به این مسائل و موضوعات آشنایی کافی نداشته و قابل رسیدگی نیست ایجاد چنین مراجعی در نظام حقوقی کشورمان قابل توجیه است.

۱-۱-۲. وجود قاضی در مراجع شبه قضایی

۲. با توجه به اینکه در بیشتر مراجع شبه قضایی، رأی نهایی این مراجع را قاضی صادر می نماید می توان گفت مراد مقنن اساسی در ارتباط با احقاق حق نمودن اشخاص توسط قاضی تأمین شده است. به عبارت دیگر آنچه که در اصل ۳۴ قانون اساسی بیان شده و رکن اساسی دادخواهی تلقی می شود ناظر به انشای رأی توسط شخص قاضی است. چرا که وجود دادگاه بدون حضور قاضی خالی از مفهوم است. بنابراین صرف حضور قضات در مراجع شبه قضایی و صدور رأی توسط آنها می تواند حق مسلم افراد مصرح در اصل مذکور را تأمین نماید، اگرچه آن مرجع به لحاظ ساختاری در قوه قضاییه نبوده و در قوه مجریه باشد.

۱. اصل ۳۴ قانون اساسی: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می تواند به منظور دادخواهی به دادگاه های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.»

۳-۱-۱. رویه عملی شورای نگهبان

تأمل در رویه شورای نگهبان در تأیید جایگاه مراجع شبه قضایی در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، حاکی از آن است که شورای نگهبان با این استدلال و چشم‌انداز که آرای مراجع شبه قضایی توسط یک قاضی صادر می‌شود و یا در نهایت توسط یک مرجع قضایی (عمدتاً دیوان عدالت اداری) مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد، تشکیل این مراجع را مغایر با قانون اساسی ندانسته است. به عبارت دیگر، در صورتی که مجرای شکایت از آرای این مراجع در دادگاه‌های دادگستری و مراجع قضایی امکان پذیر باشد؛ این شرط سبب می‌شود تا همچنان اصول قانون اساسی از جمله اصل ۳۴ راجع به حق دادخواهی در دادگاه و صلاحیت قوه قضائیه در رسیدگی به دعاوی و شکایات افراد، مخدوش نشود. به عنوان مثال شورای نگهبان در بند ۱۵ نظر شماره ۶۴۲۱ / ۸۲/۳۰ / مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ راجع به «طرح نظام صنفی کشور» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی، قطعی و لازم الاجرا دانستن نظر هیأت عالی نظارت را خلاف موازین شرعی و مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ و ۱۵۹ اعلام کرده است.^۱ همچنین این نهاد در بند ۷ نظر شماره ۲۷۲۹۵ / ۸۷ / ۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۲ شورای نگهبان درباره «لایحه اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث»، مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی مقرر نموده است: «در تبصره ماده (۱۷) قطعی، قلمداد نمودن رأی کمیسیون موضوع این ماده، مغایر اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی شناخته شد. ...»^۲

نکته دیگر آنکه، بر اساس رویه شورای نگهبان، گاهی قضایی محسوب شدن یک تصمیم به دلیل ورود ماهوی قضایی مراجع شبه قضایی به موضوع است مانند

1 . yun.ir/mw5gt5

2 . yun.ir/094old

اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی دیوان محاسبات کشور در سال ۱۳۶۱ که مواد ۲۷، ۲۹، ۳۱ و تبصره آن، ۳۲ و تبصره هایش، ۳۳، ۳۵، ۳۶ و صدر ماده ۳۷ و ماده ۳۸ این طرح را که مقرر می‌داشت: «هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات بر اساس مقررات حقوقی رسیدگی کرده و به جبران خسارت وارده یا پرداخت مطالبات دولت رأی می‌دهند و تجدیدنظر و اعاده دادرسی نیز در همان هیئت‌های مستشاری به عمل می‌آید» را به این دلیل که این نوع رسیدگی و اظهارنظر امر قضایی است، مغایر با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی دانست.^۱ همچنین ماده ۳۵ این طرح به هیئت‌های مستشاری اجازه صدور قرار تأمین خواسته داده بود و شورای نگهبان از نظر اینکه صدور قرار تأمین خواسته از شئون قاضی است، آن ماده را مغایر قانون اساسی دانست.^۲ اما گاهی قضایی محسوب شدن یک تصمیم به دلیل عدم رعایت قواعد شکلی در مراجع شبه قضایی است مانند اینکه در ترکیب یک هیئت قاضی وجود نداشته باشد.

۴-۱-۱. سکوت قانون‌گذار اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در برابر تشکیل یا عدم تشکیل مراجع شبه قضایی هیچ موضعی ندارد. با توجه به اینکه در زمان تدوین قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، مراجع شبه قضایی به شکل امروزی در نظام حقوقی ما ایجاد نشده بود، قانون

۱. اظهار نظر شماره ۴۳۰۶ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۹ شورای نگهبان: «... مواد ۲۷، ۲۹، ۳۱ و تبصره آن، ۳۲ و تبصره هایش، ۳۳، ۳۵، ۳۶ و صدر ماده ۳۷ و ماده ۳۸ که اشعار دارد هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات بر اساس مقررات حقوقی رسیدگی کرده و به جبران خسارت وارده یا پرداخت مطالبات دولت رأی می‌دهند و تجدیدنظر و اعاده دادرسی نیز در همان هیئت‌های مستشاری به عمل می‌آید و سرانجام رأیشان قطعی و لازم‌الاجرا است؛ چون این نوع رسیدگی و اظهارنظر امر قضایی است، با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی مغایر می‌باشد.»

۲. اظهار نظر شماره ۵۰۳۷ مورخ ۱۳۶۱/۶/۱۸ شورای نگهبان: «...»

۴- ماده ۳۵ که به هیئت‌های مستشاری اجازه صدور قرار تأمین خواسته داده است از نظر اینکه صدور قرار تأمین خواسته از شئون قاضی است به نظر اکثریت آراء شورای نگهبان مغایر قانون اساسی می‌باشد....»

گذار اساسی نیز این مراجع را نه نفیاً و نه اثباتاً در قانون اساسی پیش‌بینی ننموده است.

۵-۱-۱. قضا‌دایی

یکی دیگر از مبانی تشکیل مراجع شبه‌قضایی با تأکید بر صلاحیت رسیدگی قوه قضایی به عنوان مرجع نهایی صدور رای، رویکرد قضا‌دایی است. مراجع شبه‌قضایی معمولاً با روندهای سریع و بدون نیاز به آیین‌های پیچیده قضایی و با توجه به رویکردها و تخصص اداری و اجرایی تصمیم‌گیران به بررسی موضوعات ارجاعی می‌پردازند و بدون ایجاد هزینه‌های قضایی اختلافات ایجاد شده را حل و فصل می‌نمایند.

۲-۱. مغایرت مراجع شبه قضایی با قانون اساسی

۱-۲-۱- وجود تخصص در محاکم قضایی

مطابق با یک رویکرد، یکی از اصلی‌ترین دلایل ایجاد مراجع شبه قضایی که بیان می‌شود «تخصص» است. این در حالی است که رسیدگی به همه اموری که در محاکم دادگستری نزد قضات مطرح می‌شود نیاز به تخصص دارد و اینگونه نیست که حل و فصل دعاوی مطروحه در دادگاه‌های دادگستری نیاز به تخصص نداشته باشد. ایجاد رشته‌های گوناگون برای کارشناسان رسمی دادگستری در سالهای اخیر نیز نشان از این دارد که بسیاری از امور جهت رسیدگی و صدور رأی قضایی توسط قضات دادگاه‌ها نیز به تخصص نیاز دارد و قضات می‌توانند از نظرات کارشناسان رسمی دادگستری استفاده نموده و با توجه به سایر ادله، اوضاع و احوال پرونده رأی مقتضی خود را صادر نمایند. بنابراین نمی‌توان به بهانه تخصصی بودن رسیدگی‌ها در صدد ایجاد هر چه بیشتر مراجع شبه قضایی بود. نکته دیگر آنکه بدیهی است تخصصی بودن نوع این مراجع، دلیل بر اعتبار آنها نیست؛ بلکه لازم است قوه قضائیه به تدریج به تربیت قضات تخصصی در تمامی حوزه‌ها اعم از مالی، اقتصادی، گمرکی

و ... اقدام کند. این در حالی است که تخصصی بودن صرفاً به معنای آشنایی با ضوابط و معیارهای تخصصی یک دانش نیست بلکه بعضاً آشنایی با پیچیدگی‌های اجرایی و ضوابط تحقق یک وظیفه‌ی قانونی که امری کاملاً اجرایی به نظر می‌رسد نیازمند تخصص‌های مرتبط بوده و از همین‌رو واگذاری صلاحیت رسیدگی اولیه به افراد متخصص در حوزه‌های علمی مشخص که لزوماً حقوقدان نیز نیستند در حل و فصل اختلافات موثر خواهد بود.

۲-۱. مغایرت مراجع شبه قضایی با اصول ۳۴ و ۶۱ قانون اساسی

مطابق با یک رویکرد آنچه که از اصل ۳۴ قانون اساسی استنباط می‌شود آن است که حق دادخواهی در صورتی تأمین خواهد شد که همه افراد حق دسترسی و رجوع به دادگاه را داشته باشند. آنچه مسلم است «دادگاه» به محلی اطلاق می‌شود که در ذیل ساختار قوه قضاییه با حضور قاضی بی طرف و مستقل تشکیل شده و جهت صدور رأی از یک اصول و شرایط دادرسی پیروی نماید. بنابراین صرف وجود یک قاضی در مراجع شبه قضایی نمی‌تواند وصف اداری این مراجع را به وصف قضایی تبدیل نماید. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد صرف وجود یک قاضی در یک مرجع شبه قضایی نمی‌تواند مراد و منظور قانونگذار اساسی در حفظ حق دادخواهی افراد را تأمین نماید. از سوی دیگر در بیشتر مراجع شبه قضایی نیز قاضی حضور ندارد و رأی صادره از این مراجع که بعضاً موجد حق و تکلیف سنگین نیز می‌باشد توسط اشخاص غیرقاضی صادر می‌شود. بنابراین می‌توان گفت به دلیل آنکه حل و فصل دعاوا در تشکیلات قوه قضائیه یعنی دادگاه‌های دادگستری انجام نمی‌شود، مراجع شبه قضایی مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی است. نکته دیگر آنکه طبق اصل ۶۱ قانون اساسی، اعمال قوه قضائیه از طریق دادگاه‌های دادگستری است و حل و فصل دعاوی از طریق همین دادگاه‌ها انجام می‌شود. بنابراین، رسیدگی به دعاوی اشخاص در غیر

از دادگاه که توسط رئیس قوه قضائیه ایجاد و قاضی منصوب در آن مشغول به خدمت است، و جاهت ندارد.

در حالی که به نظر می‌رسد فهم غایت‌گرایانه از قانون اساسی که در رویه شورای نگهبان نیز مشاهده می‌شود بیان‌گر آن است که چنانچه آراء صادره از مراجع شبه‌قضایی در یک مرجع قضایی قابل بررسی و تجدیدنظرخواهی باشد مغایرتی با اصول ۳۴ و ۶۱ قانون اساسی نخواهد داشت چرا که همچنان امکان احقاق حق مردم در دادخواهی در مراجع قضایی محفوظ است.

۳-۲-۱. مغایرت مراجع شبه قضایی با اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی

۳. به موجب بند اول اصل ۱۵۶ و اصل ۱۵۹ قانون اساسی، مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد در نظام حقوقی ایران، قوه قضائیه و دادگاههای دادگستری است و رسیدگی به دعاوی و شکایات اشخاص در مراجع شبه قضایی که عمده‌تاً ماهیت قضایی دارند؛ فاقد مستند قانون اساسی است.

۲. رسیدگی شکلی و ماهوی در دیوان عدالت اداری

۲-۱. مفهوم رسیدگی شکلی و ماهوی و تفاوت‌های حاکم بر آن

۱. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان رسیدگی در مراجع قضایی و شبه قضایی را به دو نوع ماهوی و شکلی تقسیم نمود. واژه «ماهوی» در لغت به معنای امر مربوط به اساس و ریشه و ذات هر چیز و هر کار را گویند. مثلاً بحث ماهوی یعنی بحث مربوط به اصل کار نه فرع آن.^۱ به عبارت دیگر ماهوی یعنی ذات و باطن یک چیز.^۲ بر همین اساس می‌توان گفت منظور از رسیدگی و یا نظارت ماهوی، نظارت نسبت به ماهیت امور است. در مقابل واژه ماهوی، واژه شکلی وجود دارد. عده‌ای

۱. دهخدا، علی اکبر؛ لغتنامه، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷، ص ۱۵۹.

۲. فضائلی، مصطفی، معیارها و تضمین‌های محاکمه عادلانه در دادرسی‌های کیفری بین‌المللی، پژوهشکده

حقوقی شهر دانش، ۱۳۹۷، ص ۲۰۳.

از نویسندگان در تعریف رسیدگی شکلی، گفته‌اند: نظارت شکلی، نظارت بر الگوی ظاهری رفتار، از جهت مقایسه آن با الگوی مقرر است و رسیدگی مرجع قضائی نسبت به رأی قضائی صادره از مرجع پائین‌تر، هرگاه محدود به رعایت آئین دادرسی از سوی مرجع پائین‌تر باشد، مثالی برای نظارت شکلی قضائی است.^۱

۲. مقصود از رسیدگی شکلی آن است که دیوان عدالت اداری در فرآیند رسیدگی، به بررسی و تطبیق رأی صادره معترض عنه با قوانین و مقررات می‌پردازد و پس از احراز عدم رعایت مقررات قانونی، به مثابه یک مرجع رسیدگی فرجامی، نسبت به نقض یا ابرام رأی مورد اعتراض اقدام می‌کند و در این صورت از ورود در ماهیت دعوا خودداری می‌کند.^۲ این نوع رسیدگی دیوان عدالت به دلیل عدم ورود دیوان در ماهیت دعوا، رسیدگی شکلی نامیده می‌شود. از آنجا که این نوع از رسیدگی علیرغم قضایی بودن، ناقص بوده و ماهیت دعوا به عنوان بخشی از یک موضوع و بلکه مهم‌ترین قسمت آن از این رسیدگی خارج می‌شود، لذا باعث محدودیت در ایفای حق دادخواهی برای افراد می‌شود.^۳

۳. در مقام تبیین مفهوم رسیدگی شکلی می‌بایست به تفاوت بین «رسیدگی شکلی» با رسیدگی به «امور شکلی» توجه کرد. در رسیدگی شکلی توسط مرجع بالاتر هم رسیدگی ماهوی صورت می‌گیرد و هم رسیدگی شکلی؛ اما مرجع بالاتر، رأی ماهوی نهایی نسبت به پرونده را صادر نمی‌کند و پرونده را به مرجع هم‌عرض ارجاع می‌دهد. به عبارت دیگر با اینکه پرونده موعد صدور رأی نهایی است، با وجود این پرونده به مرجع تالی ارجاع داده می‌شود تا این مرجع مجدداً پرونده را بررسی کرده و رأی نهایی خود را صادر نماید. به عنوان مثال می‌توان به ماده (۶۳)

۱. صدر الحفاظی، نصرالله، (۱۳۷۲)، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار، ۲۹۸

۲. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل، ص ۶۳.
۳. درویشوند، ابوالفضل؛ کدخدامرادی، کمال و علی فتاحی زفرقندی؛ «تضمینات حق دادخواهی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظرهای شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۴، دی ماه ۱۴۰۰، ص ۳۷.

قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اشاره نمود. در این ماده مقرر شده است: «هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، اشتباه یا نقضی 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 می شود. 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 می نماید...»

مستنبط از این ماده، شعب رسیدگی کننده دیوان در مرحله اول رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون از جمله آراء و تصمیمات قطعی هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها، رسیدگی شکلی (رسیدگی شکلی و ماهوی) می نمایند اما رأی نهایی را صادر نمی کند و پرونده را به مرجع مربوط اعاده می کند، اما در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می شود و رأی ماهوی صادر می شود. بنابراین شعب رسیدگی کننده دیوان در مرحله اول رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، رسیدگی شکلی و در مرحله بعد رسیدگی ماهوی می نمایند.

۴. ناظر به مفهوم رسیدگی شکلی باید گفت این مفهوم به رسیدگی به جوانب پرونده و رأی صادره اطلاق می‌شود که در آن صلاحیت مرجع رسیدگی کننده به نقض یا ابرام رأی صادره محدود است. بنابراین در رسیدگی شکلی محدودیتی برای رسیدگی به امور ماهوی پرونده وجود ندارد و این از تفاوت‌های رسیدگی شکلی و رسیدگی در امور شکلی است.

۵. برخلاف برداشت رایج، آنچه که از ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری بر می‌آید، این نیست که دیوان در مرحله اول، فقط رسیدگی شکلی بکند. حکم این ماده دال بر این است که هر ایرادی را قاضی شعبه دیوان اعم از ایراد ماهوی یا ایراد شکلی در رأی مرجع شبه قضایی بیاید با نقض رأی مرجع شبه قضایی به آن مرجع برای رسیدگی مجدد ارجاع می‌دهد. این امر مستلزم این است که در رسیدگی به شکایت، قاضی دیوان به ماهیت دعوا ورود کند نه اینکه صرفاً رسیدگی شکلی کند؛ از جهاتی مانند رعایت قوانین و مقررات رسیدگی و دادرسی عادلانه ولو در ابعاد مختلف آن اعم از ابلاغ صحیح اوراق و تا احضار طرفین که در قوانین مربوطه به آن مرجع مقرر شده است. لذا رسیدگی ماهوی انجام می‌شود، اما در مرحله اول منجر به صدور رأی ماهوی نسبت به ماهیت دعوا نمی‌شود. به عبارت دیگر رسیدگی ماهوی با صدور رأی ماهوی متفاوت است. رسیدگی ماهوی لزوماً منجر

۱. ماده ۶۳ - 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 می‌نماید 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 می‌تواند 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.

به صدور رأی ماهوی قاطع دعوا نمی‌شود. در مرحله دوم اگر به تشخیص دیوان عدالت اداری، ادله مرجع شبه قضایی کافی نبود یا به نحو مطلوب و کافی مراد دیوان تأمین نشده بود، قاضی دیوان در این مرحله رأی ماهوی نیز صادر می‌کند.

۶. به نظر می‌رسد شورای نگهبان در بررسی فرآیند رسیدگی به آراء و احکام مراجع شبه قضایی رویه واحدی را اتخاذ نکرده است. شاید ریشه این تشت آن باشد که از نظر شورای نگهبان ماهیت همه مراجع شبه قضایی یکسان نبوده و با توجه به برداشت این نهاد از چنین مراجعی، نسبت به رسیدگی شکلی و یا ماهوی رأی صادره از سوی مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری اظهار نظر نموده است. بر همین اساس با بررسی قوانین و مقررات جاری می‌توان دریافت همه مراجع شبه قضایی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده‌اند، از یک جنس نبوده و کارویژه‌های متعددی برای آنها تعریف شده است. همین تفاوت در ماهیت و صلاحیت آنها باعث شده است تا شورای نگهبان برخی از مراجعی را که به نحوی در آنها «اداری» صورت می‌پذیرد را در صورتی که اشخاص بخواهند از آرای صادره شده از این مراجع در دیوان عدالت اداری شکایت نمایند، «رسیدگی شکلی» در دیوان عدالت را کافی دانسته و این امر را موجب سلب حق دادخواهی اشخاص تلقی ننموده است. به عنوان مثال، یکی از مراجع شبه قضایی که به «تخلفات» رسیدگی می‌نماید، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. این هیئت‌ها به موجب «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون تشکیل می‌شوند و به تخلفات اداری^۱ هر یک از کارمندان

۱. ماده ۸ - «تخلفات اداری به قرار زیر است.

۱ - اعمال و رفتار خلاف شئون اداری یا شغلی.

۲ - تبعیض یا اعمال غرض در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص.

۳ - ترک خدمت.

۴ - تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت رأس ساعت مقرر و یا تکرار خروج از اداره بدون کسب مجوز.

رسیدگی می نمایند. شورای نگهبان تبصره (۱) ماده (۲۱) این قانون که مقرر نموده است: «رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء هیأت‌ها به صورت شکلی خواهد بود.» را مغایر با قانون اساسی اعلام نموده است. برخی دیگر از مراجع شبه قضایی، مراجعی هستند که به «اختلافات» رسیدگی می نمایند. به عنوان مثال هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی را می توان از جمله این مراجع نام برد. مطابق با ماده ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم، مرجع رسیدگی به کلیه اختلاف‌های مالیاتی جز در مواردی که ضمن مقررات این قانون مرجع دیگری پیش‌بینی شده، هیأت حل اختلاف مالیاتی است. هر هیأت حل اختلاف مالیاتی از سه نفر تشکیل شده است. به موجب قانون مذکور^۱ و ماده (۱۰)^۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، شعب دیوان عدالت اداری به آرای کمیسیون‌های مالیاتی رسیدگی شکلی و ماهوی می نمایند.

۵ - تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی.

۶ - افشاء اسرار و اسناد محرمانه اداری.

۷-...»

۱. ماده ۲۵۷- در مواردی که رأی مورد شکایت از طرف شعبه نقض می‌گردد پرونده امر جهت رسیدگی مجدد به هیأت حل اختلاف مالیاتی دیگرارجاع خواهد شد و در صورتی که در آن محل یک هیأت بیشتر نباشد به هیأت حل اختلاف مالیاتی نزدیک‌ترین شهری که با محل مزبور در محدوده یک‌استان باشد ارجاع می‌شود. مرجع مزبور مجدداً به موضوع مالیاتی بر طبق فصل سوم این باب و با رعایت نظر شعبه شورای عالی مالیاتی رسیدگی و رأی مقتضی می‌دهد. رأیی که بدین ترتیب صادر می‌شود قطعی و لازم‌الاجراست.

حکم این ماده در مواردی که آراء صادره از هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی توسط دیوان عدالت اداری نقض می‌گردد نیز جاری خواهد بود.

تبصره- در مواردیکه رأی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی نقض می‌شود شورایعالی مالیاتی موظف است یک نسخه از رأی هیأت را برای رسیدگی نزد دادستان انتظامی مالیاتی ارسال دارد تا در صورت احراز تخلف اقدام به تعقیب نماید.

۲. ماده ۱۰- صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

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

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

برخی دیگر از مراجع شبه قضایی، مراجعی هستند که در مورد «صلاحیت» اشخاص اظهار نظر می‌کنند. از جمله این مراجع می‌توان به هیئت‌هایی که به صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی اشخاص رسیدگی می‌کنند اشاره کرد. در این گونه موارد نیز به دلیل آنکه در مراجع مذکور «اداری» به معنای خاص آن وجود نداشته و تنها، صلاحیت افراد از جنبه‌های گوناگون مورد بررسی قرار می‌گیرد، دیوان عدالت اداری هم به لحاظ ماهوی و هم به لحاظ شکلی باید به شکایات اشخاص نسبت به آرای صادر شده از این مراجع رسیدگی نماید.^۱ بنابراین شاید بتوان گفت یکی از ملاک‌های اصلی شورای نگهبان در بررسی مصوباتی که چنین مراجعی در آنها پیش‌بینی شده است از حیث آنکه دیوان عدالت اداری بتواند به لحاظ ماهوی و یا شکلی به آرای اعتراضی از سوی این مراجع رسیدگی کند یا خیر، ماهیت این نوع مراجع است. از همین‌رو اظهار نظر شورای نگهبان پیرامون «طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» قابل توجیه است. در تبصره ۳ ماده (۱۳) طرح مذکور مقرر شده بود: «معترضین به آرای هیأت مرکزی و هسته‌ها حداکثر تا دو ماه از ابلاغ رأی می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و دیوان نسبت به رسیدگی شکلی اقدام می‌نماید.» که شورای نگهبان مقرر نمود: «تبصره ۳ ماده ۱۳ از این نظر که دلالت بر سلب حق دادخواهی

ب - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها

۲ - رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها...

۱. ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری: «در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم الاجراء، 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 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 هیأت کارشناسی تخصصی ذی ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشاء رأی نماید.»

و شکایت ماهوی نسبت با آرای هیئت مرکزی و هسته‌ها از معترضین دارد مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد.^۷ به عبارت دیگر از آنجا که هسته‌ها و هیئت‌های گزینش مربیان پرورشی، معلمان و کلیه کارکنان آموزش و پرورش صلاحیت افراد مذکور را مورد بررسی قرار می‌دهند و همچون برخی دیگر از مراجع شبه قضایی همانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، «دادرسی» به معنای خاص انجام نمی‌دهند شورای نگهبان حصر در رسیدگی شکلی در دیوان عدالت اداری به جهت اعتراض از آرا را مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی اعلام نمود.

۷. مطابق با یک رویکرد با توجه به اینکه قضات دیوان عدالت اداری در همه موضوعات حقوق اداری تخصص لازم را ندارند و عملاً این امکان نیز وجود ندارد، این قضات باید به آرای مراجع شبه قضایی رسیدگی شکلی و نه ماهوی نمایند. به عبارت دیگر از این منظر می‌توان گفت تطبیق حکم با موضوع که توسط قاضی دیوان عدالت اداری در این مرحله صورت می‌پذیرد به نوعی رسیدگی شکلی است. این در حالی است که اقتضاء حق بر دادخواهی در قانون اساسی الزام به رسیدگی شکلی و ماهوی را برای دیوان عدالت اداری دارد.

۸. در برخی قوانین مصوب که به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند، رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی از حیث «نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها» در صلاحیت دیوان عدالت قرار گرفته اما این قوانین با ایراد شورای نگهبان مواجه نشده است. به عنوان مثال، بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰

۱. بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها».

و بند ۲ ماده ۱۳ این قانون مصوب ۱۳۸۵،^۱ رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی را محدود به بررسی و تطبیق آراء مورد اعتراض با قوانین و مقررات و نقض و ابرام آنها دانسته بود اما مواد مذکور توسط شورای نگهبان مغایر قانون اساسی تشخیص داده نشده بود. چه آنکه، در این زمینه بر خلاف تلقی رایج، عبارت «منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها»، دلالتی بر انحصار دیوان عدالت به رسیدگی شکلی و عدم رسیدگی ماهوی به آراء مراجع شبه قضایی ندارد. چرا که این عبارت، «جهت» رسیدگی و نه «نوع» رسیدگی در دیوان عدالت را تعیین کرده بود. لازم به ذکر است که بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز اعتراض از آراء و تصمیمات قطعی هیأتها و کمیسیونها را منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها قابل رسیدگی دانسته است و این بند نیز مورد ایراد شورای نگهبان واقع نشده است که البته علت این مطلب را می توان حکم ماده ۶۳ این قانون دانست که رسیدگی ماهوی به آراء مراجع شبه قضایی را تحت شرایطی در صلاحیت شعب دیوان دانسته است.

۲-۲. نسبت رسیدگی شکلی با حق دادخواهی

۱. تأمین حق دادخواهی منحصر در یک مرحله نیست و در صورتی که در یک مرحله رسیدگی به «رسیدگی شکلی» یا «رسیدگی به امور شکلی» منحصر شود، الزاماً حق دادخواهی مخدوش نمی شود. بنابراین یک نظام حقوقی می تواند در مقاطع مختلف

۱. بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری، هیأتهای بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها».

فرایند طرح دعوا تا صدور حکم و نهایی شدن آن با ملاحظه اقتضائات مدیریت قضایی و اتخاذ تدابیری، حق دادخواهی را تامین کند.

۲. ناظر به این مساله که اطلاق اصل ۳۴ شامل رسیدگی شکلی و ماهوی می شود باید گفت به نظر می رسد اصل ۳۴ هر دو نوع رسیدگی را شامل می شود. توضیح آنکه میان دو رسیدگی شکلی و ماهوی همبستگی وجود دارد و نمی توان ابعاد شکلی رای را بی توجه به ابعاد ماهوی آن دید. مواردی که رسیدگی مرجعی به رسیدگی شکلی منحصر شده را می توان تدبیری در حوزه مدیریت قضایی دانست.

۳. در مواردی که مصوبه ای نظر مراجع شبه قضایی را در یک موضوع قطعی دانسته است، ملازمه ای با سلب حق دادخواهی افراد به استناد اصل ۳۴ قانون اساسی ندارد، مگر اینکه در آن مصوبه تصریح شود که تصمیم هیئت، قطعی است و افراد حق مراجعه به مراجع قضایی را ندارند. این موضوع بدین خاطر است که اطلاق و عموم اصل ۳۴ مقتضی آن است که افراد بتوانند نسبت به رأی قطعی یک مرجع شبه قضایی نیز در دادگاه های دادگستری شکایت کنند.

۴. مطابق با یک رویکرد، در صورتی که مسامحتاً بپذیریم قانون اساسی مراجع شبه قضایی را به رسمیت شناخته و این گونه مراجع مغایر با قانون اساسی نیست، باید گفت مطابق با اصل ۳۴ قانون اساسی و حق دادخواهی، رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری باید رسیدگی شکلی و ماهوی باشد. به عبارت دیگر «اصل» در رسیدگی در دیوان عدالت اداری باید رسیدگی شکلی و ماهوی باشد و در موارد استثنا باید رسیدگی شکلی انجام پذیرد.

۵. به نظر می رسد که بررسی شکلی و ماهوی تمامی تصمیمات مراجع شبه قضایی باید قابل ارزیابی در دادگستری باشد. نکته دیگر آنکه به نظر می رسد نقض رأی و برگردان پرونده و همچنین ورود و صدور حکم جدید، یکی از تفاوت های

بررسی شکلی و ماهوی است؛ اما به هیچ عنوان، ملاک تفکیک این دو نیست. در بررسی شکلی صرفاً به صحت تشریفات و همچنین روند قضاوت رسیدگی می‌شود تا همه دلایل دیده شود و تشریفات جا نیفتاده باشد. اما در بررسی ماهوی، قضاوت یک بار دیگر از ابتدا صورت می‌گیرد. بنابراین می‌توان این گونه به این تفاوت در تعاریف خاتمه داد که در یک شرط فرضی هیچ اشکالی ندارد که در یک بررسی ماهوی، قاضی رأی به نقض رأی بدهد. هر چند این غیرممکن است که یک قاضی با صرف بررسی شکلی بتواند حکم نهایی را صادر کند.

۶. در دیوان عدالت اداری مانند دیوان عالی یا شورای دولتی فرانسه، رسیدگی‌ها شکلی و فرجامی است.

رسیدگی شکلی به معنای عدم ورود در ماهیت پرونده نیست بلکه بدین معنا است که در این مرحله از حیث کنترل رعایت قوانین و مقررات مربوط از جمله تشریفات دادرسی پرونده رسیدگی می‌شود و چنانچه از حیث موارد فوق نقص یا ایرادی وارد باشد، رای قبلی نقض شده و جهت رسیدگی مجدد به مرجع صادر کننده نخستین ارسال می‌شود. بنابراین تفاوت آن است که دیوان در این مرحله خود رسیدگی و صدور رای نمی‌کند بلکه مجدداً به مرجع قبل بر می‌گرداند. در واقع دیوان عدالت اداری یا سایر مراجع فرجام خواهی مانند دیوان عالی کشور در این مرحله در ماهیت وارد می‌شوند ولی خود رسیدگی و صدور رای نمی‌کنند. زیرا بدون ورود در ماهیت پرونده چطور جهات فرجام خواهی احراز می‌گردد؟ در این راستا اشاره به جهات فرجام در دیوان عالی خالی از لطف نیست تا روشن شود تطبیق وجود جهات فرجام خواهی بدون ورود در ماهیت و موضوع پرونده ممکن نیست و این جهات صرفاً منحصر در امور شکلی و تشریفات دادرسی نیست. ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی مدنی جهات نقض رای را در دعاوی حقوقی به شرح زیر بیان نموده: در موارد زیر حکم یا قرار نقض می‌گردد: ۱- دادگاه

صادرکننده رأی، صلاحیت ذاتی برای رسیدگی به موضوع را نداشته باشد و در مورد عدم رعایت صلاحیت محلی، وقتی که نسبت به آن ایراد شده باشد. ۲- رأی صادره خلاف موازین شرعی و مقررات قانونی شناخته شود. ۳- عدم رعایت اصول دادرسی و قواعد آمره و حقوق اصحاب دعوا در صورتی که به درجه‌ای از اهمیت باشد که رأی را از اعتبار قانونی ببندازد. ۴- آرای مغایر با یکدیگر، بدون سبب قانونی در یک موضوع و بین همان اصحاب دعوا صادر شده باشد. ۵- تحقیقات انجام شده ناقص بوده و یا به دلایل و مدافعات طرفین توجه نشده باشد. در دعاوی کیفری نیز ماده ۴۶۴ بیان می‌کند که جهات فرجام‌خواهی به قرار زیر است: الف- ادعای عدم رعایت قوانین مربوط به تقصیر متهم و مجازات قانونی او ب- ادعای عدم رعایت اصول دادرسی با درجه‌ای از اهمیت منجر به بی‌اعتباری رأی دادگاه پ- عدم انطباق مستندات با مدارک موجود در پرونده. در این رابطه دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۹۵۶۲۰۱۸۴۲ مورخ ۱۳۹۵/۷/۵ صادره از شعب دیوان نیز قابل استفاده است که بر اساس آن منظور از رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری به آرای مراجع شبه قضایی، تشخیص این امر است که آرا وفق موازین قانونی صادر شده باشند. رای شعبه مزبور از این قرار است: محتویات پرونده و رأی معترض عنه حاکی از استعفا شاکی است و چون به موجب بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیات‌هایی مانند هیات حل اختلاف کار منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها قابل فرجام‌خواهی در دیوان عدالت اداری است. روش رسیدگی فرجامی از نوع شکلی است. رسیدگی شکلی در مقابل ماهوی می‌باشد که روش مراجع تالی است. منظور از رسیدگی شکلی این است که مرجع عالی (دیوان عدالت اداری) به ماهیت شکایت نظر نمی‌کند بلکه مقصود تشخیص این امر است که رای صادره وفق موازین قانونی صادر شده به ویژه مقررات شکلی

رعایت شده است یا خیر؟ با بررسی ادله و مدارک ابرازی و استدلالات به عمل آمده تخطی از قوانین و مقررات (در محدوده اعتراض) که موجبات نقض رای معترض عنه را فراهم نماید ملاحظه نگردید. بنابراین به استناد ماده ۶۳ قانون مار الذکر و مواد ۱۵۷ الی ۱۶۵ قانون کار حکم به رد شکایت صادر می گردد.^۱

جمع بندی

در گزارش ارائه شده، نخست جایگاه مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت. مطابق با نظر برخی، وجود مراجع شبه قضایی مغایر با اصول قانون اساسی نمی باشد و این گونه مراجع می توانند حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی را تأمین نمایند. از جمله دلایل مطرح شده جهت اثبات این نظر می توان به تخصص گرایی، حضور یک یا چند قاضی در این مراجع، سکوت قانون گذار اساسی و عدم نفی این مراجع، قضا دایی و رویه شورای نگهبان در خصوص عدم مغایرت وجود این مراجع در نظام حقوقی ایران با قانون اساسی، اشاره کرد. در مقابل این نظر، برخی بر این اعتقاد بودند که بنا بر تصریح اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۳۴، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی، ایجاد مراجع شبه قضایی مغایر با قانون اساسی است. به عبارت دیگر هرگونه اعتراض، شکایت و تظلم خواهی اشخاص نسبت به تصمیمات و یا صدور رأی واحدهای دولتی باید در ذیل قوه قضاییه و به طور خاص در دادگاه مورد رسیدگی ماهوی و شکلی قرار گیرد تا حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی و سایر اصول این قانون تأمین شود. در این خصوص بیان گردید که امکان طرح شکایت از آراء و احکام مراجع شبه قضایی در مراجع قضایی به معنای در نظر گرفتن حق دادخواهی بوده و مغایرتی با اصول گوناگون قانون اساسی ندارد.

۱. قابل دسترس در سامانه ملی آرای قضایی پژوهشگاه قوه قضاییه به آدرس :

در بخش دوم این گزارش نیز به مفهوم رسیدگی شکلی و ماهوی پرداخته شد و همچنین نسبت رسیدگی شکلی و ماهوی با حق دادخواهی مورد کنکاش قرار گرفت. برخی بر این باورند که رسیدگی شکلی در دیوان عدالت اداری تضمین‌کننده حق دادخواهی اشخاص در اعتراض نسبت به آرای مراجع شبه قضایی است و برخی دیگر تصریح نمودند به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی و اصول پیش‌گفته، حصر در رسیدگی شکلی در دیوان عدالت اداری نمی‌تواند تضمین‌کننده حق دادخواهی اشخاص باشد. برخی از نظرات شورای نگهبان نیز در این رابطه مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت و این نتیجه به دست آمد که این نهاد در این رابطه رویه واحدی نداشته است. در پایان پیشنهاد می‌گردد پژوهش‌های مستقلی در ارتباط با مبانی نظری مراجع شبه قضایی در حقوق ایران، معیار قضایی بودن تصمیمات مراجع شبه قضایی در پرتو نظرات شورای نگهبان، تحلیل آثار حقوقی اساسی‌سازی مراجع شبه قضایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تضمین حق دادخواهی در مراجع شبه قضایی، تضمینات حق دادخواهی در مراجع شبه قضایی در پرتو آرا و نظرات شورای نگهبان صورت پذیرد.

منابع برای مطالعه بیشتر

۱. امامی، محمد؛ موسوی، سید نصرالله، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، شماره ۴۱، تابستان ۱۳۸۳، صص ۹۳-۱۱۰.
۲. درویشوند، ابوالفضل؛ کدخدامرادی، کمال و علی فتاحی زفرقندی؛ «تضمینات حق دادخواهی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظرهای شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۴، دی ماه ۱۴۰۰، صص ۵۵-۲۹.
۳. رستمی، ولی، آقایی طوق، مسلم و حسن لطیفی، «ادارسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران»، تهران: گرایش، ۱۳۸۸.
۴. شعبانی، یاور، «چیستی مراجع شبه قضایی در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره ۳، زمستان ۱۳۹۶.
۵. شریعت باقری، محمد جواد و محمد رضا کردفیروزجایی، «رسیدگی ماهوی در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه علمی دیدگاههای حقوق قضایی، شماره ۹۶، زمستان ۱۴۰۰.
۶. موسوی، سیدامیرحسام، «ورود دیوان عالی کشور به امور ماهوی»، مجله حقوق خصوصی، شماره ۲۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، صص ۲۰۸-۱۸۳.



امام خمینے (ره)

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت وظایف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.



تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان