

نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرا از دیدگاه توسعه یافتگی اجتماعی مراجع شبه قضایی

پرویز حاجی پور^۱، علی فقیه حبیبی^{۲*}، توکل حبیبزاده^۳

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۰۸/۲۷

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۰۷/۲۴

DOI: 10.30495/JISDS.2023.75732.11976

چکیده

امروزه در کنار مراجع قضایی و محاکم دادگستری، مراجعی تحت عناوین شورا، هیأت، کمیسیون و ... وجود دارند که به موجب قوانین خاص به برخی شکایات و اختلافات و دعاوی که یک طرف آن دولت به معنای حکومت است رسیدگی کرده و همانند دادگاه‌های دادگستری در ماهیت موضوع، رأی و نظر قضایی صادر می‌کنند. این مراجع که غالباً تحت نظارت قوه مجریه هستند و با داعیه تخصصی، پیچیده و فنی بودن موضوعات اختلافی باهدف دقت، سرعت مناسب و واقعی بودن تصمیم نهایی ایجاد شده‌اند، هم به استنباط از برخی اصول قانون اساسی و نیز قوانین و مقررات عادی و هم بر اساس عقل و منطوق و عرف حاکم مکلفاند آرا و نظرات نهایی خود را به صورت مستدل، موجه و مستند به قوانین و اصول و قواعد حقوقی صادر نمایند. در غیر این صورت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تجدیدنظر از این گونه آرا، در جهت حاکمیت قانون و احقاق حق یا ابطال باطل، اعتبار قانونی و موجودیت حقوقی به آن‌ها نخواهد داد. در مقاله حاضر با نگرش به نمونه‌هایی از آرای صادره از سوی مراجع شبه قضایی و دیوان عدالت اداری موضوع فوق مورد بررسی و تحلیل قرار داده می‌شود.

واژگان کلیدی: مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری، مستدل، مستند و موجه بودن آرا.

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

(E mail: sarahajipoor204@yahoo.com)

^۲ دانشیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

(E mail: a_faghih@azad.ac.ir)

^۳ دانشیار گروه حقوق (روابط بین‌الملل)، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

(E mail: habibzadeh@isu.ac.ir)

مقدمه

در ایران پیش از انقلاب برای اولین بار ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۲۲ آذرماه ۱۳۰۱ شمسی در خصوص شکایات کارکنان دولت از وزیران نهاد «شورای دولتی» را مطرح می‌کند. طبق این ماده «مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزیران در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن دیوان عالی تمیز خواهد بود».

در قانون راجع به دعاوی بین «اشخاص و دولت» مصوب ۱۲ آبان‌ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه تشکیل شد و متعاقب این دو قانون با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور در اردیبهشت ماه ۱۳۳۹ قانونی درباره شورای دولتی به تصویب رسید (تحت عنوان «قانون تشکیل شورای دولتی»). این قانون عمده‌تاً به دلیل عدم تمکین دولت‌های وقت به حاکمیت قانون و اصرار آن‌ها به خودکامگی، هیچ‌وقت به‌طور کامل به مرحله اجرا درنیامد، اما قانون مسئولیت مدنی دولت مصوب ۱۳۳۹ ملاک تعیین مسئولیت دولت در قبال شکایات اشخاص توسط محاکم و دادگاه‌ها بود، هرچند که این نظارت هم چندان گسترده و فراگیر نبود. در قانون موصوف^۱ آمده بود «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمده یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسؤول جبران خسارت وارده هستند، ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آن‌ها نبوده و مربوط به نقض وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت وارد آمده به عهده اداره یا مؤسسه مربوط است».

قانون شورای دولتی با اینکه هرگز اجرا نشد به لحاظ اینکه الهام‌بخش تدوین‌کنندگان قانون دیوان عدالت اداری بوده است سودمند و مفید واقع گردید. خصوصاً فصل اول آن در ماده ۲ که شرح وظایف شورای دولتی را بیان می‌کرد و بعداً بسیاری از آن موارد در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفت.

به دلیل اجرانشدن قانون تشکیل شورای دولتی در ایران در آن زمان و تشکیل نگردیدن شورا، شعبه هفتم دیوان عالی کشور به‌عنوان شعبه‌ای از عالی‌ترین مرجع قضایی به دعاوی در صلاحیت شورا رسیدگی می‌کرد و شعبه دوازدهم دیوان هم مرجع تجدیدنظر آن بود. اما بعد به‌موجب قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ مرجع بدوی، شورای امور اداری و استخدامی شناخته شد و طبق آن قانون^۲، رأی هرگاه به نفع مستخدم شاکی بود قطعی و لازم‌الاجرا و اگر شاکی معترض می‌گردید ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ به شورای دولتی و در غیاب آن به دیوان عالی کشور می‌توانست شکایت کند. شایان‌ذکر است پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تشکیل دیوان عدالت اداری (به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی) مواد ۶۱ تا ۶۳ قانون استخدام کشوری بر اساس لایحه قانونی اصلاح ماده ۶۰ قانون استخدام کشوری مصوب سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی نسخ شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری به‌عنوان دادگاه عالی که مجزا و مستقل از دادگاه‌های عمومی دادگستری است تشکیل گردید و رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دستگاه‌های اداری و مأموران آن در صلاحیت ذاتی و اصلی این دیوان قرار گرفت.

علاوه بر موارد فوق رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا 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 و ده‌ها مراجع غیر دادگستری، منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها به عهده دیوان عدالت اداری است. هیأت‌ها و کمیسیون‌ها و سایر تشکیلات که در کنار مراجع رسمی قضایی و به موجب قوانین و مقررات خاص به‌نوعی به دعاوی و اختلافات و شکایات اشخاص از عملکرد واحدهای دولتی و یا مأموران آن یا به هر موضوعی با صلاحیت و اختیارات قانونی رسیدگی کرده و رأی صادر می‌نماید، می‌بایست در آرای صادره جهات و دلایل قانونی تصمیم خود را بیان کند و از طرف دیگر دیوان عدالت

^۱ ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی دولت مصوب ۱۳۳۹.

^۲ ماده ۶۳ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵.

اداری هم در رسیدگی به اعتراضات نسبت به آرای صادره از سوی مراجع شبه قضایی چه در تأیید رأی مورد اعتراض و خصوصاً در نقض آن به طور مستدل و مستند به مواد قانونی و اصول و قواعد حقوقی نظر خود را اعلام نماید^۱. دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین دادگاه اداری و بالاترین مرجع رسیدگی کننده به آرای مراجع غیرقضایی با اظهارنظرهای قضایی مستدل و موجه و مستند به قانون، موجب غنا و پرمایگی و کیفی بودن و استحکام آرا و تصمیمات مراجع اداری شبه قضایی می‌گردد. در پژوهش حاضر بر آن هستیم تا به این پرسش پاسخ دهیم که نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرای مراجع شبه قضایی چگونه است.

گفتار اول - چارچوب نظری

بند اول - مفهوم شناسی مستدل بودن رأی

با توجه به اصل ۱۶۶ قانون اساسی و مقررات عادی متعدد (مانند قوانین آیین دادرسی کیفری، مدنی، امور حسبی، دیوان عدالت اداری و...)، آرای دادگاه‌ها (اعم از دادگاه‌های عمومی و اختصاصی و اداری و...) باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.

با توجه به اینکه غالباً در قانون اساسی به اصول کلی و اساسی پرداخته می‌شود، بیان اصل مستدل و مستند بودن آرا در قانون اساسی ایران نشان از اهمیت داشتن این اصل بدیهی حقوقی و عقلی و تأکید بر رعایت آن در صدور آرا به لحاظ ضرورت تثبیت حاکمیت قانون و رعایت انصاف و عدالت و حفظ حقوق طرفین و اصحاب دعوا دارد. مسلماً کاربرد عملی این اصل نه تنها برای محاکم قضایی دادگستری بلکه برای تمامی مراجع و نهادهایی که به نحوی با امور مشابه قضایی سروکار دارند الزامی است.

تعریف لغوی مستدل بودن به معنای اثبات کرده شده با دلیل و برهان است و واژه استدلال Argumentation در لغت به معنای جستجوی دلیل و بیان حجت است. در اصطلاح منطق استدلال آن است که به وسیله قضایای معلوم بتوان قضایای مجهول را کشف کرد. چنان که می‌توان به وسیله این دو قضیه معلوم: «جهان دگرگون‌شونده است و هر دگرگون‌شونده حادث است» به کشف این قضیه مجهول رسید که «جهان حادث است».

منظور از استدلال، توانایی و قدرت اندیشه است که قاضی و داور دارای این فن می‌توانند آرا و نظرات قابل قبولی خلق نمایند^۲. در سیستم حقوق نوشته مانند ایران، قاضی محصور در قوانین موضوعه است؛ یعنی باید در قالب قوانین مصوب استدلال و رأی صادر کند و چه بسا که قوانین متعدد و متعارضی از طرف مراجع مختلف صادر شده باشد؛ در حالی که در حقوق کامن لا نگرش و دایره اندیشه قاضی به هیچ وجه محدود نشده و ایشان با اختیارات تمام می‌توانند بدون محدودیت با استمداد از کلیه قواعد حقوقی و عرفی نسبت به صدور حکم اقدام نمایند^۳.

بنابراین مستدل بودن عبارت است از فرایندی که دادرس و مرجع رسیدگی کننده، امور موضوعی مختلف را در طول یکدیگر قرار داده و از براین آنان به نتیجه که همان حکم دعوا است می‌رسد. به نظر می‌رسد بخشی از فرایند استدلال، بررسی ادعاهای طرفین در رأی و پذیرش یا رد این استدلال‌ها به مدد قانون و منطق و یافته‌های شخصی قاضی از وقایع منعکس در پرونده است. به یک عبارت ساده «مستدل بودن» آرا به معنای این است که اسباب واقعی و قانونی به گونه‌ای بیان شده باشد که دادرس را در مورد صدور حکم راهنمایی نماید. در اینجا اسباب واقعی، دلایل و حقایقی است که دادرس با استناد به آن رأی را انشا نموده است

^۱ بند چ ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

^۲ جعفری لنگرودی، محمد جعفر، فن استدلال، منطق حقوق اسلام، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸، صص ۳ و ۹.

^۳ امینی، عیسی، منصور، عباس، موجه بودن و مدلل بودن رأی داور داخلی با نگاهی بر رویه قضایی، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ششم، شماره بیست و دوم، بهار ۱۳۹۷، صص ۱۲ و ۱۳.

و اسباب قانونی، قواعدی است که به موجب آن دادرس امر واقع را توصیف و آن را با مواد قانونی مورد مطابقت قرار داده است.^۱

بند دوم - مفهوم‌شناسی مستند بودن رأی

این عنصر از رأی در نظامات حقوقی اعم از نوشته و نانوشته کاربرد دارد. به موجب نظام حقوق نوشته هر اقدام قضایی باید منطبق با قانون باشد. در واقع زمانی که دعوی مطرح می‌شود مقام رسیدگی کننده باید جایگاه قانونی دعوا را پیدا کند و با تطبیق مسأله با قواعد حقوقی و مقررات قانونی حکم قضیه را استخراج نماید. بنابراین اقدام دادرس برای پیدا کردن جایگاه قضیه مورد اختلاف و تطبیق آن با مقررات قانونی و در نتیجه استخراج حکم قضیه را مستند کردن رأی صادره می‌گویند.^۲

بنابراین منظور از مستند بودن رأی دادگاه اینکه چه قانون و ماده قانونی یا قاعده فقهی و حقوقی بر مسأله قابل اعمال است. گفته شد مستند بودن در نظام حقوق نوشته تطبیق مسأله با قانون و مواد قانونی است. در حقوق نانوشته با توجه به اینکه قواعد حقوقی مبنای عملکرد قاضی است، این امر به صورت تنظیم قاعده از قضیه‌ی سابق صورت می‌گیرد.

در قانون اساسی ضرورت مستند بودن رأی به مواد قانون و اصولی که بر اساس آن حکم و رأی صادر شده است بیان گردیده^۳، اما در هیچ یک از قوانین موجود صراحتاً تعریفی از این واژه و نیز مستدل و موجه بودن نشده است و آنچه که به عنوان رویه غالب در صدور احکام و آرا مشاهده می‌شود این است که قاضی و مرجع رسیدگی پس از بیان شرح ماقوع و خواسته، بایان و ذکر مواد قانونی که به نظر او منطبق با موضوع است اقدام به صدور رأی می‌نماید.

در قانون آیین دادرسی کیفری عبارت «مستند به مواد قانون و اصول» را به کار برده که این عبارت گواه توجه عبارت مستند بودن به امور حکمی و مواد قانونی است.^۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب نیز از همین سیاق استفاده کرده و عبارت مستند به «قانون یا شرع یا اصول» را به کار برده است.^۵ اما قانون‌گذار آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، دادرس را در نگارش رأی علاوه بر بیان مستندات به ارائه اصول و مواد قانونی نیز ملزم کرده است.^۶ از طرف دیگر در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹ با اصلاحات بعدی عبارت «موجه» بودن رأی به کار برده شده است.^۷ (در کنار مستدل و مستند بودن).

صرف نظر از اینکه شاید بتوان گفت قانون‌گذار بدون توجه به مفاهیم برخی عبارات آن‌ها را با سیاق متفاوتی در قوانین کیفری و مدنی بیان کرده است، اما به فرض اینکه عبارت مستندات متناظر (همسان و نظیر و همانند) موجه بودن رأی باشد، مواردی غیر از اصول و مواد قانونی مانند نظریات مشورتی، آرای وحدت رویه، آرای دیوان عالی کشور، عرف و رویه‌های قضایی که می‌تواند بخشی از شاکله یک رأی باشد، مستندات یا عوامل موجه یک رأی محسوب می‌گردند.

بحث دیگر در کنار مستدل، موجه و مستند بودن رأی موضوع اصولی است که هم قانون اساسی و هم در موادی از قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی (که قبلاً اشاره شده) به کار برده شده است.^۸

ممکن است در بادی‌امر این گونه به نظر برسد که منظور از عبارت اصول در قوانین مذکور همان اصول استنباط است و لاغیر، اما در دادرسی اصول دیگری نیز از سوی قانون‌گذار تلویحاً یا صراحتاً به رسمیت شناخته شده که اغلب آن‌ها اصول کلی دادرسی

^۱ هرمزی، خیرالله، توجیه آرای مدنی و ضمانت اجرای عدم رعایت آن، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۱، ۱۳۸۳، ص ۲۹.

^۲ صمدی قوشچی، زیداله، تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چاپ دوم، انتشارات جنگل، ۱۳۸۳، ص ۳۸۵.

^۳ قسمت اخیر اصل ۱۶۶ قانون اساسی.

^۴ ماده ۳۷۴ قانون آیین دادرسی کیفری.

^۵ ماده ۹ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب.

^۶ بند ۴ ماده ۲۹۶ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ و بند چ ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

^۷ ماده ۳۷۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و ماده ۲۳ قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹.

^۸ اصل ۱۶۶.

نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرا از دیدگاه توسعه یافتگی اجتماعی مراجع شبه قضایی / ۴۳

هستند مانند مواد ۲ الی ۷ قانون آیین دادرسی کیفری و مواد ۲ الی ۹ قانون آیین دادرسی مدنی یا اصول متعدد قانون اساسی مانند اصول ۲۷، ۲۶، ۲۴، ۲۰، ۱۹، ۳۷، ۳۵، ۳۴، ۳۲، ۲۸ و ۳۸.

به طور کلی استناد قانونی تصمیمات مراجع قضایی، پشتوانه و تضمین کننده جنبه قانونی تصمیم است. تصریح دادرس به مبانی حکم، تضمین مهمی برای حق و اقتدار قانون در دادگاه است. این تضمین زمانی ایفای نقش می کند که بین تصمیم و استناد قانونی آن ارتباط و پیوستگی وجود داشته باشد.^۱

بند سوم - مفهوم جهات رأی و تمایز آن از استناد و استدلال (قاعده لزوم توجیه رأی)

برخی باور دارند موجه بودن معنای عامی دارد که مدلل بودن را در بر می گیرد. موجه بودن در معنای خاص مبتنی بر جهات عقلانی، منطقی و نگاه عمیق به مسائل مطروحه است که در واقع تحلیلگر با بررسی موضوع، برداشت حقوقی خود از مسأله را بیان می دارد، اما در معنای عام به دلایل اثباتی و نوعی قضیه نیز توجه می شود که می تواند با ارزیابی مفصل دلایل یا نگاه مختصر به آن قضیه روشن شود.^۲

عده ای از حقوق دانان موجه بودن حکم را به معنی مقبولیت عقلایی آن می دانند و باور دارند رأیی که صادر می شود گرچه دارای مستند قانونی و مبنای استدلالی است، اما چون قواعد حقوقی مبتنی بر مسائل عقلایی، منطقی و اخلاقی است، لذا نمی توان موجه بودن رأی دادگاه را خلاف عقل و منطق دانست.^۳ عده ای از نویسندگان نیز در این راستا حکم مستدل و مستند را حکمی می دانند که عقلاً و حکماً نتیجه حاصل شده از آن را می پذیرند، زیرا گرچه احکام صادره در هر حال ایجاد یقین نمی کند، اما عقلاً نویدبخش تحقق امری است.^۴

خلاصه اینکه دادرس یا داور زمانی که به تحلیل و توصیف قضیه بر اساس جهات عقلی و منطقی و حقوقی می پردازد، در واقع درصدد توجیه و مستدل کردن نظر و نتیجه رأیی است که انشا می شود. لیکن زمانی که دلایل ابرازی طرفین را بیان می کند یا به علم خود تکیه می نماید، در واقع رأی خود را مدلل می کند. به عبارتی تحلیل منطقی موضوع با تکیه بر مبانی علمی و حقوقی استدلال تلقی می شود و استفاده از دلایل اثبات کننده مانند اقرار، شهادت، سند و مدرک، نظریات کارشناس و ... به معنی مدلل کردن رأی است.

نتیجه اینکه موجه بودن رأی با رأی مستدل مفهومی یکسان و نزدیک به هم دارد، اما مدلل بودن رأی با این دو واژه مفهومی متفاوت دارد.

گفتار دوم - ماهیت و ضرورت مستدل، موجه و مستند بودن آرای مراجع شبه قضایی

تکلیف دادرس به ذکر اسباب و جهات رأی، به عنوان قاعده ای حقوقی در همه نظام های حقوقی کاربرد دارد و در قوانین اغلب کشورها به موجب مقررات مادر یا قوانین عادی مورد تشریح قرار گرفته است. قانون آیین دادرسی مدنی آلمان مقرر می دارد دادرس موظف است جهات موضوعی و حکمی موضوع پرونده را در رأی خود ذکر کند.^۵ در کشورهایی که این اصل در قوانین موضوعه آنها مورد تصریح قرار نگرفته است، به عنوان یکی از قواعد مسلم حقوقی کاربرد دارد. به عبارتی حقوق دانان و مراجع قانونگذاری این دسته از کشورها اعتقاد دارند این اصل به مثابه سایر اصول و قواعد حقوقی نیازمند تصریح در قوانین موضوعه

^۱ باقری، یوسف، صدیقی، سهام، شاخصه های رأی قوی و متقن، مجله قضاوت شماره ۷۹، ص ۱۵۶.

^۲ خدابخشی، عبدالله، حقوق داوری و دعاوی مربوط به آن در رويه قضایی، تهران، شرکت سهامی انتشار ۱۳۹۳، صص ۳۷۹ - ۳۸۰.

^۳ رحمدل، منصور، لطمه به اساس حکم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۰، ۱۳۸۹، ص ۱۰.

^۴ صالحی راد، محمد، تأملاتی در باب مستدل بودن احکام دادگاه ها، مجله حقوق دادگستری، شماره ۴۲، ۱۳۸۲، ص ۲۴.

^۵ ماده ۳۱۳ قانون آیین دادرسی مدنی آلمان.

نیست، بلکه این قواعد جزو شالوده نظام حقوقی و مبنایی برای وضع مقررات عادی محسوب می‌شوند؛ لذا نه تنها وضع این قواعد ضروری نیست، بلکه خلاف اصول حقوقی است.^۱

به نظر می‌رسد ذکر اسباب و جهات صدور رأی به عنوان اصل حقوقی محسوب می‌شود و همان‌گونه که گفته شد ریشه در حقوق فطری انسان دارد، زیرا احترام و رعایت حق دفاع مستلزم ذکر جهات و دلایل آن است. در غیر این صورت یعنی اگر ذکر اسباب و جهات را جزو قواعد شکلی قلمداد کنیم، نباید در نظام حقوق کاملاً کاربرد داشته باشد؛ در حالی که اگر آرای صادره در نظام حقوق نانوشته فاقد اسباب و جهات محکومیت باشد، به عنوان ایراد بنیادین محسوب می‌شود و سبب کاهش اعتبار آرای صادره است و رویه معمول همراه با ذکر اسباب و جهات و صدور رأی مستدل و مستند است. از سوی دیگر ذکر اسباب رأی، بیان چگونگی اقناع دادرس و نحوه رسیدن به واقعیت است.

با لحاظ مراتب فوق به دلایل زیر آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی همانند آرای دادگاه‌های دادگستری باید مستدل، موجه و مستند به اصول و مواد قانونی باشد:

۱- به دلالت عقل و منطق و فطرت هرگونه تصمیم به حل اختلاف و دعوا بین اشخاص باید همراه با استدلال و توجیه و مزین به قانون و مقررات و نیز اصول و قواعد عرفی و... باشد تا مورد قبول خصوصاً طرفین اختلاف واقع شود و اجرای آن موجب عدالت، حفظ نظم عمومی و آرامش و امنیت جامعه گردد. به عبارت دیگر رعایت قاعده فوق در حل و فصل اختلافات و رسیدگی به شکایات از پیش شرط‌های اجرای عدالت در جامعه محسوب می‌شود.

۲- بر اساس قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی احکام و آرای مراجع قضایی باید مستدل و مستند باشد. بدیهی است مراجع شبه قضایی که ناشی از قوانین هستند، همچون محاکم قضایی موظف‌اند مستدل و مستند به اصول و مواد قانون رسیدگی و اقدام به صدور رأی نمایند.

۳- در برخی از مقررات که مراجع شبه قضایی موجودیت خود را از آن پیدا کرده‌اند تصریح گردیده که تصمیمات و آرای صادره باید مستدل و مستند باشد. مانند قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۸۷ در باب رأی داور که بیان می‌کند «رأی داور باید موجه و مدلل بوده و مخالف با قوانین موجد حق نباشد»^۲ یا اینکه مخالف با قوانین موجد حق از موارد باطل بودن و قابلیت اجرایی نداشتن رأی داوری اعلام شده است^۳ و نیز قانون شوراهای حل اختلاف آمده است «رسیدگی قاضی شورا از حیث اصول و قواعد، تابع مقررات آیین دادرسی مدنی و کیفری است»^۴. تبصره ۱ اصول و قواعد حاکم بر رسیدگی شامل مقررات ناظر بر صلاحیت، حق دفاع، حضور در دادرسی، رسیدگی به دلایل و مانند آن است. همچنین در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲ می‌خوانیم «... انشای رأی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی با رعایت اصل عدالت و بی‌طرفی کلیه اعضا متکی به اسناد و مدارک مثبت و دلایل و شواهد متقن... توسط نماینده بند ۲ این ماده به عمل آمده و به امضای تمامی اعضا می‌رسد...»^۵.

۴- بر اساس آیین‌نامه هیأت‌های تشخیص مطالبات مصوب ۷۳/۵/۲۴ شورای عالی تأمین اجتماعی، آرای صادره توسط هیأت‌ها باید موجه و مدلل بوده و قاطع اختلاف باشد.^۶

^۱ هرمزی خیراله، توجیه رأی مدنی و ضمانت اجرای عدم رعایت آن، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۱، ۱۳۹۷، ص ۳۳.

^۲ مانند ماده ۴۸۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۸۷.

^۳ بند ۱ ماده ۴۸۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۸۷.

^۴ ماده ۱۸ و تبصره آن از قانون شوراهای حل اختلاف.

^۵ تبصره ۲ ذیل بند ۳ ماده ۲۴۴ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲.

^۶ بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ آیین‌نامه هیأت‌های تشخیص مطالبات مصوب ۷۳/۵/۲۴ شورای عالی تأمین اجتماعی.

نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرا از دیدگاه توسعه یافتگی اجتماعی مراجع شبه قضایی / ۴۵

۵- در آیین‌نامه رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار مصوب ۸۰/۱۰/۳ آمده است: «... رأی هیأت تشخیص شامل موارد زیر می‌باشد: ... ۳- موارد خواسته به تفکیک و اعلام نظر مستدل مرجع به هر یک از آنها^۱. مستندات قانونی صدور رأی در مورد هر یک از موارد خواسته و در مورد هیأت حل اختلاف به‌عنوان مرجع تجدیدنظر از آرای هیأت‌های تشخیص هم بیان گردیده: «مقررات مربوط به طرح دادخواست، تشکیل جلسه، تنظیم صورت جلسه، ابلاغ، ارجاع به تحقیق و کارشناسی و صدور رأی همان مقررات مربوط به هیأت تشخیص است»^۲.

۶- طبق آیین‌نامه اجرایی هیأت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراها و اسلامی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۸ هیأت وزیران «تصمیمات هیأت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات بوده و...»^۳.

۷- آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳/۸/۲ هیأت وزیران بیان می‌کند: «هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و توجه کامل به مدافعات متهم و مواردی از جمله میزان زیان وارد شده (اعم از مادی و معنوی) به دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی، آثار سوء اجتماعی و اداری، موقعیت و سوابق کارمند و وجود یا فقدان سوءنیت وی اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می‌کند. رأی هیأت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات مربوط بوده و...»^۴.

۸- و بالاخره اینکه در قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ دلایل، توجیهات و مستندات رأی کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی باید در متن آن تصریح گردد.^۵

گفتار سوم - مراجع شبه قضایی و جایگاه قانونی آن‌ها

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است که در قالب دادگاه‌ها به انجام این وظیفه می‌پردازد.^۶ همچنین در همین قانون آمده قوه قضائیه قوه‌ای مستقل بوده و دارای وظایف مشخص است، من جمله رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و...^۷.

بنابراین به نظر می‌رسد انجام مسئولیت قوه قضائیه توسط قوای دیگر به ویژه قوه مجریه و با هر توجیهی دارای اشکال قانون اساسی است، اما در حال حاضر به موجب قوانین خاص که یا مورد تأیید شورای نگهبان به‌عنوان حافظ و پاسدار قانون اساسی و موازین شرعی قرار گرفته یا شورای مزبور در مقابل موجودیت آن مخالفتی بروز نداده یا سکوت اختیار کرده، مراجعی در خارج از سامانه مراجع قضایی با عناوینی مانند سازمان، هیأت، کمیسیون حل اختلاف، شورا و... به وجود آمده‌اند که به اختلافات و شکایات اشخاص رسیدگی می‌نمایند.

در توجیه ضرورت وجودی این مراجع که به آن‌ها مراجع شبه قضایی، غیرقضایی، غیر دادگستری گفته می‌شود بیان گردیده «به علت گسترش دخالت دولت‌ها در امور و ایجاد سازمان‌های اداری متعدد، مناسبات جدیدی در روابط حقوقی و اجتماعی ظاهر شده که از جنبه‌های مختلف برای مراجع قضایی عام ناشناخته بود و ورود در ماهیت و حل و فصل دعاوی ناشی از آن‌ها نیاز به اطلاعات

^۱ ماده ۲۸ آیین‌نامه رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳.

^۲ ماده ۳۴ آیین‌نامه رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳.

^۳ طبق ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی هیأت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراها و اسلامی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۸ هیأت وزیران.

^۴ ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳/۸/۲ هیأت وزیران.

^۵ تبصره ۹ ماده ۱۴۴ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲.

^۶ اصل ۱۵۹ قانون اساسی.

^۷ اصل ۱۵۶ قانون اساسی.

فنی و آگاهی‌های تخصصی در رشته وابسته به آن‌ها داشت. از طرف دیگر رفع اختلافات ناشی از آن روابط نیازمند به سرعت عمل و اتخاذ تصمیم سریع بود که با طبع مراجع قضایی عمومی و آیین دادرسی آن سازگار نبود.^۱

مراجع یادشده که به عبارت کلی دعاوی و اختلافات میان اشخاص و شهروندان با دولت (حکومت) را مورد رسیدگی قرار داده و اتخاذ تصمیم می‌کنند، بسته به حوزه‌های متعدد بین شهروندان با دولت دارای انواع و اقسام متعدد و مختلف هستند. بنابراین اصل بر این است که دادرسانی به پرونده‌ها رسیدگی کنند که به معنای واقعی قضایی و دادرسی هستند، اما مراجعی که به مراجع شبه قضایی یا غیرقضایی موسوم هستند اولاً بخشی از قوه قضاییه محسوب نمی‌شوند و تصدی این مراجع به وسیله قضات و دارندگان پایه قضایی نیست؛ ثانیاً اغلب این مراجع در زیرمجموعه قوه مجریه کار می‌کنند؛ ثالثاً نام آنها دادگاه، دیوان، محکمه و عناوین مشابه نیست، بلکه با عنوان‌های سازمان، هیأت، کمیسیون‌های حل اختلاف و... به وجود آمده‌اند؛ رابعاً بر اساس قوانین ماهوی و شکلی ویژه، به اختلافاتی که از اجرای قوانین خاص ناشی می‌شود رسیدگی می‌کنند؛ سادساً ماهیت موضوعات و مسائل مطرح در این مراجع، دارای ویژگی‌هایی منحصر به فردی است که بر اساس آن، به پاره‌ای از موارد می‌پردازند که جنبه محلی یا صنفی یا خاص دارد که مستلزم توجه، سرعت در تصمیم‌گیری یا عنایت خاص است. بنابراین هرچند که در مقام رسیدگی به برخی دعاوی کیفری شبیه دستگاه قضایی و مراجع قضایی عمل می‌کنند و احکامشان هم لازم‌الاجراست، اصولاً تابع رسیدگی مراجع قضایی نیستند.

همان‌طور که اشاره شد از منظر ادبیات قانونگذاری اصطلاح مراجع شبه قضایی با عبارت‌هایی مختلف دیده می‌شود. قانون موقتی اصول محاکمات خصوصی به طور کامل صلاحیت ذاتی بین محاکم عدلیه و محاکم اداری را بیان کرده، ولی قانون مدنی به جای عبارت محاکم اداری، مراجع غیر دادگستری را به کار برده است. به عنوان مثال در قانون مالیات‌های مستقیم از اصطلاح «مراجع اختصاصی غیرقضایی» استفاده شده است.^۲ در برخی از قوانین نیز از اصطلاحات دیگری نام برده شده است؛ به عنوان مثال قانون مالیات‌های مستقیم در خصوص شورای عالی مالیاتی، برای تأکید بر جنبه شبه قضایی آن، اصطلاح «دادگاه اختصاصی اداری» به کار رفته است.^۳ یا اینکه قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ که در مقام بیان صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات و شکایات آرای این قبیل مراجع بود، به ذکر مصادیقی از این مراجع پرداخته شده است و «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها» به عنوان مصادیقی از این قبیل مراجع مذکور شده‌اند.^۴ با این حال در قانون آیین دادرسی مدنی در مقام بحث صلاحیت ذاتی، صلاحیت دادگاه شهرستان نسبت به دادگاه استان و بر عکس و صلاحیت دادگاه دادگستری نسبت به مراجع غیر دادگستری را قید کرده است.^۵ این امر گویای آن است که ادبیات واحدی در هنگام تدوین قواعد قانونی توسط قانونگذار مورد استفاده قرار نگرفته است.

به زعم برخی از حقوق‌دانان مراجع شبه قضایی یا دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی هستند که به موجب قوانینی خاص یا ویژه و خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای مرتبط با واحدهای دولتی و سازمان‌های حرفه‌ای با صلاحیت ترافعی تشکیل می‌شوند و صلاحیت آنها منحصراً رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات و شکایات و دعاوی از قبیل استخدامی، مالی، ارضی و ساختمانی میان سازمان‌های عمومی و دولتی و حرفه‌ای با اشخاص خصوصی است که

^۱ امامی محمد، موسوی سید نصر اله، نشریه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، مقاله مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران، تابستان ۱۳۸۳ دوره ۲۱.

^۲ ماده ۱۰۳ قانون مالیات‌های مستقیم.

^۳ ماده ۲۵۳ قانون مالیات‌های مستقیم.

^۴ بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵.

^۵ ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی.

معمولاً در اجرای قوانین خاصی که توسعه اجتماعی و اقتصادی و تأمین نیازهای افراد است، پیش می‌آید؛ در نتیجه حکم آنها جنبه قضایی ندارد و تصمیم اداری محسوب می‌شود.

به‌طور کلی و غالباً مراجع شبه قضایی در زمینه‌های رسیدگی به تخلفات، امور اراضی و آب، ثبت اسناد و املاک، داوری، شهرداری‌ها، مالیات و عوارضی، اقدامات برخی از سازمان‌ها و نهادها در برخی از مسائل حقوقی، تخلفات صنفی فعال هستند و عموماً هم به نوعی وابسته به قوه مجریه یا شهرداری‌ها هستند که جهت اطلاع به فهرست و لیستی از این مراجع اشاره می‌گردد:

- سازمان تعزیرات حکومتی؛
- شورای حل اختلاف (موضوع ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی) و قوانین دیگر؛
- اتحادیه‌های صنفی و کمیسیون‌های مربوط به قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۹۲)؛
- شعبه حقوقی اداره اوقاف موضوع ماده ۱۴ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه؛
- کمیسیون کفالت نظام وظیفه موضوع ماده ۲۸ قانون نظام وظیفه عمومی؛
- مراجع حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم و قانون ارزش افزوده؛
- هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف قانون کار؛
- مرجع رسیدگی به شکایت کارفرمایان در خصوص مطالبات حق بیمه موضوع قانون سازمان تأمین اجتماعی؛
- هیأت حل اختلاف ثبت احوال موضوع ماده ۱۳ قانون ثبت احوال کشور؛
- هیأت نظارت بر مطبوعات موضوع قانون مطبوعات؛
- داوری موضوع قانون آیین دادرسی مدنی، قانون بیمه و آیین‌نامه‌های آن، قانون صنایع و معادن، قانون بورس اوراق بهادار، داوری اتحادیه و اتاق تعاونی‌ها و داوری واگذاری سهام شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۲۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی؛
- کمیسیون تغییر کاربری اراضی کشاورزی و باغ‌ها؛
- کمیسیون قانون توزیع عادلانه آب؛
- کمیسیون قانون ابطال اسناد و فروش رقبات آب و اراضی موقوفه؛
- کمیسیون‌های مواد ۳۴ و ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع با اصلاحات بعدی؛
- کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری؛
- مرجع تشخیص اراضی موات خارج از محدوده شهری؛
- هیأت نحوه خرید و تملک اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها؛
- هیأت نظارت و شورای عالی ثبت؛
- هیأت حل اختلاف ثبتی موضوع مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت؛
- هیأت حل اختلاف ثبتی موضوع ماده ۱۳۲ قانون برنامه چهارم توسعه؛
- کمیسیون‌های مواد ۵۵ و ۷۷ و ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها؛
- کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱)؛
- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به انحراف شوراهای اسلامی از وظایف قانون؛
- اقدام سازمان محیط زیست در مقام جلوگیری از آلودگی‌ها؛
- اقدام اولیه وزارت بهداشت موضوع ماده ۱۳ قانون بهداشت؛
- اقدام شهرداری در مقام رفع سد معبر؛

- اقدام وزارت راه، مسکن و شهرسازی در مقام رفع مستحذات غیرمجاز؛
- هیأت‌های انتظامی رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، هیأت‌های انتظامی پزشکی، دانشگاه‌ها، مالیاتی، بانک‌ها، جامعه حسابداران رسمی ایران؛
- دادسرا و دادگاه انتظامی دفاتر اسناد رسمی، کارشناسان رسمی دادگستری و وکلا؛
- شورای انتظامی قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان، قانون نظام‌مهندسی معدن، نظام صنفی رایانه‌ای؛
- هیأت‌های بدوی و عالی انتظامی رسیدگی به تخلفات شاغلان حرفه مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، شاغلان حرفه دامپزشکی، حرفه پرستاری، سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره.

با نگرش به ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب سال ۱۳۹۲) و آرای وحدت رویه هیأت عمومی اداری و با لحاظ سایر مقررات موجود من جمله آرای صادره و آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از سوی شعب و هیأت عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به اعتراضات و شکایات افراد نسبت به تصمیمات و آرای قطعی واحدها و مراجع شبه قضایی دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها با دیوان عدالت اداری می‌باشد و سازمان‌های دولتی هم در صورت ادعای خلاف قانون بودن آرای موصوف می‌توانند به مراجع دادگستری به عنوان مرجع تظلمات عمومی مراجعه نمایند، اما در خصوص آرا و تصمیمات برخی از مراجع شبه قضایی مانند سازمان تعزیرات حکومتی و شوراهای حل اختلاف در قوانین مربوطه نحوه و مرجع اعتراض مشخص گردیده که در این صورت دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه آرا صلاحیت رسیدگی ندارد.

گفتار چهارم - نقش و وظیفه دیوان عدالت اداری در مستدل و مستند بودن آرای صادره از سوی مراجع شبه قضایی

آنچه بدیهی و مسلم است اینکه دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، بر اساس قانون اساسی و مقررات عادی و در محدوده اختیارات قانونی خود ضمن پایبندی به رعایت استدلال و استناد به قوانین و اصول در آرای صادره از ناحیه خود به عنوان اصل حقوقی حاکم بر رسیدگی‌های قضایی و شبه قضایی و یکی از پیش‌شرط‌های اجرای عدالت در حل و فصل دعاوی و اختلافات می‌بایست در راستای الزام و تکلیف مراجع اداری شبه قضایی به صدور آرای مستدل، موجه و مستند به‌منظور حفظ حقوق طرفین به‌ویژه دادخواهان در رسیدگی‌های شکلی و ماهوی به پرونده‌های ارجاعی، حساسیت و اهمیت ویژه‌ای را مد نظر قرار دهد و به همین دلیل است که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا 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 منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها در صلاحیت و حدود اختیارات دیوان قرار گرفته است^۱ و یا اینکه در قانون یاد شده در صورت اصرار مراجع شبه قضایی به صدور آرای مغایر قانون و مقررات و یا غیر مستدل و غیرموجه شعبه دیوان پس از نقض آرا و تصمیمات مراجع مزبور، با استناد به مقررات قانونی و جلب نظر کارشناسان و متخصصین مرتبط با موضوع خود رأساً مبادرت به انشای رأی می‌نماید^۲.

بنابراین نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی و حقوق ملت و نظارت بر رعایت مقررات و اصول و قواعد حقوقی در آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی واضح و مبرهن است و مقدمه واجب این نقش رعایت هر چه بیشتر و پررنگ‌تر

^۱ قسمت اخیر بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

^۲ مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

موارد فوق توسط شعب دیوان و هیأت عمومی در صدور آرا و تصمیمات قضایی خود می‌باشد.

نکته دیگر که هم در رابطه با آرای صادره از سوی دیوان قابل ذکر است و هم به طریق اولی مراجع شبه قضایی باید در رسیدگی و صدور آرا مورد توجه قرار دهند اینکه مکلف هستند در مورد هر شکایت به طور خاص تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام و کلی حکم صادر کنند.^۱

از طرف دیگر همان طوری که آرای غیر مستدل و بلاوجه و غیر مستند، شایسته نقض است بی اعتبار نمودن آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی شبه قضایی با به کارگیری عبارات کلی و غیر مصداقی از واژه‌های مستدل و مستند نمی‌تواند در شأن دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی تظلمات اداری باشد. دو نمونه از آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را که مستدلاً ناظر بر صلاحیت قانونی دیوان می‌باشد نقل می‌کنیم و در ادامه به نمونه‌هایی از آرای مراجع شبه قضایی و شعب دیوان که در رابطه با ضرورت مستدل و مستند بودن آرا است پرداخته خواهد شد.

۱- رأی وحدت رویه شماره ۱۵۱-۱۵۲ مورخه ۱۳۹۳/۲/۲۹ (هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) «اولاً: در خصوص صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دادخواست کارمندان بانک‌های صادرات و ملت و دستگاه‌هایی که تمام یا بخشی از وظایف آن‌ها و همچنین بیش از ۵۰٪ از سهام آن‌ها به بخش غیردولتی واگذار شده است و به خواسته نقض تصمیمات دستگاه‌های مذکور، تعارض بین آرای شعب دیوان محرز است. ثانیاً: نظر به این که قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ که صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری را ذکر کرده است، رسیدگی به شکایات به خواسته نقض تصمیمات واحدهای خصوصی به عنوان صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است و بیش از ۵۰ درصد سهام بانک‌های صادرات و ملت در سالهای ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷ به بخش خصوصی واگذار شده است. بنابراین در رسیدگی به شکایات اشخاص به خواسته نقض آرای کمیته‌های انضباطی بانک‌های مذکور، شعب دیوان عدالت اداری صلاحیتی ندارند و رأی شماره ۱۳۹۰/۴/۲۹ - شعبه بیست و یکم دیوان عدالت اداری که دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی به خواسته شکات ندانسته‌اند صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود».

۲- رأی وحدت رویه شماره ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخه ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنای لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی می‌باشند. علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

۳- رأی کمیسیون بدوی ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در مورد تخلف ساختمانی مبنی بر احداث ۱۰۰ مترمربع زیرزمین و ۴۸۱۷ متر مربع به صورت تأسیسات فاقد مجوز شهرداری: «... با توجه به گزارش شماره... شهرداری منطقه ۶ و بازدیدی که توسط اعضای کمیسیون از مورد تخلف به عمل آمده و اظهارات غیرموجه نماینده سازمان متخلف، تخلف محرز و مسلم است. بنابراین موضوع منطبق با تبصره ۴ ماده صد قانون شهرداری‌ها تشخیص و این کمیسیون با عنایت به برآورد ارزش سرقفلی ملک مستفاد از نظریه کارشناسی رسمی دادگستری که طی نامه شماره ۲۸۶ به مبلغ ۱/۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال می‌باشد، متخلف

^۱ ماده ۶۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

^۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.

را موظف به پرداخت مبلغ ۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال معادل یک پنجم ارزش سرقفلی ملک در حق شهرداری ملزم می‌نماید. رأی صادره ظرف مدت ۱۰ روز قابل تجدیدنظر در کمیسیون دیگر ماده صد می‌باشد.»

۴- نمونه رأی شعبه بدوی دیوان عدالت اداری در نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مبنی بر تخریب و قلع و قمع بنا و مستحدمات: « نظر به اینکه آرای صادره از سوی کمیسیون بایستی مستدل و مستند باشد که رأی معترض‌عنه فاقد وصف مذکور بود. مضافاً با توجه به اینکه ساختمان مذکور در مرئی و منظر مأمورین شهرداری احداث گردیده که مأمورین به وظیفه قانونی خود عمل ننموده و اینکه ضرورت تخریب و مغایرت آن با اصول سه‌گانه مشخص نگردیده و از طرفی تخریب موجب هدر رفتن ثروت و منابع ملی می‌گردد، لذا با توجه به مراتب فوق‌الذکر شکایت وارد تشخیص و مستنداً به قانون عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ حکم به ورود شکایت و طرح در کمیسیون هم‌عرض صادر و اعلام می‌گردد. این رأی قطعی است.^۱»

۵- نمونه رأی شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در نقض رأی شعبه بدوی دیوان در مورد تخریب مستحدمات (که طبق رأی قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ راجع به تخلف پیشروی طولی مازاد ۱۰٪ و تغییر کاربری غیر مجاز و کسری پارکینگ غیر مسکونی حکم به محکومیت مالک متخلف صادر و شعبه بدوی دیوان عدالت اداری با تأیید رأی کمیسیون شکایت وارده را مردود اعلام کرده بود): «در خصوص تجدیدنظرخواهی از دادنامه شماره... صادره از شعبه... دیوان عدالت اداری، با توجه به موضوع پرونده و اختلاف طرفین و نظر به دلایل و مستندات ارائه شده و ضرورت رفع ابهام در صدور رأی، دادنامه معترض‌عنه و رأی کمیسیون مربوطه واجد ایراد و اشکال اساسی است. به استناد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نقض و حکم به ورود شکایت و اعاده پرونده به کمیسیون مربوطه صادر و اعلام می‌گردد.^۲ مرجع مذکور مکلف است نسبت به موارد ذیل اقدام و سپس انشای رأی نماید. با جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری متخصص در امر و موضوع شکایت با اختیار حاصله از مواد ۴۱ و ۶۳ و ۷۸ از قانون مارالذکر و ماده ۱۲۲ آن قانون ناظر به ارجاع امر به کارشناسی و با هزینه شاکی در خصوص استحکام بنا و رعایت اصول فنی و بهداشتی و ساختمانی و با ضرورت تخریب مقدار بنای غیر مجاز به صورت جامع و مستدل اعلام نظر گردد. رأی صادره قطعی است.»

۶- در تجدیدنظر از دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۵۶۰۰۱۶۸ به تاریخ ۱۳۹۳/۸/۷ صادره ۹ دیوان عدالت اداری، شعبه ۱۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به صراحت بیان داشته است که صدور حکم کلی و غیرمستدل از سوی شعب بدوی دیوان، از موارد نقض رأی در شعب تجدیدنظر دیوان می‌باشد. در بخشی از رأی شعبه تجدیدنظر چنین آمده است: «... صدور حکم کلی بدون ذکر موارد آن برخلاف مقررات مذکور می‌باشد. از سوی دیگر با مذاقه در مستندات و اظهارات شاکی، دلیلی که موجبات فسخ رأی هیأت مرکزی گزینش وزارت مذکور را فراهم آورد از سوی شاکی ارائه نشده است، لذا ضمن نقض دادنامه، حکم به رد شکایت صادر و اعلام می‌دارد.»^۳

۷- در پرونده دیگری به شماره دادنامه ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۸۹۰ به تاریخ ۱۳۹۳/۷/۲۲ صادره از شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری با موضوع شکایت از رأی شعب تعزیرات حکومتی دیوان با اشاره به اینکه صدور رأی شعب تعزیرات حکومتی مبنی بر گران‌فروشی باید مستدل و مستند باشد، بیان داشته است: «نظر به محتویات پرونده و توجهاً به شکایت مطروحه {اعتراض به دادنامه شماره...} لایحه دفاعیه مشتکی‌عنه و ملاحظه سوابق و مستندات ابرازی، از آنجایی که آرای صادره از شعب

^۱ مواد ۱۳ و ۱۴ قانون عدالت اداری.

^۲ ماده ۶۳ و ۷۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

^۳ برای دسترسی به متن کامل رأی شعبه بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری رک به: مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، مهر، آبان، آذر ۱۳۹۳، چاپ اول، تهران: مرکز نشر مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۸، صص ۶۳ و ۶۴.

نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرا از دیدگاه توسعه یافتگی اجتماعی مراجع شبه قضایی / ۵۱

تعزیرات حکومتی می‌بایست مستدل و مستند باشند و در پرونده مطروحه کوچک‌ترین دلیلی بر گران‌فروشی شرکت شاکی ارائه نشده است و گزارش سازمان صنعت، معدن و تجارت نیز مستند به مدارک و دلایل محکمه‌پسندی نمی‌باشد...».

۸- در دادنامه شماره ۶۲۷ به تاریخ ۱۳۹۹/۳/۲۷ صادره از شعبه ۱۱ دیوان عدالت اداری شاکی در اعتراض به رأی قطعی شماره ۹۶۰۳۰۲۴۳۰ به تاریخ ۱۳۹۶/۴/۱۸ صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها با نقض رأی کمیسیون مزبور در بخشی از دادنامه صراحتاً با استناد به اصل ۱۶۶ قانون اساسی چنین بیان داشته است که: «... با عنایت به محتویات پرونده، نظر به اینکه حسب اصل ۱۶۶ قانون اساسی، مرجع شبه قضایی و از جمله کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها باید از اصل دادرسی منصفانه از جمله اصل شفافیت در دادرسی تبعیت نموده و آرای آن‌ها می‌بایست مستدل و مبتنی بر ضوابط قانونی باشد، در مانحن‌فیه... این امر تخطی از مراعات اصل مذکور تلقی و رسیدگی کمیسیون مغایر قانون می‌باشد. فلذا ضرورت دارد با توجه به مدارک و مستندات ابرازی از جانب شاکی در این خصوص مجدد توسط اعضای محترم کمیسیون بررسی گردد...».

۹- در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۴۰۲۱۵۵ با موضوع تغییر محل خدمت کارمند به بهانه اشتباه در ذکر محل خدمت، قاضی دیوان اینگونه استدلال می‌کند که «... شاکی مدت ۵ سال برای کارشناس آمار و اطلاعات به صورت مستخدم پیمانی در دفتر برنامه‌ریزی و بودجه وزارتخانه شاغل بوده... با توجه به رعایت اصل حق مکسبه و لحاظ تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که تعیین محل خدمت کارمند پیمانی را منوط به پیمان‌نامه دانسته، لذا انتقال ایشان به استانداری قم برخلاف مقررات قانونی و تضييع حقوق استخدامی می‌باشد...». بنابراین حضور طولانی مدت کارمند یاد شده در تهران برای ایشان حق مکسبه‌ای ایجاد کرده است که انتقال آن به بهانه اشتباه در درج محل خدمت در تناقض با اصول دادرسی منصفانه است.

۱۰- در رأی دیگری به شماره دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۰۳۰۸۹ به تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۸، قاضی چنین استدلال کرده است که احراز شهادت رزمنده در کمیسیون ماده ۱۳۴ قانون مقررات استخدامی سپاه را نمی‌توان توسط کمیسیون مذکور بررسی کرد و مستمری را بر مبنای کمیسیون مذکور قطع کرد، چراکه حق مکسبه دریافت مستمری ایجاد شده به موجب تصمیم سابق کمیسیون، نقض می‌شود و می‌تواند انتظارات مشروع فرد را نقض کرده و برای آنان مخاطره‌انگیز باشد و چنین امری خلاف عدالت و انصاف است.^۱

۱۱- در بخشی از دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۰۴۶۰ به تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱۸ صادره از شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری آمده است که «... شعبه رسیدگی کننده می‌بایست جهت کشف حقیقت و درستی اظهارات شاکی از مرجع صالح استعلام می‌نمود و اتکاء صرف به اظهارات طرف شکایت در پرونده و صدور رأی بر مبنای آن با فلسفه دادرسی عادلانه منافات دارد...».

۱۲- در رأی دیگری که از همین شعبه صادر شده است، در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۱۱۳۶ به تاریخ ۱۳۹۲/۶/۱۲ آمده است که «... صدور حکم محکومیت مستلزم احراز تخلف یا ارتکاب بزه بر اساس دلایل و مدارک متقن و غیرقابل انکار است که در این پرونده بر این روال اقدام نشده است و صرفاً با اظهارات اشخاص دیگر و استنباط شخصی و همگانی اقدام به صدور رأی گردید که با موازین دادرسی عادلانه منافات دارد...».

۱۳- شعبه ۱۹ بدوی دیوان عدالت اداری نیز با اشاره به ضرورت رعایت اصول دادرسی عادلانه در دادنامه شماره ۹۱۱۳۱۵/۹۱/۱۹ مقرر کرده است: «با توجه به مفاد دادخواست تقدیمی خواهان و مستندات پیوست آن و با عنایت به اینکه در رأی معترض عنه حسب مدعای خواهان به اظهارات وی توجهی نشده و دفاعیات وی در رسیدگی هیأت موضوع ماده

۱۵۷ قانون کار استماع نشده، به جهت بیم از تضييع حقوق احتمالی وی در مقام دفاع و انجام دادرسی منصفانه، دعوی مطروحه را وارد تشخیص و ضمن نقض رأی معترض عنه جهت رسیدگی مجدد به مرجع هم‌عرض ارجاع می‌گردد^۱...».

گفتار پنجم - نمونه‌هایی از نحوه استدلال مراجع شبه قضایی در آرای صادره

۱- استدلال مذکور در رأی صادره از سوی شعبه اول هیأت حل اختلاف اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان همدان: «در خصوص تجدیدنظرخواهی آقای... از دادنامه شماره... شعبه اول هیأت تشخیص شهرستان همدان، هیأت پس از مطالعه جمیع اوراق و محتویات پرونده و بررسی اسناد و مدارک و استماع اظهارات نماینده تجدیدنظرخواه، نظر به تحقیقات انجام گرفته از کارگاه در خصوص برخی از دیگر کارگران موضوع پرونده‌های کلاسه... که طی آن مشخص گردید چرخ‌کش‌ها دارای رابطه مستقیم با کارفرما بوده و پیمانکار نیستند، لذا تجدیدنظرخواهی مشارالیه را وارد تشخیص و به شرح آتی مبادرت به اصدار رأی می‌نماید:... در خصوص خواسته حق بیمه، نظر به اینکه کارگر نتوانست کارکرد بیش از میزانی که برای وی بیمه واریز شده است را اثبات نماید خواسته ایشان را مردود می‌داند.».

۲- نمونه رأی قاضی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیر زمینی (موضوع شکایت الزام شرکت آب منطقه‌ای به صدور پروانه بهره‌برداری جهت یک حلقه چاه): «در خصوص دادخواست آقای... به طرفیت شرکت آب منطقه‌ای به خواسته صدور پروانه بهره‌برداری جهت یک حلقه چاه واقع در... با این توضیح که چاه موضوع دعوا را در سال ۷۹ حفر کرده است. خواننده طی لایحه شماره... مورخ... اعلام داشته به دلیل عدم درج مشخصات چاه در فرم شماره یک وزارت نیرو و عدم رعایت حریم منابع آب مجاور با صدور پروانه بهره‌برداری موافقت نمی‌گردد. نماینده جهاد کشاورزی و شرکت آب منطقه‌ای در نظریه مشورتی خود اعلام نموده که به دلیل ممنوع بودن منطقه و نبود ظرفیت آبی دشت محل چاه و عدم شناسایی آن توسط وزارت نیرو با صدور پروانه موافقت نمی‌گردد. علی‌هذا با توجه به مراتب به لحاظ عدم شناسایی چاه توسط وزارت نیرو و واقع شدن آن در دشتی که ظرفیت آبی ندارد و منطقه آن ممنوع است، قاضی کمیسیون اعتراض و دعوا خواهان را وارد و ثابت ندانسته و مستند به ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه رأی به رد آن صادر و اعلام می‌دارد. رأی صادره ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در دیوان عدالت اداری است.».

۳- رأی شعبه هشتم شورای عالی مالیاتی در خصوص اعتراض مؤدی به رأی تجدیدنظر هیأت حل اختلاف مالیاتی به لحاظ عدم رعایت معافیت مالیاتی در جابه‌جایی محل کارگاه وی به داخل شهر: «شعبه هشتم شورای عالی مالیاتی ضمن ملاحظه شکوائیه واصله و پس از مطالبه و بررسی پرونده مالیاتی مربوطه به شرح زیر انشای رأی می‌نماید: هیأت حل اختلاف مالیاتی تجدیدنظر صرفاً به دلیل جابجایی کارگاه تولیدی به محل دیگر و با این استدلال که مزایای قانونی پروانه بهره‌برداری به محل مندرج در پروانه تعلق دارد، مؤدی را برای باقی‌مانده دوره معافیت موضوع اولویت ۳ ماده ۱۳۲ اصلاحی قانون مالیاتی مستقیم مصوب ۷۱/۲/۷ (از ۷۹/۱/۱ لغایت ۷۹/۸/۶) از شمول معافیت مالیاتی موردبحث خارج دانسته و بدون اظهار نظر موجه و ملل نسبت به صحت و سقم ادعای مطروحه به شرح لایحه تسلیمی مورخ ۸۲/۲/۱۷ با تعدیل درآمد مشمول مالیاتی مبادرت به صدور رأی نموده است نظر به اینکه حسب محتویات پرونده معافیت مالیاتی موردبحث از تاریخ ۷۵/۸/۶ به مؤدی موصوف اعطا شده و شرایط استفاده از معافیت مزبور برای باقی‌مانده دوره ۴ ساله در سال ۷۹ نیز فراهم بوده و از طرفی حکم ماده ۱۳۲ یاد شده با رعایت سایر مقررات مربوط و احراز کلیه شرایط لازم ناظر بر نوع فعالیت تولیدی بوده نه محل استقرار واحد تولیدی و صرف تغییر محل کارگاه مانع از برخورداری مؤدی ذی‌نفع از معافیت مالیاتی

^۱ رک به : راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی، تهیه و تدوین امیر عبدالهیان و محمدرضا رفیعی، چاپ دوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷، صص ۱۲۷ و ۱۲۸.

نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرا از دیدگاه توسعه یافتگی اجتماعی مراجع شبه قضایی / ۵۳

مربوطه نمی‌باشد، لذا بنا به مراتب یادشده از حیث شکوائیه یادشده و روند رسیدگی به رأی مورد دادخواهی ایراد وارد بوده و این شعبه رأی مذکور را به دلیل نقص رسیدگی و نقض مقررات، نقض و پرونده را جهت رسیدگی مجدد با رعایت موازین قانونی و صدور رأی مقتضی بر اساس واقعیت امر به هیأت حل اختلاف مالیاتی دیگر احاله می‌نماید.

از توجه به نمونه آرای یادشده و سایر آرای صادره از سوی مراجع شبه قضایی و با دقت نظر در آرا و تصمیمات قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان قائل به این ادعا شد که همه مراجع مزبور در راستای حسن انجام رسالت و تکالیف قانونی خود و به منظور رعایت اصول دادرسی عادلانه اهتمام جدی دارند که ضمن توجه به دلایل و مدارک طرفین خصوصاً شاکی و خواهان، آرا و تصمیمات خود را به عنوان مرجع رسیدگی کننده به شکایات و اختلافات و دعاوی، به طور مستدل و موجه و مستند به قوانین و اصول و قواعد حقوقی و... صادر نمایند تا علاوه بر اجرای عدالت و تأمین آسایش و آرامش شهروندان و حفظ نظم عمومی از مقبولیت و پذیرش همگانی هم برخوردار شود.

خلاصه و نتیجه گیری

در این نوشتار با اشاره به اصل ۱۶۶ قانون اساسی و برخی مقررات و قوانین موضوعه عادی و اصول و قواعد حقوقی بیان گردید که مراجع شبه قضایی که به نحوی و تحت عناوینی به شکایات و ادعاهای اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی رسیدگی و همانند مراجع قضایی دادگستری با صدور رأی رفع اختلاف می‌نمایند، به حکم قانون و اصول حقوقی و عقل و منطق مکلف‌اند رأی و نظر خود را با استدلال و مستند به قوانین و اصول صادر نمایند. از طرف دیگر دیوان عدالت اداری که نشأت گرفته از قانون اساسی (اصل ۱۷۳) می‌باشد، علاوه بر اینکه خود به عنوان مرجع عالی اداری قضایی طبق اصل ۱۶۶ قانون اساسی و مقررات عادی (به‌ویژه بند چ ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) نه تنها می‌بایست در آرا و تصمیمات قضایی صادره جهات، دلایل مستندات و اصول و مواد قانونی را ذکر نماید، بلکه در رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی مانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و هیأت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما در صورت مشاهده هرگونه نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها با استدلال متقن و استنادات قانونی روشن و معلوم وفق ماده ۶۳ قانون دیوان اقدام و در صورت اصرار مرجع شبه قضایی به صدور رأی مغایر قانون و مقررات خود رأساً پس از نقض رأی مورد اعتراض و با اخذ نظر مشاورین موضوع ماده ۷ قانون مزبور مبادرت به صدور رأی ماهوی نماید.

بنابراین مسلم و بدیهی است که شعب و هیأت عمومی دیوان چه زمانی آرای مراجع شبه قضایی و تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها را مورد تأیید قرار می‌دهند و چه وقت آن‌ها را نقض و ابطال می‌نمایند. این امر باید مستدل، موجه و مستند به قانون و اصول باشد تا مراجع یاد شده همواره رویه قضایی دیوان را در رسیدگی و صدور آرا، نصب العین قرار داده و با الگوپذیری از آرای دیوان سعی نمایند در احقاق حق و جلب رضایت‌مندی طرفین به‌خصوص دادخواهان گام‌های مؤثری بردارند. امید است با درایت و تدبیر مسؤولین مربوطه و فراهم نمودن تمهیدات شایسته و لازم و با احساس مسؤولیت و انگیزه مضاعف، شاهد صدور آریا مستدل و مستند و عادلانه روزافزون از ناحیه مراجع شبه قضایی و دیوان عدالت اداری باشیم.

پیشنهادها

۱- با توجه به کثرت و تنوع مراجع شبه قضایی (قریب به هشتاد مرجع) از یک طرف و قوانین و مقررات پراکنده و غیر کارآمد و سلیقه‌ای لازم است با تهیه و تدوین و تصویب قانون، کلیه مراجع یاد شده یکپارچه گردیده و تحت نظارت سازمان خاص

به عنوان زیر مجموعه وزارت دادگستری قرار گیرند. بدیهی است وجود آیین دادرسی واحد هم از ضروریات این امر است.

۲- در انتخاب اعضای مراجع مورد بحث به توانمندی، صلاحیت علمی و تجارب عملی، تحصیلات مرتبط، استقلال رأی و شایستگی‌های مشابه توجه خاص گردد.

۳- آموزش‌های تخصصی قبل از عضویت و ضمن عضویت اعضا به عنوان اصل لازم و ضروری مورد توجه قرار گیرد.

۴- سازمان‌های مربوطه از طریق واحدهای ذی‌ربط، مرتب و مستمر به طور اصولی عملکرد مراجع تحت نظارت خود را رصد کرده، میزان آرای تأیید یا نقض شده و علت آن را در مقاطع زمانی منظم (شش ماه یا یک سال) بررسی و تحلیل و مورد آسیب‌شناسی قرار دهند.

۵- با نگاهی به آرا و تصمیمات غالب مراجع شبه قضایی به نظر می‌رسد جایگاه استدلال و استناد قانونی در آن ضعیف است. به عبارت دیگر غالب آرای این گونه مراجع جانبدارانه، یک سویه، غیرکارشناسی و غیر مستدل و غیر مستند می‌باشد. علت اساسی این ادعا وابستگی سازمانی، مالی و نیروی انسانی مراجع یاد شده به قوه مجریه و امثال آن بوده است که در بسیاری موارد موجب می‌گردد آرا و تصمیمات صادره یا غیرمستدل باشد و یا بی‌توجه به مدارک و مستندات و مدافعات طرف متضرر از رأی صادر شود.

۶- متأسفانه سازمان‌ها و نهادهای ذی‌نفع به بهانه‌های مختلف از قرارداد آرای صادره در اختیار عموم به منظور شفاف‌سازی و غیره امتناع می‌کنند و دسترسی به آرای مراجع اختصاصی اداری را تقریباً غیرممکن کرده‌اند. این اقدام عامل منفی در صدور آرای غیرمستدل و غیرمستند است، زیرا وقتی آرای نهادی در معرض قضاوت عموم خصوصاً مجامع و مراکز علمی و دانشگاهی قرار گیرد، صادرکنندگان آنها خود را مقید به رعایت مقررات و اصول شکلی و ماهوی در صدور رأی خواهند دانست و در نتیجه در غنابخشی به تصمیمات خود کوشا خواهند بود؛ مضافاً این که مطابق اصل پاسخگویی، مسؤول عملکرد خود هم می‌شوند.

۷- مراجع نظارتی قانونی مانند دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی و دادسرا و دادگاه عالی انتظامی قضات و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات نیروهای مسلح و شبه قضایی تمهیداتی به کار گیرند تا از صدور آرای غیرمستدل و غیرمستند توسط مراجع شبه قضایی جلوگیری شود. به نظر می‌رسد در حال حاضر به این مسؤولیت قانونی کمتر توجه می‌شود. در این خصوص لازم است حداقل بر اساس فصل پنجم دستورالعمل مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۰۹ ریاست محترم قوه قضاییه (وفق مواد ۲۷ تا ۳۳ آن) در خصوص جامع امور نمایندگان قوه قضاییه و نظارت بر مراجع شبه قضایی اقدام جدی و عملی را شاهد باشیم.

۸- دیوان محترم دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مراجع نظارتی بر عملکرد مراجع اختصاصی اداری و شبه قضایی اهتمام جدی داشته باشد تا در صدور آرا و تصمیمات خود (اعم از شعب و هیأت عمومی) با تأسی از قانون اساسی (خصوصاً اصول ۱۶۶ و ۱۶۷) و قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ استدلال و استناد قانونی را سرلوحه قرار داده و الگویی برای مراجع شبه قضایی و سایر مراجع اداری باشد.

۹- نکته پایانی این که در بند چ ماده ۵۹ قانون دیوان عدالت اداری تصریح شده است که رأی دیوان باید حاوی ذکر جهات، دلایل، مستندات اصولی و مواد قانونی باشد و در ماده ۶۰ شعب دیوان ملزم شده‌اند که در مورد هر شکایت به طور خاص و منجز تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام و کلی و یا مشروط حکم صادر کنند. همچنین در بند ۴ ماده ۶۳ قانون دیوان آمده است: «در مواردی که شعب دیوان نقص تحقیقات و یا ایراد شکلی و یا ماهوی مؤثری در رأی صادره مشاهده کنند، با ذکر تمام جهات و دلایل قانونی، رأی صادره را نقض و موضوع را جهت رسیدگی مجدد به آن مرجع اعلام می‌کند».

نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آرا از دیدگاه توسعه یافتگی اجتماعی مراجع شبه قضایی / ۵۵

بنا به مراتب فوق انتظار این است که در آرای شعب و هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان با توجه به این که آخرین مرحله رسیدگی قطعی به شکایات افراد و متضرر از تصمیمات و آرای مراجع شبه قضایی و اداری هستند، توجه به استدلال شفاف و قابل پذیرش قضایی و ذکر مستندات قانونی و اصول حقوقی و قواعد فقهی جایگاه ویژه‌ای داشته باشد و شایسته است شعب و سایر ارکان دیوان از صدور آرای غیر مدلل و غیرمستند و کلی و عام پرهیز نمایند.

منابع

- ۱) امامی محمد، موسوی سید نصر اله، نشریه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، مقاله مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران، تابستان ۱۳۸۳ دوره ۲۱
- ۲) امینی، عیسی، منصوری، عباس، موجه و مدلل بودن رأی داوری داخلی بانگاهی بر رویه قضایی، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ششم، شماره بیستدوم، بهار ۱۳۹۷
- ۳) باقری، یوسف، صداقتی، سهام، شاخصه‌های رأی قوی و متقن، مجله قضاوت شماره ۷۹
- ۴) جعفری لنگرودی، محمدجعفر، فن استدلال، منطق حقوق اسلام، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۲
- ۵) خدابخشی، عبدالله، حقوق داوری و دعاوی مربوط به آن در رویه قضایی، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۳
- ۶) خلیلیان، خلیل، دعاوی حقوقی ایران و آمریکا مطرح در دیوان داوری لاهه، چاپ اول، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲
- ۷) راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی، تهیه و تدوین امیر عبدالهیان و محمدرضا رفیعی، چاپ دوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷
- ۸) رحم‌دل، منصور، لطمه به اساس حکم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۰، ۱۳۸۹
- ۹) سامانه بانک داده آرای پژوهشگاه قوه قضائیه
- ۱۰) سامانه ملی آرای قضایی، پژوهشگاه قوه قضائیه
- ۱۱) صالحی راد، محمد، تأملاتی در باب مستدل بودن احکام دادگاه‌ها، مجله حقوق دادگستری، شماره ۴۲، ۱۳۸۲
- ۱۲) صمدی قوشچی، زیداله، تخلقات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چاپ دوم، انتشارات جنگل، ۱۳۸۳
- ۱۳) عرفان محمد، آشنایی با مقررات دیوان عدالت اداری، شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور، ۱۳۹۷
- ۱۴) مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، مهر، آبان، آذر ۱۳۹۳، چاپ اول، تهران: مرکز نشر مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۸
- ۱۵) معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش، معرفی مراجع شبه قضایی و علل عمده نقض آرای آنها در شعب دیوان عدالت اداری، روزنامه رسمی، ۱۴۰۱
- ۱۶) معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش، اعتراض به آرای قطعی هیأت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، روزنامه رسمی، ۱۴۰۱
- ۱۷) معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، روزنامه رسمی، ۱۴۰۱
- ۱۸) معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش، چالش‌های مراجع دادرسی مالیاتی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری، روزنامه رسمی، ۱۴۰۱
- ۱۹) هرمزی خیراله، توجیه آرای مدنی و ضمانت اجرای عدم رعایت آن، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۱، ۱۳۸۳

قوانین و مقررات

- ۱) آیین‌نامه اجرایی هیأت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۸ هیأت وزیران
- ۲) آیین‌نامه رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳
- ۳) آیین‌نامه هیأت‌های تشخیص مطالبات مصوب ۷۳/۵/۲۴ شورای عالی تأمین اجتماعی
- ۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴
- ۵) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹
- ۶) قانون اساسی
- ۷) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵
- ۸) قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹
- ۹) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۲۸
- ۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲
- ۱۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲
- ۱۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵
- ۱۳) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰
- ۱۴) قانون شوراهای حل اختلاف ۱۳۸۷/۰۲/۲۹
- ۱۵) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲
- ۱۶) قانون مالیات‌های مستقیم
- ۱۷) قانون مسئولیت مدنی دولت مصوب ۱۳۳۹

The Role and Position of the Administrative Justice Tribunal in Reasoning, Documenting and Justifying the Judgments of the Quasi-Judicial Authorities

Parviz Hajipour¹

PhD student of Public Law, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran

Ali Faqih Habibi^{2*}

*Associate Professor, Department of Law, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran
(corresponding author).*

Tavkol Habibzadeh³

*Associate Professor, Department of Law (International Relations), Imam Sadegh University (AS),
Tehran, Iran*

Abstract: *Today, in addition to the judiciary and courts of justice, there are authorities under the headings of council, board, commission, etc., which according to special laws deal with some complaints and disputes and lawsuits, one side of which means the government, and like courts of justice in nature Issue a verdict and a judicial opinion. These authorities, which are often supervised by the executive branch and are created with the claim that the issues are specialized, complex and technical, with the aim of accuracy, speed and accuracy of the final decision, both in accordance with some constitutional principles and ordinary laws and regulations. The ruling intellect, logic and custom are obliged to issue their final opinions and opinions in a reasoned, justified and documented manner to the laws, principles and legal rules. Otherwise, the Court of Administrative Justice, as the reviewing authority of such opinions, will not give them legal validity and legal existence in order to ensure the rule of law and the realization of rights or annulment. In the present article, with regard to examples of opinions issued by quasi-judicial authorities and the Court of Administrative Justice, the above issue is examined and analyzed.*

Key words: *Quasi-judicial authorities - Court of Administrative Justice - reasoned, documented and justified opinions.*

¹ E-mail: sarahajipoor204@yahoo.com

² E-mail: a_faghih@azad.ac.ir (Corresponding Author)

³ E-mail: habibzadeh@isu.ac.ir