

## نقش و جایگاه دیوان عدالت اداری در مستدل، مستند و موجه بودن آراء

### مراجع شبه قضایی

دکتر سید محمد هاشمی،<sup>۱</sup> دکتر توکل حبیب زاده،<sup>۲</sup> پرویز حاجی پور<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۱۱

### چکیده

امروزه در کنار مراجع قضایی و محاکم دادگستری، مراجعی تحت عناوین شورا، هیئت، کمیسیون و ... وجود دارند که به موجب قوانین خاص به برخی شکایات و اختلافات و دعاوی که یک طرف آن دولت به معنای حکومت می باشد رسیدگی می نمایند و همانند دادگاه‌های دادگستری در ماهیت موضوع رأی و نظر قضایی صادر می کنند. 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 منطق و عرف حاکم مکلف‌اند آراء 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 آراء، 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 آراء صادره از سوی مراجع شبه قضایی و دیوان عدالت اداری موضوع فوق مورد بررسی و تحلیل قرار داده می شود.<sup>۴</sup>

**کلیدواژه‌ها:** مراجع شبه قضایی، دیوان عدالت اداری، مستدل، مستند، موجه بودن آراء

<sup>۱</sup> استاد تمام و عضو هیأت علمی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

Dr.sm.hashemei@gmail.com

<sup>۲</sup> استادیار و عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع) thabibzadeh@gmail.com

<sup>۳</sup> دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

p.hajipoor94@yahoo.com

## مقدمه

در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و غیراستبدادی که روابط متقابل قدرت عمومی و مردم بر اساس قانون اساسی تنظیم شده است، حاکمیت قانون اقتضاء می‌کند که انجام امور سیاسی و اداری و اجرایی اعمال دولت به طریق قوانین و قواعد کلی موضوعه‌ای باشد که برای همگان ایجاد حق و تکلیف نماید (سنجابی، ۱۳۹۶: ۲۵۹).

با توجه به اصل مذکور، دولت به سبب مدیریت سیاسی دارای مسئولیت سیاسی و به سبب مدیریت اداری دارای مسئولیت اداری است. مسئولیت‌های سیاسی دولت در مقابل مجلس و مسئولیت‌های اجرائی و اداری آن در مقابل دستگاه قضایی صالح است (هاشمی، ۱۳۹۱: ۴۴۰).

دستگاه قضایی ذی‌صلاح برای تضمین عملی مسئولیت اداری دولت از دیرباز تاکنون مورد توجه مغرب زمین بوده است. امروزه بسیاری از کشورهای دنیا این سیستم حقوقی را پذیرفته و مورد توجه قرار داده‌اند (حیدری، ۱۳۴۷: ۲۸).

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 آبان ماه 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 اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۹ قانونی درباره شورای دولتی به تصویب رسید (تحت عنوان «قانون تشکیل شورای دولتی») ولی این قانون عمدتاً به دلیل عدم تمکین دولت‌های وقت به حاکمیت قانون و اصرار آن‌ها به خودکامگی، هیچ‌وقت به طور 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 ماده ۱۱ قانون موصوف آمده بود «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده هستند ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آن‌ها نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت وارد آمده به عهده اداره یا مؤسسه مربوط است.»

قانون شورای دولتی هرگز اجرا نشد ولی 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 اجرا نشدن قانون تشکیل شورای دولتی در ایران در آن زمان و تشکیل نگردیدن شورا شعبه هفتم دیوان عالی کشور به عنوان شعبه‌ای از عالی‌ترین مرجع قضایی به دعوی در صلاحیت شورا رسیدگی می‌کرد و شعبه دوازدهم دیوان هم مرجع تجدیدنظر آن بود. اما بعد به موجب قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ مرجع بدوی، شورای امور اداری و استخدامی شناخته شد و طبق ماده ۶۳ آن قانون، 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. شایان ذکر است پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تشکیل دیوان عدالت اداری (به موجب 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 به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری به عنوان 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 آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت 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 می‌باشد. هیئت‌ها و کمیسیون‌ها و سایر تشکیلات که در کنار مراجع رسمی قضایی و به‌موجب قوانین و مقررات خاص به‌نوعی به دعاوی و اختلافات و شکایات اشخاص از عملکرد واحدهای دولتی و یا مأموران آن یا به هر موضوعی باصلاحیت و اختیارات قانونی رسیدگی کرده و رأی صادر می‌نماید می‌بایست در آراء صادره جهات و دلایل قانونی تصمیم خود را بیان کند و از طرف دیگر دیوان عدالت اداری هم در رسیدگی به اعتراضات نسبت به آراء صادره از سوی مراجع شبه قضایی چه در تأیید رأی مورد اعتراض و خصوصاً در نقض آن مستدلاً و مستند به مواد قانونی و اصول و قواعد حقوقی نظر خود را اعلام نماید. (بند چ ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲) دیوان عدالت اداری به‌عنوان عالی‌ترین دادگاه اداری و بالاترین مرجع رسیدگی‌کننده به آراء مراجع غیر قضائی با اظهارنظرهای قضایی مستدل و موجه و مستند به قانون، موجب غنا و پرمایگی و کیفی بودن و استحکام آراء 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 آراء مراجع شبه قضایی چگونه است؟ ازجمله پژوهش‌های صورت گرفته پیرامون موضوع مورد مطالعه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نیک نژاد و نصرتی (۱۴۰۰) در پژوهشی با عنوان «موجه، مستند و مستدل بودن رأی دادگاه و داوری» دریافتند یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های یک نظام حقوقی استوار و فاخر،

صدور آرای مستدل و مستند و مدلل از آن است. نظارت غیرمستقیم و مستقیم نیز از مواردی است که وجود این اصل اساسی در دادرسی را تضمین می‌کند.

سودمندی (۱۳۹۸) در پژوهش «تحلیل مصادیق مستدل و مستند نبودن آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و پیامدهای حقوقی آن» به بررسی پایبندی هیئت عمومی دیوان به این قاعده پرداخته و به شیوه توصیفی تحلیلی، مواردی از نقض قاعده مذکور در استناد هیئت عمومی دیوان به قوانین عادی را مطرح نموده است. نتایج نشان می‌دهد که این نقض به سه شکل «نقص در مستندات قانونی و استدلال‌های حقوقی»، «عدم استناد به قانون مشخص» و «عدم استناد به مواد مشخص قانونی» است. این بررسی همچنین نشان می‌دهد دو پیامد عمده نقض این قاعده، «صدور آرای اشتباه و تردیدآمیز» و «تصویب مصوبه‌هایی با محتوای مشابه مصوبه‌های ابطال‌شده قبلی» است. از این رو، با در نظر گرفتن اینکه هیئت عمومی دیوان، مرجع منحصربه‌فرد شکایت از مصوبه‌های دولتی است و تصمیماتش تحت نظارت هیچ مرجع دیگری نیست، به حق می‌توان انتظار داشت برای رعایت دقیق این قاعده، بیشتر تلاش کند؛ به‌ویژه آنکه پیامدهای رأی اشتباه این مرجع در ابطال یا عدم ابطال یک مصوبه دولتی، برخلاف آرای سایر مراجع قضایی، محدود به فرد شاکی نیست و می‌تواند گروهی فراوان از مردم را تحت تأثیر قرار دهد.

شعبانی (۱۳۹۶) در پژوهش «چیستی مراجع شبه قضایی در آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری» به دنبال پاسخ به این پرسش‌ها بوده است که رویه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی چگونه است؟ اینکه چگونه آرای قابل‌رسیدگی در دیوان است (بحث قطعیت آراء)؟ دایره شمول و گستره رسیدگی دیوان به آرای مراجع شبه قضایی تا کجاست؟ موارد استثناء کدامند؟ آیا آرای مراجع خارج از واحدهای دولتی نیز قابل‌رسیدگی در دیوان هستند؟ دیوان صرفاً رسیدگی شکلی می‌کند یا در ماهیت نیز وارد می‌شود؟

امامی و موسوی (۱۳۸۳) در پژوهش «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران» به بررسی این مهم پرداخته‌اند که ماهیت موضوعات و مسائل مطرح در این مراجع، دارای چه ویژگی‌هایی هستند که بر اساس آن، بتوان مراجع عام دادگستری را که از پشتوانه صلاحیت عام دادرسی برخوردارند؛ در این‌گونه موضوعات و مسائل، بدون صلاحیت ماهوی دانست؟ آیا وجود مراجع شبه قضائی با کارکرد ویژه، ضروری است؟

## ۱- چارچوب نظری

### ۱-۱ 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 ...) آراء دادگاه‌ها (اعم از دادگاه‌های عمومی و اختصاصی و اداری و...) باید مستدل و مستند 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 آراء در قانون اساسی ایران نشان از اهمیت داشتن این اصل بدیهی حقوقی و عقلی و تأکید بر رعایت آن در صدور آراء به لحاظ ضرورت تثبیت حاکمیت قانون و رعایت انصاف و عدالت و حفظ حقوق طرفین و اصحاب دعوی 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 معنی جستجوی دلیل و بیان حجت است. در اصطلاح منطق استدلال آن است که به وسیله قضایای معلوم بتوان قضایای مجهول را کشف کرد. چنان‌که می‌توان به وسیله این دو قضیه معلوم: «جهان دگرگون شونده است

و هر دگرگون شونده 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 آراء و نظرات قابل قبولی خلق نمایند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲: ۳ و ۹). در سیستم حقوق نوشته مانند ایران قاضی محصور در قوانین موضوعه است یعنی باید در قالب قوانین مصوب استدلال و رأی صادر کند چه بسا که قوانین متعدد و متعارضی از طرف مراجع مختلف صادر شده باشد. درحالی که در حقوق کامن لا نگرش و دایره اندیشه قاضی به هیچ وجه محدود نشده و ایشان با اختیارات تمام می‌تواند بدون محدودیت با استمداد از کلیه قواعد حقوقی و عرفی نسبت به صدور حکم اقدام نماید (امینی و منصور، ۱۳۹۷: ۱۲ و ۱۳).

استدلال واژه‌ای است در قالب مصدر که بیانگر یک سلسله اعمال ذهنی است و آن، عمل تنظیم کردن و پیوند دادن قضیه‌های معلوم به قصد کشف قضیه‌ای مجهول است. بر همین مبناست که اهل منطق استدلال را به «اقامه دلیل» و «تقریر دلیل» برای اثبات کردن مطلوب تعریف کرده‌اند. در این تعریف نیز با به کار گرفتن واژه‌های «اقامه» و «تقریر» به معنی مصدری استدلال تأکید شده است و این معنی را تأیید می‌کند که استدلال یک سلسله عملکرد ذهنی است.

پس استدلال همان‌طور که از ساختار دستوری آن به‌عنوان مصدر برمی‌آید برخلاف مدرک یا مستند، از نوع مشهودات و ملموسات نیست بلکه فعل است. این فعل عبارت از برداشتی است که از مدارک می‌شود. این برداشت، مدارک را به دلیل تبدیل می‌کند. یافت شدن تلفن همراه متهم در محل وقوع قتل (به‌عنوان مدرک) خودبه‌خود اثر اثباتی به‌عنوان دلیل دارد. برداشت از آن (استدلال) است که به آن چنین خصوصیتی می‌دهد. بر اساس این مدرک فی‌المثل استدلال یا استنتاج می‌شود که متهم مجنی‌علیه را به قتل رسانده است. البته گاهی ممکن است بر اساس یک مدرک واحد دو استدلال متضاد گردد.

استدلال بعضاً پایه‌ای در مدارک محسوس و ملموس (sensual) ندارد. بلکه تماماً ماهیت ذهنی (conceptual) دارد مانند اینکه استدلال شود که بیانات خواهان یا خواننده متناقض است یا تفسیری که طرف مقابل از فلان ماده قانونی به دست داده غلط است.

با توجه به مراتب فوق مستدل بودن عبارت است از فرآیندی که دادرسی و مرجع رسیدگی کننده، امور موضوعی مختلف را در طول یکدیگر قرار داده و از برآیند آنان به نتیجه که همان حکم دعوی است می‌رسد به نظر می‌رسد بخشی از فرآیند 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.

البته صرف بررسی استدلال‌ها یکی از طرفین کافی نخواهد بود زیرا اگر بنا باشد دادرسی تنها به بیان ادعاهای خواهان پرداخته و آن را قبول یا رد کند و توجهی به استدلال‌ها خواننده دعوی نداشته و با استدلال متقابل آن را رد نکند این فرآیند ناقص است و برخلاف اصل دادرسی منصفانه بوده و نمی‌توان رأی را مستدل دانست. از طرف دیگر عدم رد استدلال‌ها طرف مقابل سبب بقای تردیدهای ایجادشده توسط او خواهد بود و چه‌بسا از این دریچه است که رأی صادره مورد پذیرش متضرر از رأی نمی‌گردد.<sup>۱</sup>

بخش دیگری از این فرآیند استدلال در خصوص ادله است که شامل بیان ادله ارائه شده از سوی طرفین و بیان دلایل رد یا قبول هر یک از این دلایل است.

به یک عبارت ساده «مستدل بودن» آراء به معنای این است که اسباب واقعی و قانونی به‌گونه‌ای بیان شده باشد که دادرسی را در مورد صدور حکم راهنمایی نماید. در اینجا اسباب واقعی، دلایل و حقایقی است که دادرسی با استناد به آن رأی را انشاء نموده است؛ و اسباب قانونی، قواعدی است که به‌موجب آن دادرسی امر واقع را توصیف و آن را

<sup>۱</sup> - دائرةالمعارف تشیع زیر نظر احمد صدر سید جواد و ... تهران، نشر محبی، چاپ اول سال ۱۳۸۶

با مواد قانونی مورد مطابقت قرار داده است.<sup>۱</sup> در هر دعوا و اختلاف حقوقی راهنمای دادرس و یا داور ادله‌ای است که به موجب آن رأی صادر می‌شود و به وسیله ادله است که ذی‌حق دانستن و یا ندانستن اشخاص روشن می‌شود چنانکه حق‌مداری دادگاه‌ها و مراجع حل اختلاف در احکام آن‌ها و میزان مستدل بودن آن احکام، نمود می‌یابد.<sup>۲</sup> حقوقدانان سه هدف عمده برای مستدل بودن بیان می‌کنند؛ نخست اینکه به طرفین دعوا اجازه می‌دهد تا میزان فهم و موردپذیرش بودن استدلال‌های آن‌ها و همچنین مبنای تصمیم و رأی قاضی را مشاهده کنند، هدف دوم مربوط به پاسخگویی و مسئولیت قضایی است چراکه دلایل امکان بررسی دقیق تصمیمات چه توسط دادگاه بدوی و چه تجدیدنظر توسط عموم را فراهم می‌کند؛ و درنهایت اینکه دلایل به افراد اجازه می‌دهد تا مبنایی را که احتمالاً در آینده بر اساس آن موارد مشابه تصمیم‌گیری می‌شود، تعیین کنند.<sup>۳</sup>

افزون بر این، مستدل بودن آرای صادره، یکی از مبانی بنیادین آیین دادرسی عادلانه در هر نظام قضایی است که علاوه بر تأکید آن در متون و مقررات قانونی، هر عقل سلیمی نیز بر اعتبار آن صحه می‌گذارد. همچنین ذکر جهات اسباب صدور حکم به اصحاب دعوا این امکان را می‌دهد تا چنانچه رأی را به صواب نیابند، در مقام اعتراض و تجدیدنظرخواهی، تلاش خود را صرف اثبات بی‌اساس بودن آن جهات و اسباب نمایند و

<sup>۱</sup> هرمزی، خیرالله، «توجیه آرای مدنی و ضمانت اجرای عدم رعایت آن»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۱، (۱۳۸۳)، ص ۲۹.

<sup>۲</sup> باقری، یوسف و صداقتی، سهام، «شاخصه‌های رأی قوی و متقن» فصلنامه قضاوت، شماره ۷۹، (۱۳۹۳)، ص ۱۵۱.

<sup>۳</sup> Beck, Luke, The Constitutional Duty to Give Reason for Judicial Decisions, UNSLaw Journal(2017), pp.924&925.

توجه دادگاه عالی را به بی‌پایه بودن استدلال رأی معترض‌عنه جلب کنند،<sup>۱</sup> که این امر نیز مستلزم دقت و توجه تجدیدنظرخواه به شیوه استدلال و میزان مستدل بودن رأی دارد. از این‌رو، به تعبیر برخی از نویسندگان عرصه قضاوت نه عرصه بدیهیات است و نه میدان خودکامگی؛ عرصه بدیهیات نیست زیرا آنچه در دادگستری مطرح می‌شود مجهولات قضایی است. میدان خودکامگی هم نیست چون در نظامی مردم‌سالار، احکام قضایی نه تنها باید مورد اطاعت قرار گیرند بلکه باید تأیید شوند. انسان‌ها باید مشروعیت قضاوت را بپذیرند و این امر منوط به انشای تصمیمات مستدل و مقنع است.<sup>۲</sup> از همین روست که به تعبیر هانس کلسن که بازبینی قضایی را تقویت‌کننده دموکراسی می‌داند،<sup>۳</sup> مستدل بودن آرای قضایی را نیز می‌توان تقویت‌کننده نهاد قضاوت و دادگستری و به‌طریق‌اولی دموکراسی دانست.<sup>۴</sup>

### ۱-۲- مفهوم شناسی مستند بودن رأی

این عنصر از رأی در نظامات حقوقی اعم از نوشته و نانوشته کاربرد دارد. به‌موجب نظام حقوق نوشته هر اقدام قضایی باید منطبق با قانون باشد در واقع زمانی که دعوایی مطرح می‌شود مقام رسیدگی‌کننده باید جایگاه قانونی دعوی را پیدا کند و با تطبیق مسئله با قواعد حقوقی و مقررات قانونی حکم قضیه را استخراج نماید؛ بنابراین اقدام دادرس برای

<sup>۱</sup> صالحی راد، محمد، «تأملاتی در باب مستدل بودن احکام دادگاه‌ها»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۲، (۱۳۸۲)، ص ۲۰.

<sup>۲</sup> همان، ص ۲۱.

<sup>۳</sup> Democracy reinforced by judicial review.

<sup>۴</sup> Troper, Michel, The Logic of Justification of Judicial Review, International Journal of Constitutional Law, Published by Oxford University Press (2003), Vol 1, No 1.

پیدا کردن جایگاه قضیه مورد اختلاف و تطبیق آن با مقررات قانونی و نتیجتاً استخراج حکم قضیه را مستند کردن رأی صادره می‌گویند (صمدی قوشچی، ۱۳۸۳: ۳۸۵). بنابراین منظور از مستند بودن رأی دادگاه اینکه چه قانون و ماده قانونی یا قاعده فقهی و حقوقی بر مسئله قابل اعمال است. گفته شد مستند بودن در نظام حقوق نوشته تطبیق مسئله 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 قضیه سابق صورت می‌گیرد.

به طور خلاصه شناخت موضوع و مسئله و پیدا کردن قالب حقوقی که بتوان بر مسئله پوشاند و به آن جامه قانونی بخشید را مستند کردن رأی می‌گویند (باقری و صداقتی، ۱۳۹۳: ۱۵۵).

در قسمت اخیر اصل ۱۶۶ قانون اساسی ضرورت مستند بودن رأی به مواد قانون و اصولی که بر اساس آن حکم و رأی صادر شده است بیان گردیده اما در هیچ یک از قوانین موجود صراحتاً تعریفی از این واژه و نیز مستدل و موجه بودن نشده است و آنچه به عنوان رویه غالب در صدور احکام و آراء مشاهده می‌شود این است که قاضی و مرجع رسیدگی پس از بیان شرح ماوقع و خواسته، بایان و ذکر مواد قانونی که به نظر او منطبق با موضوع هست اقدام به صدور رأی می‌نماید.

لغت نامه دهخدا مستند را تکیه کرده شده و تکیه‌گاه تعریف کرده است که بدون تعریف استناد چندان واضح به نظر نمی‌رسد.

در لغت نامه مذکور «استناد کردن به چیزی» به سند آوردن، استناد کردن به آیه یا حدیث یا گفته‌ای و غیره تعبیر شده است.

ماده ۳۷۴ 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. ماده ۹ 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؛ اما قانون گذار دربند ۴ ماده ۲۹۶ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ و بند چ ماده ۵۹ 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.

از طرف دیگر در مواد ۳۷۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و ۲۳ قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹ با اصلاحات بعدی عبارت «موجه» بودن رأی به کار برده شده است. (در کنار مستدل و مستند بودن)

صرف نظر از اینکه شاید بتوان گفت قانون گذار 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، آراء 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 در اصل ۱۶۶ قانون اساسی و هم در موادی از قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی (که قبلاً اشاره شده) به کار برده شده است.

لغت‌نامه دهخدا اصول را جمع اصل و به معنی اساس‌ها و بن‌ها معرفی کرده و ترمینولوژی حقوق نیز انواع مختلفی از اصول از قبیل اصول عقلی، اصول عملی، اصول فقهی و غیره را بیان کرده که تقریباً تمامی آن‌ها اصول استنباط احکام اسلامی اصول فقه هستند.

ممکن است در بادی امر این‌گونه به نظر برسد که منظور از عبارت اصول در قوانین مذکور همان اصول استنباط است و لا غیر اما در دادرسی اصول دیگری نیز از سوی

قانون‌گذار تلویحاً یا صراحتاً به رسمیت شناخته شده که اغلب آن‌ها اصول کلی دادرسی 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 ۳۸، ۳۷، ۳۵، ۳۴، ۳۲، ۲۸، ۲۷، ۲۶، ۲۴، ۲۰، ۱۹ و ۳۸

در نظام حقوقی نوشته برخلاف نظام کامن‌لا که قواعد حقوقی مستخرج از رویه قضایی حکم دعوا را مشخص می‌کند، مسئله تشخیص ماده قانونی قابل‌اعمال بر قضیه است. برای تشخیص ماده قانونی قابل‌اعمال باید عناصر واقعه را شناخت و برای شناخت عناصر و ارکان واقعه باید قاعده را پیدا نمود؛ درواقع ذهن قاضی باید میان این دو امر در رفت‌وبرگشت باشد.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، به تعبیر برخی نویسندگان جامه رأی را باید نخست با قامت قانون اندازه گرفت؛ از این رو، خود رأی یعنی قالب‌گیری قضایا با قانون.<sup>۲</sup>

مستند بودن رأی دادرس به این معناست که دادگاه باید در صدور حکم به قوانین و مقررات مدونه استناد نماید و در صورت عدم وجود قانون در خصوص موضوع مطروحه، بر طبق اصل ۱۶۷ قانون اساسی با استناد به منابع معتبر اسلامی، فتاوی معتبر و اصول حقوقی حکم موضوع را استخراج نماید. نکته قابل توجه در مستند بودن احکام مراجع قضایی این است که مواد قانونی که در رأی مورد استناد قرار می‌گیرد باید با اسباب موجهه رأی تناسب داشته باشد و چنانچه مفاد رأی صادره با یکی از مواد قانونی مطابقت داشته، اما اسباب توجیهی آن با ماده‌ای که دارای معنای دیگری است تطبیق داده شده باشد، بر طبق ماده ۳۷۳ قانون آیین دادرسی مدنی موجب نقض فرجامی رأی خواهد بود. لازم به یادآوری است که عدم وجود حکم صریح قانونی در مورد دعوا دادگاه را از استناد به قانون معاف نمی‌کند و دادگاه باید با توجه به مفهوم و روح قوانینی که با موضوع ارتباط دارند، حکم قضیه را پیدا کرده و با استناد به قوانین مذکور صدور حکم

<sup>۱</sup>. باقری و صداقتی، همان، ص ۱۵۵.

<sup>۲</sup>. همان، ص ۱۵۵.

کند. ۱. در مرحله بعد از این است که بر طبق قانون اساسی منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر نیز می‌تواند مورد استناد قرار گیرد که این موضوع نیز به باور برخی خالی از اشکال نخواهد بود چراکه از یک طرف با اصل قانونی بودن در تعارض است و از طرف دیگر تشخیص منابع فقهی و فتاوی معتبر قاضی غیرمجتهد را با سختی‌هایی مواجه خواهد کرد.

به طور کلی استناد قانونی تصمیمات مراجع قضایی، پشتوانه و تضمین‌کننده جنبه قانونی تصمیم است. تصریح دادرس به مبانی حکم، تضمین مهمی برای حق و اقتدار قانون در دادگاه است. این تضمین زمانی ایفای نقش می‌کند که بین تصمیم و استناد قانونی آن ارتباط و پیوستگی وجود داشته باشد.<sup>۲</sup>

### ۳-۱ مفهوم جهات رأی و تمایز آن از استناد و استدلال (قاعده لزوم توجیه رأی)

جهات و دلایل رأی با استدلال متفاوت است. جهات و دلایل نیز باهم تفاوت دارد بدین نحو که جهات از منظری به جهات موضوعی و حکمی تقسیم می‌شود. منظور از جهت موضوعی موجبات ایجاد تعهدی هستند که ممکن است ناشی از اعمال حقوقی مانند عقد و قرارداد باشد یا در نتیجه اتفاق و واقعه حقوقی ایجاد شود که مربوط به قبول دعاوی حقوقی برای وکیل دادگستری می‌شود. جهات حکمی بر اساس قانون ایجاد می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۱۵۵).

<sup>۱</sup> محمدی، محمدرضا، «نقدی بر شیوه استدلال دادگاهها در آرای حقوقی»، نشریه رأی، شماره ۸، (۱۳۹۳) ص ۱۷.

<sup>۲</sup> باقری و صداقتی، همان منبع، ص ۱۵۶.

برخی باور دارند موجه بودن معنای عامی دارد که مدلل بودن را در بر می‌گیرد. 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 مسئله را بیان می‌دارد؛ اما در معنای عام به دلایل اثباتی و نوعی قضیه نیز توجه می‌شود که می‌تواند با ارزیابی مفصل دلایل یا نگاه مختصر به آن قضیه روشن شود (خدابخشی، ۱۳۹۳: ۳۷۹-۳۸۰).

عده‌ای از حقوقدانان موجه بودن حکم را به معنی مقبولیت عقلایی آن می‌دانند و باور دارند رأیی که صادر می‌شود گرچه دارای مستند قانونی و مبنای استدلالی است لیکن چون قواعد حقوقی مبتنی بر مسائل عقلایی، منطقی و اخلاقی است لذا نمی‌توان موجه بودن رأی دادگاه را خلاف عقل و منطق دانست (رحم‌دل، ۱۳۸۹: ۱۰) عده‌ای از نویسندگان نیز در این راستا حکم مستدل و مستند را حکمی می‌دانند که عقلاً و حکماً نتیجه حاصل شده از آن را می‌پذیرند زیرا گرچه احکام صادره در هر حال ایجاد یقین نمی‌کند اما عقلاً نویدبخش تحقق امری است (صالحی راد، ۱۳۸۲: ۲۴).

برخی از حقوقدانان توجیه و استدلال را نحوه بیان و عملکرد قاضی و داور برای به‌حق و درست جلوه دادن حکم صادره قلمداد می‌کنند به‌گونه‌ای که طرف مقابل (محکوم‌علیه دعوی) با ملاحظه نحوه استدلال به‌گونه‌ای قانع شود (جعفری تبار، ۱۳۸۸: ۱۱۳ - ۱۱۴). به‌عنوان نتیجه بحث باید گفت از منظر مقررات شکلی دادرسی مدنی، خواهان باید در دادخواست جهات استحقاق خود را ذکر کند. در پرونده‌ای که داور نیز در مقام دادرس در صدد حل و فصل اختلاف است متقاضی معاف از تعیین دلایل و جهات ذیحق بودن خود نیست زیرا عقلاً و منطقاً زمانی که شخصی متقاضی حل اختلاف از طریق داوری است خود را بنا بر دلایل و جهاتی ذیحق می‌داند و بر اساس آن‌ها از داور می‌خواهد که رأی به نفع وی صادر کند. رأیی که داور و قاضی بر اساس دلایل و مدارک، استدلال طرفین و مستندات قانونی صادر می‌نماید در واقع شناسنامه دعوی محسوب شده باید

به گونه‌ای انشا شود که خواننده با خواندن موضوع دعوی، دلایل و اسباب موجهه و مستندات طرفین اجمالاً درک درستی از مسئله داشته باشد. خلاصه اینکه دادرس یا داور زمانی که به تحلیل و توصیف قضیه بر اساس جهات عقلی و منطقی و حقوقی می‌پردازد در واقع درصدد توجیه و مستدل کردن نظر و نتیجه رأی است که انشاء می‌شود. لیکن زمانی که دلایل ابرازی طرفین را بیان می‌کند یا به علم خود تکیه می‌نماید در واقع رأی خود را مدلل می‌کند. به عبارتی تحلیل منطقی موضوع با تکیه بر مبانی علمی و حقوقی استدلال تلقی می‌شود و استفاده از دلایل اثبات‌کننده 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 لیکن مدلل بودن رأی با این دو واژه مفهومی متفاوت دارد. شایان ذکر است مستدل و موجه بودن رأی به معنی صدور رأی صحیح نیست بلکه این آرا بر اساس این استدلال و توجیه صادرشده و ممکن است از طرف مراجع عالی به جهات دیگر نقض گردد (امینی و منصوری، ۱۳۹۷: ۲۰).

## ۲- ماهیت و ضرورت مستدل، موجه و مستند بودن آراء مراجع شبه قضایی

تکلیف دادرس به ذکر اسباب و جهات رأی، به‌عنوان قاعده‌ای حقوقی در همه نظام‌های قضائی کاربرد دارد و در قوانین اغلب کشورها به‌موجب مقررات مادر یا قوانین عادی مورد تشریح قرار گرفته است. ماده ۳۱۳ قانون آیین دادرسی مدنی آلمان مقرر می‌دارد دادرس موظف است جهات موضوعی و حکمی موضوع پرونده را در رأی خود ذکر کند. (خلیل، بیروت ۲۰۰۱: ۴۲۱) در کشورهایی که این اصل در قوانین موضوعه آنها مورد تصریح قرار نگرفته به‌عنوان یکی از قواعد مسلم حقوقی کاربرد دارد به عبارتی حقوقدانان و مراجع قانون‌گذاری این دسته از کشورها اعتقاد دارند این اصل به‌مثابه سایر اصول و قواعد حقوقی نیازمند تصریح در قوانین موضوعه 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. (هرمزی، پژوهش حقوق و سیاست، ۱۱۳۹۷: ۳۳).

آنچه در این مبحث مورد مسئله است اینکه ماهیت تکلیف داور و دادرس به ذکر اسباب و جهات صدور رأی صادره چیست؟ در واقع اگر تکلیف قاضی را از جمله مقررات اصولی و جزو قواعد حقوق قلمداد نماییم (کما اینکه در مقدمه این گونه گفته شد) در صورتی که حتی در قوانین موضوعه نظام حقوقی کشورهای مختلف این قاعده وضع نشده باشد دادگاه و دادرس موظف به تبعیت از آن است کما اینکه قاضی در عمل موظف به اعمال قواعدی از قبیل عطف به ماسبق نشدن قوانین، اصل استصحاب و سایر قواعد حقوقی است؛ اما چنانچه قاضی بر اساس قواعد شکلی آیین دادرسی موظف به ذکر جهات و اسباب صدور رأی باشد حتماً این تکلیف باید به موجب قوانین موضوعه به تصویب مجالس قانون گذاری رسیده و لازم الاجرا باشد.

در حقوق فرانسه شورای عالی دولتی بر این عقیده است که رعایت اسباب موجهه و جهات رأی از جمله مقررات شکلی و آمره است که صرفاً اگر دارای پشتوانه قانونی باشد دادگاه ملزم به تبعیت از آن است. (عید ادوار، ۱۹۷۸: ۴۴).

برخی نظر مخالف دارند و بر این باورند که ذکر جهات و اسباب صدور رأی از جمله اصول دادرسی است که ریشه در حقوق فطری و طبیعی بشر دارد. در واقع زمانی که شخصی محکوم به انجام امری می‌شود باید عقلاً و منطقاً از دلیل و جهات محکومیت خویش مطلع شود تا اولاً با اقتناع خویش نسبت به اجرای محکوم به اقدام نماید ثانیاً اقدامی تلافی جویانه در اجرای محکوم به انجام ندهد در واقع زمانی که شخصی دلیل محکومیت خود را نمی‌داند و احساس می‌کند به ناحق محکوم شده در صورتی که نسبت به اجرای رأی هم اقدام نماید بعد از آن ممکن است اقداماتی تلافی جویانه جهت جبران آن انجام دهد در حالی که اگر محکوم علیه از جهات و دلایل محکومیت خویش مطلع شود این

جهات می‌تواند وی را قانع کند تا از اقدامات تلافی‌جویانه جلوگیری به عمل آورد. (الکیک، ۱۹۸۸: ۹)

به نظر می‌رسد ذکر اسباب و جهات صدور رأی به‌عنوان 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 حقوقی کامن‌لا کاربرد داشته باشد درحالی‌که اگر آراء صادره در نظام حقوقی نانوشته فاقد اسباب و جاهت محکومیت باشد به‌عنوان ایراد بنیادین محسوب می‌شود و سبب کاهش اعتبار آراء 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 اقتناع دادرس و نحوه رسیدن به واقعیت است درواقع اگر دادرس به بیان این موارد در رأی صادره اقدام ننماید یا به‌صورت ناقص جهات رأی را ذکر نماید نمی‌توان به رأی وی اعتماد و اطمینان حاصل کرد بلکه همواره رأی صادره مورد تشکیک و انکار قرار می‌گیرد. در حقیقت قاضی برای صدور رأی باید کلیه تحقیقات لازم را انجام دهد و مدارک و مستندات طرفین وکیل حقوقی و کیفری را مورد ارزیابی قرار دهد و در صورتی‌که دلایل و مدارک در دسترس نباشد تمهیدات لازم را به‌منظور دستیابی به مدارک مزبور به کار گیرد و درنهایت با تسلط کامل بر موضوع به توصیف قضیه بپردازد و جهات و دلایل نظر خود را در رأی به‌صراحت و با بیانی گویا ذکر نماید و در پایان نتیجه رأی را به سود یکی از طرفین دعوی یا وکیل حقوقی و کیفری اعلام نماید.

شایان‌ذکر است ذکر جهات و اسباب صدور رأی باید متکی بر مدارک و مستندات موجود در پرونده باشد لذا دادگاه نمی‌تواند در رأی صادره منشأ نتیجه‌گیری رأی را الهام غیبی یا مشاهدات حضوری خویش از واقعه یا عمل حقوقی لحاظ کند.

به‌هرحال ذکر اسباب و جهات رأی علی‌الخصوص اسباب و جهات موضوعی و واقعی از ضروریات یک رأی است که مسیر جستجو و انتخاب اسباب و جهات حکمی قضیه را

فراهم می‌نماید. از این رو عدم ذکر جهات موضوعی از ایرادهای اساسی رأی محسوب می‌شود و اصلاح حکم صادره در این خصوص ضروری است اما عدم ذکر اسباب قانونی و حکمی از نواقص بنیادین رأی محسوب نمی‌شود و مراجع قضایی عالی می‌توانند ضمن تأیید دادنامه بدوی اسباب و جهات قانونی را اصلاح نمایند اما در عدم ذکر اسباب واقعی حکم دادگاه تجدیدنظر باید مراتب را به دادگاه بدوی جهت اصلاح رأی صادره اعلام و پرونده را برای اصلاح این مورد به دادگاه بدوی ارسال کند. (هرمزی، ۱۳۹۶: ۳۵).

با لحاظ مراتب فوق به دلایل زیر آراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی همانند آراء 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 دعوی 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 پیش‌شرط‌های اجرای عدالت در جامعه محسوب می‌شود.

۲. بر اساس قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی احکام و آراء 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 آراء صادره باید مستدل و مستند باشد؛ مانند ماده ۴۸۲ 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» یا اینکه در بند ۱ ماده ۴۸۹ همان قانون مخالف با قوانین موجد حق از موارد باطل بودن و قابلیت اجرایی نداشتن رأی داور اعلام شده است و نیز در ماده ۱۸ و تبصره آن از

قانون شوراهای حل اختلاف آمده است «رسیدگی قاضی شورا از حیث اصول و قواعد، تابع مقررات آیین دادرسی مدنی و کیفری است» 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 تبصره ۲ ذیل بند ۳ ماده ۲۴۴ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲ می‌خوانیم «... انشاء رأی [هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی] با رعایت اصل عدالت و بی‌طرفی کلیه اعضاء متکی به اسناد و مدارک مثبت و دلایل و شواهد متقن ... توسط نماینده بند ۲ این ماده به‌عمل آمده و به امضای تمامی اعضا می‌رسد...»

بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ آیین‌نامه هیئت‌های تشخیص مطالبات مصوب ۷۳/۵/۲۴ شورای عالی تأمین اجتماعی آراء صادره توسط هیئت‌ها باید موجه و مدلل بوده و قاطع اختلاف باشد.

در ماده ۲۸ آیین‌نامه رسیدگی و چگونگی تشکیل جلسات هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده ۱۶۴ قانون کار مصوب ۸۰/۱۰/۳ آمده است: ... رأی [هیئت تشخیص] شامل موارد زیر می‌باشد: «۳- موارد خواسته به تفکیک و اعلام نظر مستدل مرجع به هر یک از آنها»

۴. مستندات قانونی صدور رأی در مورد هر یک از موارد خواسته.

و در ماده ۳۴ در مورد هیئت حل اختلاف به‌عنوان مرجع تجدیدنظر از آراء هیئت‌های 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 هیئت تشخیص است.»

– طبق ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی هیئت‌های حل اختلاف و نحوه رسیدگی به شکایات از شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۸ هیئت‌وزیران «تصمیمات هیئت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات بوده و...»

– ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳/۸/۲ هیئت‌وزیران بیان می‌کند: «هیئت [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 هیئت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات مربوط بوده و ...»

و بالاخره اینکه وفق تبصره ۹ ماده ۱۴۴ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ دلایل، توجیهات و مستندات رأی [کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی] باید در متن آن تصریح گردد.

### ۳- مراجع شبه قضایی و جایگاه قانونی آنها

در هر کشور بخش مهمی از ارکان حکومت به سازمان قضایی و نظام دادرسی آن کشور اختصاص دارد که رسیدگی به دعاوی و اختلافات اشخاص ساکن آن سرزمین به آنها سپرده می‌شود. در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز بر اساس اصل ۳۴ ق.ا «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید». در واقع در هر سرزمین سازوکار و نظامی وجود دارد که مطابق آن می‌توان دعاوی و اختلافات را نزد مراجع عمومی و اختصاصی اقامه نمود. در نظام دادرسی ایران این سازوکار در قالب سازمان قضاوتی انجام فعالیت می‌نماید. مراجعی که در سازمان قضاوتی وجود دارند، هرکدام دارای مختصات و ویژگی‌های خاص و نیز دارای صلاحیت متمایز و متفاوت از مراجع دیگر می‌باشند. وجه مشترک تمامی این مراجع، رسیدگی به دعاوی و اختلافات میان اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و خصوصی و دولتی است. از جمله اهداف این تفکیک و تقسیم‌بندی این است که افراد برای مراجعه به محاکم می‌بایست اولین قدم را که انتخاب مرجع صالح برای رسیدگی است به‌گونه‌ای صحیح

بردارند. یکی از اساتید حقوق در این زمینه می‌فرمایند: «آنچه مسلم است شخص در مقام اقامه دعوا باید به مرجعی که شایستگی رسیدگی به آن را دارد مراجعه نماید و در این راه معمولاً باید دو اقدام انجام دهد. ابتدا می‌باید مرجع قضای را که در رسیدگی به موضوع ذاتاً صالح است مشخص نماید...» (شمس، ۱۳۹۳: ۴۷)

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است که در قالب دادگاه‌ها به انجام این وظیفه می‌پردازد (اصل ۱۵۹) همچنین بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی 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 ...

بنابراین به نظر می‌رسد انجام مسئولیت قوه قضائیه توسط قوای دیگر به‌ویژه قوه مجریه و با هر توجیهی دارای اشکال قانون اساسی است اما در حال حاضر به‌موجب 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، هیئت، 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، غیر قضایی، 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 فنی و آگاهی‌های تخصصی در رشته وابسته به آن‌ها داشت. از طرف دیگر رفع اختلافات ناشی از آن روابط نیازمند به‌سرعت عمل و

اتخاذ تصمیم سریع بود که با طبع مراجع قضایی عمومی و آیین دادرسی آن سازگار نبود»<sup>۱</sup>

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.

پس بنابراین اصل بر این است که دادرسانی به پرونده‌ها رسیدگی کنند که به معنای واقعی قاضی و دادرس هستند اما مراجعی که به مراجع شبه قضایی یا غیر قضایی 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، هیئت، 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 منحصربه‌فردی 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.

همان‌طوری که اشاره شد از منظر ادبیات قانون‌گذاری اصطلاح مراجع شبه قضایی با عبارت‌هایی مختلف دیده می‌شود. قانون موقتی اصول محاکمات خصوصی به‌طور کامل صلاحیت ذاتی بین محاکم عدلیه و محاکم اداری را بیان کرده، ولی قانون مدنی به‌جای عبارت محاکم اداری، مراجع غیر دادگستری را به‌کاربرده است. به‌عنوان مثال در ماده

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

۱۰۳ قانون مالیات‌های مستقیم از اصطلاح «مراجع اختصاصی غیر قضایی» استفاده شده است. در برخی از قوانین نیز از اصطلاحات دیگری نام برده شده است؛ به‌عنوان مثال در ماده ۲۵۳ قانون مالیات‌های مستقیم در خصوص شورای عالی مالیاتی، برای تأکید بر جنبه شبه قضایی آن، اصطلاح «دادگاه اختصاصی اداری» به کار رفته است. یا اینکه در بند ۲ ماده ۱۰ 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 «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها» به‌عنوان مصادیقی از این قبیل مراجع مذکور شده‌اند. باین حال در ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی در مقام بحث صلاحیت ذاتی، صلاحیت دادگاه شهرستان نسبت به دادگاه استان و بالعکس و صلاحیت دادگاه دادگستری نسبت به مراجع غیر دادگستری را قید کرده است. این امر گویای آن است که ادبیات واحدی در هنگام تدوین قواعد قانونی توسط قانون‌گذار مورد استفاده قرار نگرفته است.

به‌زعم برخی از حقوقدانان مراجع شبه قضایی یا دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی هستند که به‌موجب قوانینی خاص یا ویژه و خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به‌عنوان واحدهای مرتبط با واحدهای دولتی و سازمان‌های حرفه‌ای باصلاحیت ترافعی تشکیل می‌شوند و صلاحیت آن‌ها منحصرأ 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 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.

### عناصر مراجع شبه قضایی را می توان این گونه برشمرد:

۱. به موجب قوانین خاص به وجود آمده‌اند.
  ۲. صلاحیت ترافعی دارند.
  ۳. خارج از محاکم دادگستری هستند. به این معنی که این مراجع به دعاوی و اختلافات، خارج از دادگستری رسیدگی می‌نمایند.
  ۴. رسیدگی کنندگان این مراجع قضات قوه قضائیه به تنهایی نیستند بلکه در قالب مراجع شبه قضایی حقوقی نمایندگانی از نهادهای دیگر نیز وجود دارند. البته در مراجع مذکور قضات و دارندگان پایه قضایی نیز وجود دارند لیکن برخلاف محاکم دادگستری تنها قاضی رسیدگی کننده نیست.
  ۵. زیرمجموعه تشکیلات قوه قضائیه نیستند. در واقع این مراجع نمایندگانی از قوه قضائیه دارند لیکن زیرمجموعه تشکیلات قوه قضائیه نیستند (مدعوی محمدی، ۱۳۹۵: ۱۵).
- به‌طور کلی و غالباً مراجع شبه قضایی در زمینه‌های رسیدگی به تخلفات، امور اراضی و آب، ثبت‌اسناد 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 به‌نوعی وابسته به قوه مجریه، قوه قضائیه یا شهرداری‌ها می‌باشند که جهت اطلاع فهرستی 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 نظام‌وظیفه موضوع ماده ۲۸ قانون نظام‌وظیفه عمومی
- مراجع حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم و قانون ارزش‌افزوده
- هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف قانون کار
- مرجع رسیدگی به شکایت کارفرمایان در خصوص مطالبات حق بیمه موضوع قانون سازمان تأمین اجتماعی
- هیئت حل اختلاف ثبت‌احوال موضوع ماده ۱۳ قانون ثبت‌احوال کشور
- هیئت 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
- هیئت نحوه خرید و تملک اراضی موردنیاز دولت و شهرداری‌ها
- هیئت نظارت و شورای عالی ثبت
- هیئت حل اختلاف ثبتی موضوع مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت
- هیئت 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)
- هیئت حل اختلاف و رسیدگی به انحراف شوراهای اسلامی از وظایف قانون
- اقدام سازمان محیط زیست در مقام جلوگیری از آلودگی ها
- 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
- هیئت های انتظامی رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، هیئت های انتظامی پزشکی، دانشگاه ها، مالیاتی، بانک ها، جامعه حسابداران رسمی ایران.
- داسرا و دادگاه انتظامی دفاتر اسناد رسمی، کارشناسان رسمی دادگستری، وکلا
- شورای انتظامی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، قانون نظام مهندسی معدن، نظام صنفی رایانه ای
- هیئت های بدوی و عالی انتظامی رسیدگی به تخلفات شاغلان حرفه مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، شاغلان حرفه دامپزشکی، حرفه پرستاری، سازمان نظام روان شناسی و مشاوره
- با نگرش به ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب سال ۱۳۹۲) و آراء وحدت رویه هیئت عمومی اداری و با لحاظ سایر مقررات موجود من جمله آراء صادره و آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از سوی شعب و هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به اعتراضات و شکایات افراد نسبت به تصمیمات و آراء قطعی واحدها و مراجع شبه قضایی دولتی و وابسته به دولت و شهرداری ها از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها با دیوان عدالت اداری می باشد و سازمان های دولتی هم در صورت ادعای خلاف قانون بودن آراء موصوف می توانند به مراجع دادگستری به عنوان مرجع تظلمات عمومی مراجعه نمایند. اما در خصوص آراء و تصمیمات برخی از مراجع شبه قضایی مانند سازمان تعزیرات حکومتی، شوراهای حل

اختلاف در قوانین مربوطه نحوه و مرجع اعتراض مشخص گردیده که در این صورت دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه آراء صلاحیت رسیدگی ندارد.

#### ۴- نقش و وظیفه دیوان عدالت اداری در مستدل و مستند بودن آراء صادره از

##### سوی مراجع شبه قضایی

آنچه بدیهی و مسلم است اینکه دیوان عدالت اداری به عنوان عالی ترین 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 آراء صادره از ناحیه خود به عنوان اصل حقوقی حاکم بر رسیدگی های قضایی و شبه قضایی و یکی از پیش شرط های اجرای عدالت در حل و فصل دعاوی و اختلافات می بایست در راستای الزام و تکلیف مراجع اداری شبه قضایی به صدور آراء مستدل، موجه و مستند به منظور حفظ حقوق طرفین به ویژه دادخواهان در رسیدگی های شکلی و ماهوی به پرونده های ارجاعی، حساسیت و اهمیت ویژه ای را مدنظر قرار دهد و به همین دلیل است که در قسمت اخیر بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالف با آنها در صلاحیت و حدود اختیارات دیوان قرار گرفته است و یا اینکه در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون یادشده در صورت اصرار مراجع شبه قضایی به صدور آراء مغایر قانون و مقررات و یا غیر مستدل و غیرموجه شعبه دیوان پس از نقض آراء و تصمیمات مراجع مزبور، با استناد به مقررات قانونی و جلب نظر کارشناسان و متخصصین مرتبط با موضوع خود رأساً مبادرت به انشاء رأی می نماید.

بنابراین نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی و حقوق ملت و نظارت بر رعایت مقررات و اصول و قواعد حقوقی در آراء و تصمیمات مراجع شبه قضایی واضح و مبرهن است و مقدمه واجب این نقش رعایت هر چه بیشتر و پررنگ‌تر موارد فوق توسط شعب دیوان و هیئت عمومی در صدور آراء و تصمیمات قضایی خود می‌باشد.

نکته دیگر که هم در رابطه با آراء صادره از سوی دیوان قابل‌ذکر است و هم به‌طریق‌اولی مراجع شبه قضایی باید در رسیدگی و صدور آراء موردتوجه قرار دهند اینکه مکلفاند در مورد هر شکایت به‌طور خاص تعیین تکلیف نمایند و نباید به‌صورت عام و کلی حکم صادر کنند. (ماده ۶۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری)

از طرف دیگر همان‌طوری که آراء غیر مستدل و بلاوجه و غیر مستند شایسته نقض است بی‌اعتبار نمودن آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی شبه قضایی با به‌کارگیری عبارات کلی و غیر مصداقی از واژه‌های مستدل و مستند نمی‌تواند در شأن دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع عالی تظلمات اداری باشد. دو نمونه از آراء وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را که مستدلاً ناظر بر صلاحیت قانونی دیوان می‌باشد نقل می‌کنیم و در ادامه به نمونه‌هایی از آراء مراجع شبه قضایی و شعب دیوان که در رابطه با ضرورت مستدل و مستند بودن آراء می‌باشد پرداخته خواهد شد.

**الف** ( رأی وحدت رویه شماره ۱۵۲-۱۵۱ مورخه ۱۳۹۳/۲/۲۹ (هیئت 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 آراء شعب دیوان محرز است. ثانیاً: نظر به این‌که در ماده ۱۰ 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 به‌عنوان

صلاحیت دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است و بیش از ۵۰ درصد سهام بانک‌های صادرات و ملت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۷ به بخش خصوص واگذار شده است بنابراین در رسیدگی به شکایات اشخاص به خواسته نقض آراء کمیته‌های انضباطی بانک‌های مذکور شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت ندارند و رأی شماره ۱۳۸۹/۱۰/۲۹-۸۹۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۰۶۳۱ شعبه چهاردهم و رأی شماره ۱۳۹۰/۴/۲۹ - ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۰۶۷ 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.»

ب) رأی وحدت رویه شماره ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخه ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت 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 معنی 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.»

ج) رأی کمیسیون بدوی ماده صد قانون شهرداری‌ها در مورد تخلف ساختمانی مبنی بر احداث ۱۰۰ مترمربع زیرزمین و ۴۸۱۷ مترمربع به‌صورت تأسیسات فاقد مجوز شهرداری: «... با توجه به گزارش شماره ... شهرداری منطقه ۶ و بازدید که توسط اعضاء کمیسیون از مورد تخلف به‌عمل 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 را موظف به پرداخت مبلغ ۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال معادل یک‌پنجم ارزش سرقفلی ملک در حق شهرداری ملزم می‌نماید. رأی صادره ظرف مدت ۱۰ روز قابل تجدیدنظر در کمیسیون دیگر ماده صد می‌باشد.»

نمونه رأی شعبه بدوی دیوان عدالت اداری (در نقض رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مبنی بر تخریب و قلع‌وقمع بنا و مستحذات): «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 مواد ۱۳ و ۱۴ قانون عدالت اداری [مصوب سال ۱۳۸۵] حکم به ورود شکایت و طرح در کمیسیون هم‌عرض صادر و اعلام می‌گردد. این رأی قطعی است.»

د) نمونه رأی شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در نقض رأی شعبه بدوی دیوان در مورد تخریب مستحذات (که طبق رأی قطعی کمیسیون ماده صد راجع به تخلف پیشروی طولی مازاد ۱۰٪ و تغییر کاربری غیرمجاز و کسری پارکینگ غیرمسکونی 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 ارائه‌شده و ضرورت رفع ابهام در صدور رأی، دادنامه معترض‌عنه و رأی کمیسیون مربوطه واجد ایراد و اشکال اساسی است. به استناد ماده ۶۳ و ۷۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نقض و حکم به ورود شکایت و اعاده پرونده به کمیسیون مربوطه صادر و اعلام می‌گردد. مرجع مذکور مکلف است نسبت به موارد ذیل اقدام و سپس انشاء رأی نماید. با جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری متخصص در امر و موضوع



- 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 مستند 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 مجدداً توسط اعضای محترم کمیسیون بررسی گردد...»
- 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 مکتسبه و لحاظ تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که تعیین محل خدمت کارمند پیمانی را منوط به پیمان نامه دانسته، لذا انتقال ایشان به استانداری قم برخلاف مقررات قانونی و تضییع حقوق استخدامی می‌باشد...» بنابراین حضور طولانی‌مدت کارمند یادشده در تهران برای ایشان حق مکتسبه‌ای ایجاد کرده است که انتقال آن به بهانه اشتباه در درج محل خدمت در تناقض با اصول دادرسی منصفانه است. 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

مکتسبه دریافت مستمری ایجادشده به موجب تصمیم سابق کمیسیون، نقض می‌شود و می‌تواند انتظارات مشروع فرد را نقض کرده و برای آنان مخاطره انگیز باشد و چنین امری خلاف عدالت و انصاف است.<sup>۱</sup>

– 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 اتکا صرف به اظهارات طرف شکایت در پرونده و صدور رأی بر مبنای آن با فلسفه دادرسی عادلانه منافات دارد...» در رأی دیگری که از همین شعبه صادرشده 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...» 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 هیئت موضوع ماده ۱۵۷ قانون کار استماع نشده به جهت بیم از تضییع 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...»<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>. همان، ص ۱۵۰.

<sup>۲</sup>. رک به: راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیر قضایی، تهیه و تدوین امیر عبدالهیان و محمدرضا رفیعی، چاپ دوم، (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷)، صص ۱۲۷ و ۱۲۸.

— در ماده ۳ قانون حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹ شمسی آمده است که: «... ثبت مالی که مالک خصوصی داشته باشد باید قبلاً به مالک اخطار شود و قطعی نمی‌شود مگر پس از آنکه به مالک اخطار و به اعتراض او اگر داشته باشد رسیدگی شده باشد...» در ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ مأمور مالیاتی مکلف به شنیدن نظریات و اعتراضات مؤدی می‌باشد و این استماع باید قبل از قطعی شدن تصمیم و از سوی خود اداره مالیاتی صورت پذیرد. در ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ نیز بیان داشته است که اگر تصمیم گمرک مورد اعتراض شخص قرار گرفت، قبل از قطعی شدن تصمیم شخص می‌تواند به اداره گمرک اعتراض خود را ارائه دهد و این نهاد مکلف به شنیدن آن خواهد بود. از مراجع شبه قضایی که حق استماع را مورد تأکید قرار داده است می‌توان به ماده ۱۸ آیین‌نامه قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۳ اشاره کرد که به موجب آن: «متهم می‌تواند پس از اطلاع از موارد اتهام و در مهلت تعیین شده از سوی هیئت جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد به هیئت تسلیم کند، در غیر این صورت هیئت می‌تواند به موارد اتهام رسیدگی و رأی لازم را صادر کند.» در ماده ۶۰ آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۲ نیز چنین آمده است که: «مرجع رسیدگی‌کننده باید اظهارات طرفین یا نمایندگان آنان را در صورت جلسه درج و به امضاء یا اثر انگشت آن‌ها برساند...»

##### ۵- نمونه‌هایی از نحوه استدلال مراجع شبه قضایی در آراء صادره:

۱. استدلال مذکور در رأی صادره از سوی شعبه اول هیئت حل اختلاف اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان همدان: «در خصوص تجدیدنظرخواهی آقای ... از دادنامه شماره ... شعبه اول هیئت تشخیص شهرستان همدان، هیئت پس از مطالعه جمیع اوراق و محتویات پرونده و بررسی اسناد و مدارک و استماع اظهارات نماینده تجدیدنظرخواه، نظر به تحقیقات انجام‌گرفته 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 کارکرد 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 زیرزمینی (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 دعوی 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 دعوی 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 هیئت حل اختلاف مالیاتی به لحاظ عدم رعایت معافیت مالیاتی در جابه‌جائی 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 انشاء رأی

می‌نماید: هیئت 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 مورد بحث 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 مورد بحث از تاریخ ۷۵/۸/۶ به مؤدی موصوف اعطاء شده و شرایط استفاده از معافیت مزبور برای باقی‌مانده دوره ۴ ساله در سال ۷۹ نیز فراهم بوده و از طرفی حکم ماده ۱۳۲ یادشده 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 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 هیئت حل اختلاف مالیاتی دیگر احاله می‌نماید.»

از توجه به نمونه آراء یادشده و سایر آراء صادره از سوی مراجع شبه قضایی و با دقت نظر در آراء و تصمیمات قضایی شعب و هیئت 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، آراء و تصمیمات خود را به‌عنوان مرجع رسیدگی‌کننده به شکایات و اختلافات و دعاوی، به‌طور 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.

### نتیجه‌گیری

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 به 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 نشئت گرفته از قانون اساسی (اصل ۱۷۳) می‌باشد علاوه بر اینکه خود به‌عنوان مرجع عالی قضایی اداری طبق اصل ۱۶۶ قانون اساسی و مقررات عادی [به‌ویژه بند چ ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری] می‌بایست در آراء و تصمیمات قضایی صادره جهات، دلایل مستندات و اصول و مواد قانونی را ذکر نماید بلکه در رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون ماده صد قانون شهرداری‌ها و هیئت‌های 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 هیئت عمومی دیوان چه زمانی که آراء مراجع شبه قضایی و تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آن‌ها را مورد تأیید قرار می‌دهند و چه وقتی که آن‌ها را نقض و ابطال می‌نمایند این امر باید مستدل، موجه و

مستند به قانون و اصول باشد تا مراجع یادشده همواره روّیه قضایی دیوان را در رسیدگی و صدور آراء نصب العین قرار داده و با الگوپذیری از آراء دیوان سعی نمایند در احقاق حق و جلب رضایت‌مندی طرفین به‌خصوص دادخواهان گام‌های مؤثری بردارند. امید است با درایت و تدبیر مسئولین مربوطه و فراهم نمودن تمهیدات شایسته و لازم و بااحساس مسئولیت و انگیزه مضاعف شاهد صدور آراء مستدل و مستند و عادلانه روزافزون از ناحیه مراجع شبه قضایی و دیوان عدالت اداری باشیم.

## فهرست منابع

- ۱) امینی، عیسی، منصوری، عباس، موجه و مدلل بودن رأی داوری داخلی با نگاهی بر رویه قضایی، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ششم، شماره بیست و دوم، بهار ۱۳۹۷/
- ۲) باقری، یوسف، صداقتی، سهام، شاخصه‌های رأی قوی و متقن، مجله قضاوت شماره ۷۹/
- ۳) جعفری تبار، حسن، فلسفه تفسیری حقوق، (تهران شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۸/
- ۴) جعفری لنگرودی، محمدجعفر، فن استدلال، منطق حقوق اسلام، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۲/
- ۵) خدابخشی، عبد اله، 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، چ ۱، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲/
- ۷) رحم‌دل، منصور، لطمه به اساس حکم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۰، ۱۳۸۹/
- ۸) سامانه بانک داده آرای پژوهشگاه قوه قضائیه
- ۹) سامانه ملی آرای قضای، پژوهشگاه قوه قضائیه
- ۱۰) صالحی راد، محمد، تأملاتی در باب مستدل بودن احکام دادگاه‌ها، مجله حقوق دادگستری، شماره ۴۲، ۱۳۸۲/
- ۱۱) صمدی قوشچی، زید اله، تخلفات ساختمانی در نظام حقوقی ایران، چاپ دوم، انتشارات جنگل، ۱۳۸۳/
- ۱۲) عارفعلی، مجید، «مفهوم و مبانی نظری لزوم استدلال در آراء مدنی دادگاه‌ها» روزنامه اطلاعات، ۹۴/۲/۲۸

- ۱۳) عید ادوار، موسوعه اصول المحاکمات والاثبات والتنفیذ، بیروت، مجلدالثانی.
- ۱۴) غمامی، مجید، آذین سید محمد، نقش متقابل دادرسی و اصحاب دعوی در اثبات و ارزیابی امور موضوعی در دادرسی مدنی، فصلنامه حقوق، مجله حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۸/
- ۱۵) قانون اساسی
- ۱۶) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ زیر نظر معاونت حقوقی پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری انتشارات جنگل سال ۱۳۹۶
- ۱۷) کاتوزیان، ناصر، اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳/
- ۱۸) الکیک، محمدعلی، اصول التسیب الاحکام الجنائیه فی ضوء الفقه والقضاء، چاپ بیروت، ۱۹۸۸/
- ۱۹) مجموعه قوانین حقوقی چاپ اداره آموزش دادگستری کل استان تهران
- ۲۰) مجموعه قوانین کیفری چاپ اداره آموزش دادگستری کل استان تهران
- ۲۱) هرمزی خیراله، توجیه آرای مدنی و ضمانت اجرای عدم رعایت آن، پژوهش حقوق و سیاست.
- ۲۲) یآوری، فتح اله، نظارت دیوانعالی کشور بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، مجله حقوقی و قضائی دادگستری، شماره دوم، ۱۳۷۰/.