

مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز
دوره بیست و یکم، شماره دوم، تابستان ۱۳۸۳ (پیاپی ۴۱)
(ویژه‌نامه حقوق)

مبانی نظری مراجع شبه قضائی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران

سید نصرالله موسوی**

دکتر محمد امامی*

دانشگاه شیراز

چکیده

به علت گسترش دخالت دولت‌ها، در امور و ایجاد سازمان‌های اداری متعدد، مناسبات جدیدی در روابط حقوقی و اجتماعی ظاهر گشت که از جنبه‌های مختلف برای مراجع عام قضائی 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 به سرعت عمل و اتخاذ تصمیم سریع بود که با طبع مراجع قضائی عمومی و آئین دادرسی آن سازگار نبود؛ پس مراجعی در خارج از سامانه مراجع عمومی قضائی، با عنوان‌های سازمان، هیأت، کمیسیون‌های حل اختلاف و... به وجود آمده‌اند که بر اساس قوانین ماهوی و شکلی ویژه، به اختلافاتی که از اجرای قوانین خاص ناشی می‌گردد، رسیدگی می‌نمایند. گوناگونی و فراوانی و توسعه روزافزون صلاحیت‌های این مراجع، در ساختار حقوقی ایران، این پرسش را مطرح می‌سازد 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 این گونه موضوعات و مسائل، بدون صلاحیت ماهوی دانست. آیا وجود مراجع شبه قضائی با کارکرد ویژه، ضروری است؟ برای پاسخگویی به این پرسش، در این مقاله، سعی شده است؛ مبانی نظری زیربنایی درباره ضرورت بود یا نبود این مراجع، مورد بررسی قرار گیرد و سرانجام، با پذیرش وجود این مراجع به عنوان یک واقعیت، پیشنهادهایی جهت جلوگیری از چندگانگی فراوان و شکل‌دادن و سازگاری بین آن‌ها، ارائه گردد.

واژه‌های کلیدی: ۱. شبه قضائی ۲. مراجع ۳. محظورات قضائی ۴. حل اختلافات ۵. مبانی نظری ۶. اختلاف حقوقی.

۱. مقدمه

در هر جامعه سیاسی، نهادها و سازمان‌های قوه قضائیه، به لحاظ پاسداری از حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان و صلاحیت در تعیین تکلیف و احقاق حق در موضوعات گوناگون، دارای اهمیت و حساسیت فراوان است؛ پس همواره کوشش می‌شود تا استقلال رأی و عمل مراجع قضائی، به ویژه در برابر شبکه‌های پیر پیچ و خم قوه اداری و اجرایی کشور، تأمین گردد.

اگر چه در نظام‌های حقوقی، مساوات اشخاص در مقابل قوانین، امری پذیرفته شده و از قداست نیز برخوردار

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی

** کارشناس ارشد حقوق عمومی

است؛ این کیفیت، تنها به لزوم پیروی از قواعد حاکم بر جامعه باز نمی‌گردد؛ بلکه افزون بر آن، اشخاص نیز می‌بایست در برابر مراجع قضائی نیز برابر باشند و نمود عینی این اصل، وحدت سازمان قضائی کشور است و به تبع آن، ایجاد مراجع خارج از این سامانه که باعث دوگانگی و تبعیض میان اشخاص است، منع گردد. بر اساس چنین نگرشی ایجاد مراجع شبه قضائی، در نگاه نخست، با اصول و قواعد اساسی همخوانی ندارد.

تنگناهای اداری از سویی و محظورات قضائی از سوی دیگر زمینه‌هایی را فراهم آورده‌اند که در ساختار قوه مجریه، مراجعی برخوردار از برخی صلاحیت‌ها و اختیارات مراجع قضائی پدید آیند. در این نوشتار، کوشش خواهد شد تا چرایی و چگونگی تکوین و پیدایش این نوع مراجع و تبیین ماهیت و نمایاندن جایگاه واقعی آن‌ها با عنایت به گستره عظیم چنین مراجعی، در سامانه حقوقی، قضائی و اداری کشور روشن شود.

در این پژوهش، جایگاه کارکرد واقعی پیدایش این مراجع، تنگناهای موجود و راه‌کارهای پیشنهادی مورد بحث قرار خواهد گرفت و ضرورت پیدایش گسترده این مراجع در قوه مجریه مورد پرسش ما خواهد بود و در صورتی که وجود چنین مراجعی را ضروری بدانیم، حدود صلاحیت‌ها و اختیار این مراجع را، بازکاری می‌کنیم تا همخوانی منطقی این مراجع با نهادهای قضائی و جلوگیری از تداخل در امور یکدیگر، آشکار گردد.

در آغاز مراجعی را که دارای ماهیت شبه قضائی هستند، بازشناسی کرده و موضوع‌های تحت صلاحیت آن‌ها را تفکیک می‌کنیم. سزاتجام، معایب و محاسن هر کدام را مطرح و راه‌کارهای ضروری جهت اصلاح ساختاری آن‌ها را طرح خواهیم کرد.

بنابراین، در خصوص این نوع مراجع، نباید به صورت کلی و با نظری واحد نگرست؛ بلکه هر کدام از مراجع موجود، بنابر ماهیت عملکرد و حوزه صلاحیت، باید مورد بازبینی، تأمل و داوری قرار گیرند. توجه نکردن به این اصل، ممکن است پیش‌داوری‌ها و قضاوت‌های شتاب زده را، در خصوص این نوع مراجع، که در هر حال در سامانه حقوقی و اداری کشور پدید آمده‌اند، موجب گردد.

از این رو، نظریه‌ها و انتقادهای گوناگونی، در خصوص بود و نبود این نوع مراجع، مطرح می‌شود؛ نظیر این سخن از جمله: تأسیس این نوع مراجع، خلاف آشکار قانون اساسی، در خصوص وحدت و استقلال قضائی و نیز ناسازگار با اصل تفکیک قوا و عدم دخالت قوه اجرایی در امور قضائی می‌باشد (اصول ۲، ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

از سوی دیگر، نبود این مراجع، ممکن است، زمینه‌های تعطیل و تزام در امور حیاتی اداری و اجرایی کشور را، با ارجاع کلیه (صلاحیت‌های شبه قضائی) به مراجع قضائی محض، فراهم سازد و معتقدان و طرفداران وجود این مراجع، به چنین نظری استدلال می‌کنند؛ با چنین نگرشی نسبت به این مراجع، به شایستگی می‌توان ماهیت آن‌ها را باز شناخت و در همین راستا، در جهت تأمین توسعه قضائی اقدام نمود؛ زیرا در صورتی که ماهیت و جایگاه واقعی این نوع مراجع، نمایان شوند و بر همان مبنا صلاحیت و اختیاراتشان تحدید و تنظیم شود؛ گره‌گشای بسیاری از دشواری‌های اداری و قضائی کشور خواهد بود و در مقابل عدم تبیین ماهیت این نوع مراجع و قضاوت شتاب زده در خصوص آن‌ها، نه تنها زمینه‌های استقلال عمل قوه قضائی را فراهم نخواهد ساخت؛ بلکه زمینه انباشتگی شکایت را، در دادگاه‌های دادگستری و اشتغال آن‌ها را به موضوعات پراکنده و فراوان موجب می‌شود و افزون بر این، روند اداره امور عمومی کشور را سخت‌آشفته خواهد ساخت.

۲. تعریف و توصیف ماهیت مراجع شبه قضائی

با وجود گستردگی عظیم و دیرینگی این مراجع، در سامانه حقوقی، اداری و قضائی کشور، هنوز تعریف واحد، جامع و مانع در این زمینه ارائه نگردیده است. پس به حکم ضرورت، شاید بتوان تعریف زیر را ارائه کرد:

« مراجع شبه قضائی، مراجعی هستند که خارج از صلاحیت عام دادگستری، در موضوع‌های ویژه، صلاحیت پیگیری، رسیدگی و صدور حکم را دارا هستند.»

این تعریف، دارای ارکانی است که توصیف هر کدام از آن‌ها، ماهیت این نوع مراجع و جایگاه آن‌ها را، بهتر باز می‌شناساند.

۱. این نوع مراجع، از شبکه عام دادگستری (دادگاه‌های عمومی، انقلاب و سازمان قضائی نیروهای مسلح) خارج می‌باشند و به طور عمومی، در گستره و حوزه بخش اجرایی قرار می‌گیرند.

۲. گرچه آرای مراجع شبه قضائی، غیرقابل اعتراض و تجدید نظر، در دادگاه‌های دادگستری می‌باشد؛ اما بر این اطلاق استثناهایی وارد شده است که از جمله می‌توان به آرای قطعی هیأت‌های مقرر در قانون نحوه توزیع عادلانه آب اشاره کرد؛ به طوری که بنابر تصریح ماده سه این آراء، قابل اعتراض در دادگاه‌های دادگستری است. آرای هیأت‌های حل اختلافات مربوط به نحوه اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع کشور نیز دارای همین وضعیت است (قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲).

در این خصوص، به چند نکته باید توجه داشت. ابتدا این که رسیدگی دیوان عدالت اداری نسبت به آرای قطعی این مراجع، تنها، از جنبه شکلی و بنابر رعایت نظم حاکم و اصول دادرسی است و دیوان عدالت اداری، رسیدگی ماهوی به عمل، نمی‌نماید و نکته دیگر این که آرای مراجع شبه قضائی صنفی، قابل اعتراض در دیوان نمی‌باشد. از جمله این مراجع می‌توان به مراجع شبه قضائی صنفی، نظیر هیأت‌های انتظامی، پزشکی و دامپزشکان مقرر در قوانین نظام پزشکی (عباسی، مجموعه قوانین و مقررات پزشکی، ۲۳۰، ۲۱۸، ۲۰۷، ۱۰۲، ۷۹: ۱۳۷۹). نظام دامپزشکی اشاره کرد؛ که به لحاظ غیردولتی بودن این نوع مراجع، آرای آن‌ها در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض و رسیدگی نمی‌باشد. مراجع یاد شده از دیدگاه ساختار و ماهیت حقوقی، دو جنبه‌ای می‌باشند؛ بدان معنا که از سویی عمومی و از سوی دیگر، خصوصی توصیف می‌شوند و با عنوان « مؤسسات خصوصی با وظایف و صلاحیت‌های عمومی » مطرح می‌گردند. یعنی رابطه استخدامی کارکنان با این مؤسسات، تابع حقوق خصوصی می‌باشد؛ ولی تصمیمات آئین‌نامه‌ای دریافت‌شده از جانب ارکان مرکزی این سازمان‌ها، اداری تلقی می‌شوند (طباطبائی، ۱۴۷-۱۴۵: ۱۳۷۴) و قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشند.^۱

همچنین کانون وکلای دادگستری و کانون کارشناسان، به علت وابستگی این دو نهاد به دادگستری دارای وضعیت خاصی هستند. رسیدگی به اختلاف بین اعضاء و نهادهای یاد شده، در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است و رأی دادگاه‌های انتظامی کانون وکلا و کانون کارشناسان، گاهی قطعی و گاهی قابل اعتراض در دادگاه انتظامی قضا است؛ ولی تصمیمات آئین‌نامه‌ای هیأت‌های مدیره کانونهای یاد شده، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. این تصمیمات اداری محسوب شوند. در هر حال، اعمال یاد شده از اعمال حاکمیت به حساب می‌آیند.

اعمال حاکمیت وظیفه دولت است و اصل بر این است که دولت‌ها از طریق سازمان‌ها، آن را انجام دهند؛ ولی برای سبک کردن بار مسؤلیت خود و پرداختن به امور پیوسته، دولت‌ها می‌توانند، بعضی از امور مربوط به حاکمیت را، با اجازه قانون به سازمان‌های غیردولتی واگذار کنند.

گفتنی است که موضوع‌های طرح شده در مراجع گوناگون شبه قضائی، دارای اهمیت و حساسیت فراوان، در تبیین ماهیت و حوزه شمول این مراجع و تفکیک و تحدید صلاحیت ذاتی آن‌ها از مراجع قضائی است و همین کیفیت، به عنوان شاخص اصلی در تمیز این نوع مراجع از دادگاه‌های دادگستری است. با وجود این حساسیت و اهمیت، تاکنون بود یا نبود مراجع شبه قضائی، مورد توجه قرار نگرفته است؛ درحالی‌که محور اصلی تمیز و تفکیک مراجع شبه قضائی از مراجع قضائی، تنها، در همین نکته نهفته است. بسیاری از موضوع‌های تحت صلاحیت مراجع شبه قضائی، دارای کیفیت و ماهیتی هستند که از نظر ذاتی، از موضوع‌های قابل طرح در دادگاه‌های دادگستری جدا می‌باشند و

موضوع‌های مدنی و کیفری را شامل می‌گردد.^۲

پس در جهت تبیین و تمییز این شرایط، بر آن شدیم که موضوع‌های مطرح شده در کلیه مراجع قضائی و شبه قضائی را، در دو گروه عمده، مورد تفکیک و تشریح قرار دهیم. تمییز هر کدام از آن‌ها و تحدید موضوع‌های قضائی، تنها از موضوع‌های شبه قضائی، به روشنی می‌تواند مرزهای صلاحیت، عملکرد و در نهایت لزوم تأسیس مراجع شبه قضائی را آشکار کند. اثبات لزوم تأسیس این‌گونه مراجع، به هیچ وجه، در معنای تأیید کیفیت فعلی این مراجع در سامانه اداری و قضائی کشور نمی‌باشد؛ بلکه اثبات این حیثیت برای نوع مراجع شبه قضائی، می‌تواند کاستی‌های این نوع مراجع را از بین ببرد. یادکردنی است که اصطلاح مراجع قضائی Quasi Judicial ابتدا در حقوق انگلیس، برای توجیه نظارت دادگاه‌های عالی بر آراء نهادهای اداری مطرح شده است؛ یعنی نهادهای اداری، تصمیم‌هایی را که برمی‌گزینند، گاهی ایجاد حق و تکلیف برای دیوان می‌نماید؛ یعنی اثر حکم قضائی را دارند و تصمیم‌های آن‌ها، به این اعتبار به شبه قضائی تعبیر می‌شود؛ همان طوری که آراء دادگاه‌های آغازین قابل استئناف و گاهی قابل تجدید نظر در دادگاه عالی قضائی است. تصمیم‌های نهادهای اداری نیز بایستی قابل تجدید نظر در دادگاه عالی قضائی باشد (High Court). از طرف دیگر، صلاحیت این سازمان‌ها به وسیله قانون تعیین می‌شود و باید در چارچوب صلاحیت تعیین شده، عمل کنند؛ و در صورت تخطی از حدود صلاحیت، اقداماتشان، قابل ابطال در دادگاه‌های عمومی است. کنترل قضائی نهادهای اداری حول محور نظریه (ultra-vire) تجاوز از جایگاه قانونی و معادل (Exces de pouvior)، سوء استفاده از اختیار فرانسه است و دادگاه می‌تواند درباره وجود قلمرو یک اختیار و صلاحیت تصمیم بگیرد که آیا نهاد اداری، در گستره اختیار خود عمل کرده است؟ بر این اساس، دادگاه می‌تواند قانون را تفسیر کند و گستره قدرت را تعیین نماید. با وجود این که نظام قضائی مبتنی بر راه‌کار قضائی است؛ در امور اداری، گستره اختیار سازمان‌ها باید به وسیله قانون تعیین شود؛ حتی آئین شکلی تصمیمات اداری در قانون تعیین گردیده است.

(J. A. Jolowicz. 36 ets: 1992; Bradly, 803: 1999)

۳. ماهیت موضوع‌های قابل طرح در مراجع شبه قضائی

به طور کلی موضوع‌های قابل طرح در مراجع قضائی و شبه قضائی، از دو حالت کلی خارج نمی‌باشند. گروه اول، موضوع‌هایی هستند که با عنوان اختلاف حقوقی مطرح می‌گردند. در این‌گونه موضوع‌ها، مبانی دعوا و آیین اقامه و رسیدگی بدان و نیز اجرای احکام وابسته به آن، تابع قوانین مدنی، تجارت و قراردادها است و در زیرمجموعه آیین دادرسی مدنی عملی می‌شود و موضوع‌های گروه دوم، آن‌هایی هستند که با عنوان موضوع‌های کیفری مطرح می‌گردند و مبانی، قواعد، سازوکارها و راه‌کارهای آن‌ها همگی از گروه دسته اول جدا هستند. مبنای عمل در گروه دوم، قوانین ماهوی و دادرسی کیفری در خصوص « جرایم و مجازات‌ها » و نحوه رسیدگی و اعمال مجازات‌هاست.

آنچه مسلم است، دادگاه‌های دادگستری، بنا بر اطلاق صلاحیت در مورد رسیدگی به دادخواهی، تجاوزها، شکایت‌ها، حل و فصل دعوی و رفع دشمنی در پیوند با هر دو گروه، از موضوع‌های مطرح شده، دارای صلاحیت عام می‌باشند (بند اول اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

اما مسأله این است که در ردیف و موازی هر کدام از این گروه‌ها، موضوع‌هایی قرار می‌گیرند که بنا بر ماهیت خاص و مؤلفه‌های مرکب آن که ترکیبی از حقوق و مصالح عمومی، شغلی، صنفی، خصوصی و... می‌باشند، نمی‌توان آن‌ها را با موضوع‌های گروه اول و دوم هم‌ردیف است.

خصوصیت عمده این‌گونه موضوع‌ها، در این است که از سویی، در متن قوانین و مقررات، از حیث مبانی پیدایش دعوی به ویژه، از حیث مؤلفه‌های دعوا و راه‌های از بین بردن دشمنی‌ها و نیز کیفرهای معین، یا هیچ‌گونه راه‌کاری

معین نشده است یا آن که به صورت سربسته و کوتاه بدان‌ها اشارتی رفته است و این ویژگی، بیشتر از آنچه که به ضعف و نقص قوانین وابسته باشد، به خصوصیات ذاتی این‌گونه موضوع‌ها برمی‌گردد.

بنابراین، در کنار موضوع‌های نوع اول، یعنی اختلافات حقوقی، موضوع‌هایی وجود دارد که نمی‌توان، آن‌ها را تحت این عنوان مورد رسیدگی و حکم قرار داد. این‌گونه موضوع‌ها را، می‌توان، با عنوان « اختلافات در نظر » مطرح نمود. با این توضیح که « اختلافات در نظر » شامل موضوع‌هایی می‌گردد که دو طرف دعوا، در آن‌ها، بنابر طبیعت موضوع دعوا، می‌توانند محق شناخته شوند. یعنی برخلاف موضوع‌های دسته اول که به طور طبیعی تنها یکی از دو طرف دعوا، می‌تواند، محق شناخته شود و این کیفیت در قالب « ادعا » مطرح می‌گردد و دادگاه، پس از بررسی مستندات هر کدام از دو طرف در زمینه عقود و تعهدات، قوانین و عرف، تنها، یکی از دو طرف را محق می‌شناسد و بر مبنای متن قوانین، قراردادهای و عرف و عادت مسلم، حکم صادر می‌نماید. این‌گونه دعاوی (گروه اول) را می‌توان، با عنوان « اختلافات در ادعا » نه در « نظر » مطرح کرد، در این مورد، پیوسته، قواعد و سازوکارهای حقوق خصوصی، حاکم است و بر همین مینا، حکم صادر می‌گردد. پس، در این موارد دادگاه‌های دادگستری، بنابر صلاحیت عام در رفع دشمنی‌ها، صالح به رسیدگی هستند و در این‌گونه موضوع‌ها در اصل هیچ‌گونه نیازی به ایجاد مراجع شبه قضائی، در کنار مراجع قضائی، نیست.

اما درباره « اختلافات در نظر » دادگاه‌ها، بنابر تقید به متن قوانین و مقررات و قراردادهای، نمی‌توانند با گشادگی فکر که مستلزم رسیدگی بدین موضوع‌ها است، به این موضوع‌ها رسیدگی و حکم صادر نمایند. برای نمونه، حل اختلافات مالیاتی است که بنابر این که مؤلفه‌های گوناگون در آن دخالت دارند، مستلزم نوعی رسیدگی « داورگونه » (Arbitration) می‌باشد و در آن، به همه جهت‌ها و اسباب بیدایش و ایجاد دعوا نظر شود؛ بنابر همه این‌ها، سرانجام از مجموع نظرات و آرای نمایندگان، هر کدام از کسان دارای نفع در دعوا، یعنی نماینده دولت، نماینده اصناف و نماینده قوه قضائی، تصمیم شایسته برگزیده می‌گردد (ماده ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۱۳، اصلاحی ۱۳۸۰/۱۲/۶)^۳ و یا موضوع‌های وابسته به اختلاف کارگر و کارفرما، به لحاظ برخورد با حقوق و منافع عمومی و نیز حقوق صنفی و شغلی اشخاص و گروه‌های کارگری و نیز پیوند مستقیم آن‌ها با روند اداره امور عمومی و اجرایی، از جانب قوه مجریه، باید، در مرجعی مورد رسیدگی و اظهار نظر گردد که تمامی این اجزای مؤثر در موضوع در آن لحاظ شود؛^۴ پس چگونه ممکن است که همه این جهت‌های گوناگون، متضاد و شاید متناقض را، در مرجعی مورد حکم قرار داد که بنابر شأن و مقتضای ویژه خود، می‌بایست هرگونه عوامل جانبی را به هر جهت به ویژه در دعاوی مدنی از نظر دور دارد و تنها بر مبنای متن قوانین و قراردادهای و حداکثر رعایت عرف مسلم حکم صادر نماید.

پس در چنین موضوع‌هایی که « اختلافات در نظر » مطرح می‌گردند، دادگاه‌های دادگستری، بنابر شأن و شایستگی ذاتی خویش، نمی‌توانند آن‌گونه که لازمه این نوع از دعاوی است، رسیدگی نمایند.

ویژگی عمده این نوع از موضوع‌ها در این است که همواره، یکی از دو طرف دعوا که به طور معمول « خواننده » می‌باشد، یکی از ادارات و سازمان‌های قوه مجریه است و همین امر از عوامل اساسی، در پیدایش مراجع شبه قضائی است؛ زیرا بنابر مقتضیات اداری و اجرایی، این‌گونه موضوع‌ها باید در مراجع خاص رسیدگی شوند و موضوع‌های گروه دوم که نمی‌توان آن‌ها را در دادگاه‌های دادگستری مورد پیگیری، رسیدگی و صدور حکم قرارداد؛ ممکن است، تحت عنوان تخلفات مطرح شوند. تخلفات بنابر حیثیت و ماهیت ویژه خود، از جرایم جدا و مستقل می‌باشند؛ تفاوت اساسی « تخلفات » با « جرایم » که موضوع‌های گروه دوم می‌باشند؛ در این نکته نهفته است که در جرایم، مخاطب قانون‌گذار همه افراد جامعه می‌باشند و این نوع از موضوع‌ها تمامی افراد و اشخاص را به طور طبیعی شامل می‌گردد و هر کدام از اعضای جامعه، ممکن است، به اتهام « جرایم » تحت پیگرد قرار گیرند؛ پس بنابر قاعده صلاحیت عام دادگستری، در این‌گونه موضوع‌ها نیز شکی در صلاحیت عام مراجع قضائی نمی‌باشد و در چنین موضوع‌ها به طور طبیعی، هیچ‌گونه

نیازی به تشکیل مراجع شبه قضائی نیست.

اما نکته در اینجاست که بسیاری از کنش‌ها (فعل و ترک فعل) در رده‌های گوناگون صنفی، شغلی و در رده اداره‌های دولتی، از کارمندان سر می‌زند و در قالب کلی و عام « جرایم و مجازات‌ها » نمی‌گنجد و در نتیجه، در مراجع عام قضائی یا در بیشتر موارد قابلیت پیگیری و ایراد اتهام را ندارند و یا این که در بعضی موارد بنابر اصل اساسی « برائت » در حقوق جزا و توابع آن، در دادرسی که در قالب قرارهای « منع پیگرد » ظاهر می‌گردند؛ قابلیت رسیدگی و صدور حکم را دارا نیستند.

خصوصیت عمده چنین موضوع‌هایی در این است که به موقعیت شغلی و سازمانی اشخاص باز می‌گردد و بر خلاف موضوع‌های مربوط به جرایم که همگی به شخصیت حقیقی افراد برمی‌گردد، موضوع‌های مربوط به تخلفات، ارتباط چندانی با شخصیت حقیقی افراد ندارند؛ بلکه همگی برخاسته از شغل، رده، مقام و موقعیتی است که اشخاص بنابر جایگاه شغلی، صنفی و در ارتباط با امور حقوقی از آن‌ها برخوردارند.

به عنوان نمونه، ارتکاب قتل، خیانت در امانت و سایر جرائم عمومی، از سوی همه افراد جامعه قابل تصور است؛ در حالی که تخلف (اعمال خلاف شئون اداری)، تنها از سوی مستخدمان دولتی صورت می‌پذیرد؛ یعنی تنها کارمندان یک اداره یا سازمان یا شرکت دولتی یا وابسته به دولت که، جزء کارکنان یک نهاد اداری محسوب می‌شوند؛ به ارتکاب چنین تخلفی روی می‌آورند و آن را هرگز نمی‌توان به یک شخص عادی (غیر کارمند) نسبت داد و یا تخلف « عدم رعایت ضوابط دامپزشکی » تنها از اشخاصی سر می‌زند که در حرفه دامپزشکی به طور رسمی فعالیت داشته باشند.

استقلال تخلف از جرم عمومی، مورد تأکید قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۹/۱۷ قرار گرفته است. بر اساس ماده ۱۹ قانون، چنانچه تخلف کارمند، عنوان یکی از جرائم مندرج در قوانین جزائی را داشته باشد، مانند اختلاس و ارتشاء و تصرف غیرقانونی در اموال عمومی که هم موضوع حکم قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و هم قانون مجازات اسلامی است؛ هیأت‌ها، مکلف هستند مطابق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به تخلف رسیدگی و رأی قانونی صادر نمایند و مراتب رسیدگی به اصل جرم را، به مرجع قضائی صالح اعلام نمایند. هر گونه تصمیم مراجع قضائی مانع اجرای مجازات‌های اداری نخواهد بود. چنانچه تصمیم مراجع قضائی در زمینه برائت باشد؛ هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، برابر ماده ۲۴ قانون، در صورتی که به اکثریت آراء تشخیص دهد که مفاد حکم صادره هیأت از لحاظ موارد قانونی مخدوش می‌باشد، می‌تواند، پس از تأیید هیأت عالی نظارت آن را تغییر دهد و یا اصلاح نماید. این امر، به منزله تقید هیأت‌ها به احکام صادره از مراجع قضائی، در زمینه یک فعل یا ترک فعل واجد اداری و کیفری نمی‌باشد.

در این جا اشاره به تخلفات تعزیرات حکومتی خالی از فایده نیست. یادآوری می‌کنیم هر فعل یا ترک فعل موضوع این نوع تعزیرات، به ویژه، بنابر وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، درباره موضوع‌ها، دارای شرایط و ویژگی‌هایی است که این نوع از افعال را با عنوان جرایم و مجازات‌ها، نمی‌توان قرارداد و حکم صادر کرد؛ بلکه باید این نوع از تخلفات، در مرجع خاص شبه قضائی و با عنایت به شرایط و کار ویژگی‌های خاص آن عمل شود. به ویژه که این نوع موضوع‌ها در دایره گسترده‌ای انجام می‌پذیرد و اشتغال مراجع قضائی بدین موضوع‌ها افزون بر تراکم و انبوهی پرونده‌ها در این مراجع، زمینه‌های نابسامانی و بی‌نظمی و نبود و تعدیل بازار عمومی و معیشت اقتصادی کشور را فراهم می‌سازد.

یادآوری می‌کنیم که تعزیرات حکومتی، اگر چه از قواعد کلی تعزیرات شرعی تبعیت می‌کند؛ اما در اساس، از حقوق الهی قلمداد نشده و احکام آن، بر این مقررات جاری نمی‌گردد؛ زیرا جواز صدور احکامی که در جهت مرزبندی رفتار مردم و جدا کردن بخشی از اختیار آن‌ها در جهت تأمین منافع عمومی و نظم اجتماعی است، از مسؤولیت‌ها و صلاحیت‌های در شأن حاکمیت است.

۴. لزوم پیدایش مراجع شبه قضائی و محدوده آن

یکی از مباحث اساسی درباره این نوع مراجع، مجادله بر سر بود و نبود آن‌ها، در سامانه حقوقی، اداری و قضائی کشور است. مخالفان، وجود این نوع مراجع به استقلال و انحصار قضاوت، به قوه قضائی باور دارند و اصل ۱۵۶ قانون اساسی و دیگر اصول مربوط به آن را مورد تأکید قرار می‌دهند. اولین ایرادی که وارد می‌کنند، این است که چنین مراجعی با اصل یگانگی قوه قضائی ناهمخوان است و در نتیجه، موجب دخالت قوه مجریه در قضاوت است. جهت پاسخگویی به ایراد یاد شده، باید یادآور شد که نظریه تفکیک قوا در عمل، تعدیل یافته است و در مقابل تفکیک مطلق قوا، نظریه تعادل و همکاری بین قوا مورد رویکرد قرار گرفته؛ به طوری که در نظام‌های سیاسی و حقوقی روند پایانی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است و به موجب آن، هر یک از قوا، در اجرای وظایف یکدیگر، با هم، همکاری می‌نمایند (منتسکیو، ۱۱۱-۱۰۹: ۱۳۴۹). حتی در کشورهایی که بر «وحدت سازمان قضائی» تکیه دارند، برحسب ضرورت، برای رسیدگی به پاره‌ای امور، به ایجاد مراجع اختصاصی تن در داده‌اند.^۵

به عبارتی تفکیک مطلق قوا و محدود شدن اختیار به یک قوه به ویژه، در کارهای ناهمسان و یا ویژگی چندگانه و ناهمخوان با صلاحیت و منافع قوه مجریه؛ نه تنها دارای فواید قضائی و اداری نیست؛ بلکه به طور طبیعی، با مبانی حقوق اداری در تضاد است. این تضاد و تعارض، هنگامی آشکارتر می‌گردد که به این نکته توجه شود که موضوع تفکیک و عدم دخالت قوه مجریه در امور قضائی، دارای چهره دوگانه می‌باشد. بدین مفهوم که تفکیک قوا از نگاه دیگر، آن است که قوه قضائی با دخالت در امور اداری و اجرایی، نتواند در روند امور اختلال ایجاد کند؛ هر چند بر مبنای احقاق حق باشد. تأمین منافع عمومی و تعطیل ناپذیری روند اداره امور عمومی اقتضا دارد که به پاره‌ای امور، به سرعت و دور از ضوابط حاکم بر دعاوی خصوصی، رسیدگی شود؛ به عنوان نمونه، ارجاع دعاوی گمرکی به مراجع قضائی که ویژگی‌های خاص خود را دارند، نتیجه‌ای جز ایستایی و کندی اداره امور مربوط به وصول حقوق مالیاتی دولت در پی نخواهد داشت و یا چه فایده حقوقی، اداری و قضائی دیده می‌شود که چنین دعاوی که جزء جدائی ناپذیر و مقتضای قهری اداره امور عمومی توسط قوه مجریه است، به دادگاه‌های دادگستری فرستاده شود.

ایراد دیگری که بر وجود مراجع شبه قضائی، می‌تواند وارد شود، این است که وجود این‌گونه مراجع، با اصل تساوی اشخاص، در برابر مراجع دادگستری به عنوان نشان آشکار تساوی در برابر حاکمیت قانون است ناهمخوانی دارد؛ به گونه‌ای که وجود مراجع شبه قضائی در کنار مراجع قضائی، موجب تبعیض در قاعده حاکمیت قانون و تساوی در برابر مراجع قضائی است.

در پاسخ به این ایراد می‌توان گفت: وجود این‌گونه مراجع، هرگز به معنای تبعیض اشخاص، چه حقیقی و چه حقوقی، در برابر قانون و مراجع قضائی نمی‌باشد؛ زیرا وجود دادگاه‌های دادگستری، به عنوان نمود حاکمیت قانون و اعمال‌کننده این قواعد، در واقع، شاخص و ممیزه شکلی و اداری تمییز و تشخیص حقوق اشخاص است. بدین معنا که استقلال این نوع مراجع، به صرف قرار داشتن در نهادی واحد و جداگانه از دیگر قوا نیست؛ بلکه در اصول ماهوی و قواعد تعقیب، رسیدگی، انشا و اجرای رأی می‌باشد و برآورنده این استقلال ماهوی است و با رعایت این روند، چه تفاوتی وجود دارد که بنابر مصالح و به تناسب ماهیت و ذات دعاوی، مراجع شبه قضائی، به جای یک مرجع قضائی، در متن قوه مجریه، به این موضوع‌ها رسیدگی و حکم نماید و عدم تساوی اشخاص در برابر قاعده حاکمیت قانون و مراجع قضائی، هنگامی است که مرجعی شایسته وجود نداشته باشد تا به موضوع‌های مختلف شبه قضائی رسیدگی نماید؛ پس به جای پایبندی به ظاهر اصول و قواعد، باید راه‌کارهایی در نظر گرفته شوند که مراجعی، به شایستگی، به موضوع‌های شبه قضائی که دارای ماهیتی مستقل می‌باشد، رسیدگی و احقاق حق نمایند. از سوی دیگر، ایجاد مراجع شبه قضائی، در سامانه حقوقی، قضائی و اداری کشور، تفکیک برخی از دعاوی و تخصیص مراجعی ویژه، جهت رسیدگی و صدور حکم در خصوص آن‌ها، نتیجه ایجاد حاشیه امنیت اختصاصی قضائی، جهت اشخاص چه حقیقی و حقوقی، نمی‌باشد؛

بلکه این مرزبندی، نتیجه همان استقلال و کیفیت ویژه ماهوی موضوع‌های شبه قضائی است؛ پس در این زمینه، بحث اشخاص مطرح نمی‌گردد؛ بلکه ویژگی خاص این دسته از موضوع‌ها می‌بایست، به عنوان عوامل شکل‌دهنده مراجع شبه قضائی، مورد لحاظ قرار گیرد.

اگر چه از حیث حقوق تطبیقی، یاد شده در صفحات پایین، حتی کشورهایی که بر قاعده تساوی اشخاص در برابر قوانین و به تبع آن دادگاه‌ها و حاکمیت قانون، سخت پای می‌فشارند، به لحاظ ویژگی ذاتی موضوع‌های شبه قضائی و در صلاحیت قوه مجریه، ناگزیر شده‌اند، به ایجاد مراجع شبه قضائی، رضایت دهند.

ایراد دیگری که ممکن است، بر ایجاد مراجع شبه قضائی وارد شود، این است که پیدایش این نوع از مراجع، ناسازگار با عدالت اجتماعی است؛ بدین معنا که وجود مراجع ویژه اداری (شبه قضائی) موجب می‌گردد که دولت (قوه مجریه) همزمان، هم طرف دعوا باشد و هم بر مسند قضاوت نشیند و در زمینه عملکرد خود، به داوری پردازد و این برخلاف اصل بی‌طرفی قاضی در دعوا است. افزون بر این وجود این‌گونه مراجع، با عدالت اجتماعی ناهمخوانی دارد؛ زیرا تساوی در برابر حاکمیت قانون و مراجع قضائی، با وجود مراجع ویژه اداری در رسیدگی به موضوع‌های مربوط به نحوه عملکرد مستخدمان اداری، دستخوش حق‌کشی می‌گردد.

در پاسخ به ایراد یاد شده، توجه به نکات زیر ضروری است: ۱. با وجود این مراجع در ایران، باید راه‌کارهایی در زمینه جدا کردن و استقلال حقیقی و ماهوی این مراجع، چاره‌اندیشی شود تا نگرانی یاد شده، را درباره «خود داوری قوه مجریه نادیده گرفته شود».

۲. از نظر نباید دور داشت که دادگاه‌های قضائی به عنوان بخشی از دولت، در معنای عام، شناخته شده‌اند و سیاست‌های اداری که از جانب رئیس‌ان دادگستری و مراجع اداری درباره آن‌ها، اعمال می‌شود و خواسته یا ناخواسته، تأثیرات خود را بر جای می‌نهد؛ پس ایراد یاد شده در خصوص مراجع قضائی نیز موضوعیت دارد و می‌تواند، به نوعی به خودداوری دولت در معنای عام آن بینجامد؛ لیکن باید توجه شود که این‌ها مباحثی از عوارض و صورت‌های دادرسی است که با اعمال راه‌کارها و فرآیندها، تأمین استقلال رأی و عملکرد کلیه مراجع قضائی و شبه قضائی، در صورتی که دارای ساختاری متناسب با این نیازمندی‌های ذاتی باشد؛ هرگز دور از دسترس نمی‌باشد.

نکته نهایی این است که غایت اعمال قانون اساسی، در زمینه قضاوت و نحوه اعمال آن است و احقاق حق، عدالت‌گستری و تأمین عدالت اجتماعی در سطوح مختلف جامعه را دنبال می‌کند؛ حال به هر طریقی که این آرزوها برآورده شود، نه تنها خدشه‌ای به روح اصول قانون اساسی وارد نیامده است، بلکه اعمال شیوه‌های قابل دسترس و مطمئن موجب استحکام این موضوع‌ها می‌گردد.

۵. مبانی پیدایش مراجع شبه قضائی

تأسیس این نوع مراجع، دارای علل و مبانی گوناگون نظری و عملی می‌باشد و می‌توان آن‌ها را، به شرح زیر بررسی کرد:

۵.۱. عملکرد نظارتی

نظارت، یکی از اساسی‌ترین رویکردهای دولت (قوه مجریه) در روند اجرایی می‌باشد. این نوع از عملکرد دولت، در زمینه گوناگون و به روش‌های متفاوت پدید می‌آید؛ از جمله مراجعی که با این عنوان پدید آمده‌اند، می‌توان، به کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری، کمیسیون ماده ۵۵ قانون شهرداری، هیأت عالی نظارت مقرر در قانون رسیدگی به تخلف‌های اداری کارمندان (موضوع ماده ۲۴ قانون یاد شده مصوب ۱۳۷۲) اشاره نمود؛ هر یک از این نهادها، در زمینه‌های گوناگون تحت صلاحیت خود، هدف‌های نظارتی و کنترل را تأمین می‌کنند. از دیگر موارد نظارت، می‌توان، به «هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات کل کشور» توجه کرد که در راستای تنظیم، شکل دهی و نظارت

بر مراحل مختلف امور مالی و محاسباتی در اداره‌ها و سازمان‌های گوناگون دولتی پدید آمده است. ملاحظه می‌گردد که بدون وجود این نوع از مراجع و ارجاع دعاوی این نوع از موضوع‌ها، نه تنها فرآیند نظارت دولت با دشواری رو به رو خواهد شد؛ بلکه موجب فراوانی پرونده‌های فنی و تخصصی را در دادگاه‌های دادگستری، فراهم خواهد ساخت.

پس موضوع نظارت که یکی از ارکان و از اجزای جدا نشدنی اداره کشور می‌باشد، به گونه‌ای گریز ناپذیر وجود برخی از مراجع شبه قضائی را، در سامانه اداری قضائی کشور موجب می‌گردد. نظارت جنبه‌های گوناگون دارد، برای نمونه، در زمینه نظارت دولت بر مطبوعات « هیأت نظارت بر مطبوعات » (قانون مصوب ۱۳۶۴، ۱۳۷۹) را شکل داده است که برخی از اختیارات شبه قضائی را نیز به همراه دارد، از جمله آن‌ها می‌توان، به توقیف مطبوعات و ارجاع پرونده متخلف به مراجع قضائی اشاره کرد. در این زمینه، ملاحظه می‌گردد، قانون‌گذار دست‌کم، این مرجع را به عنوان یک نوع مرجع شبه قضائی و در حکم « دادستانی شبه قضائی » شناخته؛ به گونه‌ای که از حیث عملکرد و نحوه اختیارات و صلاحیت‌های آنان، می‌تواند، در دو مرحله مجزا و جدا از هم، مورد بررسی و سنجش قرار گیرد؛ یعنی همان گونه که در دادگستری، مرحله دادستانی، کشف، تعقیب و اقامه دعوا و ایراد اتهام، به عنوان مرحله متفاوت و جدا از مرحله دوم، یعنی مرحله دادرسی و صدور حکم است و نهاد دادستانی را شکل داده است؛ در مراجع شبه قضائی نیز گاهی این‌گونه تمکیک و تمیز را می‌توان مشاهده کرد؛ به گونه‌ای که برخی از مراجع شبه قضائی، این مراحل را به طور مستقل و مطلق در بر دارند و از آن جمله می‌توان، به « دادستانی انتظامی وکلا »، « دادستانی انتظامی پزشکان »، « دادستانی انتظامی مالیاتی » و غیره اشاره کرد و مرحله دادستانی، از مرحله رسیدگی و صدور حکم به طور کامل جدا است و این ویژگی یکی از نکات مثبت در سامانه شبه قضائی در ایران است و در روش اعمال آن ایراداتی اساسی نیز وجود دارد. با توجه به این که پیشینه دادگاه اداری در قانون استخدام کشوری نیز قابل یاد کرد می‌باشد (محمد امامی، ۱۳۷۲).

پس « هیأت نظارت بر مطبوعات » و کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب و جمعیت‌ها ... (مصوب ۱۳۷۰/۶/۷) در حکم یک مرجع شبه قضائی از نوع « دادستانی » عمل می‌کند و از جمله اختیارات آن‌ها، می‌توان، به تذکر کتبی، اخطار، توقیف و تقاضای انحلال از دادگاه اشاره کرد که رده صلاحیت‌ها و اختیار نوعی و ماهیتی نظام دادستانی قضائی است. دیوان محاسبات کشور نیز دارای مرحله دادستانی جدا و دارای دادستان و دادیارانی است که در زمینه حفظ حقوق مالی و محاسباتی دولت نظارت و اقامه دعوا می‌کنند (ماده ۱۲ قانون دیوان محاسبات کشور ۱۳۶۲/۴/۱۹). از جمله اختیارات آن می‌توان، به تنظیم کیفرخواست علیه متخلفان در امور مالی و محاسباتی و اقامه دعوا در هیأت‌های مستشاری آن دیوان که در واقع مرجع شبه قضائی مستقل می‌باشند، اشاره کرد (قانون محاسبات عمومی ماده ۲۱ تبصره یکم اصلاحی ۷۱/۵/۳۰).

۲.۵. انتظام امور

تنظیم، شکل دهی، تعدیل و تثبیت امور عمومی و اداری کشور، یکی از صلاحیت‌های تکلیفی و اساسی قوه مجریه به عنوان بازوی اجرایی کل دولت، در راستای تأمین زندگی عمومی است. در همین راستا، نهادهای شبه قضائی، در زمینه‌های گوناگون پدید آمده‌اند؛ به طوری که به طور طبیعی و از نظر کلی، می‌توان کلیه مراجع شبه قضائی را بر همین مبنا و در همین راستا، مورد توجه قرار داد تا جایی که می‌توان گفت، عنوان این نوع مراجع نیز مؤید ماهیت و مبانی آن‌هاست. در این مورد برای نمونه، مراجع زیر قابل ذکر است:

دادگاه انتظامی کارشناسان؛ دادگاه انتظامی سردفتران؛ دادگاه انتظامی مترجمان رسمی؛ هیأت‌های بدوی و تجدید نظر پزشکان؛ هیأت‌های بدوی و تجدید نظر انتظامی دامپزشکان؛ هیأت‌های بدوی و تجدید نظر انضباطی ارتش؛ هیأت‌های بدوی و تجدید نظر انضباطی سپاه؛ عملکرد سازمان گمرک در مقام شبه دادستان قضائی؛ هیأت‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری.

ویژگی عمده این مراجع در آن است که موضوع‌های تحت صلاحیت آن‌ها، به گونه جدایی ناپذیری، با مراجع اداره کننده آن‌ها، پیوند دارد؛ به گونه‌ای که موضوع‌های مشمول صلاحیت این نوع مراجع، قابل جدا کردن از مراجع یاد شده نمی‌باشد؛ برای نمونه، موضوع دادگاه‌های انتظامی در رده‌های کاری گوناگون، دارای ماهیتی مستقل می‌باشند و یا خلافی که از یک کارشناس سر می‌زند، همانند جرایم عمومی نیست که به شخصیت حقیقی مرتکب آن باز گردد؛ بلکه این تخلفات در نوع خود به محتوای کاری این اشخاص مربوط می‌گردد و به عنوان یکی از نشانه‌های موضوع‌های شبه قضائی است.

برای نمونه، تخلفات اداری کارکنان دولت، آنچنان با روند اداره امور عمومی، از جانب قوه مجریه در هم تنیده و در بیشتر موارد، با ماهیت امور اداری پیوند نزدیک دارد و جدا شدنی نیست.

بنابراین، چگونه می‌توان رسیدگی به غیبت غیرموجه یک کارمند، را به دادگستری ارجاع داد؟ آیا تشخیص موجه بودن یا نبودن این فعل که با روند اداری هر اداره و سازمان پیوند دارد و در قالب یک کیفیت کلی و وحدت روش قضائی قابل جمع نمی‌باشد و بنابر کیفیت و ماهیت اداری هر سازمان، این تشخیص، ممکن است، متفاوت باشد؛ ارجاع همه آن‌ها به مرجع واحد، از نوع مراجع عمومی دادگستری، متناسب با نوع رسیدگی این تخلفات نمی‌باشد و باید بنا به روند کاری هر سازمانی مورد تشخیص قرار گیرد.

از سوی دیگر آیا همه موضوع‌های اداری را که حتی شناسایی آن نیز به برداشت مجموعه هر سازمان پیوند پیدا می‌کند، از جمله رسیدگی به تخلف «عمل خلاف شأن اداری» یک مستخدم، می‌توان، به حکم دادگاه قضائی وابسته کرد و آیا ارجاع چنین موضوع‌هایی به مراجع عام قضائی، در عمل، به معنی ناتوان کردن قوه اداری کشور نمی‌باشد؟ پس موضوع‌هایی که در نوع خود به انتظام امور اداری و اجرائی و سطوح گوناگون اداری و اجرایی مربوط می‌شوند، باید در مراجعی از نوع خود و نزدیک به ماهیت آن‌ها، مورد پیگیری، رسیدگی و صدور حکم قرار گیرند و بر همین میناست که در امور نظارتی و انتظامی اداری و اجرایی، به لحاظ ماهیت مستقل موضوع‌های آن، باید سامانه پیگیری (دادستانی) و رسیدگی آن به طور کامل از مراجع عام قضائی جدا باشد؛ البته این کیفیت در نظام کنونی مراجع شبه قضائی در ایران، دارای کاستی‌های اساسی است که در بخش مربوط به کاستی‌ها مطرح و راه‌کارهایی در زمینه آن‌ها، پیشنهاد خواهد شد.

۳. ۵. اصل تخصص

امور اداری و اجرایی کشور، در گستره وسیع سطوح گوناگون سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، دارای کارشناسی پیچیده است که هر کدام از این گستره‌های بزرگ کارشناسی، دارای ضوابط، معیارها و قواعد خاص خود می‌باشند. نظر به همین موضوع مهم است که برخی از موضوع‌ها، دارای آنچنان ویژگی‌هایی هستند که در یک مرجع عام قضائی که نسبت به این مسائل و موضوع‌ها آشنایی کافی نداشته باشد، قابل رسیدگی نمی‌باشند؛ یعنی دانش ویژه این موضوع‌ها در نزد کارشناسان امر وجود ندارد و طبیعی است که داوری درباره این‌گونه موضوع‌ها، مستلزم احاطه کامل بر ماهیت فنی و اداری آن‌هاست و این مشکل، با استفاده دادگاه از کارشناسان فنی نیز قابل رفع نیست، زیرا همه این‌گونه مسائل و موضوع‌ها ناگزیر باید پیوسته و ریشه‌ای توسط کارشناسان فنی و اداری همان موضوع مورد پیگیری، رسیدگی و صدور حکم قرار گیرند، از جمله این‌گونه موضوع‌ها، می‌توان به موضوع‌ها و مسائل طرح شده در مراجع شبه قضائی به طور عام اشاره کرد. بدین معنا که این اصل به صورت همه جانبه، کلیه مراجع شبه قضائی را در بر می‌گیرد، ولی برخی از این مراجع، به طور خاص بر همین مبانی و کیفیات پدید آمده‌اند؛ که از جمله: کمیسیون تعیین بستر و حریم رودخانه‌ها؛ کمیسیون صدور پروانه آب وزارت نیرو؛ هیأت نظارت ثبت؛ شورای عالی ثبت؛ هیأت‌های حل اختلافات مالیاتی؛ کمیسیون‌های بدوی و تجدید نظر حل اختلافات امور گمرکی و ... که هر کدام از این مراجع، در موضوع‌های مشمول صلاحیت خود، به گونه تخصصی و فنی و حرفه‌ای رسیدگی و رأی صادر می‌کنند.

۴.۵. اصول خدمات همگانی و حاکمیت (کار ویژه فرمانروایی دولت)

این اصول، امروزه، در نظریات دانشمندان معاصر حقوق اداری، سخت مورد عنایت قرار گرفته است (Vedel. 183-191-1116-1163 ; 1988 Dupuis pp 477-500) و بیانگر اصول اساسی تعطیل ناپذیری خدمات عمومی است. این خدمات و اداره امور عمومی، تحت هیچ عنوان و به هیچ روی، قابل چشم‌پوشی نیست؛ پس واگذاری موضوع‌های روزانه و تعطیل ناپذیر اداره امور عمومی و حیاتی کشور، به دادگاه‌های دادگستری با اصول یاد شده همخوانی ندارد و جهت پیشگیری از ایستایی این امور حیاتی، باید موضوع‌ها و مسائل مربوط به آن‌ها، در مراجعی خاص مورد رسیدگی و حکم قرار گیرند. مراجعی که در عین قرار داشتن در متن اداره این امور و آشنایی کامل با روند و کنش و واکنش‌ها، این‌گونه موضوع‌ها، رسیدگی شوند و مورد داوری قرار دهند. استقلال رأی و عمل این مراجع، از محوری‌ترین موضوع‌های مورد توجه در نوع مراجع شبه قضائی است. متأسفانه در سامانه این مراجع، در ایران، به این موضوع کمتر توجه شده است و در بحث کاستی‌ها و راه‌کارها، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

از جمله موضوع‌هایی که به صورت ویژه، می‌توان، مورد عنایت قرارداد، مسائل مربوط به تأمین زندگی و آرزاق عمومی، به ویژه، امور آرد و نان و گندم می‌باشد که در سامانه کنونی مراجع شبه قضائی در ایران، مشمول صلاحیت عام شعب «سازمان تعزیرات حکومتی» و کمیسیون‌های تعزیرات آرد و نان فرمانداری‌ها و استانداری‌ها قرار گرفته و از این حیث نکته مثبتی است. بنابراین، موضوع‌هایی همانند امور یاد شده را، نمی‌توان، در سامانه عادی دادگستری مورد تنظیم، شکل دهی و تعدیل قرار داد؛ بلکه باید این‌گونه مسائل را، در مراجع خاص شبه قضائی، مورد پیگیری، رسیدگی و صدور حکم قرار داد.

۶. محظورات قضائی

افزون بر آنچه که یاد شد، محظورات قوه قضائی را باید بدان‌ها اضافه کرد؛ یعنی در سرشت قوه قضائی و مراجع مربوط بدان، تنگناهای ساختاری وجود دارد که امکان پردازش این‌گونه مراجع را، به موضوع‌های شبه قضائی، فراهم نمی‌سازد؛ از جمله:

۱. ۶.۱. دخالت قوه قضائی در امور اداری و اجرایی و واگذاری کلیه موضوع‌های اداری و اجرایی، به قوه قضائی، زمینه دخالت قوه قضائی را، در امور اداری و اجرایی، فراهم می‌کند و این امر موجب می‌گردد که امور اداری و اجرایی، دچار ایستایی گردند؛ پس با ماهیت تعطیل ناپذیری امور اداری ناهمخوانی دارد.

۲. ۶.۲. برخوردار نبودن قوه قضائی از امکانات لازم.

۳. ۶.۳. طولانی بودن رسیدگی قضائی؛ قضاوت در دادگاه‌های دادگستری دارای رده‌هایی است که بدون طی تشریفات طولانی، صدور حکم غیرممکن است؛ پس ارجاع موضوع‌های شبه قضائی که مستلزم رسیدگی فوری است، با این امر ناهمخوان است.

۴. ۶.۴. دشواری رسیدگی قضائی که مستلزم انجام تشریفات اقامه دعوا و رسیدگی و اجرای حکم است.

۵. ۶.۵. طبیعت نرمش ناپذیر قضا که به لحاظ شرایط و مقتضیات خاص خود، بسیاری از موضوع‌ها را نمی‌توان در مراجع قضائی مورد تعقیب و صدور حکم قرارداد.

جهت روشن‌تر و عینی‌تر شدن دلیل‌های یاد شده ذکر یک نمونه عینی ضروری است:

مالک یک قطعه زمین شهری، جهت احداث ساختمان، ملک خود را خاک‌برداری و آن را گود کرده است. با رها کردن عملیات ساختمانی، سال‌ها، زمین یاد شده، محل زباله و آلودگی‌های محیطی می‌شود؛ به گونه‌ای که سلامت ساکنان منطقه را، به شدت، با انواع آلودگی‌ها و بیماری‌ها تهدید می‌کند.

نمونه یاد شده، در هر نقطه از کشور و حتی در مرکز هر شهر، فراوان به چشم می‌خورد، پرسش ساکنان منطقه، چگونه درصدد رفع این عوامل و فراهم کردن آسایش و سلامت خویش بر آیند؟ اگر این اشخاص بخواهند، از طریق مراجع قضائی به عنوان مرجع دادخواهی، اقدام کنند، باید به دو شیوه، اقامه دعوا کنند:

شیوه نخست، اقامه دعوی کیفری علیه مالک یاد شده است که با عنوان « مزاحمت » و بر مبنای ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۵، مطرح می‌شود.^۶ اما با وجود این ماده، دادگاه نمی‌تواند، در خصوص موضوع یاد شده، به محاکمه جزایی مالک بپردازد؛ به دلیل اصول برائت، تفسیر مضیق قواعد جزایی و لزوم کسب و رعایت قدر متیقین در امور جزائی؛ تنها حکمی که دادگاه جزایی، در این زمینه، می‌تواند صادر کند، قرار منع تعقیب متشاکلی است؛ اما روش دوم، اقامه دعوی مدنی برای مالک یاد شده است و ممکن است، با عنوان « رفع تضرر » بر مبنای ماده ۱۳۲ قانون مدنی مطرح گردد.^۷ در این زمینه دادگاه حقوقی، قرار عدم صلاحیت خود و یا سر انجام، بعد از رسیدگی به مورد، حکم بر بی‌حقی خواهان دعوا صادر خواهد کرد؛ زیرا در مرحله اول، تنها، همسایه می‌تواند بر مبنای ماده یاد شده، اقامه دعوا نماید؛ نه هر کدام از ساکنان منطقه که در معرض تهدیدات آسایشی و بهداشتی ناشی از سهل‌انگاری‌های مالک قرار گرفته‌اند، از سوی دیگر، دادگاه حقوقی، مبنایی جهت پرداختن به حقوق آسایش و بهداشت شهروندان در خصوص مورد یاد شده ندارد؛ پس تضرر در زبان قانون مدنی و در منطق حقوقی دادگاه‌های دادگستری، مستلزم زیان مادی و در موارد خاص معنوی (مسئولیت مدنی) خواهان دعواست که در مورد یاد شده زیان مادی و معنوی در کار نیست؛ با عنایت به این که اقدام مالک در ملک خود و بنابر رفع حاجت و انتفاع کامل از ملک خود، صورت گرفته؛ هیچ موجبی جهت مسؤول شناختن مالک وجود ندارد؛ حتی از حیث مسؤولیت مدنی، یعنی از باب تسبیب نیز نمی‌توان مالک را تحت تعقیب قرار داد. اینک با عنایت به این که آسایش و بهداشت عمومی، دو رکن از ارکان چهارگانه اساسی نظم عمومی هستند و نظم عمومی رکن محوری و مهمترین رکن منزلت وجودی دولت است، ملاحظه می‌شود که این موضوع، تا چه اندازه دارای اهمیت و حساسیت می‌باشد و هدف اصلی و محوری پیدایش قوه قضائی، تأمین عدالت اجتماعی و حقوق عمومی است (بند دوم اصل ۱۵۹ قانون اساسی). بنابراین، باید گفت؛ موضوع‌های دعوی شبه قضائی به عنوان مسائلی با حیثیت منفرد و جدا از موضوع‌های قضائی است و با توجه به همین مطالب، باید مراجعی جداگانه با روند کنش و واکنش خاص این گونه موضوع‌ها در متن مراجع اداری و اجرایی پدید آیند، افزون بر این که اهمیت حقوق عمومی روز به روز، افزون می‌گردد و این افزونی در نتیجه همسایگی و آمیزش و پیوند حقوق عمومی و خصوصی است.

۷. نتیجه‌گیری

به طور کلی، ماهیت موضوع‌ها و مسائل مطرح شده در کلیه مراجع قضائی و شبه قضائی، از سه قالب عمده، خارج نمی‌باشد:

قالب اول: مسائل و موضوع‌های حقوق خصوصی در معنای عام کلام است که در ماهیت، به دو دسته کلی قابل تقسیم است؛ دسته اول، موضوع‌هایی که در اثر اختلاف در ادعا، میان مدعی و مدعی‌علیه پدیدار می‌گردند و دو طرف دعوا، در آن‌ها اشخاص حقیقی و حقوقی، حقوق خصوصی و عمومی (در باب اعمال تصدی) می‌باشند و بنابر کیفیت، نوع و ماهیت این نوع موضوع‌ها که مستلزم رسیدگی قضائی محض بر مبنای ادله اثبات و بینات است، تنها در صلاحیت مراجع قضائی است (اطلاق بند یکم اصل ۱۵۸ قانون اساسی).

دسته دوم، موضوع‌هایی که در سرشت خود با عنوان « اختلافات در نظر » مطرح می‌گردند. (نه اختلاف در ادعا) و دو طرف دعوا، در آن‌ها، در قالب معترض (نه مدعی) و معترض علیه (نه مدعی‌علیه)، پدیدار می‌گردند و شرط اصلی ماهوی این نوع از دعاوی، وجود یک طرف دعوا به نمایندگی از دولت در باب اعمال حاکمیت است. در این زمینه، بنابر

ماهیت ویژه این موضوع‌ها، چندگانگی و ترکیب پیچیده و گوناگون آن‌ها که حاصل کنش و واکنش قدرت عالی دولت با حقوق شهروندان به ویژه حقوق خصوصی آن‌هاست و استقلال عمل قوه اداری کشور، و لزوم منع دخالت قوه قضائی در امر اداره و اجرا و تعطیل ناپذیری آن‌ها ایجاب می‌کنند که این‌گونه موضوع‌ها در بیشتر موارد، در صلاحیت مراجع شبه قضائی باشد.

قالب دوم: مسائلی که تحت عنوان « جرایم » در « قوانین جزایی » برای آن‌ها « مجازات » تعیین شده است، یعنی منظور از جرم در این مقام، معنای ویژه آن می‌باشد (نه عموم تخلفات) در این مورد نیز به روش معمول صلاحیت عام با مراجع قضائی است.

قالب سوم: موضوع‌هایی که صفت « تخلف »، در معنای خاص، بر آن‌ها اطلاق می‌گردد، و طی قوانین و مقررات خاص (نه قانون جزای عام) برای آن‌ها، « تنبیهات » و مجازات‌هایی منظور شده است. در این زمینه، آنچه که از اهمیت ویژه برخوردار است، این است که نباید چنین پنداشته شود که این موضوع‌ها، مراتب خفیفی از جرایم می‌باشند، بدان معنا که آن‌ها را در قالب تقسیم‌بندی سنتی « خلاف » در برابر جنجه و جنایت قرار داده؛ بلکه باید عنایت داشت که ماهیت این موضوع‌ها، نشأت گرفته از چندگانگی ذاتی فرآیند اداره امور اداری و اجرایی است؛ پس در چنین موضوع‌ها، افزون بر این که یکی از دو طرف دعوا، ادارات دولتی در مقام اعمال حاکمیت هستند، طرف دیگر دعوا، یک « مستخدم دولت » و مأموران وصول مالیات عوارض « فرد صنفی » و ... نیز قرارداد و در بیشتر موارد، این طرف، خواننده دعواست که نه به لحاظ فعل یا ترک فعل شخصی (جرایم)؛ بلکه به لحاظ تخطی از قواعد آمره و نظامات اداره امور عمومی و اجتماعی همان شخصیت حقوقی (نه حقیقی)، تحت پیگرد، دادرسی و مجازات قرار می‌گیرد، پس به لحاظ جایگاه خاص این موضوع‌ها، باید مراجعی ویژه که در متن این موضوع‌ها قرار دارند و با بخش‌های آشکار و پنهان این موضوع‌ها آشنایی مستقیم دارند؛ به این موضوع‌ها رسیدگی کنند، مراجعی که هر کدام از ویژگی‌های خاص و چشمگیر موضوع‌هایی نظیر حقوق حاکمیت دولت، حقوق صنفی و شغلی، حقوق اشخاص، مقتضیات اداری و اجرایی و ... در آن نمایندگی دارند و در اتخاذ رأی آن، مؤثر باشند و این‌گونه مراجع، تنها در قالب « شبه قضائی » مصداق پیدا می‌کنند.

وضعیت کنونی این مراجع، در ساختار حقوقی و دادرسی ایران، به هیچ روی، برآورنده و درخور اهمیت موضوع‌های گوناگون شبه قضائی نمی‌باشد و به طور کلی ساختار این مراجع گوناگون، از هر لحاظ، باید مورد تجدید نظر قرار گیرد و متناسب با نیازهای روز جامعه و مطابق با مقتضیات روزآمد اداره امور عمومی تنظیم گردد.

یکی از کاستی‌های مهم ساختار این مراجع، فراوانی بی‌مورد آن‌هاست. برای نمونه شایسته است که کلیه مراجع شبه قضائی در قوانین و مقررات مربوط به عمران و شهرسازی، تحت مرجع شبه قضائی واحد، مستقل و با ترکیبی متنوع قرار گیرند و همین‌گونه نیز مراجع متعدد و متفرق در زمینه تخلفات اداری در امور مالی، محاسباتی، مالیاتی و ... که در واحدهای گوناگون دولتی پراکنده‌اند.

از سوی دیگر، عدم استقلال ساختاری این مراجع و وابستگی شدید گزینش اعضای این مراجع، به مقامات سیاسی و اداری، اضافه بر نبود دادستانی شبه قضائی مستقل و کارآمد، روند پیگرد و در نتیجه رسیدگی، استقلال رأی و اجرای آرای این مراجع را، سخت مورد پرسش قرار داده است و قانون‌گذار به لحاظ عدم شناخت حقیقی از این مراجع، اعتبار برخی از این مراجع را، سلب کرده و نبود مرزبندی صلاحیت این مراجع، با مراجع قضائی را، فراهم ساخته است.

نبود نظارت مستقل، مستقیم و مؤثر بر این مراجع نیز افزوده شده است؛ به گونه‌ای که بسیاری از این مراجع، نظیر کمیسیون‌های شبه قضائی عمران و شهرسازی (جدا از نظارت فرجامی دیوان عدالت) زیر نظر هیچ مرجع نظارتی دیگر قرار ندارند.

سزاوار است جهت استحکام ساختار و استقلال آرای این مراجع، قانون‌گذار با شناخت حقیقی و باور راستین، نسبت به این مراجع، زمینه‌های ویژه‌ای را درباره موارد یاد شده اندیشه کند؛ به گونه‌ای که این مراجع در عین قرار

داشتن در متن قوه اداری و اجرایی کشور و عدم وابستگی به قوه قضائی، دارای استقلال همه سویه باشند؛ این حالت ممکن نخواهد بود مگر این که این مراجع، از وضعیت مبهم فعلی که در اثر عدم شناخت، باریک اندیشی، تنظیم و شکل دهی این مراجع پدید آمده‌اند، به درآیند تا موضوعات و مسائلی که در محتوا در گستره صلاحیت این مراجع قرار می‌گیرند، به لحاظ نبود صلاحیت مراجع قضائی درباره آن‌ها و عدم کیفیت، قابلیت و استقلال رأی و عملکرد مرجع شبه قضائی به سرنوشت معروف « از آنجا رانده و از این‌جا مانده » گرفتار نیایند.

بر قانون‌گذار فرض است که وضعیت ساختاری این مراجع را، از این لحاظ و به ویژه گرفتار شدن در دام مقتضیات و پنهان کاری‌های سیاست‌های اداری وارهاوند؛ واقع آن است که سرمنشأ مشکلات ساختاری این مراجع، در این است که در قاموس قانون‌گذاری ایران، هنوز این مراجع درک و باور نشده است، پس از یک سو، زیر نظارت فرجامی قوه قضائی قرار گرفته‌اند و از سوی دیگر، در وابستگی‌های اداری و اجرایی گرفتار آمده‌اند؛ زیرا ساختار شبه قضائی موجود در ایران، آمیزه‌ای از شیوه مراجع شبه قضائی مستقل (نظام حقوق نوشته) و مراجع پیش‌قضائی (نظام کامن‌لا) می‌باشد؛ زیرا از یک سو فرض بر این نهاده شده است که پیوسته آرای این مراجع، در دادگاه‌های دادگستری قابل اعتراض نباشند؛ حال آن‌که بنا بر اطلاق، آرای این مراجع، در قوه قضائی (دیوان عدالت اداری) قابل رسیدگی فرجامی است، و حتی برخی از آرای این مراجع، در دادگاه‌های دادگستری نیز قابل اعتراض فرض شده (کمیسیون ماده ۵۶ منابع طبیعی و جنگل‌ها) و چنین است که ساختار این مراجع، از نظر ساختار درونی، به لحاظ وابستگی به اداره‌های دولتی، چندان از استقلال رأی برخوردار نیستند.

در هر حال، بهترین شیوه جهت تنظیم، شکل دهی و تعدیل مرجع شبه قضائی، آن است که عیوب یاد شده، برطرف گردند. مرجع نظارت مستقل و کارآمد از حیث انتظام این مراجع، جهت رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای آن‌ها، از نوع و جنس خود این مراجع، پدید و فراهم آید و سرانجام جهت ایجاد روند مشخص و ترتیبات ویژه دادرسی، ایجاد دادستانی در مراجع شبه قضائی ضروری است.

یادداشت‌ها

۱. مرجع رسیدگی به تخلفات انتظامی شاغلان حرفه‌های پزشکی در هر شهرستان، هیأت بدوی انتظامی نظام پزشکی است که متشکل است از ۹ نفر بدین شرح: یک نفر قاضی؛ به معرفی ریاست قوه قضائیه برای تهران و با معرفی رئیس دادگستری شهرستان‌ها برای شهرستان مورد نظر؛ مسؤول پزشکی قانونی شهرستان مورد نظر؛ سه نفر از پزشکان شهرستان مورد نظر؛ یک نفر از دندان‌پزشکان شهرستان مورد نظر؛ یک نفر از دکترهای داروساز شهرستان مورد نظر؛ ۶ یک نفر از دکترای علوم آزمایشگاهی. آرای هیأت بدوی ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی قابل تجدید نظر در هیأت انتظامی است که از یک نفر از قضات دادگستری، به معرفی قوه قضائیه؛ رئیس سازمان پزشکی قانونی کشور؛ پنج نفر از پزشکان متخصص؛ یک نفر دندان‌پزشک؛ یک نفر دکترای داروساز؛ یک نفر از لیسانس‌های پروانه‌دار گروه پزشکی و یک نفر دکترای علوم آزمایشگاهی تشکیل می‌شود.

هیأت عالی انتظامی در مرکز سازمان نظام پزشکی کشور، تشکیل می‌شود. آراء هیأت عالی انتظامی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد؛ زیرا نظام پزشکی شخصیت حقوقی و حقوق خصوصی واجد صلاحیت عمومی است. در تبصره ۳ ماده ۲۶ قانون فقط اشاره شده که در صورتی که کسی نسبت به رأی نظام پزشکی شاکی باشد، می‌تواند به دادگاه صالح شکایت کند.

۲. مصادیق مراجع شبه قضائی حقوق و جزائی

الف. مراجع شبه قضائی حقوقی

کمیسیون‌های بدوی و تجدید نظر ماده صد شهرداری، قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۰/۴/۱۱.

کمیسیون ماده ۵۵ قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱.

هیأت ماده (۲) قانون خرید اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸.

- وزارت مسکن و شهرسازی (در حکم یک مرجع شبه قضائی)، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶.
- مراجع گوناگون اصلاحات اراضی، قانون نحوه واگذاری مصوب ۱۳۵۸.
- هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و ... مصوب ۱۳۶۷.
- سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور (در حکم یک مرجع شبه قضائی) قانون حفظ حمایت از منابع طبیعی ۱۳۷۱/۷/۵.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر قانون نحوه توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶.
- کمیسیون تعیین بستر و حریم رودخانه‌ها آئین‌نامه نحوه تعیین حریم و بستر رودخانه مصوب ۱۳۷۱.
- کمیسیون صدور پروانه مقرر در ماده (۳) آئین‌نامه اجرایی قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۳/۷/۱۸، قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶.
- هیأت نظارت و شورای عالی ثبت قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰.
- مراجع دیگر در قوانین ثبت هیأت موضوع ماده ۱۴۷ اصلاح قانون ثبت ۱۳۶۵، قانون نحوه صدور اسناد و حوادث غیرمترقبه.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر حل اختلافات مالیاتی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.
- شورای عالی مالیاتی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.
- کمیسیون‌های بدوی و تجدید نظر اختلافات گمرکی قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰/۳۰/۳۰.
- کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر سازمان تأمین اجتماعی قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳.
- هیأت‌های تشخیص و حل اختلافات کار قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۱.
- ب. مراجع شبه قضائی کیفری
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲.
- هیأت عالی نظارت تخلفات اداری قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۱۳۷۲.
- کمیته‌های انضباطی دانشجویان آئین‌نامه انضباطی دانشجویان ۱۳۶۴/۵/۱.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و قانون مقررات انتظامی هیأت علمی ۱۳۶۴/۱۲/۲۲.
- دادگاه انتظامی و کلا لایحه قانونی استقلال کانون و کلا مصوب ۱۳۳۳.
- دادگاه انتظامی کارشناسان لایحه قانونی استقلال کانون کارشناسان رسمی مصوب ۱۳۵۸.
- دادگاه انتظامی سردفتران مصوب لایحه استقلال کانون سردفتران مصوب ۱۳۱۶.
- دادگاه انتظامی مترجمان رسمی قانون راجع به ترجمه اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۶.
- هیأت‌های بدوی تجدید نظر انتظامی پزشکان قانون نظام پزشکی کشور مصوب ۱۳۶۹.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر دامپزشکان قانون تأسیس نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۶/۹/۲۶.
- ۱۳۶۶/۷/۷.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر انضباطی ارتش جمهوری اسلامی ایران قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران.
- هیأت‌های بدوی و تجدید نظر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، قانون مقررات استخدامی سپاه مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱.
- شورای انضباطی زندان؛ آئین‌نامه سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور ۱۳۷۲/۱/۱۷.
- کمیته و شورای عالی انضباطی فدراسیون فوتبال آئین‌نامه انضباطی فوتبال مصوب فدراسیون فوتبال ۱۳۷۳.
- کمیسیون‌های وظیفه عمومی قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳/۸/۲۲.
- شورای عالی نظام پزشکی .
- هیأت عالی انتظامی.
- دیوان محاسبات قانون.
- محکمه عالی انتظامی قضات قانون رسیدگی به صلاحیت قضات مصوب مجمع تشخیص مصلحت ۱۳۷۶/۳/۲۴.
- کمیسیون تشدید مجازات اشخاص بد سابقه و شرور (وزارت کشور) قانون تشدید مجازات اشخاص بد سابقه و شرور ۱۳۲۵/۷/۱۵.
- کمیسیون امنیت اجتماعی (وزارت کشور) لایحه قانونی حفظ امنیت اجتماعی، مصوب ۱۳۳۶/۱۲/۲۲.

کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی ماده واحد اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم ... جهت رسیدگی به شکایات
۱۳۵۹/۱۱/۱.

کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب فعالیت احزاب، جمعیت‌ها ... ۱۳۷۰/۶/۷.

شعب بدوی، تجدید نظر و عالی سازمان تعزیرات حکومتی.

دیوان محاسبات کشور (هیأت‌های متشاری) و هیأت تجدید نظر، قانون دیوان محاسبات ۱۳۶۲/۴/۱۹.

هیأت انتظامی بانک‌ها / مقرر در ماده یکم قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۷۵.

۳. برابر ماده ۲۴۴ ق. م. م اصلاحی مرجع رسیدگی به کلیه اختلاف‌های مالیاتی هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی است و هیأت حل اختلاف مالیاتی، از سه نفر؛ یک نفر نماینده سازمان امور مالیاتی کشور؛ یک نفر قاضی؛ یک نفر نماینده از اتاق بازرگانی و صنایع و معادن یا اتاق تعاون یا جامعه حسابداران رسمی یا مجامع حرفه‌ای یا تشکل‌های صنفی یا بدهکاران اسلامی شهر به انتخاب بدهکار در صورتی که برگ تشخیص مالیات ابلاغ قانونی شده باشد و یا همزمان با تسلیم اعتراض به برگ تشخیص در مهلت قانونی بدهکار، ایجاب خود را اعلام ننماید؛ سازمان امور مالیاتی با توجه به نوع فعالیت بدهکار با موضوع مالیات مورد رسیدگی از بین نمایندگان یاد شده یک نفر را انتخاب خواهد کرد. آراء هیأت‌های حل اختلاف قابل تجدید نظر در شورای عالی مالیاتی است که مرکب از ۲۵ نفر است و دست کم ۱۵ نفر از اعضا، بایستی، از کارکنان وزارت دارائی و امور اقتصادی باشند و سایر اعضا از بین اشخاص صاحب نظر مطلع و مجرب در امور حقوقی، اقتصادی، مالی، حسابداری و حسابرسی که دست کم دارای مدرک لیسانس باشند؛ به پیشنهاد رئیس کل سازمان امور مالیاتی کشور و حکم وزیر امور اقتصادی و دارائی منصوب می‌شوند. آراء شورای عالی مالیاتی از حیث شکلی و رعایت قوانین و مقررات قابل تجدید نظر در دیوان عدالت اداری است. یادآوری می‌شود که تشکیلات اداری تشخیص و وصول مالیات، برابر بند الف ماده ۵۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تجدید سازمان یافته است و منشأ اصطلاح سازمان امور مالیاتی نیز قانون یاد شده است. شایان ذکر است که ترکیب هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی ناشی از جنبه‌های مختلفی است که امر تشخیص و وصول مالیات از آن‌ها برخوردار است. جنبه فنی اداری؛ وصول مالیات جلوه‌ای از اعمال حاکمیت است، بنابراین، فرض بر این است که مودی در مقام طرف دعوی و مدعی علیه معترض این بخش از اعمال حاکمیت است و وجود عضو نماینده وزارت امور اقتصادی و دارائی در هیأت، در راستای دفاع از حاکمیت و منافع عمومی است. جنبه حقوقی: تعلق مالیات ناشی از انجام یک عمل حقوقی و در مواردی یک واسطه حقوقی است، پیچیدگی فرآیند رسیدگی به ادعاها و مفاد اسناد و مدارک راجع به این امور که تعلق یا عدم تعلق مالیات بر مودی را به لحاظ حقوقی توجیه کند، نیازمند آگاهی از اصول و موازین حقوقی است که این کار در صلاحیت قضات و حقوقدانان است.

جنبه اقتصادی و صنفی: صرف نظر از اصول عام حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی کسب درآمد در حرفه‌های مختلف تابع مقررات نوشته و نانوشته است که ضامن همان حرفه و صنف است که نمی‌توان از اصول عام و کلی استنباط و استخراج کرد. گذشته از این هیأت‌های حل اختلاف مرجع دادرسی ماهوی به موضوع مالیات است که تشکیل آن بدون حضور مودی یا نماینده صنفی او خلاف موازین است. پیش‌بینی نماینده صنفی یا فرد مطلع در امور مالیاتی رشته مخصوص به هر نوع فعالیت از جانب قانون‌گذار در جهت حمایت از حقوق مودی و بالطبع رعایت حقوق عمومی است.

۴. چون حقوق کار، جنبه حمایتی دارد و ناشی از مداخلات دولت در روابط کارگری و کارفرمایی است این جنبه در مرحله حل اختلاف نیز ظهور یافته است، به کیفیتی که رسیدگی به اختلافات کارگری و کارفرمایی علی‌رغم این که از لحاظ حقوقی رابطه‌ای خصوصی است، به مرجع اختصاصی ارجاع گردیده است. در ایران، هر گونه اختلاف فردی، بین کارفرما و کارگر یا کارآموز در مرحله اول از طریق سازش مستقیم بین کارفرما و کارگر یا کارآموز و یا نمایندگان آن‌ها، در شورای اسلامی کار و در صورتی که شورای اسلامی کار در واحدی می‌باشد، از طریق انجمن صنفی کارگران یا نماینده قانونی کارگران و کارفرما حل و فصل شود و در صورت عدم سازش حل اختلاف به هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف ارجاع می‌گردد. هیأت تشخیص مرکب است از یک نفر نماینده وزارت کار و امور اجتماعی و یک نفر نماینده کارگران به انتخاب کانون هم‌هنگی شوراهای اسلامی کار استان یک نفر نماینده مدیران صنایع به انتخاب کانون هم‌هنگی شوراهای اسلامی استان هیأت حل اختلاف تشکیل می‌شود از سه نفر نماینده کارگران و سه نفر نماینده کارفرمایان و سه نفر نماینده هر دولت، آراء قطعی صادره از طرف مراجع حل اختلاف کار لازم الاجرا بوده و به وسیله

اجرای احکام دادگستری به مرحله اجرا گذاشته می‌شود (م ۵۷۰ ق کار جمهوری اسلامی ایران). آراء هیأت حل اختلاف قابل تجدید نظر در دیوان عدالت اداری است (ماده ۱۱ ق دیوان عدالت اداری). در کشورهای دیگر مانند انگلیس، فرانسه، آمریکا نیز حل اختلافات ناشی از روابط کار به مراجع غیرقضائی ارجاع گردیده است. در فرانسه شورای حل اختلاف (les conseil du prud Hommes) وجود دارد که یک مرجع حرفه‌ای است و آراء آن قابل استیناف در دادگاه استیناف است (Gour d'appel) اعضاء شوراهای حل اختلاف انتخابی هستند و تشکیل می‌شوند از نمایندگان کارگران و کارفرمایان به تعداد مساوی و دولت نماینده‌ای در آن ندارد.

در انگلیس نیز رسیدگی به اختلافات کارگر و کارفرما در صلاحیت industrial tribunals است و سه عضو دارد. یک عضو از طرف کارفرما، یک عضو از طرف سندبکاهای کارگری و عضو دیگر که ریاست دادگاه را بر عهده دارد، از بین قضات هیأت انتخاب می‌شود. آراء دادگاه مزبور در دادگاه استیناف کار قابل پژوهش است (employment appeal tribunal) و ترکیب آن شبیه دادگاه صنفی است. استیناف از آراء این دادگاه در صلاحیت دادگاه استیناف است (Court appeal) و در نهایت کمیته حقوقی مجلس لردان The House of Lords است.

۵. در انگلیس رسیدگی به دعاوی افراد علیه دولت در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است ولی برای حل مشکلات به وجود آمده در زمینه‌های مختلف کمیسیون‌های دعاوی اداری به وجود آمده‌اند (حمل و نقل، امور مالیات سلب مالکیت، تأمین اجتماعی، بیمارستان‌ها...) این کمیسیون‌ها گاهی وابسته به یک اداره‌اند و گاهی نیز مستقل از هر اداره‌ای هستند مانند کمیسیون‌های مربوط به حل اختلاف کارگران و کارفرمایان. شایان ذکر است که روز به روز بر اهمیت این مراجع افزوده می‌شود. تعداد امور ارجاع شده به این مراجع در ۱۹۷۸ شش برابر بیشتر از دعاوی ارجاع شده به دادگاه عالی بوده است کنترل تعداد این کمیسیون‌ها و نظارت بر عملکرد و حسن جریان آن‌ها بر عهده شورای دادگاه‌ها است. Concil on Tribunals) آراء کمیسیون‌های یاد شده از حیث ماهوی قابل استیناف در دادگاه عالی است.

(High Court Queen Bench Division) در آمریکا نیز چه در سطح فدرال و چه ایالات مراجع اداری به نام کمیسیون بورد Commission Board در جوار دادگاه‌های فدرال و ایالتی به وجود آمده‌اند که واجد صلاحیت‌های وسیعی در امور مالی، بازرگانی، اقتصادی و اجتماعی هستند، مانند کمیسیون بازرگانی فدرال، کمیسیون بازرگانی بین ایالات (Federal Trade Commissions, Interstate Commission, Administrative Agency)، سازمان ملی روابط کارگران (National Labor Relations Board). این کمیسیون‌ها نه تنها حل و فصل اختلافات در پاره‌ای امور را بر عهده دارند، در حوزه صلاحیت خود گاهی به وضع آئین‌نامه‌ها می‌پردازند. آراء این کمیسیون‌ها قابل تجدید نظر در دادگاه‌های عمومی است و در بیشتر موارد، اجرای آراء آن‌ها با دادگاه‌های عمومی است؛ زیرا وسیله و اختیارات اجرایی ندارند و دادگاه‌های عمومی (برحسب مورد دادگاه‌های فدرال یا دادگاه‌های ایالتی) از این طریق نیز بر اعمال آن‌ها نظارت می‌نمایند؛ زیرا معقول نیست که دادگاه‌های عمومی دستور اجرای تصمیمی را که به نظر آن‌ها ناهمخوان با قوانین و مخدوش است صادر نمایند.

۶. ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، « هر کس به وسیله صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حد فاصل، امحای مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار و زراعت و مانند آن به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت شده یا در آیش زراعی، جنگل‌ها و مراتع ملی شده، کوهستان‌ها، باغ‌ها، قلمستان‌ها، منابع آب، چشمه‌سارها، انهار طبیعی و پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی و دامداری و دام‌پروری و کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا اوقاف و همچنین اراضی و املاک موقوفات و محبوسات و اثلاث باقیه که برای مصارف عام‌المنفعه اختصاص یافته یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور تصرف یا ذیحق معرفی کردن خود یا دیگری، مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست یا مراجع ذیصلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید، به مجازات یک ماه تا یک سال محکوم می‌شود. دادگاه موظف است حسب مورد رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید.»

۷. ماده ۱۳۲ قانون مدنی، « کسی نمی‌تواند در ملک خود تصرفی کند که مستلزم تضرر همسایه شود مگر تصرفی که به قدر متعارف و برای رفع حاجت یا رفع ضرر از خود باشد.»

منابع

الف. فارسی

- امامی، محمد. (۱۳۷۲). *تنظیم مقررات استخدامی با استفاده از انفورماتیک*، شیراز: انتشارات دانشگاه شیراز.
- بابائی، حسن. (۱۳۷۹). *قانون استخدام کشوری*، تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۶۱*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۶۷*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۷۱*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۷۲*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۷۳*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۷۴*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *مجموعه قوانین ۱۳۷۵*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دادگستری جمهوری اسلامی ایران، *قانون دیوان محاسبات ۱۳۷۱*، ضمیمه روزنامه رسمی شماره ۱۰۷۳، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- دوانی، غلامحسین. (۱۳۸۱). *مجموعه قوانین مالیات‌های مستقیم*، تهران: انتشارات کیومرث.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۷۴). *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، محمود. (۱۳۷۹). *مجموعه قوانین و مقررات پزشکی و داروئی*، تهران: انتشارات یژمان.
- قوه قضائیه، *مجموعه قوانین و مقررات حقوقی ۱۳۷۳*، تهران: انتشارات روزنامه رسمی کشور.
- مجموعه قوانین پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹-۱۳۷۵)* در سه جلد، (۱۳۸۰)، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- منتسکیو. (۱۳۴۹). *روح القوانين*، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر.

ب. انگلیسی و فرانسه

- Bradly, J. (1999). **Constitutional and Administratif Law**, London: Twelve Editions.
- Dupuis, George. (1986). **Droit Administratif**, Paris: Armand Colin.
- James, Philips. (1989). **English Law**, London: Butterworth.
- Jolowicz, J. A. (1992). **Droit Anglais**, Paris: Dalloz.
- Lyon-Caen, Gerard. (1994). **Droit du Travail**, Paris: Dalloz.
- Vedel, George. (1988). **Droit Administratif**, Paris: Themis.