

اصل دسترسی به عدالت و حق دادخواهی دولت

حسین محسنی*

دانشیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۸/۱۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۱۰/۲۹)

چکیده

اصل دسترسی به عدالت تنها به معنای حق دسترسی به آن نیست؛ قاعده دسترسی به دادگستری به منزله مرجع رسمی تظلمات را نیز دربرمی گیرد. پس، هرگاه در وجود حق دادخواهی یا حق مراجعه به دادگستری تردید شود، بی گمان اصل دسترسی به عدالت راهکاری را پیشنهاد میکند که به اعمال حق در مرجع رسمی تظلمات منجر میشود. میان عمومیت صلاحیت دادگاه دادگستری و دیوان عدالت اداری فرق وجود دارد. آن جایی هم که دولت حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری ندارد، دو رأی وحدت رویه از هیئت عمومی دیوان عالی کشور صادر شده که به منظور همان معنای دوم اصل دسترسی به عدالت است. اینجاست که معنا و مفهوم رأی وحدت رویه مطرح میشود. این رأی قانون یا در حکم آن نیست، بلکه تفسیر منتخب هیئت عمومی دیوان عالی کشور به منظور یکسان سازی حقوق در سراسر قلمرو کشور است. از این رو، تاب تسری به سایر موارد ندارد. دیوان عدالت اداری به منظور صلاحیت نظارتی خود باید بتواند دعاوی دولت را که خواهان یا خواننده در یک مرجع شبهه قضایی بوده است استماع کند.

واژگان کلیدی

تفسیر منتخب، حق دادخواهی، دسترسی به عدالت، دادگستری، صلاحیت نظارتی.

۱. مقدمه

«مرجع قضایی» بهمنزله نهادی ثالث نسبت به طرفین که به طور قاطع و معین با اعمال قوانین ماهیتی و شکلی به اختلاف حقوقی رسیدگی میکند، در همه جوامع به انواعی دیده می‌شود (محسنی، ۱۳۹۱: ۹۹-۱۲۴). قانون‌گذار غالباً برای شکایت از آرا و تصمیمات آن مرجع، نهادهایی در قوانین پیش‌بینی می‌کند. گاه نیز مقنن به امکان شکایت از رأی آن اشاره‌ای ندارد و این پرسش به میان می‌آید که رأی یا تصمیم آن قابل شکایت است یا خیر؟ و اگر چنین است نزد کدام مرجع؟ نگارنده کوشش خواهد کرد عمومیت صلاحیت دیوان عدالت اداری را نسبت به همین ویژگی دادگاه عمومی ارزیابی کند. بر این بنیاد، اگر همچون باور برخی حقوق‌دانان (شمس، ۱۳۸۸: ۱۱۳)، این دیوان را تنها مرجع عمومی اداری بدانیم، حدود آن تا کجاست؟ یعنی آیا این دیوان صلاحیت موضوعی دارد یا صلاحیتش نسبت به شخصیت یا عمل خوانده است؟ علت این پرسش‌ها را به‌سادگی می‌توان در چند رأی از دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور و اختلاف رویه‌های قضایی دید که در این مقاله بررسی می‌شود (رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ و شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور). توجه به این سه رأی، با توجه به پرسش‌های آغازین این نوشته پیرامون مقایسه عمومیت صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به صلاحیت دادگستری بهمنزله مرجع رسمی تظلمات، سه پرسش دیگر را مطرح می‌کند: آیا دولت و آنچه دولتی است، از اهلیت کامل دادخواهی برخوردار است؟ آیا آرای وحدت رویه فوق قابل تسری به دعاوی علیه آرا و تصمیمات سایر مراجع شبه‌قضایی است یا در قانون مرجعی برای رسیدگی به شکایت از رأی یا تصمیم آن‌ها پیش‌بینی نشده یا اگر شده، این مرجع دیوان عدالت اداری است که دولت از مراجعه بدان ممنوع است؟ آیا شکایت دولت از تصمیم یک مرجع شبه‌قضایی که لاجرم آن هم دولتی است، مخالفتی با نظارت دولت بر دولت ندارد؟ نخستین پرسش به مسئله عمده‌تری بازمی‌گردد: مفهوم و گستره «دسترسى به عدالت» چیست؟ همچنین، سؤال دوم در این پرسش ریشه دارد که فرق بین قاعده به‌دست‌آمده از رأی وحدت رویه و قاعده حقوقی ناشی از قانون موضوعه چیست و پرسش سوم به مسئله حدود اصل صحت اعمال اداری و اصل غیرقابل تعرض بودن عمل دولت از سوی دولت مربوط است و اینکه چگونه دولت می‌تواند از اعمال نهادی دولتی شکایت کند؟ یافتن پاسخ برای این پرسش‌ها کار آسانی نیست، زیرا به پرسش نخست می‌شود چنین پاسخ داد که دولت همانند سایر اشخاص از حق دادخواهی برخوردار است و منع مراجعه او به دیوان به معنای نقص در مفهوم دسترسى به عدالت نیست؟ پرسش دوم نیز با این پاسخ اجمالی مواجه است که رأی وحدت رویه مفید قاعده حقوقی نیست و باید در موضع خود به

کار گرفته شود و سوم اینکه آنجا که دولت خواهان یا خوانده است و از ناحیه یک مرجع دولتی محکوم می‌شود، راه نظارت قضایی مسدود نیست و از حق دادخواهی و دفاع در دیوان عدالت اداری برخوردار است. هر یک از این پاسخ‌ها را می‌شود با بررسی کنار گذاشت. در این مقاله کوشش می‌شود نخست به مفهوم و گستره اصل دسترسی به عدالت پردازیم، سپس درباره اهلیت دولت در دادخواهی و سرانجام به ویژگی‌های آرای وحدت رویه در مقایسه با قانون خواهیم پرداخت. در تمام این نوشتارها پرسش سوم این مقاله به چالش کشیده می‌شود.

۲. مفهوم و گستره اصل دسترسی به عدالت

«عدالت در دسترس» یا «دسترس به عدالت»^۱ مفهوم به ظاهر روشنی دارد؛ هر شخص باید به دادگستری دسترسی داشته باشد. از نظر پژوهنده، خوانش «اصل» دسترسی به عدالت به دو شیوه است:

۲.۱. عدالت در دسترس به معنای حق

اصل به معنای بیخ و بن حق یا توانه^۲ است؛ در این مفهوم، هر شخص حق دارد به عدالت دسترسی داشته باشد، زیرا دسترسی به عدالت برابر است با دسترسی به قانون. این حق که در عنوان «حق دادخواهی» تبلور یافته است، حقی است مستقل از حق ماهوی. به تعبیر موتولسکی «حق شخصی آیینی»^۳ در مراجعه به دادگستری، از حقی که این حق نسبت به آن اجرا می‌شود (حق شخصی ماهوی)^۴ متمایز است (Motulsky, 1964: 215). بر این بنیاد، بسیاری از اسناد حقوق بشری و قوانین اساسی کشورها به چنین قاعده کلی اشاره کرده‌اند که از آن قبیل در عرصه جهانی و منطقه‌ای می‌توان به ماده ۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)، ماده ۱۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (۱۹۵۰)، بند ۱ ماده ۱۹ اعلامیه اسلامی حقوق بشر (۱۳۶۹) و در سطح ملی به اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توجه کرد؛ به‌ویژه آنجا که مقرر می‌کند «همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند». چون این حق در چارچوب آیین دادرسی قابل استفاده است، برخی استادان به‌درستی نوشته‌اند: «می‌توانیم اظهار عقیده کنیم که آیین دادرسی روی‌هم‌رفته قانونی است که اصول قانون اساسی مربوط به دادگستری را تنفیذ می‌نماید و به

1. Access to Justice.

۲. دکتر جعفری‌لنگرودی در تعبیری ظریف، برابر «حق» واژه «توانه» را به کار برده‌اند (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۸: ۱، شماره ۲) و در این معنا حق توانایی است که قانون به شخص می‌دهد.

3. Droit subjectif processuel.

4. Droit subjectif substantiel.

خطوط انتقال و توزیع نیروی برق و حریم کانال‌ها و انهار آبیاری چنین حکم کرده است که «دادگستری مرجع تظلمات عمومی است این اختیار حق سازمان‌های آب و برق را برای اقامه دعوی در دادگاه نسبت به موارد مذکور سلب نمی‌نماید». بر همین منوال، رأی وحدت رویه شماره ۵۶۸ مورخ ۱۳۷۰/۹/۱۹ دایر بر شناسایی حق دادخواهی برای متعاملان نسق زراعی، رأی شماره ۷۲۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۷ پیرامون حق دادخواهی مدیون سند لازم‌الاجرا در ادعای اعسار نزد دادگاه دادگستری، رأی شماره ۵۱۸ مورخ ۱۳۶۷/۱۱/۱۸ با موضوع طریقت سند سجلی برای بلوغ و امکان دادخواهی ولی قهری در دادگستری، رأی شماره ۵۹۹ مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۳ درخصوص استماع دعوای درخواست تغییر تاریخ تولد کمتر از پنج سال در دادگاه‌های دادگستری، رأی شماره ۷۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۳ دایر بر استماع دعوای اعساری که در اثنای رسیدگی به دعوی دائن اقامه شده است، رأی شماره ۶۶۸ مورخ ۱۳۸۳/۷/۱۴ با موضوع استماع دعوای اعسار از پرداخت دیه از سوی محکوم‌علیه بالغ زیر هجده سال و رأی شماره ۶۵۸ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۰ که در تردید به تابعیت، تصمیم مراجع قانونی را قابل دادخواهی در دادگستری اعلام کرده است و سرانجام، رأی وحدت رویه شماره ۶۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۲ که زندانی بودن محکوم‌علیه را شرط لازم برای اقامه دعوی اعسار از محکوم‌به ندانسته و برای چنین دادخواهانی حق دسترسی به عدالت شناسایی شده است. با وجود این همه رأی، بررسی رأی وحدت رویه شماره ۱۲ مورخ ۱۳۶۰/۳/۱۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور که با صراحت بیشتری به اصل دسترسی به عدالت در معنای توانه یا حق دسترسی به عدالت و قانون توجه کرده ارزشمند است: «نظر به اینکه مرجع تظلمات عمومی دادگستری است، فلذا به جز آنچه که در قانون مستثنی شده انواع مختلفه دعوای از جمله دعوای مربوط به اسناد رسمی و قبوض اقساطی لازم‌الاجرا در دادگاه‌های دادگستری قابل استماع و رسیدگی است و حکم ماده ۹۲ قانون ثبت اسناد و املاک مبنی بر اینکه مدلول کلیه اسناد رسمی راجع به دیون و سایر اموال منقول بدون احتیاج حکمی از محاکم دادگستری لازم‌الاجراست منافات و مغایرتی با حق و اختیار اقامه دعوی در دادگاه‌های دادگستری ندارد و لازم‌الاجرا بودن اسناد مزبور مزیتی است که در قانون برای چنین اسنادی در نظر گرفته شده است تا صاحبان حق بتوانند از هر طریقی که مصلحت و مقتضی می‌دانند برای احقاق حق خود اقدام نمایند». این رأی که از شیواترین رأی‌های قضایی است، به خوبی نشان می‌دهد که دادخواهی یا «اقامه دعوا»، یک حق است و اگر طرق مختلفی برای اجرای حق وجود داشته باشد، دارنده حق دادخواهی با اتکا به این مفهوم از اصل، در استفاده از هر طریقه «اختیار» دارد.

۲.۲. عدالت در دسترس به معنای قاعده

اصل دسترسی به عدالت در معنای دوم، «قاعده» است. در این مفهوم، قاعده نخستین این است که «دادگستری» باید به منزله مرجع قضایی اصلی در دسترس اشخاص باشد. دادگاه در نظریه مراجع قضایی نیز به مرجعی گفته می‌شود که «به موجب قانون تشکیل می‌شود و برخوردار از قاضی دادگستری و دارای صلاحیت رسیدگی و صدور رأی قاطع دعوا با آیین دادرسی قانونی است» (شاه‌حیدری‌پور، ۱۳۹۱: ۴۳). به چنین برداشتی از اصل دسترسی به عدالت، هم در اصل ۳۴ قانون اساسی و هم در اسناد جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر در کنار معنای نخست اصل دسترسی به عدالت اشاره شده است. با وجود این، اصل ۱۵۹ قانون اساسی ما با تأکید بیشتری ذیل باب قوه قضاییه، مقرر داشته است: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است». در این معنا اگر به موجب اصل ۳۴ قانون اساسی پرسیده شود که در کجا اشخاص حق دادخواهی دارند؟ به حکم اصل ۱۵۹ آن قانون، دادگستری به منزله مرجع رسمی تظلمات است. با این حال، تشخیص مرز دقیق میان اصل حق دادخواهی و مرجع آن ساده نیست و خواهیم دید که دادگاه‌ها و دیوان‌ها در آرای زیادی به اصل ۱۵۹ به جای اصل ۳۴ قانون اساسی استناد کرده‌اند. اصل دسترسی به عدالت چه به معنای توانه یا حق دسترسی و چه به معنای قاعده، هر دو دارای کارکرد «رجحان» در مقام تردید است؛ یعنی اگر تردید شود که یک شخص حق دادخواهی دارد یا خیر، پاسخ بی‌گمان مثبت است و اگر پرسیده شود که این شخص باید به کجا برای دادخواهی برود پاسخ، دادگستری به منزله مرجع رسمی است. هیئت عمومی دیوان عالی رأی‌های زیادی صادر کرده است که دلالت به معنای دوم اصل دسترسی به عدالت یعنی قاعده نخستین صلاحیت دادگستری به منزله مرجع عمومی تظلمات دارد. برای نمونه، رأی وحدت رویه شماره ۶۵۵ مورخ ۱۳۸۰/۹/۲۷ تصریح کرده است «طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همان‌طوری که هیئت عمومی دیوان عالی کشور قبلاً و در رأی وحدت رویه شماره ۵۶۹-۱۳۷۰/۱۰/۱۰ اعلام نموده، دادگستری مرجع رسمی تظلمات و رسیدگی به شکایات است و صلاحیت مراجع غیر دادگستری، صلاحیت عام مراجع دادگستری را منتفی نمی‌نمایند»، که به روشنی و درستی، رجحان را در مقام تردید به دادگستری به منزله مرجع عمومی تظلمات داده است. همین رویکرد به شکل «ظهور» در رأی وحدت رویه شماره ۵۳۷ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱ پذیرفته شده است: «تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ رسیدگی به اعتراض بر رأی وزارت نیرو را به دادگاه صالحه محول نموده که ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری دارد». پس، نمی‌توان عبارت مطلق دادگاه‌های دادگستری را به غیر از دادگاه‌های عمومی دادگستری انصراف داد. حتی برابر رأی وحدت رویه شماره ۶۲۳-

۱۳۷۷/۱/۱۸ درباره قسمت اخیر ماده ۲ قانون اصلاح مواد ۱، ۲ و ۳ قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت اسناد و املاک سال ۱۳۶۵ و الحاق موادی به آن مرجع رسیدگی به اعتراض نسبت به رأی هیئت حل اختلاف موضوع ماده مذکور، دادگاه عمومی معرفی شده که بر همین منطق استوار است. اگر میان صلاحیت واحد ثبتی و دادگاه عمومی برای تقسیم ترکه‌ای که مالی غیرمنقول در آن هست اختلاف شود، برابر رأی وحدت رویه شماره ۷۱۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۰، رسیدگی به علت راضی نبودن طرفین علی‌الاطلاق در صلاحیت دادگاه عمومی است. همچنین است رأی وحدت رویه شماره ۶۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ دائر بر صلاحیت و مرجعیت عام مراجع قضایی در دعاوی مربوط به ساختمان‌ها و تأسیسات و اراضی مربوط به وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و اشخاص حقوقی در حکم آن، نسبت به کمیسیون رفع اختلاف و رأی وحدت رویه شماره ۶۲۶ مورخ ۱۳۷۷/۴/۹ درباره صلاحیت دادگاه عمومی در دعاوی مشمول مقررات قانون نحوه صدور اسناد مالکان املاکی که در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه از بین رفته‌اند. رأی وحدت رویه شماره ۵۷۵ مورخ ۱۳۷۱/۲/۲۹ و تجدیدنظر آن وفق رأی وحدت رویه شماره ۵۸۱ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۲ نمونه خوب دیگری است برای بررسی مفهوم دوم اصل دسترسی به عدالت و برخورد آن با دلیل قطعی و حکم قانونی روشن. توضیح اینکه دیوان عالی کشور نخست در رأی شماره ۵۷۵ اعلام کرد که دعوی مالکیت اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به اموالی که با حکم دادگاه‌های انقلاب اسلامی مصادره شده است، از جمله دعاوی حقوقی است که رسیدگی آن در صلاحیت خاصه دادگاه‌های عمومی حقوقی است و دادگاه‌های انقلاب اسلامی براساس حکم قطعی دادگاه‌های حقوقی که بر مالکیت مدعی صادر می‌شود، مستنداً به اصل ۴۹ قانون اساسی و قانون نحوه اجرای آن مصوب ۱۷ مردادماه ۱۳۶۳ درخصوص رد مال به صاحب آن اقدام می‌کنند و در رأی وحدت رویه شماره ۵۸۱ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۲ «با تغییر رأی مزبور رسیدگی به ادعای اشخاص حقیقی یا حقوقی را نسبت به اموالی که دادگاه‌های انقلاب نامشروع شناخته و مصادره نموده‌اند در صلاحیت دادگاه‌های انقلاب تشخیص می‌دهد». از این رو، چون به ادعای مشروع بودن دارایی باید در دادگاه صادرکننده حکم رسیدگی شود، از آنجا که حکم در دادگاه انقلاب صادر می‌شود، چنین دعوایی نیز باید در این دادگاه طرح شود. پس، آنجا که مسئله در حد تردید میان صلاحیت دادگاه عمومی و دادگاه اختصاصی است، بی‌شک باید به اتکای اصل دسترسی به عدالت، به نفع دادگاه عمومی کناره گرفت، اما همین که گرایش و استدلال و قریبه‌ای بر خلاف این اصل وجود دارد، آن اصل کنار می‌رود. باید دید که موضع دولت در مواجهه با این اصل چگونه است؛ آیا او نیز از هر دو معنای اصل فوق نیز بهره‌مند است؟

۳. حدود شایستگی دولت در دادخواهی

مفهوم دولت و موقعیت آن در برخورداری از هر دو معنای اصل دسترسی به عدالت موضوع این بخش از نوشته است.

۳.۱. دولت به مثابه کشور

«دولت» نیز مانند اصل دسترسی به عدالت مفهومی به ظاهر بدیهی است. علمای حقوق دولت را به دو معنای عام (مرادف با حکومت و شامل تمام سازمان‌های اداری، قضایی و قانون‌گذاری) و خاص (برابر با مدیران کشور و سازمان‌های اداری و اجرایی) تعبیر کرده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴۱) که قدرت عمومی یا سیاسی را در اختیار دارد. نگارنده قصد ندارد وارد کارزار مفهوم دولت و معنای آن در نظریه عمومی حکومت شود، زیرا به نظر برخی حقوق‌دانان همین که بحث دولت به میان می‌آید، ابهام و عدم قطعیت فرا می‌رسد (Caillosse, 2004: 449-455) و ما چاره‌ای نداریم در اکتفا کردن به مفهوم حقوقی آن. دولت در این مفهوم، شخصیت حقوقی است که اگرچه در هیچ متنی این شخصیت اعلام نشده است، پدیدآمده از پیوند مردم، خاک یا سرزمین و قوای حاکم در یک سرزمین است (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۱۲۸). این چنین قدرتی که دولت نامیده می‌شود «قدرت سازمان‌یافته حقوقی به منظور اجرای عدالت و انجام دادن خدمات عمومی است» (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۰). قانون اساسی به منزله اساس‌نامه این دولت به شمار می‌آید و به نظر علمای حقوق اداری برای «شناخت قلمرو سازمانی دولت یا آنچه که وزارت‌خانه‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای دولتی (قوة مجریه) نامیده می‌شود و قلمرو دو قوة دیگر، تنها راه دقیق دیدن نام آن‌ها در فهرست قانون بودجه یا نمودار سازمان امور اداری و استخدامی کشور است» (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۱۲۸ و ۱۲۹). به شخصیت حقوقی این گروه صاحب قدرت عمومی یا سیاسی در هیچ متنی اشاره نشده است، اما قوانین خاص در نظام حقوقی ما به شخصیت حقوقی نهاد یا موسسه دولتی اشاره کرده‌اند مانند ماده ۷ «قانون اجازه تأسیس دانشگاه در تهران» مصوب ۸ خرداد ۱۳۱۳. اگر از همین جا بخواهیم بحث اهلیت حقوقی دولت برای دادخواهی و دفاع را بررسی کنیم و به پرسش اصلی این نوشته پاسخ دهیم باید بدانیم که آیا دولت یا برای نمونه دانشگاه تهران، به منزله یک شخصیت حقوقی مستقل از دولت (در عین اینکه دولتی است)، همچون سایر اشخاص از اصل دسترسی به عدالت به هر دو معنای ذکرشده برخوردار است؟ اهلیت انسان در حقوق با زنده متولدشدن آغاز و با مرگ او پایان می‌یابد، اما آیا برای دولت به معنای کشور یا حاکمیت، تولد یا مرگی هست؟ گفته‌اند که

۱. «دانشگاه دارای شخصیت حقوقی می‌باشد و نمایندگی آن به عهده رئیس است و از لحاظ اداری و مالی دانشگاه مستقل و تحت مسئولیت مستقیم وزیر معارف خواهد بود».

«شخص حقوقی، به دلیل ماهیت اعتباری خود، کم و بیش شخصیتی محدودتر از انسان دارد و حتی عالی‌ترین مصداق آن، یعنی دولت، همه صلاحیت‌ها و حقوق و تکالیف انسان را ندارد» (کانوزیان، ۱۳۷۷: ۵۲). بر این پایه می‌بینیم که ماده ۵۸۸ و ۵۸۹ قانون تجارت به‌منزله یکی از قوانینی که به مقوله شخصیت حقوقی می‌پردازد، شخص حقوقی را فاقد حقوق مخصوص انسان مانند (ابوت با بنوت) می‌داند و اعلام کرده است که این شخص تصمیمات خود را از طریق مقاماتی که به موجب قانون یا اساس‌نامه صلاحیت اتخاذ دارند، می‌گیرد. این مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند (ماده ۵۸۷ قانون تجارت) و مرگ، حجر، زوال، عزل و استعفای این اشخاص طبیعی تصمیم‌گیرنده، تأثیری در تصمیمات گذشته آن شخص نخواهد داشت. در این وضعیت پرسش را به سبک دیگری طرح می‌کنیم: آیا اصل دسترسی به عدالت به معنای حق یا توائه دسترسی برای دولت یا دانشگاه تهران است؟

۲.۳. دولت و نقص در معنای نخست دسترسی به عدالت

اصول قانون اساسی مانند اصل ۳۴ و ۱۵۹ اطلاق دارند و دادخواهی در دادگاه صالحی که به موجب قانون تشکیل شده است را حق مسلم هر شخص می‌دانند و اعلام می‌کنند که مرجع رسمی تظلمات، دادگستری است. پس در اینکه دولت نیز باید به عدالت دسترسی داشته باشد و این دسترسی از حقوق مخصوص انسان به معنای ماده ۵۸۸ قانون تجارت نیست، تردیدی باقی نمی‌ماند. حقیقت این است که دولت به معنای عام خود از حق دسترسی به قانون و دادخواهی برخوردار است و این حق کمتر مورد تشکیک بوده و بیشترین بحث پیرامون مرجع انجام این کار است. برای نمونه، سخن بر سر آن نیست که دولت به دادگستری به‌منزله مرجع رسمی تظلمات دسترسی ندارد و چنانکه در رأی وحدت رویه شماره ۵۱۶ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۰ دیدیم حتی ترتیباتی هم که هیئت وزیران برای حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های دولتی پیش‌بینی کرده، نافی حق دادخواهی آن به شمار نیامده است، اما این حق دولت و دسترسی او به عدالت آیا همچون انسان عام است؟ یعنی آیا دولت نیز همچون انسان می‌تواند به کلیه مراجع دادگستری (عمومی یا اختصاصی) مراجعه کند؟ در اینکه براساس اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی دولت وفق اصل دسترسی به عدالت حق مراجعه به دادگاه‌های دادگستری دارد شکی نیست و این پرسش به طور خاص ناظر موقعیت دعوای بخشی از دولت علیه نهادی دولتی در دیوان عدالت اداری است، صرف‌نظر از اینکه این دیوان یک مرجع اختصاصی است یا مرجع عمومی اداری. اصل ۱۷۳ قانون اساسی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها»

اشاره و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز در ماده ۱ خود به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، ادارات و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده» تصریح کرده است. پس، این دیوان مرجعی است که برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات «مردم» نسبت به مأموران یا واحدها تشکیل شده است. با وجود این، مقنن در ماده ۱۰ قانون مرقوم، صلاحیت دیوان را به تصمیمات و اقدامات مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات، نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و مأموران آن‌ها و رسیدگی اعتراضات و شکایات از آرا 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 منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها گسترش داده است. پس، دیوان اینک دارای دو صلاحیت نخستین و نظارتی است (برای مطالعه بیشتر و دیدن موارد دیگر رک: محسنی، ۱۳۹۱: ۱۰۹-۱۱۰ و محمودی، ۱۳۹۰: ۹۴-۹۵). با عطف توجه به این دو نوع صلاحیت، برای پاسخ‌گفتن به پرسش این نوشته باید بررسی کرد که دیدگاه مقنن در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مادگان ۱ و ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای تشخیص صلاحیت این دیوان چیست؟ برخی حقوق‌دانان کار را ساده کرده و نوشته‌اند که هر شخص که نمی‌تواند به دیوان برای دادخواهی مراجعه کند، می‌تواند برای این کار طرف شکایت قرار گیرد (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۹). این نظر نه تنها با فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری موافقتی ندارد که با دو نوع صلاحیت دیوان (نخستین و نظارتی) نیز سازگار نیست. آری، می‌شود گفت که اصل ۱۷۳ منصرف از موردی است که شکایت نسبت به رأی یک مرجع غیردادگستری از ناحیه دولت در دیوان مطرح می‌شود و در این اصل، به امکان شکایت از رأی مرجع غیردادگستری هیچ اشاره‌ای نشده و این امکان بعداً به موجب قوانین عادی به صلاحیت دیوان عدالت اداری افزوده شده است. پس، مقنن می‌تواند به تفاوت صلاحیت‌های ابتدایی و نظارتی دیوان عدالت اداری توجه کند و به دولت نیز درخصوص اعمال و اجرای صلاحیت نظارتی دیوان، حق شکایت از آرای این‌گونه مراجع بدهد. اینکه چنین تحلیلی چه قدر مقبولیت دارد نیازمند تحقیق بیشتر است؛ به باور پژوهنده برای مراجعه به دیوان عدالت اداری می‌توان سه معیار را در نظر گرفت: ۱. اداری‌بودن عمل که به معنای وصف موضوع قابل شکایت است؛ ۲. شخصیت انجام‌دهنده عمل که به معنای وصف فاعل عمل اداری است و بدین معنا که اصولاً شکایت از هر عمل اداری قابل طرح در دیوان عدالت اداری است و نمی‌توان به این مستمسک که شخصیت شاکی باید مورد توجه قرار بگیرد مانع امکان بازبینی در قانونی‌بودن یا نبودن اعمال اداری شد و ۳. شخصیت مراجعه‌کننده به دیوان که باید شخص

حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی باشد. با وجود این، بررسی اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون مرقوم گرایش قانون‌گذار به ماهیت اداری بودن عمل را نشان می‌دهد و کاملاً به تفکیک ذکر شده میان صلاحیت نخستین و نظارتی دیوان بی‌توجه است. از این رو، آن دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ خود به تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۰ راه دیگری را پیموده و با استناد به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و معنی لغوی و عرفی کلمه «مردم» حکم کرده است که «شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی، در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری، نمی‌باشد». این بنیاد دیوان معیارهای اول و سوم را به نظر در این رأی برگزیده و توصیه کرده است که بررسی شود آیا شاکی، «مردم» به معنای عرفی و لغوی است یا خیر؟ به عبارت بهتر باید دید که شاکی که مردم یا شخصیت حقوقی حقوق خصوصی است از عمل اداری که در یک واحد دولتی انجام می‌شود شکایت دارد یا خیر؟ پس، دولت نمی‌تواند از عمل اداری دولت به این دیوان شکایت ببرد و فاقد حق دادخواهی و تبعاً محروم از اصل دسترسی به عدالت موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری است. صرف‌نظر از اینکه تفسیر لغوی و عرفی واژه «مردم» چه تعارضی با مبنای ایجاد دیوان عدالت اداری دارد، این رأی وحدت رویه با چند استثنای جدی روبه‌روست که به کلی معیارهای مدنظر مقنن در اصل ۱۷۳ و ماده ۱۰ قانون ذکر شده را در هم می‌ریزد و مبانی استدلال دیوان در رأی وحدت رویه ذکر شده را به چالش می‌کشد: ۱. دولت همچون مردم می‌تواند از آرای شعب نخستین دیوان عدالت اداری در شعب تجدیدنظر آن تجدیدنظرخواهی کند (ماده ۶۵ به بعد آن قانون)؛ ۲. دولت همانند مردم می‌تواند دعاوی طاری مسموع در این دیوان را طرح کند (مواد ۴۲، ۴۴ و ۵۵ به بعد آن قانون)؛ ۳. دولت هم می‌تواند همچون مردم در چارچوب صلاحیت هیئت عمومی این دیوان، به آن هیئت مراجعه کند (ماده ۱۲ قانون مذکور) و سرانجام ۴. دولت خواهد توانست بر مبنای اصل نسبی بودن رأی و اصل رعایت حقوق دفاعی، به رأی صادره از دیوان اعتراض شخص ثالث کند (اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۵۷ آن قانون). استثناهای حاضر نشان می‌دهند که رأی وحدت رویه مرقوم فصل خطاب نیست و دیدگاه مقنن در حال تغییر است.

۳.۳. توسل دولت به معنای دوم اصل دسترسی به عدالت

دولت از اصل دسترسی به عدالتی که دیوان عدالت اداری اجرا می‌کند (به شرح بالا) محروم است و این به خودی خود در وهله نخست، نقضی است بر بدنه نظام عدالت و در نتیجه گویای مفهوم ناقص عمومیت صلاحیت دیوان عدالت اداری در مقایسه با دادگستری است، زیرا آرای زیادی از شعب مختلف دیوان عالی پیرامون این برداشت از واژه «مردم» و

«صلاحیت» صادر شده است. برای نمونه، می‌شود به ممنوعیت شرکت عمران شهر جدید پولادشهر، شرکت گاز خراسان رضوی، ستاد اجرایی فرمان امام ره، بانک ملی ایران، کمیته امداد امام خمینی، شهرداری دماوند، اداره کل پست استان اصفهان، مجتمع اقتصادی کمیته امداد امام خمینی ره، اداره کل منابع طبیعی استان اصفهان، اداره منابع طبیعی شفت، سازمان مسکن و شهرسازی و اداره کل منابع طبیعی استان کرمان اشاره کرد (به نقل از: نجابت‌خواه و باقری، ۱۳۹۱: ۹-۵۱). پرسشی که اینک به میان می‌آید این است که برای جبران این نقص چه باید کرد؟ اگر اصل بر دسترسی به عدالت و این اصل وسیله دسترسی به قانون است و اگر دولت دارای قدرت عمومی یا سیاسی و برخوردار از شخصیت حقوقی و اهلیت دادخواهی است، چه راه‌حلی برای این کاستی وجود دارد؟ از نظر پژوهنده، اینجاست که معنای دوم اصل دسترسی به عدالت وارد کارزار می‌شود و کمک می‌کند تفسیری پذیرفته شود که به امکان دادخواهی دولت در دادگستری به‌منزله مرجع رسمی تظلمات منجر می‌شود. به بیان دیگر، اگر دولت از حق دادخواهی در دیوان عدالت محروم است، اصل نظارت قضایی بر اعمال اداری (طباطبایی‌مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۴۷۶-۵۰۷) ایجاب می‌کند به‌هرروی این اعمال قابل بررسی باشند؛ به‌ویژه آنجا که خود دولت (به معنای عام)، طرف یک رسیدگی در مرجع شبه قضایی یا غیر دادگستری است مانند هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما و به‌هیچ‌روی به دنبال زیر سؤال بردن اعمال سایر مراجع دولتی و عدول از تصمیم و نظر دولتی و به چالش کشیدن اصل قطعیت اعمال اداری، به‌منظور تزلزل در حقوق شهروندان نیست (برای اعمال اداری یک‌جانبه ر.ک: عباسی، ۱۳۹۲: ۱۲۵-۱۴۵). در این وضعیت تا زمانی که دیدگاه دسترسی دولت به صلاحیت نظارتی دیوان عدالت مقبول نیست، بی‌گمان باید به وجود صلاحیت مرجع رسمی تظلمات عقیده داشت.^۱ هیئت عمومی دیوان عالی تاکنون در دو رأی به این حق دولت در دادخواهی از دادگستری نسبت به اعمالی که شکایت از آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری است ورود کرده است. نخستین بار، در رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۱۶ است. در این قضیه، بانک ملی ایران یک بار در مقام دادخواهی از عمل اداره کار و امور اجتماعی و یک شخص طبیعی برآمده و دعوی خود را نسبت به رأی هیئت تشخیص و حل اختلاف کار در دادگاه حقوقی یک بروجرده طرح کرده است که پرونده با صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی دیوان عدالت اداری به دیوان عالی کشور برای حل اختلاف ارسال می‌شود. شعبه ۲۴ دیوان عالی کشور نیز با اعلام اینکه موضوع در دیوان عالی کشور قابل

۱. اشکال این راهکار نیز در این است که یک موضوع ممکن است از سوی دولت در دادگستری و از سوی مردم در دیوان مطرح شود و هر آینه تعارض آرا به وجود آید در حالی که مرجعی نیز برای حل آن وجود ندارد (برای مطالعه بیشتر ر.ک: محسنی، ۱۳۹۱ ب: ۷۳، پاورقی شماره ۱).

رسیدگی نیست پرونده را به دیوان عدالت اداری ارسال می‌کند. شعبه اول دیوان اخیر نیز با این استدلال که «شاکای از سازمان‌های دولتی است و رسیدگی آن از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان خارج است» قرار عدم صلاحیت صادر می‌کند که پس از حدوث اختلاف در صلاحیت، پرونده مجدداً به دیوان عالی کشور ارسال می‌شود. این بار پرونده به شعبه ۲۴ ارجاع می‌شود و شعبه مرقوم چنین رأی می‌دهد: «بانک ملی ایران همان‌طور که از نامش پیداست جزیی از اجزای دولت محسوب نمی‌گردد و شرکت دولتی نیز نمی‌باشد، بنابراین رسیدگی در این پرونده در صلاحیت دیوان عدالت اداری تشخیص و ضمن فسخ قرار عدم صلاحیت دیوان مذکور، مقرر می‌گردد پرونده اعاده شود». بار دیگر، بانک ملی ایران دادخواستی به خواسته اعتراض به آن قسمت از رأی هیئت تشخیص و حل اختلاف اداره کار و امور اجتماعی به دادگاه حقوقی یک بروجرد تقدیم می‌کند. دادگاه حقوقی یک بروجرد ضمن صدور قرار عدم صلاحیت خود به شایستگی دیوان عدالت اداری اظهار نظر می‌کند. شعبه اول این دیوان نیز با حدوث اختلاف در صلاحیت پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال می‌کند. این بار شعبه اول دیوان عالی کشور پس از رسیدگی چنین رأی می‌دهد: «نظر به اینکه خواهان دعوی (بانک ملی ایران) از جمله شرکت‌های تجاری دولتی و خواننده دعوی نیز مرجعی است دولتی لذا با عنایت به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری و آرای وحدت رویه شماره‌های ۳۷، ۳۸ و ۳۹-۱۳۶۷/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان مذکور و اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قرار عدم صلاحیت صادره از شعبه اول دیوان عدالت اداری را صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص و با فسخ قرار عدم صلاحیت صادره از دادگاه حقوقی یک بروجرد حل اختلاف می‌گردد». در پی این تعارض آرای شعب، هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ با تأیید صلاحیت دادگاه حقوقی یک بروجرد چنین رأی می‌دهد: «حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ معین و مشخص شده و مبتنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنهاست و به‌صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ و تبصره ذیل ماده ۵ قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و قانون ملی‌شدن بانک‌ها و نحوه اداره امور بانک‌ها و متمم آن مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به آرای صادره از هیئت‌های

حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۱۵۹ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. بنا به مراتب رأی شعبه اول دیوان عالی کشور در حدی که با این نظر مطابقت دارد صحیح و قانونی تشخیص و تأیید می‌شود. ظاهر اختلاف آرای شعب دیوان عالی کشور این است که شعب گویا در دولتی بودن بانک ملی ایران اختلاف دارند و در اینکه دولت نمی‌تواند به دیوان عدالت مراجعه کند متفق‌اند. به نظر می‌رسد این رأی علاوه بر این، مربوط به این مسئله نیز است که به‌هرروی دولت برای دادخواهی باید به چه مرجعی مراجعه کند؟ بر پایه این رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور با تشخیص اینکه بانک ملی ایران یک شرکت دولتی است، رأی شعبه اول دیوان دایر بر صلاحیت دادگاه حقوقی یک بروجرده تأیید می‌کند، اما به باور پژوهنده صراحتاً گویای این حقیقت است که بر بنیاد اصل دسترسی به عدالت، صلاحیت رسیدگی با مرجع عمومی تظلمات است و رأی هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما در آنجا قابل نظارت قضایی است. در دعوی دیگری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ پیرامون مرجع اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها مبادرت به رأی وحدت رویه قضایی می‌کند: «قانون‌گذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است، در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدأ رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است، بنا به مراتب، همان‌طور که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند». مبانی و استدلال این رأی آن‌چنان کلی و عمومی و به‌منظور اصل دسترسی به عدالت است که این اندیشه را مطرح می‌کند که چنین منطقی و استدلالی باید در سایر موارد نیز که دولت به دیوان عدالت دسترسی ندارد، تسری یابد صرف‌نظر از اینکه برای این نظارت قضایی مرجعی در قانون پیش‌بینی شده باشد یا خیر؟ امری که در نوشتار آتی ذیل کارکرد تفسیری این‌گونه آرا بررسی و تحلیل خواهد شد.

۴. کارکرد تفسیری رأی وحدت رویه

پیشینه رأی وحدت رویه و جایگاه دیوان عالی کشور در ایجاد تفسیر واحد از قانون در این نوشتار بررسی می‌شود.

۴.۱. رأی وحدت رویه؛ دخالت در تقنین یا اجرای قاعده؟

«اوایل انقلاب فرانسه هرگاه اختلاف رویه بین دیوان تمییز و دادگاه‌های تالی پیش می‌آمد، خود قانون‌گذار را برای رفع این ابهام و اجمال قانون از هر مقامی مناسب‌تر دانسته، قانون را در مجلس تفسیر می‌کردند. این ترتیب، معایبی دارد و از جمله وقتی که بنا بشود در مورد یک دعوی حکم قانون مورد تفسیر مجلس واقع شود، قضاوت و حقوق اصحاب دعوی تابع جریانات سیاسی واقع و قوانین متزلزل می‌شود» (متن دفتري، ۱۳۷۸: ۷۰). پس لازم بود دیوان عالی کشور در این زمینه پا پیش گذارد و به‌منزله عالی‌ترین مرجع قضایی در ایجاد رویه واحد مداخله کند. پیدایش رأی وحدت رویه قضایی در کشور ما به ماده‌واحدۀ «قانون مربوط به وحدت رویه قضایی» مصوب ۱۳۲۸/۴/۷ بازمی‌گردد و پیش از آن، نه در قوانین اصول تشکیلات عدلیه و نه در قانون موقتی اصول محاکمات حقوقی از صدور چنین رأیی سخنی نبود. قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ نیز بدان نپرداخت و فقط در قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹ است که مقنن با پیش‌بینی مواد ۴۲ و ۴۳ به‌نوعی به «نظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور» اشاره کرد که برای دادگاه‌ها در موارد مشابه الزام‌آور است. این کار برای ایجاد وحدت رویه و به‌واقع یکسان‌سازی حقوق بسیار مفید آمد و مقنن در ماده‌واحدۀ قانون مربوط به وحدت رویه قضایی پیش‌بینی کرد که «هرگاه در شعب دیوان عالی کشور نسبت به موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ شده باشد به تقاضای وزیر دادگستری یا رئیس دیوان مزبور و یا دادستان کل هیئت عمومی دیوان عالی کشور که در این مورد لااقل با حضور سه ربع از رؤسا و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می‌یابد موضوع مختلف‌فیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظر می‌نمایند در این صورت نظر اکثریت هیئت مزبور برای شعب دیوان عالی کشور و سایر دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و جز به موجب نظر هیئت عمومی یا قانون قابل تغییر نخواهد بود». آرای زیادی از آن زمان تاکنون در نظام حقوقی ما صادر شده است. قانون‌گذار نیز طی سالیان دراز احکام متفاوتی را درخصوص شرایط و احکام رأی وحدت رویه مقرر کرده (مدنی، ۱۳۸۱: ۴۲-۴۴) و اینک موضوع از نظر ارزش حقوق اساسی مشمول اصل ۱۶۱ قانون اساسی و از نظر اجرا و شیوه، تابع ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری است. همچنین، رأی وحدت رویه قضایی در دیوان عدالت اداری مشمول حکم ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است. از منظر حقوق تطبیقی نیز در حقوق فرانسه شعبه مختلط به دنبال تحقق وحدت منابع مختلف آرای شعب دیوان است و با حضور قضات حداقل سه شعبه دیوان، هنگامی تشکیل می‌شود که در یک پرونده مسئله‌ای مطرح شده که به طور معمول به صلاحیت چندین شعبه مربوط است یا در شعب مختلف راه‌حل‌های متفاوت دارد یا ممکن است داشته باشد. هیئت عمومی نیز با حضور رئیس دیوان

عالی فرانسه یا در صورت ناممکن بودن حضور وی، با شرکت قدیمی‌ترین رئیس شعبه دیوان، رؤسا، اعضای ارشد و یک نفر مستشار کلیه شعب تشکیل می‌شود، مربوط به فرضی است که پرونده حاوی مسئله‌ای اصولی و مهم^۱ است. برگزاری این هیئت در مواردی الزامی است: نخست اینکه اگر میان قضات ماهوی یا میان این قضات و قضات دیوان عالی در یک زمینه راه‌حل‌های متفاوتی دیده شود؛^۲ دوم اینکه پس از فرجام‌خواهی از نخستین رأی مرجع درجه نخستین یا درجه دوم، تصمیم صادره از سوی مرجع قضایی مورد ارجاع به همان جهات قبلی مورد شکایت قرار گرفته باشد^۳ و سوم اینکه دادستان کل برگزاری هیئت عمومی را قبل از مذاکرات محاکماتی لازم ببیند. مطابق ماده ۳۱-۴۳۱ کد سازمان قضایی، در فرض نقض رأی، پرونده با رعایت شرایط مقرر در ماده ۱۱-۴۱۱ این کد به مرجع قضایی هم عرض مرجعی که رأی آن نقض شده یا به همان مرجع با ترکیب قضات متفاوت ارجاع می‌شود و هنگامی که این ارجاع پرونده را هیئت عمومی دستور داده باشد، مرجع قضایی مرجوع‌الیه باید مطابق تصمیم این هیئت نسبت به نکات حقوقی قضاوت‌شده دیوان تصمیم بگیرد که نشان‌دهنده اهمیت بسیار این تصمیمات است. دیوان علاوه بر این آرا، نظریه هم صادر می‌کند که مرجع قضایی متقاضی نظریه را ملزم نمی‌کند، اما درخصوص مسائل نوین که مشکلات جدی را مطرح کرده و دعاوی متعددی را ناشی شده است برای مراجع قضایی راهگشاست و پیشاپیش موجب وحدت رویه قضایی می‌شود (محسنی، ۱۳۹۴: ۴۹-۵۰). بر این اساس، رویه قضایی در فرانسه به صورت رأی یا نظر هیئت عمومی دارای اعتبار بسیار بالای قضایی است و قضات از آنجا که می‌دانند در نهایت رأی مخالف نظر و رأی دیوان عالی کشور نقض خواهد شد، از آن تبعیت می‌کنند (Cadiet et Jeuland, 2016: 851-852, n 1011).

۲.۴. آمریت دیوان و برگزینش یک تفسیر

پیرامون پرسش موضوع این نوشته دست به بررسی خواهیم زد که با وجود سکوت مقنن درباره امکان دادخواهی دولت با وجود مفهوم اصل دسترسی به عدالت (توانه و حق دسترسی و قاعده دسترسی) که تحلیل شد دولت نیز باید به عدالت دسترسی داشته باشد، آیا می‌توان از مفهوم آرای وحدت رویه شماره ۶۰۲ و ۶۹۹، در سایر موارد بهره برد و ملاک و منطوق آن را به دیگر موارد تسری داد؟ برای پاسخ‌گفتن به این پرسش، نخست باید ماهیت رأی وحدت

1. Une question de principe.

۲. که از این منظر تاحدی مشابه رأی وحدت رویه قضایی در حقوق کشور ماست (ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲).

۳. که از این حیث تاحدودی قابل مقایسه است با آرای اصراری حقوقی یا کیفری در حقوق ایران (ماده ۴۰۸ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹).

رویه قضایی را شناخت. برابر ماده ۴ قانون آیین دادرسی مدنی «دادگاه‌ها مکلف‌اند در مورد هر دعوا به طور خاص تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام و کلی حکم صادر کنند» و ممکن است گفته شود صدور رأی وحدت رویه قضایی خلاف حکم ماده ۴ مذکور بوده است (کاتوزیان، ۱۳۹۴: ۱۵۱) و نمی‌توان به رأی وحدت رویه قضایی همچون یک قاعده کلی نگاه کرد تا مسئله تسری آن مطرح شود. همچنین، می‌شود گفت «امکان صدور رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور در قانون ۱۳۲۸ یک‌سره القای پیش‌داوری به قاضیان است و مانع مواجهه قاضیان دادرسان با هر موضوع» (جعفری‌تبار، ۱۳۹۵: ۴۵-۴۶) و «مقصود از اصل ۱۶۱ از وحدت رویه فقط ایجاد نهادی برای فرجام‌خواهی و یا مشورت احتمالی و اختیاری قاضیان بوده و نه اختیار شگفت‌انگیزی که قانون ۱۳۲۸ به دیوان بخشیده» (همان) و در نهایت با عطف توجه به سابقه بحث در حقوق فرانسه می‌توان نتیجه گرفت که صدور چنین رأیی فاقد وجاهت است. از نظر پژوهنده بی‌گمان رأی وحدت رویه قضایی قانون در حکم آن نیست تا مسئله دخالت دستگاه قضایی در دستگاه تقنینی مطرح شود و همچون دسته‌ای از حقوق‌دانان شایسته نیست که برای نفی این دخالت استدلال کرد که در قانون اساسی استقلال مطلق قوا پذیرفته نشده است (مدنی، ۱۳۸۲: ۵۹)؛ رأی وحدت رویه با توجه به سابقه بحث در حقوق فرانسه، تلاشی است برای انتخاب تفسیری واحد از قانون. همچنین، این رأی نافی استقلال قضات و مانع تقابل اندیشه دادرسان در هر موضوع نیست که از لحظه صدور نتوانند مخالف رویه واحد دیوان عالی کشور استدلال و عمل کنند چه، مقنن اجازه داده است که همان هیئت با توجه به آرای جدید مختلف شعب، رأی وحدت رویه قضایی نویی صادر کند (ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری). همچنین، چنین رأیی به هیچ‌روی صدور رأی کلی و عام نیست که در ماده ۴ قانون آیین دادرسی مدنی منع شده است، بلکه تبلور تفسیر قانون در موضوع مختلف‌فیه است. از سوی دیگر، مقصود قانون‌گذار در اصل ۱۶۱ قانون اساسی از «ایجاد وحدت رویه قضایی» با عطف توجه به حاکمیت و اجرای ماده‌واحد قانون مربوط به وحدت رویه قضایی ۱۳۲۸ و ماده ۳ الحاق‌شده به قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۳۷ در سال تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸، بی‌تردید باید ناظر به محتوای همین قوانین دانست و نمی‌توان این کارکرد را به یکسان‌سازی حقوق از راه فرجام‌خواهی کاهش داد. در حقیقت، رأی وحدت رویه از نظر پژوهنده تفسیر منتخب هیئت عمومی دیوان عالی کشور از احکام مختلف دادگاه‌ها با استنباط متفاوت از قوانین در یک موضوع است که فقط درخصوص حکم و موضوع موجب اختلاف استنباط قضات دادگاه‌ها و شعب دیوان، صادر می‌شود آن چنان که دیده شد در حقوق فرانسه نیز که زمانی رویه بود برای رفع اختلاف در برهه‌ای از تاریخ، به مجلس متوسل شوند و هنگام اختلاف در تفاسیر قانون مطرح‌شده دادگاه‌ها موضوع را به مجلس احاله کنند، کنار گذاشته

شده و به دیوان عالی کشور این امریت را داده‌اند که بدون کمترین نگرانی، دست به تفسیر قوانین بزند حتی اگر محتوای این تفسیر کلی و عام و انتزاعی باشد (Buffet, 2004: 262-263). انجام این کار ادامه وظیفه توصیف دادگاه‌های ماهیتی است که براساس قاعده حاکمیت دادگاه نسبت به امور حکمی انجام می‌شود؛ به عبارت دیگر، همان‌طور که یکی از ابزارهای استقلال قضایی، آزادی او در یافتن قاعده حقوقی متناسب و تفسیر قوانین و به‌کارگیری آن در موضوع دعاوی و توصیف این موضوعات است (محسنی و غمامی، ۱۳۹۴: ۳۰۲ تا ۳۰۸)، قدرت‌گزینش هیئت عمومی دیوان عالی کشور در این مرحله نیز دنباله مفهوم استقلال دستگاه قضایی و قضایی است و به‌هیچ‌روی با تفسیر مقنن از قوانین عادی و تفسیر شورای نگهبان قانون اساسی از قانون اساسی منافاتی ندارد. کارکرد این رأی به طور قطع ایجاد وحدت استنباط و رویه میان قضات است و موجب تحقق قابلیت پیش‌بینی در نظام حقوقی شده است و امنیت قضایی را به ارمغان می‌آورد «و اگر نباشد دیوان کشور موفق به یکسان‌کردن و ثابت نگه‌داشتن رویه قضایی نمی‌شود» (متین‌دفتری، ۱۳۷۸: ۷۰؛ ایشان شائبه دخالت در امر تقنین را نیز مطرح می‌کند، اما از آن حقاً می‌گذرد. از نظر پژوهنده این کار به‌هیچ‌روی دخالت در تقنین و وضع قاعده نیست که تفسیر قانون در مقام اجراست). بر این بنیاد، رأی وحدت رویه نه قانون است و نه در حکم آن و قاعده ناشی از آن فاقد کلیت مستتر در قاعده حقوقی متکی به قانون موضوعه است و به این دلیل تاب تفسیر گسترده و سرایت به موارد مشابه ندارد؛ این رأی آن‌گونه که از نامش برمی‌آید یک رأی است با هدف انتخاب یکی از تفاسیر شعب و دادگاه‌ها در یک موضوع و کاربستی برایش نیست جز در همان موضع اختلاف و همان حکم و موضوع. به بیان دیگر، رأی وحدت رویه انتخاب تفسیر سومی از نحوه انتخاب قاعده حقوقی، اعمال و تفسیر آن یا توصیف رویدادهای دعوا نیست، بلکه دست‌کم انتخاب یکی از دو تفسیر متفاوت از قانون در یک موضوع است. پس، نمی‌توان به این انگیزه و امید که آرای شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ دیوان عالی کشور اجازه دادخواهی را به واحد دولتی در دادگستری داده، مستمسکی است برای تبیین این قاعده کلی که در هر مورد که دولت نمی‌تواند در دیوان عدالت اداری دادخواهی کند، می‌تواند به دادگستری همچون فروض مذکور در آن آرا مراجعه کند. آنچه به دولت اجازه دسترسی به عدالت را می‌دهد آرای وحدت رویه قضایی موضوع آرای ۶۰۲ و ۶۹۹ نیست بلکه، برخورداری از حق دادخواهی (معنای نخست اصل دسترسی به عدالت) و قاعده عمومیت دادگستری به‌منزله مرجع رسمی تظلمات (معنای دوم اصل دسترسی به عدالت) است.

۵. برآیند

دسترسی به عدالت به مثابه یک اصل هم در معنای حق دسترسی به عدالت (حق دادخواهی) و هم به قاعده دسترسی به مرجع عمومی تظلمات در نظام حقوقی ما پذیرفته شده که کارکرد رجحان در مقام تفسیر، اجرای قانون یا تردید در احکام دارد. پاسخ این پرسش که آیا می‌توان از راهکار منتخب دیوان عالی کشور (آرای وحدت رویه شماره ۶۰۲ و ۶۹۹) در سایر موارد نیز بهره برد یا خیر منوط به حل این پرسش است که رأی وحدت رویه چیست؟ برخی استادان چنین اندیشیده‌اند که صدور رأی وحدت رویه موجب دخالت در تقنین یا مانع رویارویی قضات است و به کلی اصل توانایی دیوان را به چالش کشیده‌اند. از نظر پژوهنده، با عطف توجه به سوابق ایجاد دیوان عالی کشور در حقوق تطبیقی به نظر می‌رسد رأی وحدت رویه نه قانون است و نه در حکم قانون، بلکه تفسیر دیوان عالی کشور به منظور ایجاد وحدت رویه است که دنباله توانایی انتخاب قاعده حقوقی و تفسیر قوانین و توصیف رویدادهای دعوایی است؛ توانایی‌ای که کمترین تردیدی در صحت و درستی آن نیست. بر این بنیاد، از آنجا که کلیت و عمومیت تفسیر منتخب دیوان عالی کشور با همین ویژگی قاعده حقوقی موضوعه قابل مقایسه نیست از راهکار مقنن در آرای وحدت رویه شماره ۶۰۲ و ۶۹۹ نسبت به سایر موارد نمی‌توان استفاده کرد، بلکه دوباره باید هر دو معنای اصل دسترسی به عدالت و به‌ویژه معنای دوم آن را که از عمومیت صلاحیت دادگستری به‌منزله مرجع رسمی تظلمات سخن می‌گوید به کار برد. اصل دسترسی به عدالت سرانجام، مانع بر زمین ماندن یک دادخواهی شده است و به‌هرروی هرگاه در اصل حق دادخواهی و مرجع آن تردید به میان آید به وجود حق و به شایستگی دادگستری بر پایه اصول قانون اساسی منتهی می‌شود، اما به‌واقع برابر اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان شایستگی رسیدگی به آرای هیئت‌ها، کمیسیون‌ها و آرای دادگاه‌های اداری نداشته و قانون عادی چنین صلاحیت نظارتی را برای آن شناخته است. از این رو، در حالی که تفسیر منع مراجعه دولت به آن دیوان دچار استثناهایی جدی در امکان مراجعه دولت به دیوان عدالت اداری شده، بایسته است مقنن به دو نوع صلاحیت این دیوان توجه کند و صلاحیت نظارتی را به نفع اصل دسترسی به عدالت برای دولت بپذیرد و صلاحیت نخستین را به نفع اصل ثبات و قطعیت اعمال اداری، مستحکم و قوی بدارد.

منابع و مأخذ**الف) فارسی**

۱. ابوالحمید، عبدالحمید (۱۳۶۹). «پیرامون یک رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسئله شخصیت حقوقی دولت». مجله کانون وکلا، شماره ۱۵۰-۱۵۱.
۲. اعلامیه اسلامی حقوق بشر (۱۳۷۰) در: نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. دوره ۲۷.

۳. جعفری تبار، حسن (۱۳۹۵). دیو در شیشه. در فلسفه رویه قضایی، تهران: حق گزاران.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸). حقوق اموال (دوره متوسط حقوق مدنی). چاپ ۶، تهران: گنج دانش.
۵. شاه‌حیدرپور، محمدعلی (۱۳۹۱). آیین دادرسی مدنی. صلاحیت دادگاهها، تهران: آداک.
۶. شمس، عبدالله (۱۳۸۸). آیین دادرسی مدنی. چاپ ۲۱، تهران: دراک.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق اداری. چاپ ۱۸، تهران: سمت.
۸. عباسی، بیژن (۱۳۹۲) «تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یک‌جانبه». فصل‌نامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۳، شماره ۳.
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی. تهران: میزان.
۱۰. ----- (۱۳۹۴). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. چاپ یک‌صدم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۱. متین‌دفتری، احمد (۱۳۴۲). دعوی مدنی چیست؟. در: آیین دادرسی مدنی و بازرگانی (با اضافات و تجدیدنظر به اقتضای تغییر قوانین)، جلد ۲، چاپ ۲، تهران: بی نا.
۱۲. ----- (۱۳۷۸). آیین دادرسی مدنی و بازرگانی. جلد اول، تهران: مجد.
۱۳. محسنی، حسن (۱۳۹۲). اداره جریان دادرسی مدنی. بر پایه همکاری و در چارچوب اصول دادرسی، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار، با مقدمه استاد دکتر کاتوزیان.
۱۴. ----- و غمامی، مجید (۱۳۹۴). «رابطه میان استقلال قضاوت و استقلال وکالت». فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۵، شماره ۲.
۱۵. ----- (۱۳۹۱). ب. «دعوی مرتبط» و ناکارآمدی مقررات مرتبط. مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۷.
۱۶. ----- (۱۳۹۱). «مفهوم مرجع قضایی در نظام قضایی کشور». مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۹.
۱۷. ----- (۱۳۹۵). آشنایی با مراجع قضایی مدنی فرانسه، در: آیین دادرسی مدنی فرانسه. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۸. محقق، محمدعلی (۱۳۸۲). در خانه اگر کس است. تهران: نشر کارنامه.
۱۹. محمودی، جواد (۱۳۹۰). بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران. تهران: جنگل.
۲۰. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۲). رویه قضایی. تهران: انتشارات پایدار.
۲۱. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.
۲۲. نجابت‌خواه، مرتضی (مجری طرح) و شریعت‌باقری، محمدجواد (نظارت و ارزیابی) (۱۳۹۱). صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور. تهران: روزنامه رسمی.
۲۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. تهران: میزان.

ب) خارجی

24. Buffet, Jean (2004). *V Cour de cassation*, in: Loïc Cadiet (dir), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF.
25. Cadiet, Loïc, et Emmanuel Jeuland (2016). *Droit judiciaire privé*, Paris, Litec, 9 éd.
26. Cadiet, Loïc, Jacques Normand et Soraya Amrani-Mekki (2013). *Théorie générale du procès*, Paris, PUF, 2^{ème} édition.
27. Caillosse, Jacques (2004). *V État*, in: Loïc Cadiet (dir), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF.
28. Desdevises, Yvon (2004). *V Accès au droit/accès à la justice*, in: Loïc Cadiet (dir), *Dictionnaire de la justice*, Paris, PUF.
29. Halpérin, Jean-Louis et Marie-Laure Niboyet (2014). *Agir en justice: la distinction de la substance et de la procédure*, in: Loïc Cadiet, Serge Dauchy et Jean-Louis Halpérin (Sous la direction), *Itinéraire d'histoire de la procédure civile*, Paris, IRJS.
30. Motulsky, Henri (1964). *L'action en justice et le droit subjectif*, in: *Archives de philosophie du droit; et aussi in: ÉCRITS*, Paris, Dalloz, 1974, Tome I: études et notes de procédure civile.
- Rhode, Deborah L. (2004). *Access to Justice*, U.S.A., OUP.