

A Critical Analysis of the Administrative Court's Ruling: Jurisdictional Challenges in Adjudicating Disputes Involving the Securities and Exchange Organization

 Zahra Farivar

PhD in Private Law, University of Tehran
and Lecturer, Tehran, Iran
Email: zahra.farivar4319@gmail.com
ivar4319@gmail.com



Abstract

By removing the Stock Exchange Organization from the jurisdiction of the Administrative Court of Justice, Binding precedent No. 1346 rendered by the Court has created a serious gap in the Iranian administrative justice system. Relying on the institutional independence of the Stock Exchange Organization, this decision has limited the possibility of initiating a complaint against the executive actions and decisions of this institution in the Administrative Court of Justice and, consequently, has weakened the access of key players of capital market to administrative justice. This article, using an analytical-descriptive method and relying on legal documents, judicial decisions, and public law doctrine, has examined the legal foundations of the aforementioned decision and its

Journal of Critical Analysis of
Judicial Decisions

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 4 | No. 7 | Spring and
Summer 2025
(Original Article)

www.Analysis.illrc.ac.ir

DOI:
10.22034/analysis.2025.728271

consequences in the field of financial regulation. In this regard, the position of the Stock Exchange Organization as a non-governmental public institution, its relationship with the executive branch, and the effects of the binding precedent on the principles of fair and impartial trial have been analyzed. The findings of the article indicate that the decision in question is not in line with the legal structure and function of capital market regulation and requires procedural or legislative reform. As a result, the need to review the processes for dealing with complaints against regulatory bodies, including the Stock Exchange Organization, from the perspective of transparency, impartiality, and protection of citizen's rights has been emphasized.

Keywords : binding precedent, Administrative Court of Justice, Securities and Exchange Organization, financial regulatory body, fair trial, judicial jurisdiction, conflict of interest



بررسی انتقادی رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری با تمرکز بر صلاحیت دادرسی در سازمان بورس اوراق بهادار

دانش آموخته دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران و مدرس
دانشگاه، تهران، ایران

Email: zahra.farivar4319@gmail.com
gmail.com

زهرا فریور



چکیده

رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری، با خارج ساختن سازمان بورس اوراق بهادار از صلاحیت دیوان، موجب ایجاد یک خلأ جدی در نظام دادرسی اداری ایران شده است، این رأی، با اتکا به استقلال نهادی سازمان بورس، امکان طرح شکایت نسبت به اقدامات و تصمیمات اجرایی این نهاد را در دیوان عدالت اداری محدود کرده و به تبع آن، دسترسی فعالان بازار سرمایه به عدالت اداری را تضعیف کرده است، این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از اسناد قانونی، آراء قضایی و دکترین حقوق عمومی، به بررسی مبانی حقوقی رأی مزبور و پی‌آمدهای آن در حوزه تنظیم‌گری مالی پرداخته است، در این راستا، جایگاه سازمان بورس به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی، رابطه آن با قوه

دوفصلنامه نقد و تحلیل آراء قضایی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۴ | شماره ۷ | بهار و تابستان ۱۴۰۴
(مقاله پژوهشی)

www.Analysis.Illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/analysis.2025.728271

مجریه، و آثار رأی وحدت رویه بر اصول دادرسی عادلانه و بی طرفی مورد واکاوی قرار گرفته است. یافته‌های مقاله حاکی از آن است که رأی مورد نظر با ساختار حقوقی و کارکرد تنظیم‌گری بازار سرمایه هم‌سویی ندارد و نیازمند اصلاح رویه‌ای یا تقنینی است. در نتیجه، لزوم بازنگری در فرآیندهای رسیدگی به شکایات علیه نهادهای تنظیم‌گر از جمله سازمان بورس، از منظر شفافیت، بی طرفی و حمایت از حقوق شهروندی، مورد تأکید قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها: رأی وحدت رویه، دیوان عدالت اداری، سازمان بورس، نهاد تنظیم‌گر مالی، دادرسی عادلانه، صلاحیت قضایی، تعارض منافع

۱ - مقدمه

در نظام حقوق عمومی ایران، دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد مرکزی نظارت قضایی بر عملکرد نهادهای اداری شناخته می‌شود، تصمیمات این دیوان، بویژه آراء وحدت رویه آن، در تعیین حدود صلاحیت نهادهای دولتی و عمومی و نحوه دادرسی اداری نقش بنیادین ایفا می‌کند، یکی از مهم‌ترین و مناقشه‌برانگیزترین آراء دیوان عدالت اداری در دهه گذشته، رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵ است که طی آن سازمان بورس و اوراق بهادار از شمول صلاحیت دیوان خارج اعلام شد، این تصمیم، اگرچه با اتکا به استقلال نهادی سازمان بورس^۱ اتخاذ شد، اما با بازتابهای گسترده و انتقادی در میان حقوق‌دانان و فعالان بازار سرمایه مواجه شد.

اهمیت این موضوع از آن جهت است که سازمان بورس، به عنوان نهاد تنظیم‌گر بازار سرمایه، دارای اختیارات گسترده‌ای در حوزه مقرر گذاری، صدور و تمدید مجوزها، نظارت بر نهادهای مالی و مداخله در فرایندهای اجرایی بنگاههای اقتصادی است^۲، در چنین ساختاری، محروم‌سازی شهروندان و اشخاص حقوقی از حق اقامه دعوا علیه تصمیمات این نهاد نزد دیوان عدالت اداری، می‌تواند منجر به فقدان نظارت مؤثر بر عملکرد آن، ایجاد تعارض منافع در فرایند رسیدگی به شکایات، و تضعیف اصول بنیادین دادرسی عادلانه شود.^۳

این مقاله با هدف بررسی انتقادی رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ و آثار آن بر نظام دادرسی اداری در ایران نگاشته شده است، پرسش اصلی این است که: آیا رأی مذکور با مبانی حقوق عمومی، بویژه اصل بی‌طرفی مرجع رسیدگی و حق دسترسی به عدالت،

^۱ ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۴

^۲ ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار؛ ماده ۳۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵

^۳ اصل ۱۷۳ قانون اساسی؛ نظر تفسیری شورای نگهبان شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۲۱/۱۰/۱۳۸۳

هم‌خوانی دارد؟ فرضیه مقاله آن است که رأی ۱۳۴۶ با ساختار حقوقی نهادهای تنظیم‌گر و اصول دادرسی منصفانه در تعارض است و نیازمند بازنگری است، برای پاسخ به این پرسش، مقاله حاضر از روش تحلیل حقوقی بهره می‌گیرد و ضمن مرور اسناد تقنینی، رویه قضایی و ساختار نهادی سازمان بورس، به بررسی نسبت این رأی با تحولات جدید قانونی و مقرراتی می‌پردازد، ساختار مقاله نیز شامل ارائه متن رأی، تحلیل حقوقی و نهادی آن، و در پایان، پیشنهادهایی برای اصلاح رویه فعلی است.

۲- متن رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری

«... با توجه به این‌که مطابق ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱/۹/۱۳۸۴، سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان موسسه عمومی غیردولتی شناسایی شده است و مطابق جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات و تظلمات از موسسات عمومی غیردولتی در شایستگی دیوان عدالت اداری لحاظ نشده است و فقط رسیدگی به شکایات، تظلمات از شهرداریها و سازمان تامین اجتماعی به عنوان دو مصداق از موسسات عمومی غیردولتی در شایستگی شعب دیوان عدالت اداری پیش بینی شده است، بنابراین رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان موسسه عمومی غیردولتی در صلاحیت و شایستگی شعب دیوان عدالت اداری قرار ندارد، با توجه به مراتب رأی شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۵۰۱۴۰۱۴۰۹۹۷۰۹۰۹۱۰۹۱۳۹۱/۵/۳۱ و رأی شماره ۴۵۸۰۰۵۶۰۰۹۹۷۰۹۰۹۳۰۹۳۳/۴/۲۱ شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و رأی شماره ۵۴۶۰۰۲۲۰۰۹۹۷۰۹۰۹۰۰۴/۴/۱۳۹۰ - شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری و رأی شماره ۹۳۸۰۰۱۰۰۰۹۹۷۰۹۰۹۲۰۴/۴/۱۳۹۲ - شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری که شعبه دیوان عدالت اداری را در رسیدگی به شکایت علیه سازمان بورس و اوراق بهادار واجد شایستگی و صلاحیت تشخیص نداده اند صحیح و مطابق مقررات تشخیص می‌شود، این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی

دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

۳- بررسی ساختار حقوقی و نهادی سازمان بورس

سازمان بورس و اوراق بهادار به موجب ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴) به عنوان یک «مؤسسه عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل» تأسیس شده است، این سازمان، بازوی اجرایی شورای عالی بورس^۱ تلقی می‌شود و وظیفه تنظیم‌گری، نظارت و سامان‌دهی بازار سرمایه را بر عهده دارد، اما پرسش بنیادین آن است که آیا این استقلال حقوقی و مالی، به معنای استقلال از نظارت عمومی و قضایی نیز هست؟ و اساساً سازمان بورس در کدام دسته از نهادهای اداری نظام حقوقی ایران جای می‌گیرد؟

با بررسی دقیق‌تر، روشن می‌شود که استقلال سازمان بورس، نه مطلق بلکه نسبی و مدرج است، (رهبر، ۱۳۹۶، ص، ۱۸۵) برای نمونه، مطابق با تبصره ماده ۵ همان قانون، اساسنامه و تشکیلات سازمان باید به تصویب هیأت وزیران برسد، همچنین، رئیس سازمان بورس با پیشنهاد شورای عالی بورس و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌شود (ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار)، این وابستگیها، سازمان بورس را از منظر ساختاری در سلسله‌مراتب اجرایی کشور قرار می‌دهد.

^۱ شورای بورس، طبق قانون سال ۱۳۴۵، اختیار تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی بورس را داشت. اما در قانون بازار اوراق بهادار سال ۱۳۸۴، شورای عالی بورس جای‌گزین آن شد و دیگر حق تصویب آیین‌نامه ندارد، بلکه فقط می‌تواند پیشنهاد آنها را به هیأت وزیران ارائه دهد. در نتیجه، نقش شورا در تدوین مقررات اجرایی بازار سرمایه کاهش یافته، هرچند همچنان در سیاست‌گذاری و نظارت، اختیارات مهمی دارد. (اسکینی،

از سوی دیگر، طبق ماده ۳ و ۴ قانون بازار اوراق بهادار، شورای عالی بورس که مرجع بالادستی سازمان محسوب می‌شود، دارای ترکیب غالباً دولتی است؛ ریاست آن با وزیر امور اقتصادی و دارایی است و اعضای مانند رئیس کل بانک مرکزی و دادستان کل کشور نیز در آن حضور دارند، بنابراین، سازمان بورس به رغم برخورداری از شخصیت مستقل، در عمل تابع سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری نهادی است که خود در درون قوه مجریه جای دارد.

با اتکا به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، سازمان بورس را می‌توان در زمره دستگاه‌های اجرایی تلقی کرد، چرا که تحت نظارت دولت فعالیت می‌کند و مأمور به ارائه خدمات عمومی است، همین وضعیت، آن را ذیل مفهوم «مأمور به خدمات عمومی» قرار می‌دهد که به موجب ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) نیز مشمول نظارت عمومی و مسؤولیت قانونی است.

از منظر وظایف و اختیارات، سازمان بورس دارای صلاحیت مقررده‌گذاری، صدور و تمدید مجوزها، تأیید صلاحیت مدیران نهادهای مالی، بررسی تخلفات و نظارت بر فرآیندهای اساسی بازار سرمایه است، این اختیارات بویژه با تصویب ماده ۳۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) و نیز قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید (مصوب ۱۳۸۸) به شدت گسترش یافته است، همچنین، این سازمان نقش اساسی در تنظیم و تصویب اساسنامه نهادهای مالی، تأیید تغییرات ساختاری شرکت‌های بورسی و صدور مجوزهای فعالیت برای نهادهای بازار سرمایه دارد.

در مجموع، ساختار سازمان بورس، ویژگی‌های یک نهاد تنظیم‌گر مالی را داراست، اما این تنظیم‌گری در بستر حقوق عمومی ایران با وابستگی نهادی و ساختاری به دولت همراه است، چنین ساختاری، سازمان بورس را از حیث نظارتی در موضعی قرار می‌دهد که باید پاسخ‌گوی قانون و عدالت اداری باشد، نه آن‌که در جایگاه فرادستی غیرقابل دست‌رسی

قرار گیرد، بنابراین، تلقی این سازمان به عنوان نهادی کاملاً مستقل از دولت، مبنای دقیق حقوقی ندارد و محل اشکال اساسی در رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ است.

۴- اقسام دعاوی بورسی

دعاوی بورسی به ۴ دسته کلی تقسیم می شود:

۱- جرایم بورسی موضوع فصل ششم قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ (مواد ۴۶ الی ۵۲) که سازمان بورس در نقش نوعی ضابط و گزارش دهنده عمل می کند و صلاحیت رسیدگی ندارد، البته در این دعاوی نیز گاه نقش شاکی و ضابط در هم خلط می شود.

۲- دعاوی حقوقی فعالان بازار سرمایه با یکدیگر که به حکم مندرج در مواد ۳۶ و ۳۷ قانون بازار اوراق بهادار، نخست در صلاحیت کمیته های سازش کانونهای فعال در بازار سرمایه هستند و در صورت عدم سازش، در صلاحیت هیأت داوری بورس خواهند بود، این هیأت داوری فی ذاته داوری نیست چراکه عنصر انتخاب و اختیار و توافق طرفین در آن مفقود است در واقع نوعی داوری اجباری است که نه انتخاب مراجعه به آن با اصحاب دعواست و نه انتخاب داوران.

۳- تخلفات بورسی، به موجب ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار: ابتدا نزد هیأت مدیره بورس مربوطه رسیدگی می شود و سپس نزد سازمان بورس قابل تجدیدنظرخواهی است، بر همین اساس دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه در سال ۱۳۹۸ به تصویب هیأت مدیره سازمان بورس رسیده است که اصلاحات اندکی نیز در سالهای اخیر داشته است، این دستورالعمل نیز در برخی مقررات خود اصول دادرسی را زیر پا گذاشته است، از طرفی امکان نقض آراء این هیأت های انضباطی نزد دیوان عدالت اداری، به موجب رأی وحدت رویه ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵ مسدود شده است.

۴- شکایت از سازمان بورس و شورای عالی بورس در خصوص تصمیمات و اقدامات: این دسته در واقع خود حاوی ۴ محور است:

۴-۱- شکایت از اقدامات موردی سازمان بورس

۲-۴- شکایت از تصمیمات عام نظیر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و ضوابط سازمان بورس
 ۳-۴- شکایت از تصمیمات موردی شورای عالی بورس،
 ۴-۴- شکایت از تصمیمات عام شورای عالی بورس مانند مصوبات و مقررات وضع شده
 توسط این نهاد
 آنچه باید در یک منظومه فکری منسجم مورد تحلیل قرار گیرد ناظر بر تمام این نظام
 دعوای است لیکن با توجه به محدودیتهای شکلی متعدد نشریات علمی، در این مقاله
 صرفاً تمرکز بر مورد ۴ است، لذا با تمرکز بر نقد رای ۱۳۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت
 اداری، مبانی و اصول شکایت از سازمان بورس و شورای عالی بورس مورد تحلیل قرار
 می‌گیرد.

۵- نقد و بررسی رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری

رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری، از جهات مختلف حقوقی و نهادی،
 محل مناقشه جدی است، این رأی با اتکا به استقلال سازمان بورس، نتیجه گرفته که
 دعوای علیه این نهاد خارج از صلاحیت دیوان است، با این حال، بررسیهای دقیق‌تر نشان
 می‌دهد که هم مبانی حقوق عمومی این رأی محل ایراد است و هم آثار عملی آن در نظام
 دادرسی اداری، منجر به سردرگمی، اطاله و انحصار در رسیدگی شده است، در ادامه،
 چهار محور انتقادی اصلی در نقد رأی بررسی می‌شود: جایگاه نهادی سازمان بورس،
 صلاحیتهای باقی‌مانده دیوان، تعارض در صلاحیتهای، و تأثیر اصلاحات قانون دیوان در
 سال ۱۴۰۲.

۱-۵- سازمان بورس؛ نهاد عمومی وابسته به دولت، نه مستقل از آن

یکی از استدلالهای اصلی رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری در خروج
 سازمان بورس و اوراق بهادار از شمول صلاحیت این مرجع، استناد به «استقلال نهادی»

سازمان و تعلق آن به حوزه نهادهای عمومی غیردولتی^۱ است، با این حال، ارزیابی دقیق جایگاه حقوقی و نهادی سازمان بورس نشان می‌دهد که این برداشت نه تنها ساده‌سازی بیش از حد از مفهوم استقلال نهادی است، بلکه در تعارض با ساختار واقعی و قانونی این سازمان در نظام اداری ایران قرار دارد.

بر اساس ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴، سازمان بورس به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل» تعریف شده است، در نگاه اول، چنین تعبیری ممکن است القاکننده استقلال تام این نهاد از دولت باشد، اما تبیین دقیق سازوکارهای درونی این سازمان نشان می‌دهد که استقلال آن در عمل، صرفاً به حوزه‌هایی مانند منابع مالی محدود می‌شود و در سایر ابعاد کلیدی نظیر ساختار انتصابات، نظارت، سیاست‌گذاری و مقررہ‌گذاری، وابستگی قابل توجهی به قوه مجریه دارد.

نخست، رئیس سازمان بورس با پیشنهاد شورای عالی بورس و تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی منصوب می‌شود، این امر، به وضوح، نشان‌دهنده دخالت مستقیم دولت در سطوح بالایی مدیریتی سازمان است، افزون بر این، به موجب تبصره ماده ۵ همان قانون، اساسنامه و ساختار سازمان باید به تصویب هیأت وزیران برسد؛ موضوعی که نظارت قوه

^۱ مؤسسه عمومی غیر دولتی که در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده است، دارای پنج ویژگی است: ۱- عنصر سازمانی (همانند مؤسسه دولتی، یک واحد سازمانی، اداری و اجرایی است) ۲- منشا ایجاد (به موجب قانون مصوب مجلس) ۳- وضعیت حقوقی (دارای استقلال حقوقی یا شخصیت حقوقی مستقل از دولت است)، ۴- ویژگی ماهوی یا هدف (به دنبال نفع عمومی هستند نه کسب درآمد و هدف انتفاعی) ۵- بودجه (بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه از محل منابع غیردولتی تأمین گردد) (عباسی،

مجریه را بر ساختار و حدود اختیارات سازمان تثبیت می‌کند، در نتیجه، ادعای استقلال مطلق این نهاد با شواهد قانونی در تعارض است.

علاوه بر آن، سازمان بورس نقش بازوی اجرایی دولت در تنظیم‌گری بازار سرمایه را ایفا می‌کند و در واقع، بخشی از کارکردهای اجرایی قوه مجریه در حوزه مالی و اقتصادی از طریق این نهاد اعمال می‌شود، اگرچه سازمان بورس بودجه دولتی دریافت نمی‌کند، اما به واسطه ایفای وظایف حاکمیتی در عرصه اقتصادی، تحت عنوان «مامور به خدمات عمومی» قابل شناسایی است، این عنوان حقوقی، طبق رویه قضایی و مواد قانونی نظیر ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)، مسؤولیت عمومی چنین نهادهایی را در برابر قانون و نهادهای نظارتی، مانند دیوان عدالت اداری، تأیید می‌کند.

بر این اساس، انتساب عنوان «مستقل از دولت» به سازمان بورس، صرفاً با اتکا به ظاهر عبارت «مؤسسه عمومی غیردولتی»، موجب ابهام در مرزبندی نهادهای مسئول در قبال شهروندان می‌شود، پذیرش چنین تفسیری، در عمل می‌تواند این نهاد را از نظارت مؤثر قضایی خارج سازد و آن را به موقعیتی فراتر از پاسخ‌گویی حقوقی برساند، بدیهی است که چنین امتیازی برای یک نهاد تنظیم‌گر، آن هم در بازاری به حساسیت بازار سرمایه، نه تنها فاقد مبنای حقوق عمومی است، بلکه زمینه‌ساز نقض اصل شفافیت، پاسخ‌گویی و عدالت اداری خواهد بود.

از این رو، رویکرد رأی وحدت رویه ۱۳۴۶ که سازمان بورس را خارج از صلاحیت دیوان تلقی کرده، با واقعیت نهادی آن به عنوان بخشی از ساختار اجرایی دولت، سازگار نیست، حتی اگر در ظاهر حقوقی، این سازمان «غیردولتی» تلقی شود، ماهیت فعالیت، سازوکار انتصاب، وابستگی ساختاری و وظایف حاکمیتی آن، همگی دلالت بر ماهیتی اجرایی و دولتی دارد، بنابراین، عدم شمول آن در نظارت دیوان عدالت اداری، از اساس با اصول و فلسفه وجودی این دیوان در تعارض است.

۲-۵- ابقای صلاحیت دیوان در رسیدگی به مقررات سازمان بورس پس از رأی ۱۳۴۶

یکی از نتایج مهم و قابل تأمل رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری، القای این برداشت است که سازمان بورس به دلیل برخورداری از شخصیت عمومی غیردولتی و برخورداری از استقلال نهادی، از شمول صلاحیت این دیوان خارج است، حال آن که، حتی اگر این استدلال در خصوص اقدامات اجرایی و موردی سازمان بورس پذیرفته شود (که خود محل مناقشه است)، همچنان پرسش مهم‌تری باقی می‌ماند: تکلیف ابطال مقررات خلاف قانون این نهاد تنظیم‌گر چیست؟

سازمان بورس، به عنوان یک رگولاتور مالی، دارای اختیارات گسترده‌ای در حوزه مقررگذاری است و تاکنون بیش از ۱۱۳۵ مقرر (آیین‌نامه، دستورالعمل، ضوابط و...) تصویب و اجرایی کرده است؛ تعداد این مصوبات به نحوی است که از حجم سه مجلد مجموعه قوانین رسمی کشور نیز فراتر رفته است، در چنین شرایطی، اگر صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر این مصوبات نادیده گرفته شود، عملاً یکی از فعال‌ترین نهادهای مقررگذار کشور از حوزه نظارت قضایی خارج خواهد شد، این امر با فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری - که همانا پایش مشروعیت و قانون‌مندی مصوبات اداری است - در تضاد آشکار قرار دارد.

در مقام مقایسه، شایان توجه است که در سال ۱۳۹۵، قانون‌گذار با تصویب الحاقیه‌ای به قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، شرکتهایی مانند جهاد نصر را در فهرست نهادهای مشمول نظارت دیوان عدالت قرار داد؛ نهادهایی که فعالیت‌شان نه به گستردگی و نه به حساسیت سازمان بورس است، بنابراین، این پرسش به درستی مطرح می‌شود که چگونه نهادی با بیش از هزار مقرر اجرایی و اثرگذاری مستقیم بر بازار سرمایه، از شمول صلاحیت دیوان مستثنا شود، ولی یک شرکت پیمانکار عمومی تحت نظارت دیوان قرار گیرد؟

در تحلیل نظری، به نظر می‌رسد تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۳ قانون اساسی، که در رأی ۱۳۴۶ به آن استناد شده است، نباید به گونه‌ای فهم شود که هر مؤسسه عمومی غیردولتی را از حوزه صلاحیت دیوان خارج کند، مفاهیمی چون «قوه مجریه»، «دستگاههای دولتی» یا «سایر قوا» که در نظریه تفسیری مذکور آمده، نباید به نحوی تفسیر شود که به سکوت نظارتی کامل بر نهادهای مقررگذار مستقل منجر شود، دیوان عدالت اداری، مطابق رویه‌اش در موارد دیگر نظیر شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی، که آنها نیز مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند، رسیدگی به شکایات و ابطال مقررات‌شان را پذیرفته است، این نمونه‌ها در قانون دیوان عدالت اداری، نه از باب حصری بودن، بلکه از باب تمثیل و مصداق ذکر شده‌اند، و نباید به عنوان استثنایایی محدودنگرانه تعبیر شوند.

از نظر رویه قضایی نیز، تحلیل آراء صادرشده پس از رأی ۱۳۴۶ نشان می‌دهد که دیوان عدالت اداری در عمل نیز صلاحیت خود در رسیدگی به مصوبات عام سازمان بورس را حفظ کرده است، دادخواستهای متعددی در خصوص ابطال مقررات و بخشنامه‌های سازمان بورس نزد دیوان مطرح شده‌اند و در هیچ‌یک، شعبه یا هیأت عمومی دیوان به عدم صلاحیت استناد نکرده‌اند، بلکه با ورود به ماهیت، مبادرت به صدور رأی کرده‌اند،^۱ این

^۱ مانند رای شماره ۸۲۶۸۰۸ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۰ در خصوص ابطال بند ۶ و ۴۳ ماده ۱ مصوبه دستورالعمل معاملات قرارداد اختیار معامله در بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس ایران مصوب هیأت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار/ رای شماره ۴۰۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۹ در خصوص شمول اصلاحات قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و درگاه مجوزها بر سازمان بورس به جهت آن‌ها این سازمان مصداقی از مؤسسه عمومی غیر دولتی است که خدمات عمومی ارائه می‌دهد/ رای وحدت رویه ۱۱۴۵ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵ در خصوص استقلال شخصیت حقوقی شورای عالی بورس از سازمان بورس و ابطال بند مربوطه در اساسنامه سازمان بورس

رفتار رویه‌ای نشان می‌دهد که حتی در تفکیک میان «اقدامات اجرایی» و «مقررات عام»، دیوان عدالت اداری، دست‌کم در بخش مقررات‌گذاری، همچنان خود را صالح دانسته است.

به بیان دیگر، حتی اگر رأی ۱۳۴۶ را در تفسیر مضیق بپذیریم، باید میان تصمیمات موردی و مقررات عام تفکیک قائل شد، عدم پذیرش این تفکیک، به معنای پذیرش اصل عدم پاسخ‌گویی نهادهای مقررگذار در برابر قانون و دادخواهی عمومی خواهد بود؛ وضعیتی که با حاکمیت قانون^۱، اصل دسترسی به عدالت^۲ و منطق شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهای عمومی ناسازگار است.

۳-۵- دوگانگی صلاحیتی میان تصمیمات خاص و مقررات عام سازمان بوریس

از دیگر اشکالات بنیادی رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری، بروز یک تناقض حقوقی در درون ساختار قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است، این قانون که در پی اصلاح قانون پیشین مصوب ۱۳۸۵ تدوین شد، در ماده ۱۲ صراحتاً صلاحیت هیأت عمومی دیوان را برای رسیدگی به مقررات خلاف قانون یا خارج از حدود اختیارات

^۱ حاکمیت قانون یکی از اصول بنیادین حقوق عمومی است و به این معناست که همه امور بر اساس قانون و در چارچوب آن انجام شود. این اصل مستلزم تحدید قدرت و تعیین صلاحیتها بر پایه قواعدی است که عینی، از پیش تعیین شده و الزام‌آور باشند. قانون باید عمومی، صریح، ناظر به آینده، قابل اجرا و نسبتاً پایدار باشد و توسط مرجع صالح تصویب و اعلام شود. (پرسا، داوی، ۱۴۰۲، ۱۲)

^۲ اصل دسترسی به عدالت دو جنبه دارد: یکی به‌عنوان حق، یعنی هر فرد حق دارد برای دستیابی به عدالت به قانون و مراجع قضایی دسترسی داشته باشد؛ و دیگری به‌عنوان قاعده، به این معنا که دادگستری باید مرجع اصلی و در دسترس برای دادخواهی باشد. این اصل هم در اصل ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی و هم در اسناد بین‌المللی حقوق بشر تأکید شده است. در موارد تردید، اصل بر این است که شخص حق دادخواهی دارد و مرجع رسیدگی نیز دادگستری است. (آقاجانی، ۱۴۰۱، ۴۰)

از سوی نهادهای عمومی غیردولتی پیش‌بینی کرده است،^۱ در فهرست نهادهایی که مشمول این ماده قرار می‌گیرند، مؤسسات عمومی غیردولتی نیز به روشنی ذکر شده‌اند،^۲ در نتیجه، بر اساس این ماده، دیوان عدالت اداری بدون تردید صلاحیت بررسی و ابطال مقررات عام صادره از سوی سازمان بورس را دارد.

با این حال، رأی ۱۳۴۶ در سال ۱۳۹۵، به استناد ماده ۱۰ همان قانون، سازمان بورس را از شمول نهادهای قابل رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری خارج دانست، این تفکیک، در عمل به یک دوگانگی غیرقابل توجیه در نظام دادرسی اداری منجر شد: دیوان، از یک‌سو صلاحیت بررسی مصوبات عام سازمان بورس را در هیأت عمومی برای خود محفوظ

^۱ ماده ۱۹ - حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲ - صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض صادره از شعب دیوان.

۳ - صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آراء مشابه متعدد صادر شده‌باشد.

^۲ ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

می‌داند، اما از سوی دیگر، شعب دیوان را در رسیدگی به تصمیمات و اقدامات خاص و اجرایی این سازمان فاقد صلاحیت می‌شمارد.

پرسش اینجاست که چگونه ممکن است دیوان عدالت اداری، نهادی را در برابر بخشی از ساختار خود (هیأت عمومی) پاسخگو بداند، اما در برابر بخش دیگر (شعب بدوی و تجدیدنظر)، صلاحیت رسیدگی را نفی کند؟ این تفکیک عملاً نوعی «رژیم دوگانه دادرسی» را ایجاد کرده است که نه با ساختار حقوق اداری ایران سازگار است و نه با اصول بنیادین دادرسی عادلانه و پاسخ‌گویی نهادی، بویژه آن که قانون‌گذار در قانون سال ۱۳۹۲ هیچ تمایزی میان این دو نوع صلاحیت برای نهادهای عمومی قائل نشده و در هر دو ماده (۱۰ و ۱۲)، مؤسسات عمومی غیردولتی را ذیل صلاحیت دیوان قرار داده است.

در واقع، تا پیش از اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، این تفسیر دوگانه به بخشی از رویه رسمی دیوان تبدیل شده بود، بر مبنای رأی ۱۳۴۶، هرگونه اقدام اجرایی، مانند عدم صدور مجوز یا رد صلاحیت توسط سازمان بورس، خارج از صلاحیت شعب دیوان تلقی می‌شد، ولی مصوبات و دستورالعمل‌های کلی همان نهاد، همچنان در هیأت عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گرفت، این وضعیت نه تنها ناهماهنگ و متناقض است، بلکه از منظر عملی نیز موجب ایجاد بن‌بست‌های حقوقی برای شاکیان و تضییع حق دسترسی مؤثر به عدالت شده است.

در یک نظام حقوقی کارآمد، مرز میان صلاحیتها باید شفاف، منطقی و منطبق با ساختار نهادی کشور باشد، اما تفکیکی که در رأی ۱۳۴۶ اعمال شده، هیچ پشتوانه‌ای در منطق قانون‌گذاری ندارد و صرفاً با استناد به تفسیر محدودکننده از مفهوم «نهادهای دولتی» در ماده ۱۰، صلاحیتی را که در ماده ۱۲ صریحاً برای همان نهاد پذیرفته شده، عملاً بی‌اثر کرده است، این وضعیت، نقدی جدی بر انسجام درونی قانون و وحدت در رویه دیوان عدالت اداری وارد می‌سازد و ضرورت بازنگری در رأی ۱۳۴۶ را بیش از پیش برجسته می‌سازد.

۴-۵- تغییر مبنای قانونی رأی ۱۳۴۶ در پرتو اصلاحات قانون دیوان (۱۴۰۲)

با تصویب اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، بویژه الحاق تبصره ۳ به ماده ۱۰ این قانون، می‌توان گفت که مبنای اصلی رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری به شکل قابل توجهی تضعیف، و حتی از اساس بی‌اعتبار شده است، تبصره مذکور صراحت دارد که:

«رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از وقوع تخلف و عدم رعایت قوانین و مقررات در مراحل انعقاد قرارداد توسط دستگاههای اجرایی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است، لیکن رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قرارداد فی‌مابین طرفین در صلاحیت دیوان نیست.»

اگرچه در ظاهر، این تبصره ناظر به دعاوی مربوط به قراردادهاست، اما استفاده قانون‌گذار از اصطلاح دقیق «دستگاههای اجرایی» کلید اصلی در فهم شمول آن نسبت به سازمان بورس است، مطابق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، اصطلاح «دستگاه اجرایی» شامل طیف گسترده‌ای از نهادها می‌شود، از جمله وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی، و سایر دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، به وضوح، نهادهایی نظیر سازمان بورس و اوراق بهادار که در ماده ۵ قانون بازار اوراق بهادار به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی معرفی شده‌اند، ذیل تعریف «دستگاه اجرایی» نیز قرار می‌گیرند.

در نتیجه، استناد رأی ۱۳۴۶ به این که سازمان بورس به واسطه غیردولتی بودن خارج از صلاحیت دیوان است، با صراحت این اصلاحیه قانونی ناسازگار است، زیرا نمی‌توان سازمان بورس را از جمله دستگاههای اجرایی دانست، به گونه‌ای که در تبصره ۳ ماده ۱۰ برای رسیدگی به شکایات قراردادی مشمول صلاحیت دیوان باشد، اما همان سازمان، در دیگر بندهای ماده ۱۰ و سایر دعاوی، مشمول صلاحیت دیوان تلقی نشود، این تفسیر

نه تنها دوگانه، متناقض و غیرقابل پذیرش است، بلکه اصل وحدت و انسجام در صلاحیتهای دیوان عدالت اداری را نیز نقض می‌کند.

ممکن است در مقام دفاع از رأی ۱۳۴۶، این استدلال مطرح شود که تبصره ۳ صرفاً حکمی خاص و محدود به موارد قراردادی است و قابلیت تسری به دیگر حوزه‌های اختلاف، مانند صدور مجوز، تأیید صلاحیت، و غیره را ندارد، اما این تفسیر، بسیار مضیق و محدودکننده است، زیرا در عمل، به این معناست که اگر شکایت از سازمان بورس مربوط به قرارداد خدماتی یا استخدامی باشد، در صلاحیت دیوان است، اما اگر مربوط به تصمیمات مهم و اثرگذار مالی و نظارتی آن باشد، خارج از صلاحیت دیوان تلقی می‌شود، این تمایز به نوعی «مصون‌سازی نهاد تنظیم‌گر از پاسخ‌گویی» منتهی می‌شود.

از سوی دیگر، واژه «انعقاد قرارداد» در تبصره ۳ را نمی‌توان به صورت محدود فقط به قراردادهای خصوصی تعبیر کرد، چرا که بخش مهمی از اقدامات سازمان بورس با اشخاص حقیقی و حقوقی، بویژه نهادهای مالی تحت نظارت، از طریق مجوزدهی، صدور مصوبات، تأیید صلاحیتها، و تعیین حدود اختیارات، مستقیماً منتهی به شکل‌گیری روابط حقوقی الزام‌آور می‌شود که آثار مشابه قراردادهای اجرایی را دارد، بنابراین، پذیرش تفسیر مضیق از این تبصره، در عمل موجب می‌شود بسیاری از اقدامات تعیین‌کننده سازمان بورس - مانند عدم صدور یا تمدید مجوز کارگزاری، عدم تأیید صلاحیت مدیران، جواز ثبت افزایش سرمایه، یا حتی رأی هیأت‌های انضباطی - از شمول نظارت قضایی خارج شود.

نتیجتاً، با توجه به تعریف گسترده «دستگاه اجرایی» و شمول سازمان بورس ذیل این تعریف، رأی ۱۳۴۶ در پرتو اصلاحات سال ۱۴۰۲، اساس حقوقی خود را از دست داده و در تضاد با متن صریح قانون قرار گرفته است، از منظر حقوق عمومی، قانون جدید نسبت به رأی وحدت رویه تقدم دارد، و دیوان عدالت اداری نمی‌تواند همچنان بر مبنای تفسیری محدود از قانون پیشین، حقوق دادرسی عمومی را محدود کند، به عبارت دیگر، با تصویب

تبصره ۳، زمان آن فرارسیده است که دیوان عدالت اداری در رویه خود بازنگری کند و رأی ۱۳۴۶ را یا صراحتاً نقض یا در عمل از آن عدول کند.

۶- ارزیابی وضعیت فعلی سازوکارهای شکایت از سازمان بورس

پس از صدور رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری، عملاً مسیر طرح دعوی علیه تصمیمات موردی سازمان بورس در دیوان مسدود شد، در این وضعیت، تنها راه باقی مانده برای پیگیری شکایات علیه این نهاد، استناد به بند ۷ ماده ۴ قانون بازار اوراق بهادار است، بر اساس این بند، «رسیدگی به شکایات از سازمان بورس» یکی از وظایف شورای عالی بورس معرفی شده است، با این حال، بررسی نحوه طراحی و اجرای این سازوکار در عمل، نشان می‌دهد که مسیر شکایت از سازمان بورس، حتی پس از رأی ۱۳۴۶، نه تنها کارآمد نیست، بلکه با مشکلات و چالشهای ساختاری جدی مواجه است.

۱-۶- پیشینه مقررات مربوط به شکایت از سازمان بورس

شورای عالی بورس تاکنون در چهار مرحله اقدام به تصویب ضوابطی برای رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس کرده است، این ضوابط عبارت‌اند از:

- مصوبه سال ۱۳۸۸ تحت عنوان «ضوابط نحوه تعامل ارکان بازار سرمایه و اشخاص تحت نظارت»

- اصلاحیه سال ۱۳۸۹

- نسخه تجدیدنظرشده در سال ۱۳۹۹

- و در نهایت مصوبه جدید شورای عالی بورس در اردیبهشت ۱۴۰۳ با عنوان «ضوابط رسیدگی به شکایات از سازمان بورس»

در هر چهار مرحله، سازوکارها به گونه‌ای طراحی شده‌اند که ماهیت رسیدگی را درون‌سازمانی و فاقد بی‌طرفی مؤثر کرده‌اند، بویژه در نسخه‌های قبلی، دبیرخانه ثبت شکایات در خود سازمان بورس مستقر بوده و فرآیند رسیدگی نیز مستقیماً در اختیار

سازمان یا زیرمجموعه‌های آن قرار داشته است، این وضعیت به وضوح با اصول دادرسی عادلانه، بویژه اصل منع تعارض منافع^۱ و اصل بی طرفی مرجع رسیدگی^۲، مغایرت دارد.

۲-۶- ضوابط ۱۴۰۳ و تداوم نارساییها

مصوبه سال ۱۴۰۳ شورای عالی بورس، گرچه با هدف اصلاح فرآیندهای پیشین ارائه شده، اما همچنان بسیاری از چالشهای بنیادین را حفظ کرده است، بر اساس این ضوابط:

- ثبت شکایت از طریق یک سامانه الکترونیکی پیش بینی شده که دبیرخانه آن در سازمان بورس مستقر است.

- مرجع رسیدگی به شکایات، نهادی با عنوان هیأت رسیدگی به شکایات از سازمان بورس است.

- این هیأت می‌تواند بدون حضور شاکی رأی صادر کند و در برخی موارد به جای شورای عالی بورس تصمیم‌گیری نهایی انجام دهد.

در این مدل، نه تنها دبیرخانه شکایات همچنان زیر نظر مشتکی عنه باقی مانده است، بلکه امکان تأثیرگذاری سازمان بورس بر فرآیند رسیدگی نیز تقویت شده است، این

^۱ منظور از تعارض منافع، مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه ای شخص، تحت تأثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. معمولاً در این شرایط -به صورت خواسته یا ناخواسته- موقعیتی پدید می‌آید که افراد میان دو انتخاب منفعت عمومی و منفعت شخصی قرار می‌گیرند. (محقق داماد، درویش زاده ۱۴۰۰، ۱۳۰)

^۲ اصل بی طرفی دادرس یعنی قاضی نباید به سود یا زیان هیچ‌یک از طرفین دعوا مداخله کند و تنها بر اساس دلایل ارائه شده از سوی آنان رأی دهد. این اصل بر ممنوعیت تحصیل دلیل توسط دادرس و محدود بودن دادرسی به خواسته‌های طرفین استوار است، هرچند در قوانین جدید تا حدودی تعدیل شده است.

(کاتوزیان، ۱۳۷۵، ۳۵۵)

طراحی، عملاً مکانیزم شکایت را از یک نظام نظارتی مستقل به یک چرخه درون سازمانی تبدیل می‌کند که فاقد شفافیت، بی‌طرفی، و ضمانت اجرای مؤثر است.

۳-۶- نبود ضمانت اجرایی، اطاله دادرسی و عدم دسترسی مؤثر به عدالت

یکی از اشکالات اصلی در این سازوکار، نبود مواعد قطعی برای رسیدگی و فقدان الزام نهاد رسیدگی‌کننده به صدور رأی در بازه زمانی معین است، نتیجه این وضعیت، اطاله دادرسی اداری است، که می‌تواند روند فعالیت حرفه‌ای نهادهای مالی، بنگاههای بورسی، یا فعالان بازار سرمایه را به شکل مستقیم مختل کند.

از سوی دیگر، حتی اگر هیأت رسیدگی یا شورای عالی بورس رأی صادر کنند، هیچ ضمانت اجرایی مستقلی برای الزام سازمان بورس به اجرای آن رأی در این نظام وجود ندارد، همچنین، اگر شورای عالی بورس از ورود یا رسیدگی به شکایت خودداری کند، یا در پاسخ به شکایت سکوت اختیار کند، شاکی در عمل از حق دسترسی مؤثر به دادرسی قضایی محروم خواهد شد.

۴-۶- تضييع عدالت اداری در پوشش مقررات

مکانیزم طراحی شده، بویژه در قالب ضوابط ۱۴۰۳، نوعی حلقه بسته شکایت و رسیدگی را ایجاد کرده است، سازمان بورس به عنوان مشتکی‌عنه، هم دبیرخانه ثبت شکایت را در اختیار دارد، هم در فرآیند تنظیم شکایت نقش ایفا می‌کند، و هم از طریق نمایندگان خود در هیأت رسیدگی، در صدور رأی مداخله دارد، این وضعیت، مصداق بارز نقض اصل تفکیک رسیدگی از اجرا و همچنین نقض اصل ممنوعیت داوری در دعوی شخص با خودش است، به بیان روشن‌تر، نهاد تنظیم‌گر در بازار سرمایه، به جای پاسخ‌گویی در برابر نهاد ثالث مستقل، خود داور شکایات علیه خودش شده است.

۵-۶- وضعیت بن بست دادرسی و خلأ نظارتی

ترکیب اثرات رأی وحدت رویه ۱۳۴۶، با ناکارآمدی و عدم شفافیت در ضوابط شورای عالی بورس، منجر به نوعی انسداد نهادی در فرایند دادرسی اداری شده است، از یک سو، دیوان عدالت اداری به استناد رأی وحدت رویه، خود را در برابر بسیاری از دعاوی علیه سازمان بورس غیر صالح می‌داند؛ از سوی دیگر، شورا یا هیأت رسیدگی نیز سازوکار کارآمدی برای جبران یا جلب اعتماد عمومی ارائه نمی‌دهند، در نهایت، شاکیان با وضعیت بی‌سابقه‌ای روبه‌رو هستند: نمی‌توانند به دیوان عدالت مراجعه کنند، دسترسی مؤثری به شورای عالی بورس ندارند، و از مسیر قضایی عمومی نیز احتمال صدور قرار عدم استماع یا عدم صلاحیت بالاست. زیرا محاکم عمومی دادگستری به استناد بند ۷ ماده ۴ قانون بازار اوراق بهادار ۱۳۸۴ صلاحیت خود را انکار و قرار عدم استماع صادر خواهند کرد.

۷- شناسایی راه‌کارهای تقنینی:

نقدهای مطرح شده در بخشهای پیشین مقاله، آشکار ساخت که رأی وحدت رویه ۱۳۴۶ و سازوکارهای فعلی شکایت از سازمان بورس، نه تنها ناکارآمدند بلکه موجب انسداد حقوقی در برابر دادرسی مؤثر شده‌اند، از این رو، بازسازی نظام حقوقی مربوط به صلاحیت نظارتی بر سازمان بورس، نیازمند مجموعه‌ای از اصلاحات در سطوح مختلف است؛ از تفسیر رویه‌ای تا تغییر تقنینی و بازطراحی ساختار رسیدگی، در ادامه، پنج پیشنهاد اصلی ارائه می‌شود.

۱-۷- بازنگری یا اصلاح رأی وحدت رویه ۱۳۴۶ از طریق ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری

رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶، اگرچه در زمان صدور خود مبتنی بر برداشت خاصی از نظریه تفسیری شورای نگهبان و ساختار نهادی سازمان بورس بود، اما اکنون با تحول

مفهومی در نهادهای عمومی غیردولتی و تصویب اصلاحات صریح در قانون دیوان عدالت اداری، مبنای حقوقی و قانونی خود را از دست داده است، مطابق ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، امکان بازنگری در آراء وحدت رویه وجود دارد، مشروط بر آن که رأی مزبور خلاف قانون یا موازین شرعی باشد یا با قوانین جدید در تعارض قرار گیرد.

با توجه به این که رأی ۱۳۴۶:

- با مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در تعارض است؛
- با تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۰ در اصلاحات سال ۱۴۰۲ ناسازگار است؛
- و همچنین موجب ایجاد تناقض در صلاحیتهای دیوان شده است؛

بروشنی در زمره آراء قابل تجدیدنظر است، لذا، بازگشایی این رأی از طریق سازوکار ماده ۹۱ باید در دستور کار دیوان قرار گیرد، این اقدام می‌تواند با پیشنهاد ریاست دیوان، دادستان کل کشور یا رئیس قوه قضائیه آغاز شود و با رأی هیأت عمومی به لغو یا اصلاح رأی ۱۳۴۶ منتهی گردد، این راه حل حقوقی، کم‌هزینه‌ترین و سریع‌ترین روش برای خروج از بن‌بست کنونی است.

۲-۷- اصلاح تقنینی قانون دیوان عدالت اداری و ذکر صریح سازمان بورس در صلاحیت آن

برای رفع هرگونه ابهام تفسیری یا تأویل مضیق از قوانین موجود، بهترین روش، الحاق صریح نام سازمان بورس و اوراق بهادار به فهرست نهادهای مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری در قانون است، این اقدام از دو جهت ضروری است:

نخست، این که در حال حاضر، سازمان بورس به صورت تلویحی و از طریق تعریف عام مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول صلاحیت دیوان دانسته می‌شود، اما این استنباط در رأی ۱۳۴۶ رد شده است، بنابراین، تصریح قانونی به شمول سازمان بورس، می‌تواند هرگونه اختلاف نظر قضایی و تفسیری را پایان دهد.

دوم، این که این اقدام در گذشته برای نهادهای دیگر نیز اتفاق افتاده است؛ برای مثال، شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی نیز به صورت صریح در متن قانون دیوان ذکر شده اند، همچنین، در قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی نیز، شمول قانون نسبت به نهادهایی مانند شرکت جهاد نصر به صورت تصریحی اعمال شده است، پس هیچ مانعی برای الحاق صریح سازمان بورس وجود ندارد.

این الحاق می تواند از طریق:

- اصلاح ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری و افزودن تبصره ای که نهادهای کلیدی مانند سازمان بورس را به عنوان مصادیق مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر کند؛ یا
- از طریق تدوین قانون خاص درباره صلاحیت دیوان در حوزه نهادهای تنظیم گر مالی صورت پذیرد.

۳-۷- اصلاح سازوکار رسیدگی به شکایات از سازمان بورس در شورای عالی بورس
حتی اگر دیوان عدالت اداری در برخی حوزه ها صالح به رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس نباشد، نباید رسیدگی درون سازمانی تنها مسیر دادرسی باقی مانده باشد، زیرا یکی از اصول بنیادین دادرسی عادلانه، بی طرفی مرجع رسیدگی است، در حال حاضر، بر اساس ضوابط مصوب سال ۱۴۰۳ شورای عالی بورس، شکایات علیه سازمان بورس از طریق سامانه ای ثبت می شود که دبیرخانه آن مستقیماً در ساختار سازمان بورس مستقر است و فرایند رسیدگی نیز توسط هیأتی تحت نظر شورای عالی بورس انجام می پذیرد. این ساختار چند اشکال اساسی دارد:

- شکایات از سازمان، به سازمان ارسال می شود (تعارض منافع نهادینه شده)
 - فرآیند رسیدگی فاقد بی طرفی و شفافیت است
 - مهلت و الزام مشخصی برای صدور رأی وجود ندارد
 - ضمانت اجرای رأی نامشخص یا ضعیف است
- برای بهبود این وضعیت، پیشنهاد می شود:

- دبیرخانه ثبت شکایات به نهادی ثالث و مستقل (مثلاً مرکز داوری یا دفتر نظارت قوه قضائیه بر بازار سرمایه) منتقل شود
- هیأت رسیدگی به شکایات، از اعضای مستقل حقوق دان، وکلای دادگستری و قضات بازنشسته تشکیل شود
- مقرراتی وضع شود که شاکی حق حضور، ارائه مدارک، و دفاع شفاهی داشته باشد
- رسیدگی به شکایات در مهلت معین انجام شود و رأی الزام آور باشد

۴-۷- تأسیس نهاد شبه قضایی مستقل ویژه بازار سرمایه

با توجه به ساختار فنی، پیچیدگی حقوقی و تخصصی بودن دعاوی حوزه بازار سرمایه، یکی از راهکارهای مؤثر میان مدت، ایجاد یک مرجع شبه قضایی تخصصی^۱، مستقل از سازمان بورس و شورای عالی آن است، تجربه کشورهای توسعه یافته، مانند Financial Services Tribunal در بریتانیا یا Administrative Tribunals در حوزه رگولاتوری کانادا و استرالیا، نشان می دهد که مرجع تخصصی و مستقل می تواند نقش مؤثری در پاسخ گویی نهادهای تنظیم گر ایفا کند.

ویژگیهای این نهاد پیشنهادی عبارت اند از:

- ترکیب حقوق دانان، قضات سابق، اقتصاددانان و متخصصان بازار سرمایه
- صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه تصمیمات، اقدامات، و مقررات نهاد تنظیم گر
- استقلال اداری و مالی از سازمان بورس و شوراهای وابسته به آن

^۱ در نظام حقوقی ایران، مراجع شبه قضایی به هیأتها و مراجعی گفته می شود که بدون آن که دادگاه قضایی باشند، وظیفه رسیدگی به اختلافات، به ویژه میان شهروندان و دولت را بر عهده دارند. این مراجع معمولاً در قالب کمیسیونها یا هیأتهایی در نهادهای اجرایی شکل می گیرند و هدف آنها حل و فصل تخصصی اختلافات است. (مشهدی، ۱۳۹۷، ۳۸۵)

- امکان صدور رأی الزام‌آور با ضمانت اجرا و قابلیت فرجام‌خواهی در دیوان عدالت یا دیوان عالی کشور
ایجاد چنین نهادی، نه‌تنها خلأ نظارتی را پر می‌کند، بلکه اعتبار بازار سرمایه را در سطح بین‌المللی افزایش خواهد داد و باعث جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی خواهد شد.
- ۶/۵، ارتقای دانش تخصصی و وحدت رویه در میان قضات و مقامات رسیدگی‌کننده یکی از چالش‌های مهم در نظام فعلی دادرسی بازار سرمایه، وجود رویه‌های متناقض در دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی است، برخی از شعب دیوان، به استناد رأی ۱۳۴۶، شکایات را رد می‌کنند، در حالی که دیگر شعب همان دیوان، وارد ماهیت می‌شوند، این بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری قضایی، موجب ناامنی حقوقی برای فعالان بازار و تضعیف اقتدار دستگاه قضایی می‌شود.
برای حل این معضل، پیشنهاد می‌شود:
- دیوان عدالت اداری اقدام به صدور بخشنامه‌های وحدت رویه داخلی کند
- کارگاه‌های آموزشی مشترک میان قضات دیوان و قضات دادگستری درباره ساختار بازار سرمایه برگزار شود
- سامانه‌ای برای ثبت و انتشار رویه‌های موجود در آرای مربوط به سازمان بورس طراحی شود
- ایجاد «دفتر حقوقی تخصصی بازار سرمایه» در دیوان عدالت برای پشتیبانی علمی از آراء صادره

نتیجه گیری

بررسی رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ دیوان عدالت اداری با تمرکز بر صلاحیت این دیوان در رسیدگی به دعاوی و شکایات علیه سازمان بورس و اوراق بهادار، نمایان گر یکی از چالشهای ساختاری مهم در نظام دادرسی اداری ایران است، تحلیل ساختار حقوقی سازمان بورس نشان داد که این نهاد، اگرچه در ظاهر یک مؤسسه عمومی غیردولتی معرفی شده، اما در عمل از استقلال کامل برخوردار نیست و وابستگی نهادی و سازمانی آن به قوه مجریه، آن را در رده دستگاہهای اجرایی و مأمور به خدمات عمومی قرار می دهد، از این رو، استدلال مبنای رأی ۱۳۴۶ مبنی بر خروج این نهاد از صلاحیت دیوان عدالت اداری، با موازین حقوق عمومی و ساختار واقعی سازمان بورس همسویی ندارد.

مطالعه تطبیقی و تحلیل رویه‌ای نیز آشکار ساخت که پس از صدور این رأی، شکایات متعددی نسبت به مقررات عام و مصوبات سازمان بورس در هیأت عمومی دیوان مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند، که نشان از پذیرش صلاحیت دیوان در ابطال مقررات این نهاد دارد، اما این پذیرش محدود، در کنار محرومیت شهروندان از طرح شکایت نسبت به اقدامات اجرایی یا تصمیمات خاص سازمان، منجر به شکل گیری نوعی دوگانگی دادرسی شده است؛ وضعیتی که هم با نص صریح قانون دیوان عدالت اداری و هم با اصول دادرسی عادلانه، بویژه اصل دسترسی مؤثر به عدالت، در تعارض است.

از دیگر یافته‌های مهم مقاله، آشکارسازی ناکارآمدی جدی در سازوکارهای درون سازمانی شکایت از سازمان بورس در چارچوب مصوبات شورای عالی بورس بود، تحلیل ساختار این مکانیزمها، بویژه مصوبه سال ۱۴۰۳، نشان داد که فرآیند شکایت عملاً فاقد بی طرفی، شفافیت، ضمانت اجرا و فرصتهای مؤثر دفاعی برای شاکیان است، ترکیب اثرات رأی ۱۳۴۶ و ضعف این سازوکارها، نهایتاً به انسداد نهادینه دسترسی فعالان بازار سرمایه به دادرسی اداری مستقل منجر شده است.

- بر این اساس، مقاله مجموعه‌ای از پیشنهادهای اصلاحی در سطوح تقنینی، رویه‌ای و نهادی ارائه داد، این پیشنهادهای شامل:
۱. بازنگری یا نقض رأی وحدت رویه ۱۳۴۶ از طریق سازوکار ماده ۹۱ قانون دیوان عدالت اداری؛
 ۲. اصلاح قانون دیوان عدالت و تصریح صریح به شمول سازمان بورس در صلاحیت آن؛
 ۳. بازطراحی مکانیزم رسیدگی به شکایات در شورای عالی بورس مبتنی بر بی طرفی و پاسخ‌گویی؛
 ۴. تأسیس مرجع شبه قضایی مستقل ویژه دعاوی تنظیم‌گری مالی؛
 ۵. ارتقای سطح دانش تخصصی قضات و ایجاد وحدت رویه در دعاوی بورسی.
- در نهایت، یافته‌ها حاکی از آن است که ساختار فعلی نظارت قضایی بر عملکرد نهادهای تنظیم‌گر در ایران، بویژه سازمان بورس، نیازمند بازنگری عمیق و ساختاری است، بدون چنین اصلاحاتی، اعتماد عمومی به عدالت اداری در حوزه بازار سرمایه تضعیف شده و پیامدهای آن، فراتر از نهاد بورس، کل نظام تنظیم‌گری مالی کشور را متأثر خواهد کرد، از این‌رو، مقاله ضمن نقد جدی رأی وحدت رویه ۱۳۴۶، بر ضرورت اتخاذ روی‌کردی هماهنگ و چندسطحی برای اصلاح این وضعیت تأکید می‌ورزد.

فهرست منابع

الف) قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵
۳. قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴
۴. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲
۵. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲
۶. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید مصوب ۱۳۸۸
۷. قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳
۸. قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵
۹. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶
۱۰. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

ب) آراء و نظرها

۱۱. دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۰۵۴۶ - مورخ ۱۴/۴/۱۳۹۰ - صادر شده از شعبه ۲۲ دیوان عدالت اداری
۱۲. دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۱۵۰۱ - مورخ ۳۱/۵/۱۳۹۱ - صادر شده از شعبه ۱۴ دیوان عدالت اداری
۱۳. دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۰۰۰۹۳۸ - مورخ ۲۶/۴/۱۳۹۲ - صادر شده از شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری
۱۴. دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۴۵۸ - مورخ ۲۱/۴/۱۳۹۳ - صادر شده از شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری
۱۵. رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۵
۱۶. نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ج) کتب و مقالات

۱۷. اسکینی، ربیعا (1389)، حقوق تجارت (کلیات، معاملات تجاری، تجار و سازمان‌دهی فعالیت تجاری) (چاپ سیزدهم)، تهران: سمت
۱۸. آقاجانی، ماندانا (۱۴۰۱)، پیوند آیین دادرسی به حقوق اساسی، دو فصلنامه نقد و تحلیل آراء قضایی، ۱(۲)، ۲۱-۳۹، doi: 10.22034/analysis.2023.701500
۱۹. پرسا، محمد؛ داودی، حدیثه (۱۴۰۲)، رسیدگی شکلی دیوان عدالت اداری بر آراء کمیسیونهای شبه قضایی، فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۶(۱۸)، ۳۷-۱۰، doi: 10.22034/law.2023.2000653.1237
۲۰. رهبر، نوید (1396)، حفظ استقلال نظام بورس و اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۸، شماره ۱
۲۱. عباسی، بیژن (۱۳۸۹)، حقوق اداری (چاپ دوم)، تهران: دادگستر
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۵)، مقدمه علم حقوق (مطالعه در نظام حقوقی ایران) (چاپ بیست و یکم)، تهران
۲۳. محقق داماد، سیدمصطفی؛ درویش زاده، محمد (۱۴۰۰)، حقوق را جدی بگیریم (جای خالی قانون «مدیریت تعارض منافع» در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم)، فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۰)، ۱۳۰-۱۵۸، doi: 10.22034/law.2021.532467.1085
۲۴. مشهدی، علی (1397)، فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری (چاپ اول)، تهران: سهامی انتشار