

## نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران

یونس فتحی\*

جعفر شفیعی سردشت\*\*

مریم وهیبی فخر\*\*\*

### چکیده

گسترش حوزه‌های فعالیت دولت و در نتیجه افزایش تماس اداره و شهروند در چندین دهه اخیر زمینه ایجاد، توسعه و تحول مراجعی با عنوان دیوان‌های اداری را فراهم ساخت که کارویژه آنها رسیدگی به اعتراض شهروندان به عملکرد اداره و حل و فصل اختلافات میان آنان بود. در این تحقیق با روش تحلیلی - توصیفی مهم‌ترین آسیب‌های این دیوان‌ها نظیر فقدان قانون عام اداری و مبانی نظری روشن و به تبع آن تشتت در نظام کنترلی این مراجع، نداشتن آیین دادرسی اختصاصی، بی‌توجهی به اصول حقوق اداری و عدم استقلال و بی‌طرفی را مورد بررسی قرار می‌دهیم و نشان می‌دهیم نقایص پیش‌گفته به عملکرد نامطلوب این دیوان‌ها دامن زده و در عمل آنها را با مشکلات فراوانی روبه‌رو ساخته است. پس از شناسایی آسیب‌ها، مهم‌ترین معیارها و اصول ضروری ایجاد یک نظام مطلوب دادرسی اداری را معرفی کرده و به این نتیجه می‌رسیم که دیوان‌های همسان ادغام شده و در قانون عام مربوط صرف‌نظر از ویژگی‌های اختصاصی هریک از دیوان‌های پیش‌گفته، اصول و قواعد عام حاکم بر آنها تبیین شود و آن‌گاه قواعد اختصاصی دادرسی در هریک تدوین و به مرحله اجرا گذارده شود.

### کلیدواژه‌ها:

اصول حقوق اداری، دادرسی منصفانه، دعاوی اداری، دیوان‌های اداری، نظارت قضایی.

\* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران (نویسنده مسئول مقاله)

fathi3320@gmail.com

\*\* استادیار گروه حقوق، دانشکده اقتصاد و حقوق، دانشگاه فردوسی، مشهد، ایران

\*\*\* دانشجوی کارشناسی ارشد گروه حقوق، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

## مقدمه

هم‌زمان با افزایش دخالت‌های دولت و گسترش حوزه فعالیت‌های دولت در ساحت‌های مختلف جامعه، اهمیت وجود مراجعی برای رسیدگی به اختلافات بین دولت و افراد - در کنار دادگاه‌های عمومی - بیشتر نمایان شد. در ابتدا این‌گونه دعاوی در دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شد، لیکن ویژگی‌های خاص این اختلافات یعنی تخصصی بودن آنها، ضرورت حل و فصل سریع، ارزان، بدون تشریفات و دخیل بودن بحث منفعت عمومی باعث شد این نوع دعاوی از صلاحیت دادگاه‌های عمومی خارج شود و در صلاحیت مراجعی خاص با عنوان دیوان‌های اداری قرار گیرد (خسروی، ۱۳۹۲: ۸۲).

در نظام حقوقی ایران، ابهامات فراوانی در ارتباط با این دیوان‌ها وجود دارد؛ زیرا، تأسیس آنها پشتوانه نظری قوی ندارد، ماهیت متنوع اختلافات میان مردم و دولت، مقتضیات اداره امور عمومی و ضروریات اجتماعی، به مرور قانونگذار را به سمت تأسیس انواع مختلفی از دیوان‌های اداری مستقل سوق داده که از یک‌سو، به تورم و پراکندگی قانون گذاری دامن زده و از طرفی نظام مطلوب دادرسی اداری در این دیوان‌ها را دچار آسیب ساخته و تضمین حقوق شهروندان در مقابل اداره را تضعیف نموده است. فقدان میانی نظری، نبود سیستم دادرسی روشن، تنوع در ماهیت شبه‌حقوقی یا شبه‌کیفری این دیوان‌ها و اختلاف نظر حقوق دانان در ارائه تعریفی جامع و مانع به تشمت در نظام قانونگذاری دامن زده تا آن‌جا که از آنها با عناوین متعددی از جمله «مراجع اداری»، «دادگاه انتظامی»، «هیئت» «کمیسیون»، «شورا»، «محکمه» و... یاد می‌شود.

استفاده از اصطلاح «دیوان‌های اداری»<sup>۱</sup> به عنوان سازمان‌هایی که متولی دادرسی اداری اختصاصی هستند به این دلیل است که اولاً، لفظ دیوان، عام‌تر از دادگاه بوده و تمامی نهادهای دادرسی را شامل می‌شود، ثانیاً، این واژه متمایز از دادگاه‌های عمومی بوده و مانع اشتباه مفهومی می‌شود و ثالثاً، به کار بردن یک عنوان مشخص به ایجاد انسجام در نظام دادرسی اداری کمک می‌کند. در این مقاله برآنیم با روش توصیفی - تحلیلی به این پرسش پاسخ دهیم که لوازم تبدیل به یک نظام دادرسی مطلوب در دیوان‌های اداری که با هدف احقاق حقوق شهروندان و ارائه خدمات مطلوب و کنترل اداره شکل گرفته‌اند، چیست؟ به این منظور، ابتدا باید ماهیت و مفهوم این دیوان‌ها تبیین شده، آن‌گاه آسیب‌های حقوقی آنها مورد شناسایی قرار گیرد و در پایان اصول و معیارهای دادرسی مطلوب استخراج خواهد شد.

## ۱. ماهیت دیوان‌های اداری و تأثیر آن در آیین دادرسی

با امعان نظر در ماهیت دیوان‌های اداری مشخص می‌شود که اعمال آنها هم واجد وصف قضایی و هم برخی اوصاف عمل اداری است؛ نه عمل قضایی صرف محسوب می‌شود و نه عمل اداری صرف، بلکه نوعی عمل با ماهیت شبه‌قضایی<sup>۱</sup> است (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۶). از یک‌سو، برخی از ویژگی‌های دادگاه‌ها را با خود به همراه دارند و از سوی دیگر در برخی از جنبه‌ها متفاوت از دادگاه‌ها هستند. از این لحاظ که کار ترفعی انجام می‌دهند و به اختلافات یا تخلفات رسیدگی کرده و رأی صادر می‌کنند، کاملاً شبیه دادگاه‌های عمومی عمل می‌کنند، اما به لحاظ اینکه درون دستگاه‌های اجرایی و مجامع صنفی بوده، همه اعضای آنها قاضی و حقوق دان نبوده، بلکه در اکثر موارد از کارکنان دستگاه‌های متبوع هستند. به لحاظ مالی و ساختاری وابسته به سازمان متبوع خود هستند و در غالب موارد، رسیدگی در این مراجع به دنبال اعتراض به تصمیم مقام اداری شروع می‌شود، متفاوت از دادگاه‌های عمومی هستند. سؤالی که مطرح می‌شود این است که اساساً عملکرد این مراجع اداری محسوب می‌شود یا قضایی. پاسخ به این سؤال بسیار تعیین کننده است، چراکه اصول حاکم بر اعمال اداری و قضایی متفاوت است. در پاسخ، برخی آنها را دادگاه می‌دانند و به کار بردن واژه‌ای به جز «دادگاه» را درست نمی‌دانند. به باور ایشان دیوان‌های اداری، دادگاه‌های اختصاصی هستند که به موجب قانون خاص در خارج از سازمان قضایی و در رابطه با وظایف اداری تشکیل می‌شوند و وظیفه آنها رسیدگی به اختلافاتی است که در اجرای قانون پیش می‌آید (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۲۵). بر این اساس، دیوان‌ها اولاً دادگاه هستند؛ زیرا، واژه دادگاه بارها در متون مختلف قانونی استعمال شده است؛ ثانیاً فقط به موجب قانون خاص تأسیس می‌شوند؛ ثالثاً ترفعی هستند، یعنی به دعاوی رسیدگی می‌کنند. لذا، عنوان «دادگاه» برای مراجعی که رسیدگی ترفعی انجام می‌دهند، مناسب‌تر است؛ رابعاً، عناوینی هم‌چون هیئت، شورا، کمیسیون و... با مراجع غیر ترفعی دیگر که در دستگاه‌های دولتی وجود دارند، اشتراک لفظی داشته و موجب اشتباه در نوع عملکرد آنها می‌گردد؛ خامساً، عناوینی از جمله «دادگاه انتظامی» یا «مراجع انتظامی» صرفاً بخشی از این دیوان‌ها را پوشش می‌دهند و شامل تمام انواع دیوان‌های مورد نظر نمی‌باشند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۳۸). در مقایسه، عده ای دیگر از حقوق دانان، استعمال لفظ «دادگاه» را برای آنها مناسب ندانسته و معتقدند: اولاً، لفظ «دادگاه» برای مراجع قوه قضاییه استعمال می‌شود، درحالی‌که اکثریت قریب به اتفاق این دیوان‌ها درون قوه مجریه هستند، ثانیاً، به کار بردن لفظ «دادگاه» وجود خصوصاتی هم‌چون مصونیت قضایی و استقلال کامل از قوه

1. Quasi Judicial

مجریه را به ذهن متبادر می‌کند، درحالی‌که در این نهادها استقلال وجود ندارد و یا بسیار ناقص است، ثالثاً، در برخی موارد از دیوان‌های اداری با لفظ «دادگاه» یاد شده است که باید نحوه عملکرد و نوع رسیدگی آنها را جهت تمایز از دادگاه‌های عمومی در تعریف آنها به کار ببریم (رستمی، آقایی‌طوق و لطفی، ۱۳۸۸: ۴۴). با این حال در کشورهای انگلوساکسون و حتی در کشورهای رومی - ژرمنی، از اصطلاح «دیوان‌های اداری» در مقابل «دادگاه»<sup>۱</sup> استفاده می‌شود (Report on Speedy Trial Tribunal in Administrative of Justice, ۲۰۱۳). با توجه به موارد ذکر شده به طور مختصر می‌توان گفت «دیوان‌های اداری نهادهای ترافعی هستند که به موجب قوانین و مقررات در خارج از سلسله مراتب دادگاه‌ها و با ماهیت کار شبه قضاوی درون دستگاه‌های اجرایی و مجامع صنفی به دعاوی با ماهیت خاص اداری به صورت اختصاصی رسیدگی و تصمیم‌گیری می‌کنند».

از جمله دلایل توجیهی برای طراحی هر یک از مدل‌های دادرسی، نوع نگرش به اعمال مراجع اداری و اصل تفکیک‌قوا است. در نظام حقوقی انگلیس، اعمال دیوان‌های اداری، قضایی محسوب می‌شد و آنها را جزء وظایف قوه قضاییه می‌دانستند، بنابراین واگذاری این وظایف به سازمان‌های اداری خارج از دادگاه‌های دادگستری مداخله در حیطه اختیارات قوه قضاییه قلمداد می‌شد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۰۲). حقوق دانان انگلیسی تأسیس مراجعی خارج از قوه قضاییه را برای رسیدگی به اختلافات اداره و مردم را مخالف با اصل برابری در مقابل قانون و خلاف اصل تفکیک قوا می‌پنداشتند و معتقد بودند باید قوه‌ای برای رفع اختلافات وجود داشته باشد و وحدت دادگاه را سدّی در برابر تبعیض می‌دانستند. به همین دلیل نظام یگانگی در این کشور شکل گرفت. با این حال، دیدگاه مزبور پس از پایان جنگ جهانی و با ظهور دولت رفاه و افزایش نقش دولت در عرصه‌های مختلف، تغییر پیدا کرد و ضرورت وجود مراجعی جهت حل اختلافات دولت و مردم بیش از پیش ملموس شد. از این رو نخستین بار در نظام حقوقی انگلستان، مراجع غیرقضایی تأسیس شد که به اختلافات رسیدگی نموده و حکم لازم الاجرا صادر می‌نمودند و عمل شبه قضایی انجام می‌دادند، به آنها عنوان دیوان داده شد تا از دادگاه‌ها متمایز شوند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۰). توسعه دیوان‌های اداری به‌ویژه بعد از «گزارش فرانکس»<sup>۲</sup> شروع شد و از سال ۱۹۹۲ به بعد بسط یافت. طبق گزارش فرانکس در سال ۱۹۵۷ تعداد ۲۰۰۰ دادگاه (دیوان) اداری در انگلیس وجود داشت که سالی ۱۹۰ هزار رأی صادر می‌کردند (هداوند، ۱۳۸۹: ۶۱۰). با توجه به پراکندگی دیوان‌ها، کمیته‌های دونگمور<sup>۳</sup> و لیگات<sup>۴</sup> با هدف بررسی اقدامات لازم برای بهبود رسیدگی‌ها در این

1. Ordinary Court
2. Franks Report
3. Donoghmore Report
4. Liggat Committee

دیوان‌های اداری تشکیل شد و سرانجام در سال ۲۰۰۷ به موجب «قانون دیوان‌ها، دادگاه‌ها و اجرا»<sup>۱</sup> شکل منسجمی به این مراجع داده شد. بر این اساس، همه دیوان‌ها به سطح یک و دو تقسیم شدند. در سطح یک به همه شکایات رسیدگی می‌شود و در سطح دو، اعتراض به آراء دیوان‌های سطح یک انجام می‌شود (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۸۹: ۱۹۴-۱۸۸). طرفین دعوا در دیوان‌ها منحصر به دولت نیستند، به‌گونه‌ای که برخی از آنها مانند هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما اختلافات بین مردم را حل و فصل می‌کنند (هداوند، ۱۳۸۹: ۶۱۲). مراجعی از این قبیل تحت عنوان دیوان‌های اداری شناخته می‌شوند و همواره بر دادگاه بودن و استقلال آنها تأکید می‌شود و با قوه مجریه رابطه سلسله مراتبی ندارند. البته وزیر در قبال عملکرد آنها در برابر پارلمان مسئول است (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۸۹: ۱۵۷).

درمقایسه، حقوق دانان فرانسوی معتقد بودند که اختلافات اداری و حل‌وفصل آنها جزء وظایف دستگاه‌های اجرایی است، بنابراین دخالت دادگاه‌ها در رسیدگی به این امور را دخالت در کار قوه مجریه و ناقض اصل تفکیک قوا می‌دانستند (لالومی‌یر و دپی‌یر، ۱۳۷۶: ۳۶۷). به همین علت از همان ابتدا دادگاه‌های اداری جداگانه شکل گرفت و فرانسه به مهد دادگاه‌های اداری تبدیل شد. پیدایش دادگاه‌های اداری در این کشور ریشه در برداشت انقلابیون از اصل تفکیک قوا و حوادث تاریخی و سیاسی این کشور داشت که متعاقباً باعث شکل‌گیری نظام دوگانگی رسیدگی شد. انقلابیون فرانسه معتقد بودند نظریه تفکیک قوای منتسکیو به دنبال آن است که هیچ‌یک از قوا در کار قوه دیگر دخالت نکنند و از این رو نباید به قضات قوه قضاییه اجازه داد که در مورد اعمال قوه مجریه تصمیم‌گیری کنند و این کار دخالت در امور قوه مجریه محسوب می‌شود. از همین رو، نهادها و سازمان‌های اداری، اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی را از طریق مراجع پیش‌گفته در حوزه‌های مختلف کار، مالیات، شهرسازی و غیره حل و فصل می‌کردند. شورای دولتی و دادگاه‌های اداری از سیستم قضایی جدا بوده و تابع قواعد مجزا هستند. دادگاه‌های اداری با صلاحیت عام در دو سطح بدوی و تجدیدنظر تأسیس شده و در کنار این‌ها، دادگاه‌های اختصاصی اداری نیز با صلاحیت خاص فعالیت می‌کنند. حوزه فعالیت این دادگاه‌های اختصاصی اداری مسائل خاصی همچون تأمین اجتماعی، مالیات، حسابرسی و... است (هداوند و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۰ و ۷۲۷). این نوع از دادگاه‌ها نیز جزء دادگاه‌های اداری بوده و تعداد آنها نزدیک ۵۰ عدد می‌باشد (خسروی و رستمی، ۱۳۹۲: ۱۰۸). دادگاه‌های اداری در فرانسه صلاحیت رسیدگی به تمامی تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی را داشته و واجد صلاحیت ترافعی و مشورتی هستند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۴: ۸۴). منظور از اداری بودن این نیست که این دادگاه‌ها لزوماً جزء مجریه هستند و صرفاً به دعاوی مطرح شده علیه این قوه رسیدگی می‌کنند، بلکه اداره مفهومی عام است

1. Tribunals, Courts and Enforcement Act (2007)

که شامل هر سه قوه می‌شود (انصاری، ۱۳۸۵: ۴۰).

شناسایی ماهیت متفاوت اعمال دیوان‌ها در مقایسه با اعمال قضایی و اداری محض باعث شد اهمیت تدوین آیین دادرسی متفاوت از آیین دادرسی قضایی و آیین تصمیم‌گیری اداری بیش از پیش آشکار شود. برای نمونه، هرچند در آیین دادرسی قضایی از ادله اثبات دعوی استفاده می‌شود، اما محدود به رعایت تمام تشریفات دادرسی نیست و اعضاء رسیدگی‌کننده اساساً مقید و محدود به ادله اثبات دعوی به نحوی که قواعد آیین دادرسی قضایی احصا نموده‌اند نیستند؛ دادرسان می‌توانند از روش تفتیشی استفاده کرده و به ابزارهایی متوسل شوند که به کشف حقیقت کمک کند و برخلاف قضات عادی از تحصیل دلیل ممنوع نیستند. رسیدگی به اختلافات مطرح شده در این مراجع در ارتباط با اعمال اداری است و می‌توان گفت عموماً ادامه اتخاذ برخی از اعمال اداری است. بر این اساس، برخی بر این باورند که آیین دادرسی این مراجع اداری است؛ زیرا اولاً، تصمیمات آنها با هدف پیشبرد فرآیندهای حکومت اتخاذ می‌شود. ثانیاً، صلاح‌دید مقامات تصمیم‌گیر در دیوان‌های اداری فارغ از قیود حاکم بر آیین دادرسی قضایی است. ثالثاً، وزیر در مقابل عملکرد این مراجع هم‌چون سایر اعمال اداری مسئول است و درنهایت ماهیت مسئله مورد رسیدگی نمی‌تواند به شکل‌گیری قواعدی بیانجامد که بر تصمیمات بعدی حاکم باشد. در مقایسه و بر اساس دیدگاه دیگر، آیین رسیدگی مراجع شبه‌قضایی دارای عناصر متعدد فرآیند قضایی است؛ زیرا اولاً، جلسات رسیدگی برای بیان ادله طرفین تشکیل می‌شود. ثانیاً، مقام رسیدگی‌کننده در تصمیم‌گیری و رسیدگی نقش تعیین‌کننده دارد و ثالثاً، قواعد و مقررات رسیدگی برای هر دیوان مشخص شده است (Franks, ۱۹۷۵: ۲۶۰-۲۷۳). اصول و قواعد ماهوی و شکلی حاکم بر رسیدگی‌های قضایی که نشأت گرفته از حقوق بنیادین شهروندان و اصول عدالت طبیعی و دادرسی منصفانه است، تا اندازه‌ای مهم است که نمی‌توان در دیوان‌های اداری از آنها چشم‌پوشی نمود و لازم است ضمن رعایت اصول و قواعد اساسی مزبور و با الهام از آنها قواعد اختصاصی هریک از دیوان‌ها را در مراحل سه‌گانه پیش از رسیدگی، حین رسیدگی و تصمیم‌گیری استخراج نمود و به کار گرفت.

## ۲. دیوان‌های اداری در ایران

حقوق اداری همزاد دولت مدرن است. هرچا سخن از حقوق اداری می‌رود، پای دولت مدرن نیز در میان است و هر نظریه‌ای در باب دولت ارائه شود، ناگزیر بر حقوق اداری تأثیر می‌گذارد (سابینو، ۱۳۹۱: ۱۵). در نظام حقوقی ایران به باور برخی، نظریه‌ای در باب دولت تدوین نشده و بالتبع حقوق اداری و مسائل مرتبط از جمله دادگاه‌های اداری و دادرسی اداری از

فقر نظریه‌پردازی رنج می‌برد (واعظی، ۱۳۹۳: ۶۳). که ریشه در تاریخ و سنن حقوق اداری ایران دارد (سابینو، ۱۳۹۱: ۱۴). فقدان مبانی نظری و پراکندگی عناوین موجب شده ارائه تعریفی واحد از دیوان‌های اداری دشوار شود. مذاقه در ماهیت مراجع مزبور نشان می‌دهد که این نهادها از یک طرف، واجد برخی از ویژگی‌های دادگاه هستند و از طرف دیگر، در برخی از جنبه‌ها خصوصیات متفاوتی از آنها دارند.

سه الگوی دادرسی در نظام‌های حقوقی مطرح است. نخست، الگوی انگلیسی که از آن به الگوی وحدت رسیدگی یاد می‌شود. بر این اساس، تمامی اختلافات از جمله اختلافات اداری باید در دادگاه‌های عمومی رسیدگی شوند و قضاوت در دادگاه‌های اداری مخالف اصل برابری در مقابل قانون و دخالت در کار قوه قضاییه است. دوم، نظام حقوقی دوگانگی رسیدگی که مصداق بارز آن کشور فرانسه است. در این کشور، با توجه به دلایل تاریخی و سیاسی از همان ابتدا نظام دادرسی اداری منسجم و جدا از دادگاه‌های عمومی تشکیل شد و مجموعه‌ای از دادگاه‌های اداری عام و اختصاصی زیر نظر شورای دولتی تأسیس گردید. در این مدل، نظارت بر اعمال دولت توسط ارگان درون‌قوه‌ای انجام می‌شود و قوای مقننه و قضاییه صلاحیت ابطال اعمال قوه مجریه را ندارند. سوم، نظام حقوقی آلمان یا مدل تلفیقی - که از آن به نظام تعدد رسیدگی تعبیر می‌شود - سعی در جمع محاسن دو نظام قبلی داشته است. از جمله محاسن آن عبارت است از رسیدگی به دعاوی اداری توسط متخصصین اداری آشنا با مقتضیات اداره و رعایت اصول عدالت طبیعی و عدالت رویه‌ای که بر طبق آن هیچ‌کس نمی‌تواند قاضی مدعای خویش باشد (آقایی‌طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۳-۱۳۱).

به زعم برخی، دادرسی در نظام حقوقی ایران از یک‌سو شبیه نظام حقوقی انگلیس و از سوی دیگر با وجود دیوان عدالت اداری شبیه نظام حقوقی فرانسه است اما، هیچ‌یک از محاسن دو نظام را در خود جمع نکرده است. دیوان‌های اداری در ایران، آمیزه‌ای از سیستم فرانسوی و انگلیسی هستند که مزایای هیچ‌یک از این دو سیستم را ندارند، زیرا هرکدام از این سیستم‌ها با توجه به رویکرد خود در باب نظریه دولت، تفکیک قوا و مبانی حقوق اداری و هم‌چنین تاریخ خود مسیری متفاوت در باب دادرسی اختصاصی اداری پیش گرفته اند (مرادخانی، ۱۳۹۳: ۵۴-۴۲). در مقایسه، تأسیس و شکل‌گیری دیوان‌های اداری در ایران، نه مبتنی بر دیدگاه خاص و مبانی دولت و نظریه حقوق اداری و تفکیک‌قوا است و نه ناشی از تاریخ تحولات کشور، بلکه به فراخور مقتضیات و شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تأسیس شده، بدون آنکه در تأسیس هریک به اندوخته‌ها توجه شود و از تجربیات پیشین و ارتباط منطقی الگوهای پیش‌گفته بهره گرفته شود. از این رو، حتی در به کار بردن تعریف و عنوان واحد برای آنها نیز با مشکل مواجه هستیم. تنوع و گستردگی فعالیت‌های اداری

در سطوح مختلف دولتی، غیردولتی، مجامع صنفی و اختلافاتی که افراد در این سطوح دارند، به تشبث در نظام دیوان‌های اداری دامن زده است. ویژگی‌های خاص دعاوی ناشی از فعالیت‌های اداری و به خصوص اصل تخصص و نیاز به تصمیم‌گیری سریع موجب شده قانون‌گذار حل و فصل هر کدام از این اختلافات را به یک دیوان اداری معین واگذار کند (خسروی، ۱۳۹۲: ۶۱).

با توجه به فراوانی دیوان‌های اداری، می‌توان براساس معیارهای متفاوتی از جمله طرفین اختلاف، ماهیت موضوع تحت رسیدگی و... تقسیم‌بندی‌هایی را ارائه نمود. برای نمونه، در استرالیا دادگاه‌های اداری به دو دسته تقسیم می‌شود: دسته نخست، مراجع یا دادگاه‌هایی که تصمیمات سازمان‌های اداری را مورد نظارت و بازبینی قرار می‌دهند. دسته دوم، دادگاه‌هایی که ادعاها یا دعاوی را حل و فصل می‌کنند. البته این تقسیم‌بندی از این لحاظ که برخی از دادگاه‌های اداری هر دو عملکرد را انجام می‌دهند مورد انتقاد نویسندگان حقوقی استرالیا قرار گرفته است؛ لیکن تفاوت آشکار آنها در این است که دادگاه‌های نظارتی همیشه تصمیمات وزرا و مقامات حکومتی را نظارت نموده، ولی در سایر مراجع به دعاوی افراد و سازمان‌ها رسیدگی می‌شود.<sup>۱</sup> در نظام حقوقی انگلیس تقسیم‌بندی منسجمی از دیوان‌ها وجود نداشته، لیکن براساس معیار طرفین اختلاف آنها را به دو نوع تقسیم می‌کنند: دسته اول به اختلافات بین افراد در خصوص موضوع خاص رسیدگی می‌کنند، مانند «دیوان اجاره»<sup>۲</sup>، «دیوان اراضی»<sup>۳</sup>، «دیوان تثبیت مقام»<sup>۴</sup> و... که به اختلافات راجع به میزان اجاره، اخراج غیرقانونی و اختلافات کارگر و کارفرما و... رسیدگی می‌کنند. دسته دوم به مسائل بین مردم و دپارتمان‌های حکومتی رسیدگی می‌کنند. این دسته نیز به دو گروه تقسیم می‌شوند، گروهی به تصمیمات اداری رسیدگی می‌کنند از جمله «دیوان رسیدگی به شکایات تأمین اجتماعی»<sup>۵</sup> که به اعتراض به تصمیمات مقامات تأمین اجتماعی رسیدگی می‌کند و برخی هم اختلافات بین شهروند و دپارتمان در موضوعی خاص را بررسی می‌کند مانند امور ملکی و امور مالیاتی.<sup>۶</sup>

در نظام حقوقی ایران، دیوان‌های اداری را می‌توان بر اساس معیارهایی از جمله طرفین

1. Garry Down President of the administrative appeals Tribunals,, common wealth conference 2009, session ell, P 2-5.

2. Rent Tribunal

3. Lands Tribunal

4. Reinstatement

5. Social Security Tribunal

6. Geoffry Marshall, the Frank Report on administrative Tribunals and Enquiries, opt, cit, P 549.



اختلاف، ماهیت موضوع تحت رسیدگی و... تقسیم نمود. براساس طرفین اختلاف، به دو دسته تقسیم می‌شوند: دسته اول، عمدتاً به اختلافات بین اشخاص حقوق خصوصی رسیدگی می‌کنند؛ مانند هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف کار که اختلاف بین کارگر و کارفرما را رسیدگی می‌کنند. دسته دوم که تعداد آنها بیشتر است، عمدتاً به اختلاف بین شهروند و دستگاه دولتی رسیدگی می‌کند؛ همچون هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، کمیسیون‌های شهرداری، کمیسیون رسیدگی به شکایات جانبازان موضوع ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان<sup>۱</sup> و... براساس ماهیت موضوع مورد رسیدگی به دو دسته تقسیم می‌شوند: دسته اول، آنها که به دعاوی و اختلافات رسیدگی می‌کنند که به مراجع شبه حقوقی مشهور هستند. این مراجع اختلافات بین شهروند و دولت و یا شهروندان را در خصوص اجرای قانونی که ناظر بر یک موضوع خاص است، حل و فصل می‌کنند، مانند هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های امور گمرکی، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری و... دسته دوم، آنها که تخلفات را مورد رسیدگی قرار داده و حکم بر تخلف یا برائت صادر می‌کنند. دسته اخیر نیز به دو گروه تقسیم می‌شود. گروه نخست در زمره سازمان‌های دولتی هستند همچون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت. گروه دوم در جرگه مجامع صنفی هستند؛ مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات وکلا، کارشناسان رسمی، پزشکان و...

### ۳. آسیب شناسی دیوان‌های اداری در نظام حقوقی ایران

پس از انقلاب به مرور زمان دیوان‌های اداری متعددی ایجاد شدند، بدون اینکه قانون‌گذار و نظام حقوقی توجهی به مبانی شکل‌گیری، انسجام و آیین دادرسی آنها داشته باشد (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۱۰۰-۹۹). با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عام رسیدگی به دعاوی اداری تأسیس گردید، لیکن هیچ اصلی به دیوان‌های اداری اختصاص داده نشد. دادرسی اساسی نیز بنا بر ملاحظات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ضروریات عملی، قوانین تأسیسی آنها را تأیید می‌کرد. با توجه به مراتب پیش‌گفته مهم‌ترین آسیب‌های موجود در دیوان‌های اداری در نظام حقوقی ایران عبارت‌اند از:

۱. با تصویب قانون جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران بر اساس مواد ۲ و ۵۸ صلاحیت کمیسیون رسیدگی به شکایات جانبازان صلاحیت توسعه یافت و واجدین شرایط نه تنها علیه اشخاص عمومی بلکه علیه اشخاص خصوصی نیز می‌توانند شکایت کنند.

### ۱.۳. فقدان یا ضعف استقلال

استقلال قضایی یعنی «دادگاه‌ها تحت نظر قوه اجرایی نباشند، چنانچه قبلاً در دست پادشاهان، حکام و فئودال‌ها بود» (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۵: ۳۴۸)؛ بنابراین رسیدگی مستقل و بی‌طرفانه در اختلافات، امروزه در نظام‌های دادرسی مختلف امری پذیرفته شده است و در قوانین داخلی و بین‌المللی بدان تصریح شده است.

این دیوان‌ها در دستگاه‌های اجرایی، وزارتخانه‌ها، مؤسسات عمومی دولتی و غیردولتی، اتحادیه‌ها و اصناف تشکیل می‌گردند و وابستگی مالی، اداری، ساختاری و سازمانی آنها به دستگاه اجرایی و نظام صنفی خود استقلال و بی‌طرفی آنها را خدشه‌دار می‌کند. از این رو، بهتر است به لحاظ ساختاری و کارکردی از سازمان متبوع خود مستقل بوده و تابع سلسله مراتب اداری نباشند. بودجه آنها توسط سازمان متبوع تأمین می‌شود، اکثریت اعضاء آنها از کارمندان دستگاه متبوع هستند و حقوق و مزایای خود را از محل بودجه آن دریافت می‌کنند. ساختار دیوان‌های مزبور در بیشتر موارد ناقض این اصل است که هیچ‌کس نباید قاضی دعوی خویش باشد. برای مثال هیئت‌های رسیدگی به اختلافات مالیاتی در سازمان امور مالیاتی تشکیل و اعضای آنها از بودجه و اعتبارات سازمان استفاده کرده و ممکن است منافع سازمان بر منافع مؤدیان ترجیح داده شود.

### ۲.۳. محدودیت دادخواهی

دسترسی مطلوب به این مراجع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با ایراداتی مواجه است. محدودیت‌هایی شامل فقدان شعب استانی و مرجع تجدیدنظر، محدودیت شاکی، کمبود شعب و نیروی انسانی با علت وجودی این مراجع در تضاد است. بسیاری از این مراجع در مرکز استان‌ها و برخی فقط در پایتخت مستقر هستند. شکایت در برخی از این مراجع بسیار سخت و پرهزینه است که باعث می‌شود اشخاص از مراجعه به آنها صرف‌نظر کنند. برای نمونه، مراجعی که در قانون گمرک پیش بینی شده اند، صرفاً در پایتخت بوده و شعب آن کم و حجم پرونده‌ها بسیار بالا و روند رسیدگی بسیار طولانی است. البته در قانون تشکیل کمیسیون‌های اضافی پیش بینی شده است، لیکن این امر نمی‌تواند حق دادخواهی و دسترسی افراد به این مراجع را تأمین نماید.<sup>۱</sup> از طرفی، توسعه قلمرو اعمال نظارت گریز، نه تنها تضعیف پایه‌های دولت قانونمدار است بلکه به تحدید حق دادخواهی شهروندان نیز می‌انجامد. از آنجاکه حق‌های رویه‌ای - مانند حق دادخواهی - به‌مثابه پیش زمینه و درآمدی بر تأمین حق‌های ماهوی قلمداد می‌شوند، می‌توان از آنها

۱. ماده ۱۴۸ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰.

به عنوان «حق بر حق» یاد کرد. از این منظر، حق بر دادرسی اداری به‌مثابه ابزاری برای استیفاء حقوق شهروندان محسوب می‌شود. تعریف حداقلی یا حداکثری از استثنائات وارد شده بر قلمرو کنترل دادگاه بر دیوان‌های اداری می‌تواند با ماهیت دموکراتیک یا غیردموکراتیک یک نظام سیاسی هر کشور ارتباط تنگاتنگی داشته باشد. با این حال، از این نکته نباید غفلت نمود که در اکثر نظام‌های حقوقی، موارد و موضوعات نظارت‌ناپذیر وجود دارد (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۴-۱۵۳ و ۱۷۸).

البته، محدودیت دادخواهی منحصر به دسترسی به دیوان‌های اداری نیست؛ بلکه در مواردی آراء و تصمیمات آنها قابل اعتراض در دیوان عدالت و دادگاه‌های عمومی نیست. برای نمونه، به موجب دادنامه شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مطابق ماده ۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲... در هر استان یک سازمان به نام سازمان نظام مهندسی ساختمان استان که از این پس به اختصار سازمان استان نامیده می‌شود، طبق شرایط یاد شده در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن تأسیس می‌شود. سازمان‌های یاد شده غیرانتفاعی بوده و تابع قوانین و مقررات عمومی حاکم بر مؤسسات غیرانتفاعی می‌باشند. نظر به اینکه رسیدگی به اعتراض از آراء شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری خارج می‌باشد، آراء شعب دیوان عدالت اداری به رد شکایت به شرح مندرج در گردش کار صحیح و موافق مقررات تشخیص داده می‌شود. بدیهی است مطابق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است... ضمن آنکه هیأت عمومی دیوان عالی کشور طی رأی وحدت شماره ۷۶۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴ با این استدلال که مطابق قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی، تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجرا است و قطعیت مورد نظر مقرر در ماده مذکور، اطلاق دارد؛ تصمیم شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مراجع قضایی ندانست.<sup>۱</sup>

### ۳.۳. فقدان یا نقص آیین دادرسی

یکی از آسیب‌های مهم این مراجع در نظام حقوقی ایران، فقدان آیین دادرسی شفاف می‌باشد. این مراجع دارای آیین دادرسی واحد نیستند. در برخی موارد صرفاً در قانون تأسیس آنها به ترکیب و صلاحیت مرجع اشاره شده و هیچ مقرره‌ای در خصوص مسائل شکلی و

۱. رجوع کنید به: شفیعی سردشت و دیگران (۱۳۹۵)، اعمال نظارت‌ناپذیر قضایی دولت در نظام حقوقی ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۶.

آیین دادرسی آنها بیان نشده است. برای مثال، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها دارای آیین رسیدگی مشخصی نیست و در ماده ۷۷ قانون شهرداری به نحوه تنظیم دادخواست، ابلاغ و دعوت مؤدی و شهرداری و... اشاره نشده است (هداوند و یزدانی، ۱۳۹۰: ۱۱۱). البته، قانون‌گذار در برخی از مراجع، ضمن اشاره مختصر به نحوه تشکیل و چگونگی رسیدگی، تصویب آیین دادرسی را به آیین نامه اجرایی موکول کرده است. برای مثال، به حکم ماده ۱۶۴ قانون کار، قواعد شکلی و آیین دادرسی مراجع حل اختلاف با پیشنهاد شورای عالی کار بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی گذارده شده است که در این راستا، آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۷ به تصویب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی رسید.

#### ۴.۳. نادیده گرفتن اصول دادرسی منصفانه

وجود آیین دادرسی مشخص که شامل معیارها و تضمیناتی است می‌تواند ابزاری مؤثر جهت حمایت از حقوق و آزادی‌های افراد به دست دهد (یاوری، ۱۳۸۶: ۲۵۲). در این خصوص دیوان‌های اداری در نظام حقوقی ایران با چالش‌های زیادی مواجه هستند. برای نمونه، اصل حضوری و علنی بودن رسیدگی‌ها در قوانین تأسیسی آنها نادیده انگاشته شده<sup>۱</sup> و در برخی موارد، اساساً تشکیل جلسه رسیدگی و ضرورت دعوت از طرفین به تشخیص مرجع رسیدگی‌کننده یا درخواست مدعی‌علیه یا متهم گذاشته شده است. رعایت اصل ترافع و حق داشتن وکیل در دیوان‌های اداری که اعتماد مردم نسبت به آنها به خاطر وابستگی به نهادهایی که خود یک طرف دعوی هستند درمقایسه با سایر مراجع قضایی دارای اهمیت است. ابهام، اجمال، خلأهای قانونی، نبود برنامه‌های کارآمد و منسجم همچون اطلاع‌رسانی به مردم، عدم اطلاع از قوانین و مقررات مربوط، ناسازگاری قوانین با نیازهای روز و اطاله دادرسی در این مراجع بر معایب افزوده و بیش از پیش بر نارضایتی مردم دامن زده است (تروتایا، ۱۳۸۷: ۱۸۰-۱۷۹). وقتی علنی و حضوری بودن رسیدگی‌ها در این مراجع با موانع و مشکلات فراوانی همراه باشد، امکان شرکت در جلسات، ارائه ادله و مدارک در دعاوی شبه‌حقوقی و حق دفاع در رسیدگی‌های شبه‌کیفری نیز دچار مخاطراتی خواهد شد. وانگهی، برخی از این مراجع اصلاً مرجع تجدیدنظر ندارند، مانند کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها و یا در برخی نیز مرجع تجدیدنظر همان مرجع بدوی دیگر است، مانند کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری که مرجع تجدیدنظر هریک کمیسیون متناظر دیگر می‌باشد. البته شاید چنین استدلال شود که مهم تفاوت ترکیب هیئت رسیدگی‌کننده

۱- برای نمونه، به موجب ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات انتظامی اعضای هیئت‌علمی، رسیدگی هیئت‌ها غیرعلنی است.

است که در عمل حاصل می‌شود. اما باید گفت از آنجا که فلسفه پیش‌بینی مرجع تجدیدنظر معطوف به بررسی ماهیت و درستی یا نادرستی رأی بدوی است، چگونه می‌توان از هیئت‌های هم‌عرض که علی‌الاصول اعضای آنها از سطح تخصص و دانش علمی یکسانی برخوردار هستند، انتظار بررسی کارشناسانه آراء یکدیگر را داشت. تعداد ناکافی شعب و عدم دسترسی کامل به این مراجع موجب نقض اصل سرعت می‌شود. به‌ویژه اینکه فرآیند رسیدگی دیوان عدالت به اعتراضات آراء این مراجع طولانی و زمان‌بر است (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۵۶). در قانون مؤسس برخی از این دیوان‌ها به لزوم صدور آراء مستند و مستدل تصریح نگردیده است و در برخی از مراجع نیز فقدان عضو حقوق‌دان یا آشنا به مسائل حقوقی به صدور آراء غیرمستند و مستدل می‌انجامد. از این گذشته، نظام واحدی در این مراجع به منظور شناسایی حق داشتن وکیل و حق بهره‌مندی از مشاوره و معاضدت قضایی پیش‌بینی نشده است. برای نمونه، در قوانین مربوط حق بر داشتن وکیل در برخی موارد تصریح و در بیشتر موارد ساکت است.<sup>۱</sup> با این همه، شورای نگهبان قانون اساسی طی نامه شماره ۶۶۱۷ مورخ ۲۹/۴/۷۲ در پاسخ به درخواست تفسیر رئیس کمیسیون اصول نظارتی مجلس شورای اسلامی (اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی) چنین اظهار می‌دارد «به لحاظ اینکه اصل سی‌وپنجم قانون اساسی حق انتخاب وکیل را در غیر دادگاه‌ها نفی نمی‌کند، از این‌رو اصل مذکور نیاز به تفسیر ندارد...». علی‌رغم نظر شورای نگهبان راجع به اصل مزبور، در دیوان محاسبات کشور وکالت وکیل پذیرفته نمی‌شود. به موجب ماده ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور، رأی صادره از تاریخ ابلاغ از طرف محکوم‌علیه و دادستان قابل تجدیدنظر است. ماده ۴۹ آیین رسیدگی دیوان محاسبات نیز صرفاً محکوم‌علیه و دادستان را به عنوان تجدیدنظرخواه به رسمیت می‌شناسد (پروین و دیگران، ۱۳۹۸؛ ۲۸-۲۶) که به صراحت با اصل ۳۵ قانون اساسی، نظریه شورای نگهبان و حقوق دفاعی متهم در تعارض است.

### ۵.۳. نبود نظارت منسجم، عام و فراگیر بر دیوان‌های اداری

کنترل قضایی دیوان‌های اداری در ایران توسط یک نهاد اعمال نمی‌شود، اما اکثریت این مراجع تحت نظارت دیوان عدالت اداری هستند.<sup>۲</sup> به باور برخی، به دلیل فقدان آیین

۱. برخی قوانین و مقررات که در آنها به حق داشتن وکیل در رسیدگی‌های اداری اشاره شده است: ماده ۶۲ قانون اصلاح مواد از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم؛ ماده ۱۳۷ قانون امور گمرکی؛ بندهای ۷ و ۸ و ۹ دستورالعمل مالیاتی؛ ماده ۱۲ مصوبه شماره ۱۷۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹ شورای عالی اداری با موضوع حقوق شهروندی در نظام اداری.

۲. بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی اداری

دادرسی مشخص در این مراجع، نظارت شکلی و فرجامی دیوان عدالت اداری بر آنها با مشکل مواجه است و در نتیجه، اعمال نظارت شکلی در این شرایط اثر چندانی نخواهد داشت. از طرفی، نظارت شکلی فرجامی یک مرحله‌ای است، در حالی که رسیدگی دیوان عدالت اداری دو مرحله‌ای است که باعث اطالۀ دادرسی می‌گردد و در پایان هم در صورت نقض، رسیدگی در شعبه هم‌عرض شروع می‌شود (مرادخانی، ۱۳۹۳: ۵۴). با وجود این، ایرادهای پیش‌گفته را نمی‌توان چندان صائب پنداشت؛ زیرا اولاً، با عنایت به ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت، نظارت ماهوی نیز پیش‌بینی شده است و در صورت نقض، پرونده به مرجع هم‌عرض دیگر ارجاع داده نمی‌شود، بلکه به مرجع مربوطه اعاده می‌شود. ثانیاً، نباید اصل دقت و عدالت را فدای اصل سرعت در رسیدگی نمود. به بیان بهتر، در هنگام تراحم میان اصول ذکرشده، بنا بر قاعده «الأهم فالهمم» اصل دقت و عدالت مرجح خواهد بود.

در قانون اخیر دیوان آمده است که رسیدگی در دیوان عدالت اداری شکلی است، اما برخی از قضات دیوان معتقدند که دیوان از رسیدگی ماهوی منع نشده است، لذا رسیدگی ماهوی است. بر این اساس، شعبه دیوان رأی صادره را با مقررات و قوانین شکلی تطبیق می‌دهد و اگر عدم مطابقت شکلی یا ماهوی را احراز کرد، رأی را نقض می‌کند (مولابیگی، ۱۳۹۳: ۶۵). اگر رسیدگی دیوان را قانونی و فرجامی بدانیم و نه شکلی؛ که ماده ۶۳ و هم‌چنین ذیل بند ۲ ماده ۱۰ مؤید این برداشت است، می‌توان با نظر ایشان همدل بود. نکته مهم دیگر اینکه دیوان عدالت فاقد صلاحیت نظارت بر تمام دیوان‌های اداری است. برخی هم‌چون کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، نظام پزشکی و... تحت نظارت دادگاه‌های عمومی هستند. به‌علاوه، تصمیمات مراجع انتظامی کانون وکلا قابل شکایت در دادگاه انتظامی قضات است. درمقایسه، آراء مراجع سردفتران قابل شکایت در دیوان است. این معضل و به‌ویژه تفسیر ارائه شده از واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی نشان می‌دهد، نظام حقوقی ایران فاقد یک نظام منسجم کنترل قضایی دیوان‌های اداری است.

#### ۴. معیارهای مطلوب دادرسی در دیوان‌های اداری

با توجه به مبانی نظری حاکم بر دادرسی اداری و آسیب‌های مبتلا به دیوان‌های اداری در نظام حقوقی ایران، معیارهای دادرسی مطلوب در این مراجع را تبیین خواهیم نمود.

#### ۱.۴. وجود ساختار، سازمان و تشکیلات منسجم و منطقی

معمولاً بخشی از دادرسی اداری توسط قوه مجریه و در قالب اعمال شبه‌قضایی صورت

می‌گیرد که نشانی از همکاری و تفکیک کارکردی قوای سه‌گانه است. تاریخ تحولات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی هر کشور نقش به‌سزایی در شکل‌گیری نظام دادرسی دارد. نظام کلان دادرسی یک کشور اصولاً ریشه در قانون اساسی آن کشور داشته و تفکیک دادرسی‌ها اعم از حقوقی، کیفری، اداری و تمیز صلاحیت‌ها براساس اصل حاکمیت قانون و سایر اصول مشخص سازمان می‌یابد (سوادکوهی فر، ۱۳۸۴: ۱۱۸). نظام‌های دادرسی یکپارچه، دوگانه و چندگانه در کشورهای انگلیس، فرانسه و آلمان نیز براساس همین اصول و تاریخ تحولات و مبانی نظری شکل گرفته و توسعه یافته‌اند. در نظام حقوقی ایران از یک طرف با توجه به اصل ۱۵۹ قانون اساسی و مرجعیت عام دادگستری در رسیدگی به تظلمات اصل یگانگی پذیرفته شده و از طرف دیگر با وجود دیوان عدالت اداری نظر به دوگانگی بوده، لیکن هیچ‌کدام از این دو سیستم پذیرفته نشده است. با این حال، به نظر نظام دادرسی در ایران با الگوی آلمانی تشابه بیشتری دارد. صرف نظر از وجود نظام وحدت قضایی، دوگانگی یا چندگانگی قضایی در ایران، برای نیل به یک نظام مطلوب دادرسی در دیوان‌های اداری ضمن پذیرش اصل تخصصی‌بودن رسیدگی به دعاوی و فلسفه وجودی این‌گونه مراجع، در گام نخست باید جایگاه حقوقی آنها مشخص شود و سپس ساختار و تشکیلات منطقی و منسجمی برای آنها طراحی گردد. در گام بعدی، انواع دیوان‌ها، درجه بندی آنها، ادغام دیوان‌های موازی و نحوه نظارت مؤثر، فراگیر و عام بر آنها مشخص شود. آنها که به موضوعات مشابه و یکسان رسیدگی می‌کنند در هم ادغام شده تا از تشتت و پراکندگی در این زمینه جلوگیری شود. در مرحله تجدیدنظر نیز با توجه به شباهت‌ها، چند دسته از آنها را زیرمجموعه یک مرجع تجدیدنظر قرار دهیم. اگرچه تعدد دیوان‌ها به خودی خود آسیب نیست، اما بی توجهی به انسجام، ادغام و انحلال آنها می‌تواند موجبات عدم مطلوبیت در این مراجع را فراهم نماید.

#### ۲.۴. استقلال و بی‌طرفی

استقلال هر مرجعی برای رسیدگی در کامل‌ترین شکل خود شامل استقلال در ساختار، تشکیلات، ترکیب مرجع و شعب آن، مناسبات اداری و مالی آن با دولت و همچنین استقلال در اعمال صلاحیت می‌باشد (خسروی، ۱۳۹۲: ۳۲۷). شخص یا نهادی که می‌خواهد بین دو طرف قضاوت کند، هیچ‌گاه مورد اعتماد قرار نمی‌گیرد، مگر اینکه طرفین به این باور رسیده باشند که به یک چشم به آنها نگریسته می‌شود (شفیعی‌سردشت، ۱۳۹۴: ۱۹۶). استقلال دیوان‌های اداری و هر مرجعی که قضاوت می‌کند، باید معنادار بوده و صوری نباشد. انجام قضاوت و دادرسی تنها برعهده نهادی باشد که صلاحیت رسیدگی به قضیه

را دارد. در راستای تأمین استقلال این مراجع، باید به استقلال نهادی این دیوان‌ها در کنار استقلال شخصی اعضای رسیدگی‌کننده توجه شود. استقلال دیوان‌ها در صورتی تأمین می‌شود که اولاً با سازمان اداری متبوع خود رابطه سلسله‌مراتبی نداشته باشند و ثانیاً اعضای آنها نیز توسط نهادی بی‌طرف منصوب و عزل شوند. ثالثاً باید دارای شخصیت حقوقی مستقل از نهاد متبوع خود بوده و ردیف بودجه مستقل برای آنها پیش‌بینی گردد. رابعاً اعضا و مقامات رسیدگی‌کننده نباید در معرض فشار نهادها، دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و صنفی باشند و در روند رسیدگی از مقامات اداری و عمومی دستور نگیرند.

#### ۳.۴. دسترسی مطلوب و تضمین حق دادخواهی

هرچند حق دادخواهی شهروندان در دیوان‌ها به رسمیت شناخته شده است، اما دسترسی به این مراجع با محدودیت‌هایی مواجه است. روشن نبودن فرآیند دادرسی در این مراجع برای عموم مردم، عدم اطلاع از تشکیل محل جلسات، قابل فهم نبودن زبان مورد استفاده در این مراجع از محدودیت‌های حق دادخواهی در این مراجع محسوب می‌شود. از آنجاکه تأسیس این مراجع به منظور رسیدگی سریع و بدون تشریفات بوده است، بنا بر قیاس اولویت، دسترسی و حق دادخواهی در آنها به مراتب از دادگاه‌های عمومی مهم‌تر است، چراکه اگر افراد در دسترسی به این مراجع با مانع مواجه باشند، نه تنها نقض حق دادخواهی و دسترسی محسوب می‌شود، بلکه یکی از اصول شکل‌گیری این مراجع نیز زیر سؤال خواهد رفت؛ بنابراین ضروری است سازوکاری طراحی شود تا دسترسی به مراجع مزبور به بهترین نحو ممکن صورت گیرد و برای شهروندان در مقایسه با مراجع عمومی سهل‌الوصول‌تر باشند. به این منظور، در شهرستان‌ها، بخش‌ها و سایر نقاط دیوان‌های عام اداری در مرحله بدوی در شهرستان و در مرحله تجدیدنظر در مرکز استان تأسیس شود و شعبی از دیوان عدالت اداری برای نظارت بر این مراجع در مراکز استان‌ها تشکیل شود. هم‌چنین باید سطح آگاهی مردم را افزایش داده و راهکارهایی برای معاضدت قضایی در این مراجع پیش‌بینی کرد. شهروندان باید از وجود این دیوان‌ها، صلاحیت، محل تشکیل جلسات و نحوه مراجعه و دادخواهی اطلاعات کافی داشته باشند و بستر این آگاهی فراهم گردد. تهیه دفترچه راهنما به زبان ساده، در اختیار قرار دادن فرم‌های شکایت و دادخواست، تأسیس مراکز مشاوره و استفاده از رسانه‌ها می‌تواند در انجام این مهم راهگشا باشد (Council of Canadian Administrative Tribunals, ۲۰۰۷: ۲۲-۲۳).

به علاوه، آیین دادرسی این دیوان‌ها باید روشن و شفاف و در دسترس باشد.



#### ۴.۴. اصول دادرسی منصفانه

مجموعه‌ای از اصول و قواعد در نظام دادرسی وجود دارند که تضمین‌گر یک دادرسی منصفانه هستند و بدون توجه به نوع دیوان‌ها و دعاوی مطرح شده، اعمال می‌شوند. اصولی که رعایت آنها در راستای نیل به رسیدگی منصفانه و عادلانه بر هر مرجع ترافعی و قضאותی لازم‌الرعایه است و در صورت فقدان آنها نمی‌توان امیدوی به برقراری عدالت داشت. وقتی که مرجع رسیدگی قصد دارد دعاوی دو طرف را مورد قضاوت قرار دهد، طرفین باید بتوانند با رعایت اصل تساوی در برابر آن مرجع حاضر شوند، ادله خود را مطرح کنند، رسیدگی به پرونده آنها در مهلت معقول و اسرع وقت صورت گیرد، حق اعتراض به تصمیم آن مرجع را داشته باشند و مرجع مزبور در تصمیم خود دلایل و مستندات تصمیم را ارائه دهد تا زمینه نظارت پذیری فراهم شود. در دیوان‌های اداری اصل بر غیرحضور بودن رسیدگی‌ها است، درحالی‌که حداقل یک جلسه برای حضور و ارائه و ارزیابی ادله و استدلال‌ات طرفین ضروری است. از این گذشته، حضوری بودن جلسات موجب قضاوت بهتر مقامات رسیدگی‌کننده می‌شود و هم اطمینان خاطر در مراجعه‌کنندگان را به دنبال خواهد داشت؛ بنابراین، پس از طراحی ساختار، تشکیلات، سازمان و صلاحیت دیوان‌ها به صورت منسجم و معقول و تضمین استقلال و بی‌طرفی و در دسترس بودن آنها، مرحله تشکیل جلسه و آیین دادرسی یکی از مهم‌ترین مراحل است که ارتباط تنگاتنگی با طرفین دعوی دارد. مقتضای مطلوبیت رسیدگی در این مراجع رعایت یک‌سری اصول حداقلی دادرسی منصفانه است. البته، باید توجه داشت اعمال این اصول نباید به اطاله بیش از اندازه در رسیدگی و انجام تشریفات دست و پاگیر بیانجامد. در نتیجه، لازم است با رعایت اصل توازن، تلفیقی مناسب از اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری به عمل آید (خسروی، ۱۳۹۲: ۲۸۶).

#### ۵.۴. نظارت مطلوب

نظارت مؤثر و فراگیر بر دیوان‌ها یکی دیگر از اصول و معیارهای نیل به نظام مطلوب دادرسی اداری می‌باشد. در نظام حقوقی ایران بر کنترل قضایی دیوان‌های اداری تأکید شده که البته توسط یک مرجع قضایی واحد اعمال نمی‌شود. به نظر می‌رسد که بهترین راه کار، پیش‌بینی یک مرجع، یعنی دیوان عدالت اداری برای کنترل قضایی باشد. البته باید توجه داشت که اولاً برای نظارت بر این مراجع باید شعبی از دیوان عدالت اداری در مراکز استان‌ها تأسیس شود، ثانیاً کنترل قضایی دیوان عدالت اداری بر دیوان‌ها فرجامی و ماهوی باشد و ثالثاً آیین دادرسی روشن و منسجمی بر عملکرد آنها حاکم باشد تا شعب دیوان

قادر به اعمال نظارت مؤثر باشند. از طرفی، اعمال نظارت مؤثر دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع قضایی مستقل موجب می‌شود که دیوان‌های اداری و اعضای آنها بهتر عمل کنند، چراکه می‌دانند آراء آنها در معرض بازبینی یک مرجع قضایی قرار خواهد گرفت. نکته دیگر، پیش‌بینی سازوکارهای نظارت اداری و غیرقضایی بر عملکرد دیوان‌ها است. اعضای آنها باید تحت نظارت مرجعی مستقل باشند تا زمینه ارتکاب تخلف به حداقل برسد. انجام بازرسی‌های مستمر می‌تواند نواقص و تخلفات مراجع و اعضای آنها را آشکار کند و ضمن رفع نواقص، راه‌های سوءاستفادهٔ اعضاء را مسدود نماید.

### نتیجه

نظام حقوقی ایران با حجم انبوهی از دیوان‌های اداری دست به گریبان شده که مشکلاتی از جمله فقدان مبانی نظری، نبود انسجام و وحدت، عدم استقلال و بی‌طرفی، فقدان آیین دادرسی روشن و عدم اعمال اصول دادرسی منصفانه را به دنبال داشته است. در راستای نیل به نظام مطلوب، به نظر باید در اولین گام قانونگذار رویکردی منسجم به این مراجع اتخاذ کند و مراجع همسان را در یکدیگر ادغام نماید. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیچ اشاره‌ای به دیوان‌های اداری نشده و دادرسی اساسی یعنی شورای نگهبان نیز در بازبینی قوانین تأسیسی این مراجع صرفاً به این امر اکتفا نموده است که آراء آنها قطعی نبوده و توسط قوه قضاییه قابل بازبینی باشد. در گام بعدی، نظام رسیدگی دو درجه‌ای (بدوی و تجدیدنظر) پیش‌بینی شود. بودجه و سازمان جداگانه برای آنها پیش‌بینی گردیده و بدان‌ها شخصیت حقوقی مستقل اعطا شود تا استقلال آنها در رسیدگی حفظ شود. اعضای رسیدگی‌کننده توسط مرجعی مستقل انتخاب شوند، امنیت شغلی لازم برای آنها تأمین شود و نهادی مستقل بر عملکرد دیوان‌ها و اعضا نظارت داشته باشد تا استقلال و بی‌طرفی اعضای رسیدگی‌کننده حفظ شود. در ترکیب آنها به حضور عضو حقو ق‌دان متخصص در هر حوزه توجه شود. آیین دادرسی روشن و صریحی توسط قانون‌گذار پیش‌بینی و لاقبل در صورت عدم امکان تصویب آیین دادرسی واحد، الگویی یکسان برای آیین دادرسی دیوان‌ها مشابه پیش‌بینی گردد. از یک‌سو، اصول حداقلی دادرسی منصفانه همچون حضوری و علنی بودن جلسات، امکان طرح ادله و دفاعیات، حق تجدیدنظرخواهی و... در آیین دادرسی اختصاصی آنها پیش‌بینی گردد و از سوی دیگر، به تشریفات نبودن و طولانی‌نشدن رسیدگی‌ها و اصول حقوق اداری مانند اصل سرعت در رسیدگی، اقتصاد آیین دادرسی و... تأکید گردد. مرجع نظارت یکسان یعنی دیوان عدالت اداری تعیین شود و در راستای تسهیل دسترسی شعبی از دیوان عدالت اداری در مراکز استان‌ها تأسیس گردد و



بر آنها نظارت فرجامی و در جای خود، ماهوی داشته باشد. تمهیداتی در راستای اطلاع‌رسانی به شهروندان در خصوص صلاحیت و سازمان دیوان‌ها پیش‌بینی گردیده و علاوه بر دسترسی فیزیکی، از طریق ارائه مشاوره و معاضدت قضایی، اطلاعات حقوقی لازم در اختیار شهروندان قرار گیرد. سرانجام، به نظر می‌رسد در طراحی یک نظام مطلوب دادرسی، در کنار نظارت شکلی مراجع قضایی، لازم آید شورایی مستقل و بی‌طرف برای نظارت اداری بر عملکرد دیوان‌ها و اعضاء آنها تأسیس شود.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف. کتاب‌ها

۱. آقائی، محب اله (۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه، تهران: انتشارات جنگل.
۲. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: میزان.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۰)، حقوق اداری، جلد دوم، تهران: میزان.
۴. انصاری، ولی الله (۱۳۸۵)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.
۵. تروتابا، اوئی، ژان ماری کوتره (۱۳۸۷)، حقوق مالیاتی، ترجمه محمدعلی یزدان بخش، تهران: خاتون.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵)، دانشنامه حقوق، جلد سوم، چاپ پنجم، تهران: امیر کبیر.
۷. دامغانی، محمد تقی (۱۳۵۷)، صد سال پیش از این، تهران: شبگیر.
۸. میشل، آندره و لوموی، دپی یر (۱۳۷۶)، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، تهران: دادگستر.
۹. رستمی، ولی (۱۳۸۸)، دیوان‌های اداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه، با همکاری مسلم آقایی طوق و حسن لطفی، تهران: گرایش.
۱۰. رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۴)، محاکم اداری در فرانسه، تهران: معین اداره.
۱۱. سابینو، سباز (۱۳۹۱)، شکل‌گیری حقوق اداری، ترجمه مجتبی واعظی، شیراز: شهرداد.
۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت.
۱۳. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
۱۴. میرحسینی، سیدحسن و عباسی، محمود (۱۳۹۰)، حقوق و تخلفات اداری، چاپ سوم، تهران: حقوقی.
۱۵. واعظی، مجتبی (۱۳۹۳)، مبانی حقوق اداری؛ فقر نظریه‌پردازی در ایران، اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد.
۱۶. هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول دادرسی منصفانه، تهران: خرسندی.
۱۷. هداوند، مهدی (۱۳۹۵)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، با همکاری مرتض نجابت‌خواه، مسلم آقایی طوق، علی مشهدی، عرفان جم، فرهاد یزدانی و مجتبی همتی، چاپ سوم، تهران: خرسندی.
۱۸. هداوند، مهدی و یزدانی زور، هرمز (۱۳۹۰)، نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات عوارض

شهرداری، تهران: جنگل.

۱۹. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت.

#### ب. مقاله‌ها

۲۰. آقای طوق، مسلم (۱۳۸۶)، «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت: مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول، صص ۱۹۱-۱۲۵.

۲۱. امامی، محمد و موسوی، سید فضل‌الله (۱۳۸۳)، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۱، شماره ۲، صص ۹۳-۱۱۰.

۲۲. پروین، خیراله و رحیمی، فتح‌اله و حقیقی، مهری (۱۳۹۸)، «مقایسه تطبیقی آیین تجدیدنظرخواهی از آراء صادره دیوان محاسبات کشور و محاکم عمومی دادگستری»، دانش حقوق مالیه، سال دوم، شماره ۷، صص ۴۲-۲۱.

۲۳. خسروی، احمد و رستمی، ولی (۱۳۹۲)، «الگوی مناسب برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری در ایران و ضرورت آن؛ نظام فرانسوی یا انگلیسی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۷، شماره ۲، صص ۹۵-۱۱۷.

۲۴. خسروی، احمد و رستمی، ولی (۱۳۹۲)، «امکان‌سنجی تدوین قانون آیین دادرسی اداری»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۱۸، شماره ۶۴، صص ۱۰۲-۸۸.

۲۵. رجبی، عبدالله و کریمیان، اسماعیل (۱۳۸۹)، «مسند قضا و استقلال قضایی»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، دوره ۱، شماره ۱، صص ۹۳-۷۳.

۲۶. سوادکوهی فر، سام (۱۳۸۴)، «بررسی تطبیقی اصل وحدت یا تفکیک قوا در دادرسی ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۵، صص ۱۲۸-۱۱۷.

۲۷. شهنائی، خلیل (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی»، پژوهش‌نامه حقوقی، شماره ۱، صص ۶۰-۴۱.

۲۸. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، صص ۱۹۰-۱۴۹.

۲۹. مرادخانی، فردین (۱۳۹۳)، «دادگاه‌های اداری در ایران: ابهام در مبانی، سردرگمی در عمل»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲۲، صص ۶۰-۳۷.

۳۰. یآوری، اسداله (۱۳۸۳)، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲، صص ۲۵۳-۲۹۰.

### ج. رساله و پایان نامه

۳۱. خسروی، احمد (۱۳۹۲)، «آسیب شناسی حقوقی دیوان‌های اداری در ایران و ارائه الگوی آیین دادرسی اداری واحد، مطالعه تطبیقی با انگلستان»، رساله دکتری، پردیس فارابی دانشگاه تهران.

۳۲. شفیع‌ی سردشت، جعفر (۱۳۹۴)، «الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری: مطالعه تطبیقی با تأکید بر مورد ایران»، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.

۳۳. فتحی، یونس (۱۳۹۵)، «نظام مطلوب دادرسی در دیوان‌های اداری»، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.

### ۲. انگلیسی

34. Barak, Aharon (2006), *The Fudge in a Democracy*, Printechion, iprintection university press.
35. Council of Canadian Administrative Tribunals (2007), «Administrative Tribunals in Canada», Plain-Language Guide for people with Low literacy skills, 2007.
36. Franks, sir Oliver, Report of the committee on administrative and Enquiries, (GCMG KCB CBE). Cmmd 218