

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: 78864 Article Cod: 2020S4D13SH1M ISSN-P: 2538-3701

بررسی حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی

(تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۱۰/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۹/۰۳/۱۲)

محمدرضا مرادی

مؤلف بیش از بیست عنوان کتاب حقوقی و پژوهشگر برگزیده و برتر کشور

چکیده

دولت مدرن یعنی دولتی که محدود به قواعد حقوقی است، دولتی است که قانون در آن حاکمیت دارد. حاکمیت قانون دارای دو عنصر اساسی است، یکی سلسله مراتب قواعد حقوقی و دوم لزوم نظارت بر رعاست سلسله مراتب قواعد حقوقی. در بین این نظارت ها، نظارت قضایی از جمله نظارت های مهم و اساسی است و نظارت قضایی در واقع، مهیا کننده بستر حاکمیت قانون در اداره است. بنابراین باید مولفه سلسله مراتب حقوقی در دستگاه های اداری رعایت شود به همین منظور باید نهادی وجود داشته باشد که به رعایت این سلسله مراتب نظارت کند. علت وجودی یک نهاد قضایی که در کشورمان همان دیوان عدالت اداری است، لزوم نظارت بر رعایت سلسله مراتب قواعد حقوقی در دستگاه های اداری است. تضمین حقوق مردم در مقابل دستگاه اداری به عنوان شهروند ایجاد می کند که یک نهاد سوم جدای از مردم و دولت به معنای قوه مجریه، اختلافات بین دستگاه های دولتی و مردم را حل و فصل نمایند.

۹



مقدمه

آزادی هدیه‌ای است که خداوند به همراه خلقت انسان به او عطا کرده است، انسان تنها مخلوقی است که حق انتخاب سرنوشت خودش را دارد، آنچه که در فرایند زندگی قابل توجه است، پایداری قدرت در مقابل استعداد طبیعی انسانی یعنی آزادی است. اگر به تاریخ مراجعه کنیم، جز تاریکی چیزی نمی بینیم، بدین معنی که همیشه قدرت بر آزادی مسلط بوده و آزادی در نتیجه منزلت انسانی قربانی بوده است. حق تعیین سرنوشت، بزرگترین هدیه خداوند به بشر است، البته این تصور که در اجتماع میان انسان‌ها هر کس هرگونه که بخواهد زندگی کند و هر کاری که بتواند انجام دهد، تصور غلطی است چون حیات بشر به خطر می افتد.

بخش اول: تاریخچه و ساختار دیوان عدالت اداری

بند اول: تاریخچه دیوان عدالت اداری

نهادهای اداری، سیاسی، و قضایی ایران که پس از پیروزی انقلاب مشروطه بنیان گرفته، اغلب از قوانین و نمونه‌ی نهادهای کشور فرانسه بود، در قوانین فرانسه برای رسیدگی به شکایت مردم از اداره و کارمندان و دولت و نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی مرجع ویژه‌ای به نام شورای دولتی هست که به مفهوم خاص محاکم عمومی نیست. قانون‌گذاران ایران پس از استقرار مشروطه نیز خواستند تا چنین سازمانی پدید آورند و در قوانین گوناگونی چند بار لزوم تاسیس چنین نهادی یادآوری شد و نخستین بار مجلس شورای ملی قانون ویژه‌ای به نام قانون شورای دولتی را در ۱۱ خرداد ۱۳۳۹ تصویب کرد با وجود اینکه این قانون چند بار اصلاح شد، اما هیچگاه به اجرا در نیامد، پس از انقلاب اسلامی و برانداختن نظام سلطنتی، در اصل ۱۷۳ قانون اساسی ضرورت تشکیل چنین مرجعی این گونه اعلام شده است «به منظور رسیدگی به شکایات، تنظیمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین و یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه



قضائیه تاسیس می‌گردد...» به دستور این اصل (قانون دیوان عدالت اداری) در ۲۵ ماده و ۹ تبصره در تاریخ چهارم بهمن ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید با تصویب این قانون (دیوان عدالت اداری) در آبان سال ۱۳۶۱ آغاز به کار کرد که شکایت مردم را می‌پذیرفت لیکن رسیدگی به آنها تا تصویب آیین دادرسی ۴۵ ماده‌ای دیوان عدالت اداری به تاخیر افتاد تا در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ رسیدگی به پرونده‌ها و شکایت‌ها آغاز شد. لازم به یادآوری است بعداً آیین دادرسی عدالت اداری دیگری با ۵۱ ماده و ۷ تبصره به وسیله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تنظیم و در نوزدهم اردیبهشت ۱۳۷۹ به تصویب قوه قضائیه رسید و جایگزینی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیشین گردید. در نظام‌های سیاسی مردم سالار غیر استبدادی که روابط متقابل قدرت عمومی و مردم بر اساس قانون اساسی تنظیم شده است، حاکمیت قانون جای حاکمیت افراد را می‌گیرد، اصل حاکمیت قانون اقتضاء می‌کند که انجام امور سیاسی و اداری و اجرای اعمال دولت بر طبق قوانین و قواعد کلی موضوعه‌ای باشد که برای همگان حتی دولت ایجاد حق و تکلیف نماید و عدم اجرای قانون به موجب مسئولیت باشد...^۱ روابط حقوقی روزمره افراد عادی با دستگاه‌های مقتدر اداری وقتی از موضع اطمینان بخش و عادلانه برخوردار خواهد بود که مقامات اداری در انجام اعمال اداری، خود را موظف به رعایت قانون حاکم ببینند، بدین معنی که اوامر قانونی را در رتق و فتق امور رعایت کنند و از انجام اعمال اداری خلاف قانون خودداری نمایند.



بند دوم: شعب بدوی دیوان عدالت اداری

در اجرای اصل ۱۷۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی دیوان عدالت اداری در ابتدا به موجب قانون مصوب ۴ بهمن ۱۳۶۰ تشکیل شد. قانون مزبور در سه فصل مشتمل بر ۲۵ ماده و ۹ تبصره تدوین شده است. آغاز فعالیت دیوان نیز عملاً از ۱۵ مهر ۱۳۶۱ بوده است این دیوان در بدو تشکیل برابر ماده‌ی ۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ دارای ۱۰ شعبه بود، لیکن به

^۱ ابوالفضل قاضی، گفتارهایی در حقوق عمومی، ص ۳۹

دلیل کثرت شکایات اداری، این تعداد شعبه کفایت نمی‌کرد، لذا به تجویز ماده‌ی فوق‌الذکر که مقرر می‌دارد: «ازدیاد شعب در تهران و جاهای دیگر منوط به نظر رئیس قوه قضائیه است با ایجاد شعبه دیگر موافقت به عمل آمد به طوری که تعداد این شعب در سال ۱۳۸۵ به ۳۱ شعبه رسید.^۱ طبق ماده ۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵، «تعیین تعداد شعب دیوان به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب رئیس قوه قضائیه است» طبق ماده‌ی ۷ قانون اخیر، «در هر شعبه دیوان دارای ۱ رئیس و ۲ مستشار خواهد بود. ملاک در صدور رای نظر اکثریت است. آراء صادره توسط شعب دیوان قطعی است» برخلاف قانون ۱۳۶۰، در قانون جدید، شعب دیوان در کلیه موارد از یک رئیس و دو مستشار تشکیل می‌شود. طبق ماده ۸ همان قانون: «در صورت مرخصی یا عدم حضور رئیس شعبه به مدت بیش از دو هفته متوالی، یکی از دادرسان علی‌البدل با ابلاغ رئیس دیوان جایگزین وی می‌شود، همچنین هرگاه رئیس شعبه اول در رای شرکت نداشته باشد، با ابلاغ وی یکی از دادرسان علی‌البدل در رسیدگی و صدور رای مشارکت می‌نماید.» طبق قانون جدید، وجود «کارشناسان» که به عنوان «مشاور» عمل خواهند کرد و نیز پیش بینی شده است. طبق ماده ۹ قانون ۱۳۸۵، «تعدادی کارشناس از رشته‌ی موردنیاز دیوان که حداقل ۱۰ سال سابقه‌ی کار اداری و دارای مدرک کارشناسی یا بالاتر داشته باشند به عنوان مشاور دیوان تعیین می‌شوند، در صورت نیاز به مشاوره و کارشناسی به درخواست شعبه، پرونده به مشاور یا مشاوران ارجاع می‌شوند شعبه پس از ملاحظه نظیر مزبور مبادرت به صدور رای می‌نماید. در مورد شعب تشخیص دیوان عدالت اداری باید اشاره کرد که با قانون جدید دیوان که در سال ۱۳۸۵ به تصویب رسید شعب تشخیص وارد قانون دیوان عدالت اداری شدند و این تاسیس حقوقی ابداع قانون سال ۱۳۸۵ بود. به این صورت که این آزمایش با حضور ۵ قاضی با تجربه بیش از ۱۵ سال پرونده‌ها را مورد رسیدگی قرار می‌دهند، با تشکیل شعب تشخیص، در عمل شعب تجدیدنظر منحل می‌گردند، بدین ترتیب، طبق قانون جدید، دیوان عدالت اداری دارای شعبه تشخیص شده است. «به منظور تجدیدنظر در آرای

۱. منوچهر، طباطبایی مؤتمنی، حقوق اساسی، ص ۵۹

شعب دیوان در مواردی که در موارد بعد این قانون مشخص شده است، براساس ماده‌ی ۱۰ قانون جدید دیوان عدالت اداری شعب تشخیص دیوان از یک رئیس یا دادرس علی‌البدل و چهار مستشار تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رای، نظر موافق حداقل ۳ عضو است، شعب تشخیص علاوه بر صلاحیت مذکور در این ماده، صلاحیت رسیدگی به سایر پرونده‌ها را نیز دارد.» پس می‌بینیم که در قانون جدید شعب تجدیدنظر حذف گردیده و وظایف آنها به شعب تشخیص واگذار شده که ملاک رای در شعب تشخیص اکثریت آراء است. از وظایف دیگری که در قانون جدید دیوان عدالت اداری برای شعب تشخیص در نظر گرفته شده است در ماده‌ی ۱۶ آمده: «در صورتی که حداقل یکی از دو قاضی یا دو قاضی از سه قاضی صادر کننده رای، متوجه اشتباه شکلی یا ماهوی در رسیدگی خود شوند. ضمن اعلام نظر مستند و مستدل مکتوب پرونده را جهت ارجاع به شعبه تشخیص به دفتر رئیس دیوان ارسال می‌نمایند.

بخش دوم: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در قانون جدید دیوان عدالت اداری علاوه بر شعب بدوی و شعب تشخیص دیوان عدالت اداری دارای هیئت عمومی است. در ماده‌ی ۱۱ قانون جدید دیوان عدالت اداری آمده است که: «هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به منظور ایفاء وظایف و اختیارات مقرر در این قانون، با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان عدالت اداری و یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رای، نظر اکثریت اعضای حاضر باشد، لازم به ذکر است که با توجه به تبصره ماده ۱۱ قانون جدید عدالت اداری مشاورین موضوع ماده‌ی ۹ قانون دیوان عدالت اداری می‌توانند با دعوت رئیس دیوان بدون حق رای در جلسات هیئت عمومی شرکت کرده و در صورت لزوم نظرات کارشناسی خود را مطرح نمایند. بر طبق قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵ موارد صلاحیت هیئت عمومی دیوان به ترتیب مقرر در ماده ۱۹ قانون مزبور به قرار زیر است:



بند ۱: رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقامات 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 بر خلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط با تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود.

بند ۲: صدور رای وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان

بند ۳: صدور رای وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آرای مشابه صادر شده باشد.

تبصره- رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است»

در این ماده نکات بسیار مهم و حائز اهمیتی وجود دارد که به ترتیب اهمیت می‌توان این گونه تقسیم‌بندی و چارچوب بندی کرد:

- رسیدگی به شکایت از مقررات دولتی:

شکایت مردم از مقررات دولتی (آیین نامه، تصویب نامه،...) می‌تواند تحت سه عنوان مطرح شود:

- ۱- مغایرت مصوبات دولتی با مقررات و موازین اسلامی
- ۲- مغایرت مصوبات دولتی با قوانین کشور اعم از قانون اساسی و قوانین عادی
- ۳- خارج بودن مصوبه از حدود اختیارات واحدهای دولتی

طبق ماده ۳۸ قانون ۱۳۸۵: «در مورد درخواست ابطال مصوبات، مشخص نمودن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده است، ضروری می‌باشد.» تبصره‌ی ماده مذکور نیز می‌افزاید: «در صورت عدم رعایت مفاد این ماده، مدیر دفتر هیئت عمومی موظف است ظرف پنج روز پس از ثبت درخواست با ذکر نقایص موجود، اخطار رفع نقص صادر کند. هرگاه متقاضی ظرف ده روز پس از ابلاغ نسبت به رفع نقص اقدام نکند، مدیر دفتر قرار رد درخواست را صادر می‌نماید، این قرار قطعی است.» لازم به ذکر است که هیئت عمومی لزوماً به تشخیص خود تمام مصوبه را ابطال می‌نماید بلکه هیئت مذکور می‌تواند در اجرای بند ماده‌ی ۱۹ تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید.^۱

بند اول: صدور رای وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان

طبق ماده ۴۳ قانون ۱۳۸۵، هرگاه در موارد مشابه آرای متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را در هیئت عمومی مطرح نماید و هیئت پس از بررسی و احراز تعارض، نسبت به صدور رای اقدام می‌نماید. این رای برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است، اثرات مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمی‌شود، لیکن در مورد احکامی که در هیئت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شود، شخص ذی‌نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رای در روزنامه رسمی حق تجدیدنظر خواهی در شعب تشخیص را دارد و شعب تشخیص موظف به رسیدگی و صدور رای برطبق مقررات مزبور است، مفاد این ماده در مورد آرای که از نظر فقهای شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده می‌شود، مجری نخواهد بود.^۱ بر اساس ماده‌ی ۴۴ قانون جدید دیوان عدالت اداری هرگاه در موضوع واحدی حداقل پنج رای مشابه از شعب مختلف دیوان صادر شده باشد، با نظر رئیس دیوان، موضوع در هیئت عمومی

^۱ . ماده‌ی ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری



مطرح و رأی وحدت رویه صادر می‌شود، این رأی برای شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط لازم‌الاتباع است.

تبصره- پس از صدور رأی وحدت رویه، رسیدگی به شکایات موضوع این ماده در شعب دیوان به صورت خارج از نوبت و بدون نیاز به تبادل لوایح انجام می‌گیرد.

باید توجه داشت هر چند دیوان عدالت مرجع عمومی اداری محسوب می‌شود اما در برخی وارد بدو صلاحیت رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم را ندارد، زیرا مطابق قانون در این موارد ابتدا کمیسیون‌ها یا مراجع اختصاصی اداری باید به موضوع رسیدگی و تصمیم‌گیری نمایند. مراجع اداری اختصاصی (استثنایی) معناهایی هستند که طبق قانون صلاحیت رسیدگی به بخشی از دعاوی علیه دولت و نهادهای اداری را دارا هستند. مانند کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما و....

از مقایسه میان دیوان عدالت اداری و مراجع دادرسی اداری اختصاصی می‌توان گفت:

۱- دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مامور رسیدگی به کلیه شکایات و دادخواهی‌های اداری است و از این حیث دارای صلاحیت عام است. در حالی که صلاحیت مراجع دادرسی اختصاصی اداری خاص بود، و صرفاً ناظر به موارد مصرح در قانون است.

۲- صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات استخدامی قضات و کارمندان دولت اعم از لشگری و کشوری طبق بند ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مطلق است و هیچ یک از مراجع اداری خاص حق رسیدگی و دخالت در این باره را ندارند.

۳. دیوان عدالت اداری یکی از ارکان قوه قضائیه است، در حالی که مراجع دادرسی اداری اختصاصی از مفادهای وابسته و برخاسته از قوه مجریه هستند.

۴. از آنجا که صلاحیت دیوان عدالت اداری و مراجع دادرسی اداری خاص نسبت به یکدیگر از نوع صلاحیت ذاتی است، دیوان حق رسیدگی ماهوی به دعاوی مشمول صلاحیت مراجع اداری خاص را ندارد.

۵. با توجه به اینکه دیوان، عالی‌ترین مرجع رسیدگی به دعاوی اداری محسوب می‌شود در راس کلیه مراجع اختصاصی اداری قرار داشته و بر آنها نظارت دارد و در صورت شکایت از آرا و تصمیمات قطعی این مراجع دیوان صرفاً به لحاظ شکلی نسبت به آنها رسیدگی می‌کند و چنانچه تناقض یا مغایرتی نسبت به قوانین یا مقررات مشاهده نماید رای تصمیم را نقض و ادا آن را ابرام می‌نماید.

اشتباه، تجاوز یا سوء استفاده از اختیار و یا تخلف از اجرای قانون توسط دولت یا ماموران آن باشند دو راه برای رسیدگی به تقاضای آنها متصور است:

اول، طریق اداری بدین معنا که مدعی حق برای جبران اقدام یا تصمیم نادرست اداره یا مسئول مربوطه به مقام مافوق او مراجعه و مسئله را مطرح نماید. چنین تمهیدی اغلب برای اداره بهتر و شایسته‌تر و روند اقدامات اجرایی و ادای حق مراجعه کننده می‌تواند موثر باشد، اما اشکال مهم طریق مزبور حتی در صورت حصول نتیجه این است که از اعتبار امر قضاوت شده برخوردار نیست و همواره در معرض تغییر است. طریق دوم، دادخواهی نزد مراجع قضایی جهت اعلام غیرقانونی بودن تصمیم مورد شکایت است رای صادره دارای اعتبار امر بر قضاوت شده خواهد بود و طرفین بایستی آن را بپذیرند.

بخش سوم: شیوه‌های مختلف دادرسی اداری

با در نظر داشتن پیشینه تاریخی و نظام‌های حقوقی موجود در دنیا برای رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه مقررات، تصمیمات و اقدامات دولت و نهادهای عمومی کشور دو روش مختلف و متفاوت متداول شده است.

اول - نمونه انگلیسی: از لحاظ تاریخی، حقوق اداری در انگلستان و کشورهای انگلو ساکسون «ایالات متحده، کانادا، استرالیا، نیوزلند و...» به مفهوم خاص کلمه وجود داشته است و حتی تا چند دهه گذشته این رشته از علم حقوق به عنوان رشته‌ای مستقل با مخالفت‌های سرسختانه حقوقدانان انگلیسی به ویژه «البرت دیسی» روبرو بوده است.^۱ حقوقدانان انگلیسی تاسیس دادگاه‌های اداری را تجاوز و آشکار به حیطة اقتدار قوه قضائیه می‌دانستند و تفکیک دادرسی اداری از دادرسی قضایی را به دلایل زیر نفی می‌کردند:

- مخالفت با مقررات قانون اساسی: طبق قانون اساسی کشورها رسیدگی به کلیه دعاوی در صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری است. بدین جهت کلیه دعاوی اعم از دعاوی علیه دولت و اشخاص باید در دادگاه‌های عمومی مورد رسیدگی قرار گیرد و ایجاد دادگاه‌های اداری اختصاصی ضروری نیست.

- مغایرت با اصل تفکیک قوا: اصل تفکیک قوا حکم می‌کند که قوه قضائیه به امور قضایی و قوه مجریه به امور اجرایی پردازد. چنانچه قوه مجریه به اختلافات میان مردم و دولت رسیدگی کند در واقع حیطه اختیارات قوه قضائیه شده و در آن دخالت آشکاری نموده است.

- زیرپا گذاشتن عدالت اجتماعی: تاسیس دادگاه‌های اداری زیرنظر قوه مجریه بر خلاف اصل بیطرفی و روح عدالت اجتماعی است زیرا دولت نمی‌تواند در آن واحد هم طرف دعوی باشد و هم بر مسند قضا بنشیند.

- بی‌توجهی به تساوی اجتماعی: وجود دادگاه‌های اداری زیر نظر قوه اجرایی به روشنی در تضاد با اصل تساوی اجتماعی است زیرا مرجع رسیدگی به شکایت مردم علیه دولت و ماموران نشان برخاسته از دولت و دستگاه اداری است، بنابراین ایجاد چنین نهادی موجب ایجاد تبعیض میان طرفین می‌گردد. در حالی که نباید میان آنها تفاوتی از نظر جایگاه قائل بود و

^۱ . منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ص ۲۷

کلیه اختلافات آنها را به صورت عمومی به دادگاه‌ها دادگستری محول نمود. به تدریج با ایجاد و توسعه سازمان‌های دولتی و موسسات عمومی مختلف و ضرورت برقراری نظام هماهنگ در مجموعه اداری بی‌اعتباری نظرات آلبرت دیسی راجع به انکار حقوق اداری را آشکار ساخت و حقوقدانان انگلیس پس از چندی با تعدیل رویکرد خود در نظریه‌های قبلی خویش تجدیدنظر کردند. در سال ۱۹۴۷، تحت تاثیر نهادهای اداری کشورهای دیگر نظیر شورای دولتی فرانسه و اصرار و پافشاری حقوقدانان جدید قانون «اجازه اقامه دعوا علیه دولت» در این کشور تصویب شد که رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های اداری دولتی را به دادگاه‌های اداری خاص واگذار نمود. همچنین در ادامه این روند به موجب قانون «دادگاه‌ها و تحقیقات اداری» در سال ۱۹۸۵ شورای دادگاه‌های اداری برای نظارت بر دادگاه‌های اداری خاص تاسیس شد.

دوم - نمونه فرانسوی

بر خلاف کشورهای انگلوساکسون، حقوق اداری فرانسه به مفهوم خاص کلمه ناظر به روابط سازمان‌های اداری و مردم، سابقه‌ای دیرینه دارد، حقوق اداری در فرانسه همواره به عنوان رشته‌ای کاملاً مستقل از سایر رشته‌های حقوقی از دیرباز مطرح بوده است. برای حل اختلافات بین اشخاص خصوصی و دولت، دادگاه‌های اداری خاص در این کشور تشکیل شده است و در راس آنها شورای دولت به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به اختلافات اداری فعالیت می‌کند. پس از انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹م) دادگاه‌های اداری از دادگاه‌های دادگستری تفکیک شدند و زیر نظر قوه مجریه فعالیت خود را آغاز کردند حقوقدانان فرانسه معتقدند که قوه قضائیه قادر به نظارت بر اعمال واحدهای اجرایی دولت و کارمندان آن نیست و تفویض چنین حقی به قوه قضائیه بر خلاف اصول حقوقی و مصالح اجتماعی است. به اعتقاد این حقوقدانان شکایات اشخاص علیه واحدهای دولتی و ماموران آنها بایست در دادگاه‌های ویژه اداری رسیدگی شود و اساساً دادگاه‌های دادگستری نباید به اعمال اداری رسیدگی کنند. آنها برای توجیه عقیده خود دلایل زیر را برمی‌شمرند:



- تفکیک دادرسی مطابق با اصل تفکیک قواست، زیرا مطابق این اصل استقلال قوه مجریه بایستی حفظ شود و دستگاه‌های اجرایی بدون مداخله باید قوا وظای خود را انجام دهند بنابراین مداخله دادگاه‌های دادگستری و قبول صلاحیت مراجع قضایی در رسیدگی به اختلافات ناشی از اعمال قوه مجریه به منزله مداخله یک قوه در قوه مستقل دیگر است.

- جدایی دادرسی از دادرسی قضایی مانع از تضعیف نظام سیاسی کشور است، تفویض اختیار حل و فصل اختلافات ناشی از اعمال قوه مجریه به قوه قضائیه در واقع زیر سوال بردن اقدامات دولت از سوی مقامات قضایی کشور است. از آنجا که قوای سه گانه مجموعاً نظام سیاسی کشور را تشکیل می دهند، تضعیف یک قوه از سوی قوه دیگر به منزله تضعیف حاکمیت است.

- پیچیدگی مسائل اداری و ماهیت متمایز قواعد حقوق اداری با موضوعات رایج در دادگاه‌های عمومی، ایجاب می کند تا نهاد دادرسی ویژه‌ای با بهره‌گیری از قضات متخصص و آگاه تاسیس شود.

- تفکیک دادرسی موجب تسریع در رسیدگی و کاهش هزینه‌های آن می‌گردد زیرا دادرسی در دادگاه‌های اداری بدون تشریفات زاید و در نتیجه سرعت عمل بیشتر و هزینه‌های کمتر انجام می‌پذیرد، حال آنکه در دادگاه‌های دادگستری طرح دعاوی با تشریفات طولانی آیین دادرسی و پرداخت هزینه‌های سنگین همراه است.

نتایج سودمند و درخشان استفاده از مراجع اداری مستقل به ویژه شورای دولتی در فرانسه توجه بسیاری از حقوقدانان جهان را به خود جلب و زمینه تاسیس نهادهای مشابه را در کشورهای دیگر نظیر هلند، بلژیک، ایتالیا و... فراهم ساخت. بایستی گفت هر چند در حال حاضر اختلاف نظرها پایان یافته و حقوق اداری به شکل یک رشته مستقل و جداگانه در علم حقوق مورد شناسایی اغلب کشورها قرار گرفته است، ولی این بدان معنی نیست که تفکیک دادرسی و نحوه نظارت بر اعمال قوه مجریه در کلیه کشورها یکسان است، به عنوان مثال در

کشور ما طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی با تاسیس دیوان عدالت اداری تفکیک دادرسی اداری از سیستم دادگاه‌های عمومی دادگستری پذیرفته شده است (شبهت به نمونه فرانسه) اما درعین حال دیوان یکی از ارکان قوه قضائیه محسوب و مستقل از قوه مجریه دعوی اداری رسیدگی می‌کند (شبهت به نمونه انگلستان)

بخش چهارم: صلاحیت دیوان در رابطه با خواننده

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی شقوق الف و ب بند یک ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری «خواننده» در دیوان مزبور عبارت است از:

الف - واحدهای دولتی و موسسات وابسته به دولت

ب- مامورین واحدهای دولتی و موسسات وابسته به دولت

آنچه که در ماده فوق به عنوان «خواننده» معرفی شده است، وسیع و نامشخص است زیرا از مفهوم دولت و واحدهای دولتی تعابیر متفاوتی می‌توان به دست آورد. برخی، واحدهای دولتی را محدود به واحدهای قوه مجریه می‌دانند و برخی دیگر واحدهای اداری دستگاه قانون گذاری و قضایی را نیز از مصادیق واحدهای دولتی محسوب می‌کنند.^۱ بدین ترتیب در رابطه با صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به خواننده هم، دو نظریه مطرح شد، که در دو بند به شرح زیر مطرح می‌شود:

بند اول: نظریه حصر مصادیق واحدهای دولتی به دستگاه‌های قوه مجریه

بر اساس این نظریه، دیوان عدالت اداری منحصرأ مرجع رسیدگی به شکایات از اعمال و مقررات قوه مجریه است و منظور از واحدهای دولتی، سازمان‌های اجرایی و اداری قوه مجریه است طرفداران این نظریه، برای اثبات ادعای خود دلایل زیر را اقامه می‌کنند:

^۱ . منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ص ۸۶



- ماده ۲۵ قانون پیشین دیوان عدالت اداری ۱۳۶۰ به روشنی مفهوم دولت را معادل قوه مجریه می‌داند ماده مزبور اشعار می‌دارد: «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت تصویب نامه‌های دولتی، قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوهی مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید».

دستگاه قانون گذار و قضایی را نمی‌توان صرفاً از مصادیق واحدهای اداری و اجرایی دانست و اصولاً بررسی وظایف و اختیارات قوای مقننه و قضائیه در مباحث حقوق اداری که موضوع قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد نمی‌گنجد، لذا مقصود قانونگذار از دولت و واحدهای دولتی دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه است.^۱

- از تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵ به خوبی می‌توان به اصل تفکیک قوای سه گانه بالاخص، قوهی مجریه و قضائیه پی برد. تبصره ۲ ماده مذکور مقرر می‌دارد:

«تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

بند دوم: نظریه گسترش مصادیق واحدهای دولتی به کلیه واحدهای قوای

سه گانه

بر اساس این نظریه آن دسته از اعمال قوه مقننه و قضائیه که خارج از امور قانونگذاری و قضایی هستند، اعمال اجرایی و اداری محسوب می‌شوند و به تبع آن از مقررات حقوق اداری پیروی می‌کنند. از آنجا که در ماهیت اقدامات اداری دستگاه قانونگذاری و قضایی و اقدامات اداری قوه مجریه تفاوتی وجود ندارد، لذا مقرراتی که مجلس شورای اسلامی و یا قوه قضائیه تحت عنوان آیین نامه، تصویب نامه و غیره صادر می‌کند، مقررات دولتی محسوب می‌شوند

^۱ - رضا موسی زاده، حقوق اداری، ص ۲۲۹

و به همین دلیل نیز، در صورت مغایرت با موازین اسلامی یا مخالفت باقانون، قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌باشد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نسبت به اعتراض به بخشنامه‌ی شماره ۱/۱۵۵۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۹ شورای عالی قضایی مبنی بر منع مراجع قضایی از رسیدگی به شکایات مالکین زمین‌های کشاورزی که به صورت کشت موقت به اشخاص واگذار شده بود تا تصویب قانون مربوط، رسیدگی نموده و با شرح رای شماره ۴۸,۷,۴۶ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶ چنین اظهارنظر کرده است که «با توجه به قانون واگذاری اراضی بایر و دایر که بعد از انقلاب به صورت کشت موقت در نظر گرفته شده است، مصوب ۱۳۶۵/۸/۸ مجلس شورای اسلامی، عملاً این بخشنامه ملغی تلقی می‌شود و با انتفاء آثار بخشنامه مورد اعتراض موردی برای رسیدگی و اظهارنظر در هیئت عمومی دیوان نیست». دادنامه فوق‌الذکر مؤید این مدعی است که صلاحیت دیوان محدود به شکایت مربوط به قوه مجریه نمی‌شود و دامنه‌ی صلاحیت دیوان، به اعتبار این که قوای دیگر نیز جزء واحدهای دولتی محسوب میشوند، به اقدامات و تصمیمات اداری آن قوا گسترش می‌یابد. به علاوه، به صراحت تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، تصمیمات و آرای مراجع قضایی، قابل شکایت به دیوان نمی‌باشد. مفهوم مخالف تبصره این است که تصمیمات و اقدامات اداری و اجرایی مراجع مزبور در مواردی که مبتنی بر امر قضا در معنی عام آن نیست و با آن ارتباطی ندارد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان است. با توجه به اختلاف نظرات موجود پیرامون صلاحیت دیوان در رابطه با خواننده، رئیس قوه‌ی قضائیه طی نامه‌ای در ۱۳۸۳/۸/۲ از شورای نگهبان درخواست می‌نماید که «با توجه به این ک اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری می‌کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند»، تفسیر آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده‌ی اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قوه قضائیه و



سازمان‌های و ابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و امثال آن نیز می‌شود و یا مخصوص به تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی به معنای قوه مجریه می‌باشد». شورای نگهبان نیز نظریه تفسیری خود را در ۱۳۸۳/۸/۲۸ به شرح زیر بیان می‌کند: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوهی مجریه است.» قانون جدید ۱۳۵۸ نیز با توجه به نظریه‌ی تفسیری فوق ضمن تبصره ی ماده ۱۹ خود رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات برخی از نهادهای دولتی را خارج از شمول صلاحیت هیئت عمومی قرار می‌دهد. طبق تبصره ماده ۱۹ تصمیمات مفاد‌های مستثنی شده عبارتند از: تصمیمات قوه قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی، علی‌رغم صراحت نظریه تفسیری شورای نگهبان، قانون جدید ۱۳۸۵، دیوان عدالت اداری صرفاً تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات نهادهای فوق‌الذکر را از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج می‌نماید، به عبارت دیگر تصمیمات غیرقضایی قوه قضائیه (مانند مقررات استخدامی) و سایر تصمیمات اداری نهاد فوق‌الذکر که جنبه‌ی «مصوبه» ندارد، قابل شکایت در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد. از سوی دیگر باید خاطر نشان ساخت که رویه دوده گذشته‌ی شورای نگهبان نیز دلالت بر این امر دارد که شورای مذکور طی سال‌های گذشته نه تنها تصمیمات اداری و استخدامی بلکه برخی از مصوبات نهادهای غیر از قوهی مجریه را به جملات مغایرت آنها با موازین شرعی ابطال نموده است. به هر حال به نظر می‌رسد که هنوز تعرف دقیقی از «واحدهای دولتی» در قوانین کشور ارائه نشده است و دامنه شمول صلاحیت دیوان به اعمال این واحدهای دولتی کاملاً مشخص نیست در حالی که شورای نگهبان مقصود از تعبیر دولتی در اصل ۱۷۰ را «قوه مجریه می‌داند، لیکن تبصره ماده ۱۹ با خارج کردن «تصمیمات قضایی قوه قضائیه» تلویحاً صلاحیت دیوان بر «تصمیمات اداری



قوه قضائیه» را می‌پذیرد که این امر مطابقت با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان ندارد ولی با رویه عملی دیوان مطابقت می‌نماید.^۱

بخش پنجم: دیوان عدالت اداری، نهادی اداری یا مرجعی قضایی؟

مقصود از این مباحث شفاف سازی شأن و جایگاه دیوان در نظام قضایی جاری کشور است، یعنی می‌خواهیم بدانیم که دیوان عدالت اداری در شمار مرجع قضایی به شمار می‌رود و یا صرفاً یک مرجع اداری، محسوب می‌گردد، پاسخ این سوال بسیار مهم است زیرا در صورت اثبات شان قضایی دیوان به طریق اولی، وصف قضایی یافتن آراء و تصمیمات آن مرجع، حمایت از حقوق بنیادین شهروندان در برابر دولت از تضمین‌هایی به مراتب محکم‌تری در مقایسه با نتایج ناشی از جایگاه صرف اداری آن مرجع، برخوردار خواهد بود. شاید صلاحیت اختصاصی دیوان در کنترل اعمال اداری دولت و یا عنوان (دیوان عدالت اداری) در قوانین مربوطه، موجب شده باشد که این مرجع در برخی متون حقوقی، مرجعی اداری و تصمیمات آن نیز دارای وجهه اداری، تلقی گردد.^۲ به نظر می‌رسد صرف اشراف دیوان عدالت اداری بر مراجع قضایی اداری، دلیلی بر اداری دانستن شان دیوان و آرای آن نیست، بلکه به دلایل زیر، قائل به شان قضایی آن مرجع می‌باشیم:

۲۵



اول - اصل حاکمیت قانون به عنوان قاعده زیربنایی دولت قانونمند، موجب می‌شود که از یک سو سلسله مراتب میان قواعد حقوقی عالی و تالی، رعایت گردد و از سوی دیگر رعایت این سلسله مراتب، خود به تنظیم رویکردهای کلی و جزئی اداره کشور انجامیده و نهایتاً از سلیقه‌گرایی و خودکامگی جلوگیری می‌کند.

^۱ - رضا موسوی زاده، حقوق اداری، صص ۳۱۳-۳۰۳

^۲ . برای مثال برخی حقوقدانان این دیدگاه را به چالش کشیده‌اند. رک منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، پاورقی

دوم - در قانون اساسی مجراهای مختلفی برای تحقق اصل حاکمیت قانون پیش‌بینی شده است^۱:

- شورای نگهبان، مأمور کنترل مطابقت مصوبات مجلس با قانون اساسی است^۲

- دیوان عدالت اداری، به تضمین مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصویب نامه‌ها با قانون (عادی و اساسی) می‌پردازد^۳

- دیوان عالی کشور، مرجع کنترل فرجامی آرای صادره از دادگاههای حقوقی و کیفری است.^۴

علاوه بر آن، اقتضائات مربوط به حضور شرع در نظام حقوقی ما ایجاب می‌کند که اصل حاکمیت شرع به موازات اصل حاکمیت قانون و حتی در مرتبه‌ای عمیق‌تر، مبنای کنترل مطابقت قانون اساسی مصوبات مجلس شورای اسلامی و حتی آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی با موازین اسلام، قرار گیرد.^۵ این امر، وظیفه شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور را دوچندان کرده است.

سوم - عمل اداری بر مبنای اصل حاکمیت قانون، الزاماً باید مشمول کنترل‌های یک مرجع عالی قضایی باشد و اینکه قانونگذار، دیوان عدالت را مرجع کنترل نهایی، اعمال اداری، می‌شناسد، مفروض بر جایگاه صرفاً قضایی آن مرجع می‌باشد.

^۱ - برای آشنایی با مفهوم و مبانی دولت قانونمند ر.ک. ژاک شوالیه، دولت قانونمند ترجمه حمیدرضا ملک محمدی همچنین: رویا معتمدنژاد، کنترل مطابقت قواعد حقوقی مادون با قواعد حقوقی مافوق و نقش خاص آن در تضمین حقوق و آزادی‌های فردی

^۲ - اصل نود و یک قانون اساسی

^۳ - اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی

^۴ - ماده ۳۶۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، (در امور مدنی) و ماده ۲۳۳ قانون آیین دادرسی

دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور کیفری)

^۵ - اصل چهارم قانون اساسی

چهارم - چنانچه قائل به شان صرفاً اداری (و غیر قضایی) دیوان باشیم، باید الزاماً بپذیریم که: تمام آراء و تصمیمات صادره از دیوان عدالت اداری حتی آرای هیئت عمومی آن مرجع، حتماً باید در دیوان عالی کشور - به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی کشور - قابل اعتراض باشند، در غیر این صورت، اصل حاکمیت قانون و شرع در خصوص هنجارهای حقوقی سطح سوم (و آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها) منتفی بوده و مجرای برای تحقق آن وجود نخواهد داشت.

پنجم - قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری، ضمن آنکه تصریحی به قابل اعتراض بودن آراء صادره در دیوان عالی کشور ننموده‌اند، حوزه‌های کاری مستقلی برای هر دو مرجع، قائلند.

ششم - اصولاً مباشرت تشخیص یا اشخاص صرفاً قضایی در صدور رای از جمله ارکان وجودی یک مرجع قضایی (در مفهوم خاص آن) است، بدین معنا که چنانچه مستخدمان اداری - اجرایی در کنار عضو یا اعضای قضایی به صدور رای پردازند، رای و تصمیم صادره، فاقد وصف قضایی بوده و دارای وجهه یک عمل ارادی است: همچنان که در کارنامه دیوان عدالت اداری آرای صادره از شورای عالی ثبت، علیرغم حضور چندتن از قضات دیوان عالی کشور، دارای وصف اداری قلمداد شده و بالتبع مشمول اشرف فرجامی دیوان عدالت گردیده‌اند.^۱ با توجه به مطالب مذکور، چون شعب و هیئت عمومی دیوان، صرفاً متشکل از اعضای قضایی بوده و تنها آنها در صدور رای، مداخله می‌کنند، اطلاق وصف اداری به آرای صادره از آن مرجع و نتیجتاً اداری دانستن آنها، فاقد وجاهت است. تصریح قانون جدید دیوان به منع کارشناسان مشاور از دخالت در انشاء رای و یا مشارکت در رای‌گیری شعب دیوان و هیئت عمومی آن،^۲ بیانگر تاکید قانونگذار بر انحصار فرآیند صدور رای به عضو یا اعضای صرفاً قضایی می‌باشد.

^۱ - رای وحدت رویه شماره ۱۴ مورخ ۷۴/۲/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

^۲ - تبصره ماده ۱۱ قانون جدید دیوان عدالت اداری



هفتم - در صورت بروز اختلاف صلاحیت میان دو مرجع قضایی با صلاحیت ذاتی متفاوت، رای دیوان عالی کشور که حسب قرائنی عالی‌ترین مرجع قضایی ایران به شمار می‌رود - تعیین کننده است و تصریح وقوانین دیوان به مرجعیت دیوان عالی کشور در حل اختلاف صلاحیت میان دیوان و سایر مراجع قضایی، دلالت بر شان قضایی دیوان عدالت اداری دارد^۱ مجموعه استدلال‌های یاد شده، هرگونه تردید در شان قضایی دیوان عدالت اداری و نتیجتاً عقیده به وصف اداری آراء و تصمیمات صادره از آن مرجع را برطرف می‌سازد.

بخش ششم: بررسی تحولات قانون جدید دیوان عدالت اداری

در این بخش مجموعه تغییراتی را که قانونگذار در ساختار و صلاحیت‌های دیوان به وجود آورده است، ر دو حوزه کلی تحولات مثبت و منفی در دو گفتار، ارزیابی می‌کنیم، مبنای این ارزیابی، نتیجه‌نهایی مترتب بر تغییرات به عمل آمده از حیث ارتقاء یا تنزل شأن و جایگاه دیوان و توسعه یا تضییق دامنه صلاحیت‌های این مرجع قضایی و نهایتاً تاثیرگذاری مثبت یا منفی آنها بر سطح حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر اقتدارات وسیع اداری است، بدیهی است دیوان عدالت اداری از برخی جهات، شان بلا منازع و شایان توجهی در نظام حقوقی فعلی ما دارد، زیرا صرفنظر از اشراف بر حوزه مدیریت اداری کشور، نقش غیرقابل انکاری در صیانت از سنت‌ها و بایسته‌های حقوق اساسی و به ویژه اصل بنیادین تفکیک قوا دارد: توضیح آنکه به موازات عملکرد موثر یک نهاد سیاسی - شورای نگهبان - بر مصوبات مجلس شورای اسلامی^۲ که تلویحاً به حفظ تفکیک قوا و بازداشتن پارلمان از تعرض به اصول قانون اساسی - و از جمله اصل تفکیک قوا و تبعات آن یعنی منع دخالت قوه تقنینی در امور ماهوی قضایی و اجرایی می‌انجامد، دیوان عدالت اداری نیز از تعرض قوه مجریه به سایر قوا جلوگیری کرده و انطباق مقررات دولتی با قواعد برتر را نیز تضمین می‌نماید.

^۱ - ماده ۳۶ قانون جدید دیوان عدالت اداری و ماده ۲۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰

^۲ - اصل نود و ششم قانون اساسی

بند اول: تقویت کادر قضایی دیوان عدالت اداری

اهمیت دیوان در کنترل قضایی بر اداره، مستلزم برخی کارآمدهای ویژه قضات آن مرجع است، در قانون جدید به شرح ماده ۳ و تبصره آن، شرایطی از قبیل پانزده سال سابقه کار قضایی و یا ده سال سابقه در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گزارش‌های رشته حقوق و یا مدارک حوزوی معادل، برای تصدی به قضاوت در دیوان شرط شده است، صرف‌نظر از آنکه تبصره ماده یاد شده قضات شاغل در دیوان و قضات اداری حداقل ۵ سال سابقه کار قضایی را از شمول این شرایط، مستثنی دانسته است، به هر حال گماردن قضات اداری سوابق قضایی طولانی در دیوان، می‌تواند به کارآمدی مبنی آن مراجع بینجامد اگر چه تا رسیدن به آنچه که در فرانسه مهد دادرسی اداری - در مورد شورای دولتی اعمال می‌شود، فاصله زیادی دارد. توضیح آنکه، ظرافت‌های اعمال اداری دولت و پیچیدگی‌های دادرسی اداری، ایجاب می‌کند که صرفاً آشنایان به دانش حقوق اداری و یا حداقل، دانش آموختگان حقوق عمومی، طی فرایند آموزشی متفاوت با آموزش دوره مقدماتی قضایی دادرسیان دادگاه‌های کیفری و حقوقی به خدمت دیوان در آیند. بنابراین، اشتراط دارا بودن مدرک کارشناسی ارشد ر گرایش‌های یاد شده می‌تواند به تخصصی تر شدن کادر قضایی دیوان بینجامد.



بند دوم: شفافیت استفاده از کارشناسان مشاور

غیر حضوری بودن رسیدگی‌ها در دیوان و پیچیدگی‌های دعاوی اداری، استفاده از مشاوران خبره را ضروری می‌سازد. قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ و آیین نامه اجرایی آن، اصل ضرورت استفاده از مشاوران را بیان نموده^۱ و حضور یک مشاور در هر یک از شعب (جز در مورد دعاوی موضوع بند الف ماده ۱۱ همان قانون) را حسب درخواست رئیس شعبه مربوطه و اقدام رئیس دیوان، ضامن دقت عمل آرای صادره می‌دانست لیکن ماده ۹ و تبصره‌های ۱ و ۲ قانون

^۱ - تبصره ۱ ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و ماده ۱۲ آیین دادرسی مربوطه

جدید نحوه حضور کارشناسان مشاور در فرآیندهای رسیدگی را به نحو روشنتری مورد تاکید قرار داده است، زیرا صرفنظر از اینکه قانون جدید، اختیار شعب در استفاده از نظرات کارشناسی مشاوران - به هر تعداد که لازم باشد و بدون توجه به نوع دعوی مطروحه، را به رسمیت می‌شناسد، تشریفات مربوط به درخواست رئیس شعبه از رئیس دیوان برای معرفی یک مشاور و ارجاع پرونده به وی حذف شده است، البته استفاده از کارشناس مشاوره در هیئت عمومی دیوان، موکول به دعوت قبلی دیوان است^۱. البته نکاتی در این خصوص قابل ذکر است:

الف - ارجاع پرونده به مشاور یا مشاوران در زمره اعمال تخریری بوده و صرفاً حسب درخواست و تشخیص شعبه دیوان، صورت می‌گیرد^۲ و ارجاع آن به مشاور، الزامی نیست علاوه بر آنکه شعبه مربوطه، تکلیفی در پذیرش نظریه مشاور ندارد این دیدگاه علیرغم تصریح ماده یاد شده به صدر رای شعبه پس از ملاحظه نظر مشاوره می‌تواند به تشریفات بدون نظریه مشاوران بینجامد.

ب - اگر چه قانون جدید، صدور نظری مشاوران را موکول به درخواست دیوان کرده است لیکن مکانیزمی برای جگونگی ارجاع پرونده به مشاور پیش بینی نشده است، آیا قضات شعبه باید همانند رویه دادگاه‌های عمومی، مبادرت به صدور قرار کارشناسی نمایند یا آنکه صرف دستور شعبه یا رئیس دیوان، کفایت می‌کند؟ فقدان چنین مکانیزمی می‌تواند مشکلاتی را در این حوزه ایجاد کند. همانگونه که قبلاً گفته شد از جمله نوآوری‌های مثبت در حوزه کار مشاوران، منع دخالت آنها در فرایند انشاء رای است، بدیهی است این رویه به منظور حفظ وجهه قضایی محض دیوان، مقرر شده است^۳.

^۱ - تبصره ماده ۱۱ قانون جدید دیوان عدالت اداری
^۲ - تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون جدید دیوان عدالت اداری
^۳ - در نتیجه حضور مشاوران در هیئت عمومی دیوان، بدون حق رای، صورت می‌پذیرد (تبصره ماده ۱۱ قانون جدید)

بند سوم: منع تکرار تصمیم یا اقدام ابطال شده از سوی واحدهای دولتی

یکی از مشکلات مربوط به ضمانت اجرای آرای دیوان، تکرار تصمیم یا اقدام متخلفانه ابطال شده در قالب فرمان اداری یا مقررات دولتی جدید است اگر چه شورای نگهبان به شرح نظریه مورخ ۸۳/۱۱/۱۷ خود، «اجرای مصوبه ابطال شده در مواردی که به مرحله اجرا درنیامده و نیز تصویب مصوبه‌ای با همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال مصوبه شده است... بدون اخذ مجوز جدید...» را ممنوع می‌داند، تصریح قانونگذار به این امر، می‌تواند جنبه پیشگیری از تخلفات مربوط به عدم اجرای آراء دیوان داشته باشد. به نظر می‌رسد صدور تصمیم یا اقوام جدید بر مبنای تصمیم و اقدام ابطال شده، در حکم استتکاف از اجرای آرای دیوان بوده و باید فرینه‌ای برای تعقیب مامور مستتکف باشد.

بند چهارم: تجویز اعاده دادرسی

اگر چه اعاده دادرسی در قوانین مربوطه به آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب به عنوان یکی از موارد تجدیدنظر فوق‌العاده بیان گردیده است^۱، لیکن در قوانین قبلی مربوط به دیوان، شاهد سکوت قانونگذار در خصوص آن بوده‌ایم. درج اعاده دادرسی در قانون جدید^۲ می‌تواند به تحقق بهتر قواعد دادرسی منصفانه در رسیدگی‌ها منجر شود. «تحصیل مدارک جدید بعد از صدور رای از سوی یکی از طرفین» مبنای تحقق اعاده دادرسی بوده و مرجع رسیدگی مجدد نیز شعبه صادر کننده رای است.

بند پنجم: امکان صدور رای وحدت رویه بر مبنای آرای مشابه صادره از سوی شعبه

^۱ - عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، جلد دوم، ص ۵۹

^۲ - ماده ۱۷ قانون جدید دیوان عدالت اداری



اگر چه قانون مربوط به وحدت رویه قضایی مصوب ۱۳۲۸، مبنای صدور رای وحدت رویه را وجود تعارض بین آرای شعب دیوان عالی کشور می‌داند و به عنوان قانون مادر باید در سایر اجزاء دستگاه قضایی مورد الهام قرار گیرد، همچنانکه در قوانین و مقررات قبلی دیوان عدالت اداری نیز اینگونه بوده است^۱ لیکن قانون جدید در یک تحول تامل برانگیز، ارای مشابه متعدد صادره از شعب دعوی دیوان عدالت اداری را مبنای صدور یک رای وحدت رویه می‌داند^۲. اگر چه این امر با مبانی شناخته شده صدور رای وحدت رویه در نظام حقوقی ما سازگاری ندارد، لیکن از این جهت که می‌تواند استنباط‌های قضایی رایج در شعب بدوی در مورد دعاوی مشابه را از حالت محدود و غیر الزام آور بودن خارج نموده و به صورت کلی و الزام آور برای مراجع مربوطه و سایر شعب در آورد، دارای اهمیت است ابتکار عمل یاد شده، عملاً استنباط‌های محدود و حاشیه ای را به رویه قضایی حاکم، تبدیل می‌کند.

بند ششم: انحصار وکالت به وکلای رسمی دادگستری

وکلائی رسمی دادگستری به دلیل آموزش های نظری و کاربردی خاص خود علاوه بر اطلاعات حقوقی دانشگاه، در راهبردی دعاوی مطروحه در دیوان به مراتب تواناتر از شخاص فاقد شرایط یاد شده‌اند. قوانین قبلی دیوان در خصوص وکالت در آن مرجع، ساکت بوده‌اند، صرفاً آیین دادرسی آن را مختص وکلای رسمی دانسته بود. اما حسب شکایت یکی از شهروندان، هیئت عمومی دیوان به استناد نظریه فقهای شورای نگهبان به ابطال آن اهتمام ورزید. اینک که انحصار وکالت به وکلای رسمی نخستین بار در یک قانون عادی، گنجانیده شده است، امکان تغییر آن به واسطه شکایت در دیوان منتفی بوده و عملاً شیوه استواری جهت تسهیل نقش وکلا در راهبرد دعاوی مطروحه جلوگیری از اطاله داری ها طرح دعاوی راهی و یا خارج از صلاحیت های دیوان به شمار می رود.

^۱ - ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰

^۲ - بند ۲ ماده ۱۸ و ماده ۴۴ قانون جدید دیوان عدالت اداری

بند هفتم: گره‌گشایی از دستور موقت توام با ابطال مصوبه

یکی از مشکلات فراروی دیوان، نحوه رسیدگی به درخواست صدور دستور موقت توام با ابطال مصوبه دولت است، به دلیل متفاوت بودن مرجع رسیدگی‌ها و (شعبه مربوطه در مورد دستور موقت و هیئت عمومی درخصوص ابطال مصوبه) نحوه تعامل آنها با یکدیگر در قوانین قبلی مشخص نبود، مطابق قانون فعلی در صورت طرح درخواست صدور دستور موقت، همراه با ابطال یک مصوبه دولتی، ابتدائاً یک شعبه مربوطه به صدور دستور موقت (در صورت احراز ضرورت آن) پرداخته و سپس هیئت عمومی به صورت خارج از نوبت به درخواست ابطال، رسیدگی می‌کند. قوانین قبلی دیوان، موارد صدور دستور موقت به ویژه امکان صدور آن در خصوص آرای قطعی صادره از مراجع اختصاصی اداری را بیان نموده‌اند، لیکن آیا اساساً تقاضای دستور موقت به دلیل اجرای مفاد یک مصوبه دولتی غیرقانونی، امکانپذیر است، پاسخ به این سوال از یک بعد ممکن است که چنانچه اجرای یک مصوبه دولتی، به ورود خسارت غیرقابل جبران یا قابل جبران به نحو دشوار، بینجامد تقاضای دستور موقت، دارای وجاهت است.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد دیوان جدید عدالت اداری در بیان صلاحیت دیوان عدالت اداری نارسا و مبهم است و به طور صریح مشخص ننموده است که آیا این صلاحیت صرفاً در برگیرنده قوه مجریه است یا سایر واحدهای عمومی را نیز در برمی‌گیرد حال آنکه عمده هدف طراحان لایحه جدید روشن شدن این موضوع بود. اگر چه در قانون جدید قسمت‌هایی از لایحه که به صراحت صلاحیت دیوان را به خارج از قوه مجریه تسری می‌داد به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام حذف شده‌اند. آنچه مهم است آنکه دیوان عدالت اداری به شان و جایگاه شایسته خود در نظام قضایی کشور دست یافته و در ایفای نقش بنیادین و حیاتی حراست از حقوق شهروندان در برابر واحدهای دولتی و جلوگیری از تعرض به اصل محوری تفکیک قوا



از جانب قوه مجریه توفیق یابد. متأسفانه با وجود تحولات مثبت و کارآمدی که در قانون جدید در دیوان عدالت به چشم می‌خورد نقاط ضعفی نیز وجود دارد که گفتمان علمی - انتقادی صاحب‌نظران و حقوقدانان از یک سو و اولیای امور در دستگاه قضایی به ویژه دادرسان محترم دیوان عدالت اداری از سوی دیگر را می‌طلبد، همچنانکه تطبیق شان و جایگاه دیوان و تحولات آن با آنچه که در کشورهای خاستگاه این مرجع خطیر، جریان دارد می‌تواند ما را در تعدیل نقاط ضعف یاد شده، یاری دهد. به نظر می‌رسد مهمترین نقطه ضعف قانون جدید، نگرش انقباضی مفرط به حوزه صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری بدون توجه به بایسته‌ها و لوازم اجرای اصل حاکمیت قانون و شرع در نظام ایران (در سطح قواعد حقوقی درجه سوم یعنی آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌ها و...) مفهوم عمل اداری و نیز نقش منحصر به فرد دیوان در تامین آرمان‌های قانون اساسی در این خصوص می‌باشد.



منابع و ماخذ

الف- کتب

- ۱- ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، چاپ ششم، تهران، انتشارات طوس، ۱۳۸۸
- ۲- انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۴
- ۳- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ نهم، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۲
- ۴- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد نخست (پیشرفته)، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۳
- ۵- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد دوم (پیشرفته)، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۳
- ۶- شوالیه ژاک، دولت قانونمند، مترجم: حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸
- ۷- طباطبائی، مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۸
- ۸- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، چاپ چهاردهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۰
- ۹- قاضی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، جلد اول، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵

ج- مقالات



- ۱- تیلا، پروانه، تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری، مجله پژوهش‌های حقوقی، سال سوم، شماره ۵، بهار ۱۳۸۳
- ۲- لارکینز، کریسیوفر، استقلال قضایی و مردمی‌شدن، مترجم محمدحسین زارعی، مجله آفتاب، شماره ۱۵، اردیبهشت ۱۳۸۱
- ۳- معتمد نژاد، رویا، کنترل مطابقت قواعد حقوقی مادون با قواعد حقوقی مافوق و نقش خاص آن در تضمین حقوق و آزادی‌های فردی، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱، پاییز و زمستان ۱۳۷۸

