

بررسی تطبیقی جایگاه دادگاه‌های اختصاصی اداری در نظم قضایی ایران و آمریکا

امین اله سالاری^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۹/۲۰

مصطفی سراجی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۰

احمد رنجبر^۳

چکیده

دادرسی اداری نسبت به سایر انواع دادرسی‌ها (حقوقی و کیفری) علاوه بر ابعاد فنی و تخصصی موضوع دعاوی اداری، به جهت بعد سیاسی دعاوی یادشده نیز حائز اهمیت است. ساختار دادرسی اداری در کشورهای مختلف، به شکلی واحد و لزوماً ذیل قوه قضائیه طراحی نشده است. مسأله اصلی پژوهش این است که با توجه به غایت تشکیل دادگاه‌های اداری و از رهگذر مطالعه ای تطبیقی، علل مؤثر در ایجاد ساختاری مستقل از دادگاه‌های دادگستری برای رسیدگی به دعاوی اداری، تا چه میزان در ایران و آمریکا وجود داشته است و جایگاه نهاد دادرسی اداری در نظام حقوقی کجاست و ضرورت تأمین اقتضانات دعاوی اداری، ایجاد ساختار مستقلی برای رسیدگی به دعاوی مزبور (به صورت مستقل از قوه قضائیه یا مستقل از دادگاه‌های دادگستری) تا چه میزان احساس میشود. تحقیق حاضر با شیوه توصیفی و تحلیلی بدنبال پاسخ به پرسش فوق است. براساس یافته‌های این پژوهش، در صلاحیت دادگاه اداری تعارضها و تقابل‌های مالی، بهداشتی، اقتصادی و غیره میان مردم و سازمانهای دولتی ایجاد می‌کند که نظام حقوقی حاکم بر «اداره» به اداره شوندگان در مقابل اداره و اداره کنندگان، حق شکایت و طرح دعوی علیه دولت را بدهد.

واژگان کلیدی: ایران، آمریکا، دادگاه‌های اختصاصی، ساختار قضایی، مراجع شبه قضایی.

^۱ دانشجوی دکترای حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

Aminollsalari@gmail.com

^۲ استادیار گروه حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران (نویسنده مسئول)

Mostfa_seraji@yahoo.com

^۳ استادیار گروه حقوق، گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

ranjbar_ahd@yahoo.com

«دادگاه‌های اختصاصی اداری» و کمیسیون‌ها و هیات‌های رسیدگی به دعاوی اداری مراجعی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان‌های قضائی کشور ولی در رابطه با وظایف اداری و اجرایی دولت در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند. (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۲۹) که این امکان را برای اداره فراهم می‌آورند تا بتواند اختلافات خود را با شهروندان در همان اداره و با ملاحظه خط‌مشی عمومی اداره، حل و فصل نماید. نتیجه این امر سلب صلاحیت ابتدایی از دستگاه رسمی دادگستری و قضات دادگاه‌های عمومی نسبت به دعاوی علیه دولت است که در نهایت منجر به تقویت جلوه اقتداری اداره عمومی می‌گردد. با این وجود، با اینکه اصل وجود دادگاه‌های اختصاصی اداری در بطن دستگاه‌های اداری با هدف حمایت از منفعت عمومی و به دلایل متعدد دیگر، پذیرفته می‌شود اما بر این نکته تأکید می‌شود که به منظور جلوگیری از خودسری این مراجع و تجاوز آنها به حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی مردم؛ اولاً رسیدگی در دادگاه‌های اختصاصی اداری بایستی با رعایت «اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه» انجام شود که نوعی از «کنترل درونی - شکلی» به حساب می‌آید؛ ثانیاً آراء و تصمیمات این مراجع بدون هرگونه محدودیت و مانعی و از هر جهت باید در محاکم قضائی ذیصلاح قابل تجدیدنظر خواهی باشند که به مفهوم تقویت کنترل قضایی بیرونی است. این دو تدبیر مکمل و مقوم یکدیگر هستند؛ زیرا الزام دادگاه‌های اختصاصی اداری به رعایت «اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه» این امکان را به محاکم قضائی می‌دهد تا بر همین مبنا رفتار و عملکرد این مراجع را مورد بررسی قرار دهند تا از رعایت اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه در آنها اطمینان حاصل کنند. (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۳-۱۴) اهمیت و تمایز دادرسی اداری نسبت به سایر انواع دادرسی (در دعاوی حقوقی و کیفری) علاوه بر ابعاد فنی و تخصصی موضوع دعاوی اداری، به جهت بعد سیاسی و سازمانی دعاوی یادشده نیز هست. ساختار دادرسی اداری در کشورهای مختلف، به شکلی واحد و لزوماً ذیل قوه قضائیه طراحی نشده است. امر یادشده تا حد قابل توجهی متأثر از تاریخ سیاسی هر کشور و نیز برداشت مورد نظر از نظریه تفکیک قواست به طوری که قرار گرفتن دادگاه‌های اداری امریکا سازمان قضایی ایالات متحده از یک سو، شامل دادگاه‌های فدرال و از سوی دیگر، در برگیرنده دادگاه‌های ایالتی است. در ایالات متحده نظام کاملاً متفاوتی پذیرفته شده است: دادگاه‌های فدرال در تعدادی از موارد می‌توانند، به درخواست اصحاب دعوی، به اختلافات آنان در مرحله بدوی رسیدگی کنند، نتیجتاً در ایالات متحده دو سلسله مراتب از دادگاه‌ها وجود دارد خارج از سلسله مراتب، دادگاه‌های فدرال ویژه‌ای وجود دارند که به موجب قوانین متعدد فدرال تاسیس شده‌اند: دادگاه‌هایی که جای دادگاه‌های ایالتی را در نواحی یا سرزمین‌های فدرال می‌گیرند، دادگاه‌هایی که برای رسیدگی به مسئولیت دولت صلاحیت دارند (دادگاه دعاوی ایالات متحده) دادگاه‌های صالح در امور مالیاتی، امور

گمرکی و امر مربوط به پروانه های اختراع و نیز یادآور شویم که به موجب قانون خاص، به سازمانهای اداری متعدد به ویژه به کمیسیون های بزرگ فدرال که وابسته به کنگره ایالات متحده اند صلاحیت رسیدگی به دعاوی واگذار شده است. در آمریکا دادرسی اداری در قرن ۱۹ با الگوی دیوان های تخصصی توسعه یافت و از زمان تاسیس قانون اداری پیشنهادهای مکرری برای تاسیس یک دادگاه اداری یا هیات مرکزی دادرسان اداری ارائه شد. عضویت از مشخصه های اصلی قضات اداری است که در ایالات متحده، «قضات حقوق اداری» که شرایط و ضوابط خدمت آنان در «قانون اداری ۱۹۴۶» مقرر شده است.

ویژگی عمده دعاوی مشمول صلاحیت مراجع اختصاصی اداری این است که علی الاصول یکی از طرفین دعوا ادارات و سازمان های اجرایی-اداری هستند. (رنجبر، ۱۳۹۵: ۳۸) منظور از دعاوی اداری در این مقاله، دعاوی مطرح شده علیه مصوبات، تصمیمات و اقدامات مأموران و واحدهای دولتی است. فلذا معیارهای مورد نظر برای تعریف دعاوی اداری، هم معیار سازمانی است و هم معیار ماهوی. در خصوص معیار نخست، دعاوی اداری دعوایی است که علیه یکی از مقامات و یا مراجع دولتی (و در برخی کشورها، کلیه اشخاص برخوردار از قدرت عمومی) مطرح می شود. در مورد معیار دوم نیز گفتنی است دعاوی اداری علیه تصمیمات و اقدامات اداری و نیز مصوبات واحدهای مزبور است. بنابراین، شکایات کیفی از مقامات و مأموران دولتی خارج از حوزه دعاوی مزبور میباشد. در این نوشتار ابتدا به بررسی الگوهای دادرسی اداری در کشور آمریکا خواهیم پرداخت، سپس به صورت خاص وضعیت دادرسی در نظام حقوقی ایران را مورد بررسی قرار میدهیم.

الگوهای دادرسی اداری

در این مبحث به بررسی الگوهای دادرسی اداری، در قالب رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری، ایجاد دادگاههای اختصاصی اداری و تعدد ساختاری دادگاه های اداری میپردازیم.

رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری

مبانی نظری

در ساختار نظام قضایی کشورهای مختلف، دادگاه های عمومی دادگستری صلاحیت رسیدگی به کلیه دعاوی و اختلافات را دارند مگر مواردی که قانونگذار، رسیدگی به آن را در صلاحیت دادگاه اختصاصی قرار داده باشد. با وجود این، رسیدگی به کلیه دعاوی در دادگاه های عمومی و نیز دادگاه های اختصاصی در تمامی موارد به صورت متحدالشکل انجام نمی شود. ممکن است حسب مورد برخی دعاوی به شیوه تخصصی در دادگاه های عمومی مورد رسیدگی قرار گیرند. در برخی کشورها دادگاه های عمومی صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را همچون سایر دعاوی برعهده دارند، اما به جهت ماهیت موضوع دعا رسیدگی در موارد مزبور به طور تخصصی انجام می شود. در این کشورها برای رسیدگی به دعاوی اداری حتی دادگاه اختصاصی نیز تشکیل نداده اند.

یکی از دلایل توجیهی عدم ایجاد دادگاه اختصاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری، ملاحظه مربوط به «حجم دعاوی»^۴ یادشده است. با توجه به الزامات تشکیلاتی و مالی ناشی از ایجاد دادگاههای اختصاصی، ایجاد دادگاه اختصاصی اداری در همه کشورها موجه تشخیص داده نشده است.

لازم به ذکر است هیچ استاندارد بین المللی ای راجع به ایجاد دادگاه های اختصاصی اداری وجود ندارد. از نظر برخی نویسندگان حقوقی ایجاد دادگاه های اختصاصی اداری ممکن است پیامدهایی هم به دنبال داشته باشد که امکان تأثیرگذاری مقام یا مرجع دولتی طرف شکایت بر قضات دادگاه های اختصاصی، یکی از آنهاست. (نازدا هریپیتویسیچی، ۲۰۱۴: ۵۳) شاید دلیل این امر، شناخته شده بودن قضات دادگاه های مزبور باشد.

لازم به ذکر است حتی کشورهایی که نظام وحدت قضایی را پذیرفته اند (که براساس آن، دادرسی اداری توسط دادگاه های دادگستری و بدون ایجاد ساختار مستقلی به این منظور انجام می شود، به ندرت ممکن است قضات متخصص، وظیفه رسیدگی به دعاوی اداری را نداشته باشند. ضرورت تخصصی سازی رسیدگی به دعاوی اداری به خصوص در مواردی که از پیچیدگی قابل توجهی برخوردار است، قابل انکار نیست. برخی از نویسندگان در انتخاب میان ایجاد دادگاه های اختصاصی و تخصصی سازی رسیدگی به دعاوی اداری، به جهات زیر گزینه دوم را ترجیح داده اند: هزینه قابل توجه ایجاد محاکم اختصاصی با توجه به تعداد اندک برخی از دعاوی، چندان معقول به نظر نمی رسد، زیرا همان طور که اشاره شد، ایجاد دادگاه های اختصاصی به جهت ضرورت ایجاد تشکیلات مربوط در سراسر حوزه های قضایی، دارای تبعات تشکیلاتی و مالی قابل توجهی است.

بررسی نظام حقوقی ایالات متحده امریکا

ایالات متحده امریکا: به منظور بررسی و تحقیق در خصوص تجارب نظام های حقوقی در زمینه محاکم اختصاصی (به طور کلی)، این کشور، هم در سطح ایالتی و هم در سطح فدرال دارای تجارب مفید و ارزنده ای است. از آنجا که هریک از ایالات این کشور، دارای نظام دادگاهی خاص خود هستند و با توجه به عدم وجود استانداردهای ملی در خصوص نظام دادگاه های ایالتی در این کشور، دادگاه های متنوعی در زمینه موضوعات تخصصی مورد نیاز در هریک از ایالات مزبور ایجاد شده اند که از جمله عبارتند از:

– دادگاه های خانواده^۵

– دادگاه های محیط زیست^۶

– دادگاه های امور حسبی^۷

4 . Workload
5 . Family Courts
6 . Environmental Courts
7 . Probate Courts

-دادگاه های مالیاتی⁸

-دادگاه های جبران خسارت کارگران⁹

-دادگاه های آب^{۱۰}

-دادگاه های زمین^{۱۱}

-دادگاه های اداری^{۱۲}

-دادگاه های دعاوی کوچک^{۱۳}

-دادگاه های جوانان¹⁴

تعدد ساختاری نظم قضایی

در این قسمت ابتدا به بررسی ساختار و صلاحیت مراجع قضائی آمریکا پرداخته، سپس مبانی نظری شکل گیری نظام دادرسی اداری مستقل از نظام قضایی (در آمریکا) را مورد بررسی قرار خواهیم داد و در ادامه، به تحولات دادرسی اداری در این کشور در گذر زمان اشاره خواهیم کرد.

ویژگی های عمده سیستم قضایی آمریکا

این بند به بررسی ویژگی های عمومی قوه قضایی آمریکا (از جمله روابط آن با قوای مجریه و مقننه) اطلاعاتی کلی در مورد قوه قضائیه آمریکا به دست خواهد داد. ذیلا این ویژگی های عمومی به صورتی مختصر توضیح داده می شوند.

دوگانگی سیستم قضایی در آمریکا

سیستم حکومتی ایالات متحده آمریکا سیستمی فدرال است. در این سیستم علاوه بر این که حکومت مرکزی دارای قوای مقننه، مجریه و قضائیه بوده و هر ایالتی نیز قوه قانونگذاری، اجرایی و قضایی مخصوص به خود می باشد (با اولویت قوانین فدرال). مفهوم این حرف آن است که در آمریکا یک سیستم قضایی فدرال و بیش از پنجاه سیستم قضایی ایالتی وجود دارد. در رابطه با وجود دو سیستم قضایی فدرال و ایالتی تذکر این نکته مفید به نظر می رسد که، الف: از نظر روشی و محتوایی مقررات و قوانین حاکم بر سیستم قضایی فدرال در سطح ایالات متحده تقریباً یکسان است، ب: سیستم های قضایی ایالتی در هر ایالت، هم از نظر روشی و هم از نظر محتوایی، با ایالات دیگر متفاوت است. با توجه به دو نکته یاد شده، نوشته حاضر تنها به بررسی قوه قضائیه فدرال خواهد پرداخت. دو

8 . Tax Courts

9 . Workers' Compensation Courts

10 . Water Courts

11 . Land Courts

12 Administrative Tribunals

13 Small Claims Courts

14 . Juvenile Courts

گانگی قابل ذکر دیگری که در سیستم قضایی آمریکا وجود دارد تقسیم بندی دعاوی حقوقی و نحوه رسیدگی به آنها به دو گروه مدنی^{۱۵} و جنایی^{۱۶} می باشد. همان طور که ذیلا بیان خواهد شد دادگاه های فدرال صلاحیت رسیدگی به هر دو نوع دعاوی را دارند. اما روش حل اختلاف در این دو نوع دعا بسیار متفاوت است.

ساختار قوه قضائیه و دادگاه های فدرال آمریکا

وزارت دادگستری

در ایالات متحده وزارت دادگستری^{۱۷} توسط دادستان کل^{۱۸} اداره می شود. دادستان کل توسط ریاست جمهور و با تأیید مجلس سنا انتخاب شده و به عنوان عضوی از اعضای کابینه دولت خدمت می کند. اداره دادگاه ها در آمریکا با وزارت دادگستری نیست (چون وزارت دادگستری وابسته به قوه مجریه است.) در هر ناحیه قضایی (یعنی هر منطقه ای که در آن یک دادگاه ناحیه وجود دارد) یک دادستان فدرال^{۱۹} وجود دارد. این دادستان ها را رئیس جمهوری با تأیید مجلس سنا و برای مدت چهار سال انتخاب می کند. چنانچه یک پست دادستانی فدرال خالی باشد، دادگاه ناحیه محل می تواند به صورت موقت فردی را به عنوان دادستان منصوب نماید. هر دادستان تعدادی دستیار و یا معاون^{۲۰} دارد. این معاونین توسط دادستان کل انتخاب شده و دادستان کل نیز قدرت دارد آنها را از کار معزول نماید. مهم ترین مسئولیت های یک دادستان در ناحیه قضایی خودش این است که:

الف) افرادی را که جرایم مرتکب می شوند تحت پیگرد قانونی قرار دهد.

ب) در هر شکوائیه مدنی که در آن دولت فدرال به عنوان خواننده ظاهر می شود وکیل مدافع دولت آمریکا باشد.

هر ناحیه قضایی یک مارشال فدرال نیز دارد. مارشال ها را رئیس جمهور با تأیید مجلس سنا و برای مدت ۴ سال انتخاب می کند. هر مارشالی تعدادی معاون و دستیار برای خود انتخاب می کند. چنانچه پست مارشالی در یک ناحیه قضایی خالی باشد دادگاه ناحیه محل می تواند به صورت موقت فردی را به عنوان مارشال انتخاب نماید. مارشال ها پلیس قضایی بوده و اهم وظایف آنان این است که:

الف) تمام دستوراتی را که توسط مقامات فدرال صادر می شود (از جمله دستوراتی که توسط دادگاه ناحیه و دادگاه حوزه مربوطه صادر می شوند) اجرا نمایند.

ب) تمام احضاریه ها و اخطاریه های صادر شده را به روئت برسانند و بالاخره.

15 . civil
16 . criminal
17 . Department of justice
18 . general attorney
19 . district u.s. attorney
20 . assistant

ج) مستمری و دیگر مخارج دادستان فدرال و افرادی را که برای دادستانی کار می کنند و نیز مستمری قضات دادگاه های ناحیه و حوزه محل خود را پردازند.

دادگاه های فدرال^{۲۱}

طبق بند اول ماده سوم قانون اساسی آمریکا، قدرت قضایی ایالات متحده می بایست در یک دادگاه عالی و در دادگاه های پایین تری که کنگره ممکن است تأسیس کند متمرکز باشد کنگره آمریکا تا به حال دادگاه های متعددی تأسیس نموده است. مهم ترین دادگاه های فدرال تأسیس شده توسط کنگره در حال حاضر دادگاه های زیر می باشند (چمرینسکی، ۲۰۰۳: ۹۶).

دادگاه عالی آمریکا

دادگاه عالی آمریکا تنها دادگاهی است که قانون اساسی آمریکا تأسیس آن را الزامی دانسته است. این دادگاه دارای «۹» قاضی است که یکی از آنها توسط ریاست جمهوری به سمت رئیس القضاات انتخاب می شود. (از قضاات دادگاه عالی با نام و نه یاد می شود). دادگاه عالی آمریکا تقریباً به صورت انحصاری و در مرحله استیناف به تصمیمات دادگاه های دیگر رسیدگی می کند. همه قضاات دادگاه عالی در کلیه تصمیم گیری های دادگاه شرکت می کنند (حوزه صلاحیت این دادگاه و نحوه پذیرش استیناف بعداً توضیح داده خواهد شد. « رئیس القضاات دادگاه عالی آمریکا بالاترین مدیر اجرایی سیستم دادگاه های فدرال نیز می باشد. همان طور که بعداً توضیح داده خواهد شد، دادگاه عالی آمریکا مقرراتی را که از نظر روشی می بایست در دادگاه های پایین تر از آن تبعیت شود صادر می کند.

صلاحیت دادگاه های فدرال

بطور کلی، دادگاه های فدرال آمریکا دارای صلاحیت محدود هستند. به عبارت دیگر، نوع اختلافاتی که قابل طرح شدن در دادگاه های فدرال بوده و نیز نوع افراد و شخصیت های حقوقی که می توانند به عنوان خواهان به این دادگاه ها مراجعه نموده و یا مجبورند به عنوان خوانده در این دادگاه ها حضور به هم رسانند محدود هستند. سرچشمه این محدودیت قانون اساسی آمریکا است. در حال حاضر تنها اختلافاتی که در یکی از «۳» گروه زیر قرار داشته باشند قابل طرح در دادگاه های فدرال هستند.

(۱) اختلافات و مرافعاتی که مبنی بر قوانین و مقررات دولت فدرال باشد.

(۲) اختلافات بین افرادی که از ایالات مختلف هستند (در صورتی که موضوع مورد دعوا حداقل «۵۰» هزار دلار باشد).

۳) اختلافاتی که در آنها دولت فدرال درگیر است و اختلافات مربوط به دیپلمات‌ها. هر اختلافی که در یکی از سه گروه بالا قرار نگیرد.

رسیدگی به دعاوی و شکایات علیه دستگاه‌های دولتی در نظام حقوقی آمریکا، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است؛ گرچه ممکن است قانونگذار، ایجاد مراجع یا شعب ویژه‌ای را بدین منظور در دادگستری ضروری تشخیص دهد. برای مثال، در برخی از ایالات متحده آمریکا و انگلیس، کمیسیونها و هیأت‌های اداری ذیل دادگستری، به شکایات و دعاوی علیه دستگاه‌های اداری رسیدگی میکنند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۷۲ - ۴۷۳). قانون اساسی مرز موضوعات زیادی را در قوانین فدرال و قوانین ایالتی مشخص نموده است. طبق این قانون، قدرت و اختیارات فدرال میان سه قوه مقننه، مجریه، و قضائیه تقسیم شده (به این ترتیب "تفکیک اختیارات" این سه قوه و حفظ آن از طریق اعمال "نظارت و موازنه" برای جلوگیری از غلبه یکی بر دیگران به اجرا در آمد)، و هر یک با وظایف مشخص در نظام قضایی مشارکت دارند. در این نظام، قانون اساسی تعیین نموده که کدام قوانین باید به تصویب کنگره برسد. گویی این فرایند به اندازه کافی پیچیده نبود، قوانین آمریکا بیش از مصوبات کنگره است. در بعضی حوزه‌ها، کنگره به سازمانهای دولتی اختیار میدهد برای تأمین جزئیات بیشتر قانونی، به تصویب مقررات پردازند. و کل نظام برپایه اصول موجود در قوانین عرف انگلستان استوار است. هر چند قانون اساسی و مقررات دیگر جایگزین قوانین عرف شده اند، اما در مواقعی که دادگاه‌ها با موارد خاصی برخورد می کنند که در قانون اساسی به آن پرداخته نشده و کنگره هم هنوز مصوب‌های درمورد آن تهیه نکرده است، کماکان از قوانین عرف استفاده می شود.

دادرسی اداری در ایران

حسب مطالعات انجام‌شده، رسیدگی به تظلمات عمومی از مقامات و مأمورین حکومتی به شیوه مظالم در فرهنگ اسلامی، از ایران باستان و به‌ویژه دوره ساسانیان وام گرفته شده است. همان‌طور که سازمان قاضی‌القضات از دوره ساسانی به فرهنگ اسلامی وارد شده، دیوان مظالم نیز با آیین خاص آن از ایران پیش از اسلام به جهان اسلام وارد شده است (ساکت، ۱۳۸۲: ۳۵۴).

در تاریخ قضایی اسلام افرادی موسوم به «ناظر مظالم»، به‌منظور تصدی دیوان مظالم انتخاب می‌شدند که از حیث شخصیتی انسان‌های باشوکت و بی‌طمع نسبت به قدرت باشند تا بتوانند وظایف مورد انتظار از آن‌ها را انجام دهند. این امر به جهت وظایف آن‌ها در رسیدگی به تعدیات مقامات حکومتی است که وضعیت دادرسی را متفاوت با دادرسی میان اشخاص (غیردولتی) می‌نماید. قاضی ابوعلی در کتاب «احکام السلطانیه» می‌نویسد: «مقصود از نظر در مظالم این است که متعديان را به وسیله ارعاب به پذیرش عدل و نصف وادارند و در پرتو هیبت و شکوه از لجاج و عناد مانع شوند و از جمله شروط والی مظالم این است که به علو شأن و جلال و منزلت و نفوذ کلمه و بی‌طمعی

و پارسایی آراسته باشد، زیرا والی مظالم برای انجام وظیفه خطیر خویش به شکوه و قدرت امرا و تثبیت و وقار قضات نیازمند است و می‌باید واجد و جامع صفات ممتاز هر دودسته باشد. در دوره خلافت عباسیان، رسیدگی به شکایاتی که قضات از حل و فصل آن فرومی‌ماندند یا با منافع یکی از رجال متنفذ حکومتی در تعارض بود، به دیوان مظالم سپرده می‌شد. صلاحیت‌های دیوان مزبور به شرح زیر بیان شده است:

تحقیق درباره قضایا و دعاوی‌ای که افراد و جماعات به علت ستمکاری والیان و عمال خراج بر ضد ایشان اقامه می‌کردند .

تحقیق درباره تعدی محصلین مالیات، بازرسی دفاتر منشیان و مستوفیان، رسیدگی به تظلم مرتزقه راجع به کاهش ارزاق یا تأخیر و تعویق در پرداخت مستمری و اجحاف حقوق ناظران مالی درباره ایشان. رسیدگی به شکایات و دعاوی‌ای که صنف یا طبقه خاصی از اجتماع یا همگی ملت بر ضد حکومت اقامه می‌کردند (بلاغی، ۱۳۵۸: ۱۷۱ - ۱۷۳).

بررسی وظایف فوق میان نهادها و سازمان‌های متعدد حکومتی موجود، حاکی از آن است که موارد یادشده امروزه در صلاحیت مراجع غیر قضایی و قضایی (فرا تر از دادگاه‌های اداری) قرار گرفته است. از جمله مراجعی که هم‌اکنون وظایف فهرست شده در سطر فوق را بر عهده‌دارند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: شهرداری‌ها، سازمان تعزیرات حکومتی، دادسراها، واحدهای اجرای احکام و مراجع نظارتی.

در همین راستا، مأمون عباسی رسیدگی به مظالم را به قاضی‌القضات خود (یحیی بن اکثم) واگذار کرد و این رویه در زمان معتصم عباسی نیز استمرار یافت (بلاغی، ۱۳۵۸: ۱۷۱ - ۱۷۳).

اصلی‌ترین تفاوت میان دادگاه‌های عادی و دیوان مظالم، در دو مورد زیر بیان شده است:
(بلاغی، ۱۳۵۸: ۱۷۱ - ۱۷۳).

الف) اختیارات قابل توجه ناظر مظالم نسبت به قضات

ب) عدم لزوم رعایت آیین و تشریفات دادرسی مرسوم در نهاد دادرسی، توسط ناظر مظالم

در خصوص مورد اول با توانمندسازی قضات، ضرورتی برای تداوم دیوان مظالم وجود نخواهد داشت. مورد دوم نیز مربوط به پیش‌بینی آیین دادرسی خاصی متناسب با اقتضائات دعاوی اداری است؛ امری که در چارچوب دادگاه‌های دادگستری نیز قابل تأمین است. با وجود مراتب فوق، نمی‌توان تأثیر روانی ناشی از ایجاد یک مرجع خاص برای رسیدگی به تظلمات و شکایات مطرح شده علیه تعدیات مقامات و مراجع حکومتی را نادیده انگاشت. به نظر می‌رسد نکته اخیر در ایجاد مرجع قضایی خاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری در دوره پس از انقلاب اسلامی مؤثر بوده است.

در ادامه، ذیل دو بند به بررسی نظام دادرسی اداری (از حیث ساختاری) در دو دوره مشروطه و پس از انقلاب اسلامی می‌پردازیم:

۲-۱-۱- دادرسی اداری در دوره مشروطه

نظام حقوقی دوره مشروطه واجد مقررات قابل توجهی در زمینه دادرسی اداری نبوده است.

۲-۱-۲- دادرسی اداری در متمم قانون اساسی مشروطه

بر اساس اصل ۸۸ متمم قانون اساسی مشروطه، «حکمت منازعه در حدود ادارات و مشاغل دولتی» در صلاحیت دیوان عالی کشور قرار گرفته بود.^{۲۲} اصل ۸۹ متمم مزبور نیز صلاحیت محاکم در عدم اجرای احکام و نظام نامه‌های عمومی، ایالتی، ولایتی و بلدی مغایر با قانون را به رسمیت شناخته بود،^{۲۳} اما در خصوص مرجع ابطال آن‌ها حکمی پیش‌بینی نکرده بود.

از نظر برخی نویسندگان حقوقی، عدم پیش‌بینی مرجع خاصی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات از مأموران و واحدهای دولتی در قانون اساسی مشروطه و متمم آن، حاکی از آن بود که قانون‌گذار مؤسس، محاکم دادگستری - اعم از محاکم عرفی و شرعی - را مرجع رسمی حل و فصل اختلافات تعیین کرده بود. بر این اساس، الگوی نظارت قضایی بر اعمال اداره در نظام حقوقی مشروطه، ظاهراً همان الگوی انگلوساکسون است که طبق آن، رسیدگی به دعاوی اداری در صلاحیت محاکم عمومی می‌باشد و ضرورتی به ایجاد مراجع قضایی مستقلی در عرض دادگستری وجود ندارد (محمودی، ۱۳۹۳: ۱۴).

۲-۱-۳- دادرسی اداری در قوانین عادی

مهم‌ترین سابقه مربوط به تشکیل دادگاه‌های اداری در ایران، مربوط به قانونگذاری، برای تاسیس «شورای دولتی» است. (هداوند، آقایی طوق، ۸۲: ۱۳۹۶). شورای دولتی بر اساس قانون شورای دولتی ۱۳۳۹ «مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزرا در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن دیوان عالی تمیز [دیوان عالی کشور] خواهد بود». با این حال به نظر می‌رسد اولین دادگاه اختصاصی اداری مربوط به «کمسیون رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت راجع به املاک» موضوع لایحه قانونی مربوط به رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه دولت راجع به املاک مصوب ۱۳۳۶/۵/۷ برمی‌گردد. (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۸۳).

^{۲۲} اصل ۸۸ متمم قانون اساسی مشروطه - حکمت منازعه در حدود ادارات و مشاغل دولتی بهموجب مقررات قانون به محکمه تمیز راجع است.

^{۲۳} اصل ۸۹ متمم قانون اساسی مشروطه - دیوانخانه عدلیه و محکمه‌ها وقتی احکام و نظام نامه‌های عمومی و ایالتی و ولایتی و بلدی را مجری خواهند داشت که آنها مطابق با قانون باشند.

وظایف شورای دولتی بر اساس قانون ۱۳۳۹ بطور خلاصه عبارتند از: رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و موسسات دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها و رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری‌ها در مواردی که تصمیمات و اقدامات مذکور، به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط، یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات و یا خودداری از انجام وظایف آن، موجب تضییع حقوق افراد می‌شود. و رسیدگی به شکایات از احکام دیوان محاسبات.... و رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها و..... (هداوند، آقای طوق، ۱۳۹۶: ۸۲-۸۳) با توجه به اینکه مقررات فوق می‌توانست خلأ مربوط به نبود دادرسی اداری را جبران نماید، موضوع تشکیل شورای دولتی مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفت. با وجود این، در نظام حقوقی قبل از انقلاب به منظور رسیدگی به برخی دعاوی اداری، مراجع شبه قضایی محدودی ذیل قوه مجریه تشکیل شدند (زرنگ، ۱۳۸۱: ۲۰۷-۲۰۸).

بر اساس ماده ۹ قانون راجع به شورای دولتی، وزیر دادگستری سمت رئیس کل شورا، و رئیس شعبه اول، سمت نیابت رئیس کل شورا را بر عهده داشت. طبق ماده ۲۷ قانون مذکور، در صورت ایجاد اختلاف در صلاحیت میان شورای دولتی و محاکم دادگستری، حل آن در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عالی کشور قرار داده شد. لازم به ذکر است شورای دولتی، صلاحیت رسیدگی به تصمیمات دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی را نداشت (ماده ۷ قانون مزبور) (صدرالحفاظی، ۱۳۸۷: ۲۰۲). به رغم تصویب قانون راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ این محکمه هیچ‌گاه تشکیل نشد. (زرنگ، ۱۳۸۱: ۲۰۷-۲۰۸) با وجود این، در نظام حقوقی قبل از انقلاب به منظور رسیدگی به برخی دعاوی اداری، مراجع شبه قضایی محدودی ذیل قوه مجریه تشکیل شدند (زرنگ، ۱۳۸۱: ۲۰۷-۲۰۸).

بررسی نظام دادرسی اداری ایران (از حیث ساختاری) پس از انقلاب اسلامی

نظام‌های دادرسی اداری که معمولاً ذیل دودسته نظام «آنگلوساکسون» و «فرانسوی» بررسی می‌شوند، هر کدام محصول تحول تاریخی کشورهای خاصی است. در نظام‌های نوع نخست که در آن‌ها سیستم وحدت دادگاه حاکم است، مرجع رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری جز در موارد استثنایی همان محاکم عمومی است، اما در کشور آمریکا، در برخی موارد دادگاه‌ها و کمیسیون‌های خاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری تشکیل می‌شوند ولیکن کشورهای نوع دوم که کشور ایران، از آن متأثر شده، بر این عقیده است که دعاوی اداری دارای اقتضائاتی است که با دادرسی در محاکم عادی متفاوت است. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۴۹-۵۰)

بطور خلاصه می‌توان گفت الگوی حاکم بر دادگاه‌های اختصاصی اداری ایران از نظامی بینابین نسبت به الگوهای انگلیس و فرانسه تبعیت می‌کند و به الگوی آلمانی که در میانه دو الگوی مذکور قرار دارد شباهت بیشتری دارد (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۸۲-۸۳).

سؤال اصلی این است که: دعاوی اداری چه اقتضائاتی دارد؟ آیا برای تأمین اقتضائات مزبور، ایجاد مراجع دادرسی اداری در عرض دادگاه‌های دادگستری ضروری است؟ طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد» (رنجبر، ۱۳۹۵: ۱۷۱).

با عنایت به تشکیل دیوان عدالت اداری ذیل قوه قضاییه، این سؤال مطرح می‌شود که: آیا دیوان مزبور، از مصادیق «دادگاه» تلقی می‌شود؟ طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است». همچنین بر اساس اصل ۶۱ قانون اساسی «اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد». در اینکه دیوان مزبور، یک مرجع قضایی است و «قضات» در آن اقدام به رسیدگی و صدور حکم می‌کنند، تردیدی نیست. در مواد ۳ و ۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از واژگان «دادرس» و «قضات دیوان» استفاده شده است. ماده اخیر برای قضات دیوان، داشتن سابقه کار قضایی یا تحصیلات دانشگاهی یا حوزوی را شرط دانسته است.²⁴

برخی از نویسندگان حقوقی با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را از شعب دادگستری و یکی از مصادیق دادگاه‌های اختصاصی داخل در دادگستری تلقی کرده‌اند. بر این اساس و حسب نظر قانون‌گذار مؤسس، در نظام قضایی ایران، دو مرجع مستقل برای رسیدگی به تظلمات و شکایات وجود ندارد، بلکه الگوی وحدت مراجع قضایی مورد نظر بوده است. اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری را مرجع رسمی رسیدگی به شکایات و تظلمات دانسته است. دیوان عدالت اداری مرجع قضایی خاصی است که به موجب

24. ماده ۴- قضات دیوان با حکم رئیس قوه قضاییه منصوب و باید دارای ده سال سابقه کار قضایی باشند. در مورد قضات دارای مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایشهای رشته حقوق یا مدارک حوزوی هم‌تراز، داشتن پنج سال سابقه کار قضایی کافی است. تبصره ۱- قضاتی که حداقل پنج سال سابقه کار قضایی در دیوان دارند، از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.

اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به نوع خاصی از شکایات را (شکایات مردم از مأموران و واحدهای دولتی) را بر عهده دارد (نجابت خواه، ۱۳۹۰: ۱۷-۱۸).

در پاسخ به این سؤال که آیا از قانون اساسی استنباط می‌شود که دیوان عدالت اداری در ساختار مستقلی نسبت به دادگاه‌های دادگستری ایجاد می‌شود یا خیر، باید گفت ممکن است با توجه به عبارت «زیر نظر رئیس قوه قضاییه» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، چنین به نظر رسد که دیوان مزبور باید در ساختاری مستقل از دادگاه‌های دادگستری و زیر نظر (مستقیم) رئیس قوه قضاییه تشکیل شود، اما با عنایت به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، نظر قانون‌گذار مؤسس ایجاد مرجع قضایی خارج از دادگستری برای رسیدگی به دعاوی اداری نبوده است. در حال حاضر، بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) دیوان یادشده متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی، خارج از دادگاه‌های دادگستری که در رأس آن‌ها دیوان عالی کشور قرار دارد، تشکیل شده است. دیوان عدالت اداری با برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل (به لحاظ سازمانی) نسبت به دادگاه‌های دادگستری، از آن‌ها دارای استقلال مالی و اداری است و به‌عنوان یک واحد مجزای قضایی، اداره می‌شود.

با توجه به احکام قانونی مربوط، به نظر می‌رسد دیوان یادشده به‌عنوان نهاد وابسته به قوه قضاییه، از بدنه دادگستری جداشده است. برای مثال، ماده ۶۵۱ قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲) مقرر داشته است: «کلیه دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه، نظیر دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی، سازمان قضایی نیروهای مسلح و مراجع ذی‌ربط در عفو و بخشودگی و سجل کیفری، و روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، موظف‌اند کلیه اطلاعات خود را در مرکز ملی داده‌های قوه قضاییه قرار دهند و آن‌ها را روزآمد نگه‌دارند».

با عنایت به مطالب فوق، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک مرجع قضایی رسیدگی‌کننده به دسته خاصی از دعاوی، ذیل قوه قضاییه و در ساختاری مستقل از دادگاه‌های دادگستری ایجادشده است. در رأس دادگاه‌های دادگستری، دیوان عالی کشور قرار دارد، اما دیوان عدالت اداری با برخورداری از شعب بدوی و تجدیدنظر و هیئت عمومی، نظام مستقلی را برای رسیدگی به دعاوی اداری ایجاد کرده است.

ارزیابی دادرسی اداری در ایران

در بررسی ساختار مراجع قضایی، توجه به موادی از قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه (مصوب کمیسیون عدلیه مورخ ۲۱ رجب ۱۳۲۹ ه.ق. برابر با ۱۳۹۰/۴/۲۵ ه.ش.)، ضروری است. قانون یادشده، محاکم عدلیه را به دو نوع «عمومی» و «اختصاصی» تقسیم کرده بود (ماده ۱). «محاکم عمومی آناست که حق رسیدگی به تمام دعاوی دارد؛ غیر آنچه قانون صراحتاً استثناء کرده است. محاکم عمومی به دو درجه است:

اول، ابتدایی؛ دوم، استیناف برای مواردی که قانون معین میکند» (ماده ۲). محاکم اختصاصی نیز «آن است که به هیچ امری حق رسیدگی را ندارد؛ غیر آنچه قانون صراحتاً اجازه داده است؛ مثل محاکم تجارت و نظامی و غیرها که تشکیلات و ترتیبات آنها به موجب قانون علی‌حده معین می‌شود» (ماده ۴).

قانون فوق‌الذکر که نخستین قانون مدون راجع به دادگستری در نظام حقوقی ایران محسوب می‌شود، با الگوبرداری از نظام‌های پیشرفته اروپایی، سازمان قضایی کشور را تحت نظم مشخصی درآورده بود؛ به‌نحوی که تمامی مراجع قضایی که تحت عنوان «دادگاه» شناسایی می‌شوند، می‌بایست تابع یکی از دو نوع دادگاه یادشده (عمومی/اختصاصی) می‌بودند. برای مثال، دادگاه‌های نظامی و تجارت و هر دادگاهی که دارای صلاحیت رسیدگی به برخی دعاوی (حسب مورد بر اساس موضوع یا طرفین دعوا) بود، ذیل دادگاه‌های اختصاصی شناسایی شدند. در نظام قضایی دوره مشروطه سعی بر آن بود که هیچ دادگاهی خارج از دادگاه‌های عمومی و اختصاصی دادگستری قرار نگیرد.

پس از انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی جدید، دیوان عدالت اداری متکفل رسیدگی به دعاوی اداری گردید. در خصوص رسیدگی به دعاوی مزبور، سؤالی که مطرح می‌شود این است که: آیا قانون‌گذار اساسی نمی‌توانست به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران و واحدهای دولتی، به‌ضرورت تعبیه دادگاه خاصی بدین منظور (مشابه دادگاه خانواده) اشاره کند؟ آیا از اصل ۱۷۳ قانون اساسی، ضرورت ایجاد دیوان عدالت اداری در عرض دادگستری استنباط می‌شود؟ با اقدام فعلی و تصویب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، ظاهراً در کنار دادگاه‌های دادگستری، مرجعی (غیر از دادگاه‌های دادگستری) به‌صورت تخصصی به دعاوی مردم از ادارات و واحدهای دولتی رسیدگی می‌کند.

در توجیه ایجاد مرجع خاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری، ممکن است به شخصیت طرف دعوا (دولت) اشاره شود. لازم به ذکر است قضات دیوان عدالت اداری به جهت شخصیت مشتکی‌عنه (مراجع دولتی) و ماهیت شکایاتی که در آن مرجع مطرح می‌شود، نسبت به سایر قضات دادگستری از وضعیت متفاوتی برخوردار نیستند. نظام حقوقی حاکم بر قضات دیوان عدالت اداری، تفاوت چندانی با سایر دارندگان پایه قضایی ندارد. از حیث موضوع دعوا نیز تجربه سی و چندساله دیوان مزبور، حاکی از آن است که شرایط خاصی در زمینه لزوم تخصص قضات دیوان مذکور در رشته‌های خاصی که با ماهیت دعاوی مطرح‌شده در این دیوان، تناسب داشته باشد وجود نداشته است. تنها شرطی که از ابتدا به آن توجه شده، لزوم برخورداری قضات دیوان عدالت اداری از سابقه خدمت قضایی (پنج تا ده سال) بوده است. در این خصوص لازم به ذکر است آموزش دوره کارآموزی داوطلبان ورود به منصب قضایی در ایران بر پایه آموزش دروس حقوق خصوصی و حقوق کیفری تنظیم شده است. حتی پس از کسب

سابقه خدمتی مذکور در ماده ۴ قانون دیوان و پیش از ورود قضات به دیوان یادشده نیز آموزش خاصی برای قضات تعبیه نشده است. با توجه به اینکه سابقه خدمتی مزبور در دادسرا و محاکم حقوقی و کیفری سپری می‌شود، پیش‌بینی آموزش خاصی برای قضات مزبور در زمینه موضوعات حقوق عمومی و یا شرط داشتن مدرک تحصیلی مرتبط با حوزه کاری دیوان عدالت اداری، تا حدودی می‌توانست خلأ آموزش حقوق عمومی را جبران نماید. در این خصوص باید اذعان نمود با توجه باینکه دیوان عدالت شبیه شورای دولتی فرانسه می‌باشد اما قضات دادگاه‌های اداری فرانسه (برخلاف قضات دادگاه‌های عمومی که از طریق مدرسه ملی قضایی جذب می‌شوند) عمدتاً از میان دانش‌آموختگان مدرسه ملی اداری استخدام می‌شوند. همچنین در این کشور برای آموزش قضات محاکم اداری، نظام خاصی طراحی شده است (سلطانی، ۱۳۹۲: ۸۳).

به نظر می‌رسد اگر رسیدگی به دعاوی اداری توسط قضات متخصص و با استفاده از آیین دادرسی مناسب در این قبیل دعاوی انجام شود، اقتضانات رسیدگی به این قبیل دعاوی تا میزان قابل توجهی قابل تأمین است. گرچه باید اذعان داشت ایجاد مرجع خاصی برای رسیدگی به دعاوی و شکایات مطرح شده علیه دولت، به لحاظ روانی برای شهروندان، نوعی ایجاد اطمینان است که به دعاوی آن‌ها به نحو بی‌طرفانه رسیدگی می‌شود. ضمن اینکه این امر در افزایش امکان مطالبه‌گری از دولت، مؤثر تلقی می‌شود. سابقه ایجاد دیوان مظالم به منظور رسیدگی به دعاوی و تظلمات مطرح شده علیه تعدیات مقامات و مأموران حکومتی از حیث توجه خاص به پاسخگویی دولت در برابر تصمیمات و اقدامات آن، بر ایجاد ساختار مستقل در زمینه رسیدگی به دعاوی مزبور تأثیرگذار بوده است. در دوران تأسیس دیوان مظالم، مسائل ساختاری مربوط به نظام قضایی، جایگاه هریک از دادگاه‌ها در این نظام و نسبت آن‌ها با یکدیگر، همچون امروز مورد توجه نبود. با ایجاد سازمان مدرن دادگستری سعی شد مجموع دادگاه‌ها ذیل قوه قضاییه، شناسایی و ساماندهی شوند. فلذا در دوران فعلی باید جایگاه مرجع قضایی جایگزین دیوان مظالم در نظام قضایی و ارتباط آن با سایر مراجع دادگستری، مشخص باشد. لازم به ذکر است دعاوی اداری صرفاً از حیث موضوع و طرف دعوا، با سایر دعاوی تفاوت دارند، و گرنه در سایر موارد، دارای عناصر رسیدگی قضایی هستند. به منظور تأمین اقتضانات دعاوی اداری از لحاظ موضوع و طرف دعوا، در برخی نظام‌های حقوقی آیین دادرسی خاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری پیش‌بینی شده است. البته تمامی اجزاء و عناصر آیین دادرسی در دعاوی اداری، متفاوت با دعاوی حقوقی نیست. متناسب با اقتضانات مزبور، احکام خاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری پیش‌بینی می‌شود و در سایر موارد، رسیدگی به دعاوی مزبور، تابع احکام پیش‌بینی شده در قانون آیین دادرسی مدنی خواهد بود.²⁵

25. بر این اساس، ماده ۱۲۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر کرده است: مقررات مربوط به رد دادرسی و نحوه ابلاغ اوراق، آراء و تصمیمات دیوان و وکالت و سایر موارد سکوت در این قانون به ترتیبی است که در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) و قانون اجرای احکام مدنی مقرر شده است.

کثرت و تنوع قابل توجه انواع دعاوی و جرائم، به گونه ای است که رسیدگی تخصصی به برخی از آن‌ها ضروری انگاشته می‌شود. بر همین اساس است که در قوانین و مقررات مربوط، صلاحیت رئیس قوه قضاییه به عنوان مدیر عالی دستگاه قضایی در اختصاص برخی شعب دادگاه‌ها برای رسیدگی به دعاوی خاصی، شناسایی شده است؛ امری که در صورت عدم تصریح به آن‌هم در صلاحیت مقام یادشده بود، زیرا این امر یکی از اختیارات تشکیلاتی رئیس قوه قضاییه تلقی می‌شود²⁶.

تخصصی سازی رسیدگی قضایی به عنوان یک مقوله مدیریتی، در اکثر کشورها مورد توجه قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایران نیز برخی از اسناد بالادستی بر ضرورت این امر تأکید کرده‌اند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

بند ۴ سیاست‌های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی (مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۸ مقام رهبری)، به لزوم «تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی در سطوح موردنیاز» اشاره دارد.

بند ۹ سیاست کلی قضایی پنج‌ساله ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری (ابلاغی ۱۳۸۸/۹/۲) نیز ناظر بر «اهتمام به تشکیل دادگاه‌های تخصصی» است.

جزء ۱ بند (و) ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، در اجرای بند (۹) مزبور، قوه قضاییه را مکلف کرده است «نسبت به تشکیل شعب تخصصی دادرها و دادگاه‌های کیفری و حقوقی اقدام کند».

در پایان، لازم به ذکر است در حال حاضر رسیدگی به دعاوی اداری مطرح شده در دیوان عدالت اداری، عملاً با توجه به موضوع آن‌ها، به شعب خاصی ارجاع می‌شود. بنابراین، رسیدگی تخصصی به دعاوی مطروحه در دادگستری حتی در صورت نبود تکلیف قانونی مشخصی به این منظور، ضرورت اجتناب‌ناپذیر مدیریت مطلوب امور قضایی تلقی می‌شود.

ریشه‌یابی مشکلات دیوان عدالت اداری در نظام دادرسی اداری ایران

دیوان عدالت اداری هم‌اینک به کلیه دعاوی اداری واصله از تمامی نقاط کشور رسیدگی می‌کند. یکی از مهم‌ترین مشکلات فعلی دیوان مزبور در رسیدگی به پرونده‌های مطروحه در آن، حجم فزاینده دعاوی است. یکی از عوامل مؤثر در مشکل فوق، آن است که رسیدگی به شکایات مطرح شده علیه تعداد کثیری از دستگاه‌های دولتی

26. ماده ۵۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲): تمام مراجع قضایی موضوع این قانون مکلفند با توجه به نوع دعاوی به تخصیص شعبه یا شعبی از مراجع قضایی برای رسیدگی تخصصی اقدام کنند.

مستقر در تمامی نقاط کشور، توسط دیوان یادشده با تعداد محدودی از شعب (بدوی و تجدیدنظر) متمرکز در تهران انجام می‌شود.

یکی از عوامل مؤثر در مشکل فعلی دیوان عدالت اداری در زمینه حجم فزاینده دعاوی، عدم توسعه کمی تعداد شعب دیوان مزبور و نیز تمرکز شعب آن در تهران است. عدم توزیع جغرافیایی شعب دیوان عدالت اداری از حیث دسترسی به عدالت نیز محل ایراد به نظر می‌رسد. گرچه هم‌اکنون در برخی از مراکز استان‌ها اقدام به ایجاد دفاتر اداری برای اخذ شکایت و ابلاغ اوراق مربوط به دعاوی در صلاحیت دیوان عدالت اداری شده است، اما به جهت صلاحیت غیر قضایی آن‌ها و بالا بودن مدت زمان رسیدگی به پرونده‌ها (در مرکز)، به نظر می‌رسد بخشی از انتقادات مزبور کماکان باقی است.

لازم به ذکر است تأکید بر حفظ حقوق مردم در برابر دولت و لزوم قانون‌مداری مقامات دولتی در چند دهه اخیر، تأثیرات قابل توجهی بر حجم دعاوی دیوان گذاشته است. در اصل ۱۷۳ قانون اساسی راجع به محل تشکیل دیوان مزبور، حکمی پیش‌بینی نشده است. به نظر می‌رسد با اصلاح ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، امکان ایجاد شعبات بدوی و تجدیدنظر دیوان مزبور در مناطق (متشکل از چند استان) یا استان‌های مختلف وجود دارد.^{۲۷} چنین امری گرچه دارای الزامات مالی و انسانی قابل توجهی از جمله آموزش قضات موردنیاز برای شعبات مزبور است، اما در صورت تحقق، علاوه بر کاهش تراکم پرونده‌ها در دیوان یادشده و ارتقاء وضعیت کیفی رسیدگی به پرونده‌ها، موجب ارتقاء سطح دسترسی مردم به عدالت نیز می‌شود.

نتیجه‌گیری

طراحی الگوی ساختاری مناسب برای دادرسی اداری، علاوه بر ابعاد فنی و تخصصی ناشی از اقتضانات مربوط به موضوع دعاوی یادشده، به علت شخصیت طرف دعوا واجد اهمیت سیاسی است. به جهت مورد اخیر رسیدگی به دعاوی مزبور، به نحو متمایزی از رسیدگی به سایر دعاوی تخصصی نظیر دعاوی تجاری و دعاوی ناشی از روابط کار (در بخش خصوصی) مورد توجه قرار گرفته است. با گسترش روابط و تعاملات اجتماعی و افزایش زمینه‌های بروز اختلاف، دعاوی و شکایات متنوعی در موضوعات مختلف در دادگاه‌های دادگستری مطرح شده است که رسیدگی به برخی از آنها به صورت تخصصی یا از طریق ایجاد دادگاه‌های اختصاصی انجام می‌شود. عوامل تعیین

^{۲۷} ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر داشته است: «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیئت عمومی و هیئتهای تخصصی میباشد. تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضاییه تعیین میشود.

تبصره - رئیس دیوان عدالت اداری میتواند پیشنهادات خود را به رئیس قوه قضاییه ارائه نماید».

کننده در ایجاد یا عدم ایجاد دادگاه اختصاصی برای رسیدگی به برخی دعاوی، از جمله شامل حجم و اهمیت دعاوی مربوط (به ویژه از نظر سیاسی) است. ایجاد این دادگاه‌ها دارای الزامات سازمانی و تشکیلاتی و مستلزم انجام تمهیدات قبلی لازم از جمله آموزش و تربیت قضات متخصص برای رسیدگی به دعاوی یادشده و حسب مورد پیش بینی آیین دادرسی مناسب برای رسیدگی به دعاوی مزبور است. با عنایت به تجربه برخی از نظام‌های حقوقی پیشرفته در عدم تعبیه ساختار مستقلی (نسبت به دادگاه‌های دادگستری) برای دادرسی اداری (به رغم ایجاد دادگاه‌های اختصاصی برای رسیدگی به دعاوی مزبور).

تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی اداری به خصوص از حیث وابستگی آن مرجع به قوه قضاییه یا قوه مجریه، به جهت شخصیت طرف دعوا (که دولت است) تا حدودی متأثر از برداشت مورد نظر از تفکیک قوا در نظام حقوقی و سیاسی مربوط است. در ایران دادگاه‌های اداری تشکیل نشده‌اند. برداشت قانونگذار مؤسس ایران از نظریه تفکیک قوا در خصوص رسیدگی به دعاوی اداری توسط دادگاه‌های دادگستری، با برداشت از دادگاه‌های در این زمینه متفاوت به نظر می‌رسد. با وجود این، در استقلال ساختاری دیوان عدالت اداری از دادگاه‌های دادگستری، سوابق تاریخی مربوط به ایجاد دیوان مظالم به عنوان یک مرجع خاص برای رسیدگی به تظلمات عمومی از تعدیات مأموران حکومتی، بی تأثیر نبوده است.

در ارزیابی وضعیت موجود نظام حقوقی ایران باید بررسی شود که: آیا ساختار فعلی دادرسی اداری با مشکلاتی مواجه است که نیازمند اصلاح باشد؟ همانطور که گفته شد ساختار فعلی دادرسی اداری در ایران، دارای نمونه مشابهی در تاریخ حکمرانی اسلامی و حتی قبل از آن (مربوط به ایجاد نهاد دیوان مظالم) بوده است. این ساختار، تأثیرات روانی قابل توجهی را هم بر شهروندان در مقام مطالبه حقوق تزییع شده آنان و هم بر قضات دیوان عدالت اداری در حساسیت نسبت به نقض حقوق مردم توسط مقامات و نهادهای حکومتی به علت نابرابری طرفین دعاوی اداری داشته است. با وجود این، برخی مشکلات نیز در وضعیت فعلی دادرسی اداری ایران وجود دارد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

حجم فزاینده دعاوی مطرح شده در دیوان عدالت اداری

عدم توزیع جغرافیایی شعب دیوان عدالت اداری

مسائل مربوط به تعیین مرز صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی، ناشی از ایجاد ساختار مستقلی از دادگاه‌های دادگستری برای رسیدگی به دعاوی اداری

عدم تربیت (آموزش) قضات متخصص برای رسیدگی به دعاوی اداری

برخی از موارد فوق، ارتباط مستقیمی با وضعیت ساختاری دادرسی اداری ندارد و ناظر بر مشکلاتی است که در همین ساختار موجود نیز قابلیت مرتفع شدن را دارد؛ نظیر برخی از عوامل مربوط به حجم فزاینده دعاوی به جهت

تخلفاتی که در دستگاه های دولتی صورت میگیرد (از حیث عوامل مربوط به دستگاههای یادشده)، عدم توزیع جغرافیایی شعب دیوان عدالت اداری و نیز عدم تربیت قضات متخصص برای رسیدگی به دعاوی اداری. برای رفع مشکلات اخیر می توان در چارچوب قانون اساسی موجود نیز تدابیری را اتخاذ نمود. برای مثال، در راستای ارتقاء سطح دسترسی مردم به عدالت و نیز کاهش حجم دعاوی اداری و به منظور برقراری تناسب میان حجم دعاوی مزبور و تعداد قضات رسیدگی کننده به آنها، ایجاد شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در مناطق (در حوزه جغرافیایی چند استان) و استانهای مختلف (حسب مورد) با توجه به آمار دعاوی مربوط به هر منطقه یا استان، با اصلاح ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اقدام به نظر میرسد؛ امری که دارای الزامات تشکیلاتی و مالی قابل توجهی به خصوص از حیث لزوم جذب و آموزش قضات متخصص در دعاوی مزبور است. در ایالات متحده آرا نهاد های فدرال قابل تجدیدنظر و فرجام خواهی در مراجع دادگستری است اما در ایران تجدیدنظر از آرا شورای رقابت از طریق هیئت تجدیدنظر پیش بینی شده در قانون اصلاح، انجام میشود و برای دادگاه های دادگستری صلاحیتی در نظر گرفته نشده است.

در این نوشتار سعی شده وضعیت نظام های حقوقی ایران و آمریکا در خصوص ساماندهی (ساختاری) دادرسی اداری مورد بررسی قرار گیرد. به رغم برخی مشکلات حاکم بر ساختار فعلی دادرسی اداری در ایران و نیز تجارب موفق برخی کشورها در ایجاد نظام قضایی واحد (با صلاحیت رسیدگی به کلیه دعاوی از جمله دعاوی اداری از طریق رسیدگی تخصصی به دعاوی مزبور یا ایجاد دادگاه های اختصاصی اداری)، بیان شود. مراجع اداری ایران شامل تعداد زیادی از نهادهاست که در برخی موارد از هیچ نظام خاصی پیروی نمی کنند. اصلاح وضع دادگاه های اداری در ایران نیازمند همت قانونگذار است. مقررات مختلف در خصوص دادگاه های اختصاصی تصویب شده نتوانسته است نظام قابل قبولی را ارایه دهد رسیدن به این مهم نیازمند مطالعات تطبیقی است. تلاشهای صورت گرفته در کشورهای انگلستان و استرالیا می تواند به یک شیوه کارآمد در این زمینه منجر شود. می توان با ایجاد ساختاری مستقل برای دادگاه های اداری از قوه مجریه بر اعتبار آنها افزود.

فهرست منابع

الف: کتاب ها

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، جلد ۳.
 ۲. بلاغی، صدرالدین (۱۳۵۸). عدالت و قضا در اسلام، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ سوم.
 ۳. چمرینسکی، اروین (۲۰۰۳). اختیارات قضایی فدرال، نیویورک: شرکت انتشارات آسپن.
 ۴. رنجبر، احمد، (۱۳۹۵). عدالت اداری چارچوب مفهومی، سازوکارهای نهادی، روندهای قضایی، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
 ۵. زرنگ، محمد (۱۳۸۱). تحول نظام قضایی ایران، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، جلد ۲.
 ۶. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۲). دادرسی در حقوق اسلامی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.
 ۷. صدرالحفاظی، سید نصراله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات شهریار، چاپ اول.
 ۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱). حقوق اداری تطبیقی (حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ)، تهران: انتشارات سمت، چاپ پنجم.
 ۹. فرانکلین، کارل ج (۱۹۹۹). قانون اساسی برای متخصصان حقوق جزا، بوکا ریتون، فلوریدا: انتشارات CRC
 ۱۰. کین، پیتر، (۲۰۰۹). ساختار مراجع اختصاصی شبه قضایی (دیوان های اداری)، پتفت، آرین، تهران، مرکز انتشارات قوه قضاییه.
 ۱۱. محمودی، جواد (۱۳۹۳). بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم.
 ۱۲. مدکس، رابرت (۱۳۸۵). قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سیدمقداد ترابی، تهران: انتشارات شهر دانش، چاپ اول.
 ۱۳. نجابتخواه، مرتضی (۱۳۹۰). قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
 ۱۴. هداوند، مهدی، آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ سوم
- ب: مقالات
۱. سلطانی، سیدناصر (۱۳۹۲). «مبانی قانونی و روشهای جذب و آموزش قضات محاکم اداری در فرانسه»، «پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل پژوهشگاه قوه قضاییه»، مرکز مطبوعات و انتشارات، صص ۷۴ - ۷۵.

۱- کتاب (زبان انگلیسی)

1-Hriptievschi, Nadejda, (2014). Et al, ” *Specialisation of Judges and Feasibility of Creating Administrative Courts in the Republic of Moldova* ”, LRCM

2-Peter,Cane, (2009). “*Administrative Tribunals and Adjudication*” ,US and Canada, ,Oxford:Hart publishing.

3- Woehrling, Jean - Marie. “*Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward A Common Model*”, Central Commission for the Navigation of the Rhine, France, p۴.

۲-مقالات (زبان انگلیسی)

4-Zimmer, Markus B(2009).” Overview of Specialized Courts ”. *International Journal for Court Administration*، p.1..