

امکان سنجی تدوین قانون آیین دادرسی اداری در رسیدگی‌های شبه قضایی با التفات به اصول دادرسی منصفانه در دولت مقید به اخلاق

جمشید عباس زاده<sup>۱</sup>  
بیژن عباسی<sup>۲</sup>  
ولی رستمی<sup>۳</sup>  
ابراهیم موسی زاده<sup>۴</sup>  
تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۲۵  
تاریخ پذیرش: ۹۸/۲/۱۱

### چکیده

اقتضای نظام اداری و اجرایی و همچنین بعضاً شبه قضایی آن را دارد که این دعاوی در مراجعی خاص و ویژه و جدا از دادگاه‌های عمومی رسیدگی شده و فصل اختلاف گردد. قوی‌ترین و بهترین راه حل در یک دعوی برخوردار از یک دادرسی مناسب و منصفانه است که برای طرفین ایجاد امنیت قضایی نماید و این امر میسر نیست مگر در دادگاهی مستقل و مناسب، استقلال و بی طرفی مرجع رسیدگی و تضمینات حق دفاع، حق علنی بودن محاکمات و رسیدگی مطلوب، استقلال و بی طرفی نهاد قضایی، امکان دسترسی به اصول و اسناد و مدارک در روند رسیدگی، شیوه انتصاب اعضا نهادهای قضایی و رسیدگی کننده می‌تواند از موارد لزوم دادرسی منصفانه را فراهم نموده و متناسب با الگوی دادرسی منصفانه باشد. با این حال دادرسی عادلانه و منصفانه یکی از جلوه‌های عدالت قضایی است و اصول دادرسی عادلانه ریشه در عدالت دارد و به همین خاطر یکی از ضرورت‌های جوامع دمکراتیک، پذیرش اصل دادرسی عادلانه می‌باشد. بنابراین لازم است طرحی ارائه شود تا ساختار واحد و منسجمی برای مراجع مذکور فراهم شده و علاوه بر تخصص حقوقی، تخصص در حیطه عملکرد اداری نیز در رفع اختلاف فراهم گردد و به دور از وابستگی سازمانها نهادها و ارگانهای اداری بتواند خالی از حب و بغض شخصی به فصل اختلافات موجود در ارائه خدمات بپردازد.

**کلیدواژگان:** اصول دادرسی منصفانه، رسیدگی‌های شبه قضایی، قانون آیین دادرسی اداری،

<sup>۱</sup> گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

j.abbaszade@yahoo.com

<sup>۲</sup> گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

doc.bijanabbasi@gmail.com

<sup>۳</sup> گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

vrostami@ut.ac.ir

<sup>۴</sup> گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

e.mousazadeh@ut.ac.ir

در کتاب مقدس یهودیان و مسیحیان و همچنین در آیات و روایات اسلامی می توان اصول مربوط به رفتار زمامداران و کارگزاران را با مردم ملاحظه نمود. اصول نوین حقوق اداری در زمینه برخورد مقامات اداری با شهروندان در این آموزه‌های دینی نزدیکی بسیاری داشته و دارد از جمله اصل مسئولیت و پاسخگویی، رعایت تقوا و پرهیزگاری و دوری از خشونت، پرهیز از خود بینی و غرور، اصل برابری در رفتار، اصل تناسب، اصل احترام به حریم خصوصی، اصل کارآمدی و احترام به حقوق بنیادین رامی توان نام برد. در پاره‌ای از موارد در ساختار نظام‌های سیاسی دولتهایی قرار می گیرند که خود را مقید و تابع اخلاقیات یا مذهب خاص می دانند و تمامی مقررات مبتنی بر اندیشه های دینی و اعتقادی است مانند جمهوری اسلامی ایران. در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی آمده است: «حکومت از دیدگاه اسلام، برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه گری فردی یا گروهی نیست بلکه تبلور آرمان سیاسی ملتی هم کیش و هم فکر است که به خود سازمان می دهد تا در روند تحول فکری و عقیدتی راه خود را به سوی هدف نهایی (حرکت به سوی الله) بگشاید...» و در اصل چهارم نیز چنین اشعار داشته است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. دولت متولی ارائه خدمات عمومی بوده و در این مسیر متصور است که در میزان رضایتمندی شهروندان و نحوه ارائه خدمات و تحمیلات ناشی از آن و بعضاً تصمیمات اتخاذ شده اختلافاتی حادث شود در گذشته به لحاظ مصونیت دولت نحوه رسیدگی و حل و فصل اختلاف کفه ترازو به سمت دولت سنگینی می کرد و با پدیداری مسئولیت دولت و اینکه دولت هم اشتباه می کند نحوه رسیدگی به اختلافات ایجاد شده بین دولت و مردم در محاکم عمومی رسیدگی می شد ولی به لحاظ پیچیدگی تخصصی، غیر تشریفاتی و ضرورت رسیدگی سریع به این گونه دعاوی اقتضای آن را داشت تا از صلاحیت محاکم عمومی خارج و هرکدام از اختلافات بین دولت، سازمان‌ها و مردم در هیات‌ها، مجامع صنفی و دادگاه‌های اختصاصی که متشکل از کارگزاران دولتی بود واگذار شود.

## ۲. تحولات ساختار نظام اداری

در سال ۱۳۰۱ شمسی قانون استخدام کشوری وضع و جانشین مقررات قبلی گردید در این قانون طرز محاکمه، انواع تقصیرات اداری و مجازات‌ها پیش بینی شد. به این ترتیب میتوان گفت تأسیس اولین مرجع اختصاصی اداری به سال ۱۲۹۴ یعنی همان محاکم انضباطی برمی گردد پس از آن به مرور مراجع اختصاصی اداری مختلفی تأسیس شدند، به گونه ای که در مدت زمان کوتاهی با تعداد زیادی مراجع مواجه شدیم (HINKELMAN, EDWARD, 2003, p. 83-85) به طوری که حتی بدون این که خود قانونگذار توجهی به شباهت و ادغام این مراجع و اصول دادرسی منصفانه داشته باشد، آن‌ها را به

صورت پراکنده و غیرمنسجم تصویب کرده است (WOOD, 2007, p. 99-100). این در حالی است که مسائلی که این مراجع رسیدگی می‌کنند به لحاظ اهمیت دست کمی از مسائل مطروح در دادگاه‌های عمومی ندارند، از جمله کمیسیون ماده صد شهرداری که می‌تواند حکم به تخریب بنا بدهد و یا کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی که بعضاً به اختلافات میلیاردی رسیدگی می‌کند این وضعیت در مورد انگلیس هم در سده بیستم وجود داشت که از دهه ۱۹۵۰ به بعد اقداماتی درخصوص رفع اینگونه مشکلات صورت گرفت و تا سال ۲۰۰۷ که قانون «دیوان‌ها، دادگاه‌ها و اجرائیات» تصویب شد ادامه داشت. علاوه بر تشمت و پراکندگی مراجع اختصاصی اداری در ایران، ایرادهای دیگری نیز وجود دارد که باعث شده این مراجع از مسیر دادرسی منصفانه منحرف شود از جمله این ایرادات می‌توان به شرح زیر نام برد:

الف) محدودیت حق دسترسی به مراجع؛ به گونه‌ای که بسیاری از این مراجع در مراکز استانها و حتی برخی فقط در پایتخت مستقرند، یا شکایت در برخی چنان مشکل و پرهزینه است که اشخاص به دلیل مشکلات زیاد، از جمله کمبود شعب حجم سنگین پرونده‌ها و جریان رسیدگی طولانی و دوری مسافت و غیره از شکایت به این مراجع منصرف می‌شوند (Goode, 1996, p. 153).

ب) عدم کارایی وکالت و نمایندگی حقوقی در این مراجع: هرچند که در قوانین موسس و یا آیین نامه‌های برخی مراجع اختصاصی اداری به نوعی صراحتاً و یا ضمناً به حق برخورداری از وکیل و یا نماینده حقوقی اشاره شده، اما از آن جا که یکی از دلایل تشکیل این مراجع فنی و تخصصی بودن موضوعات مورد رسیدگی است، موضوعات مطروح در این مراجع از حیثه مباحث مطرح در قوانین عمومی خارج است. به همین خاطر اصل حق برخورداری از وکیل یا نماینده حقوقی در مراجع اختصاصی اداری عملاً کارایی لازم را ندارد.

ج) عدم امکان نظارت عمومی و غیرحضورى بودن: علنی و حضوری بودن یکی از حقوق مهم افراد در مراجع رسیدگی و مقدمه حق دفاع محسوب می‌شود (غم‌امی، ۱۳۷۸: ۲۳) در بسیاری از مراجع در صورت نیاز، یعنی در صورتی که اعضای مرجع خود تشخیص دهند که نیاز به حضور فرد است، وی را دعوت به حضور در جلسه می‌کنند و این امکان سوءاستفاده و انحراف از عدالت را بیش تر می‌کند در حالی که این حق در مراجع اختصاصی اداری به دلیل اعتماد کمتر مردم (به خاطر وابستگی به نهادهایی که خود یک طرف دعوا هستند) و جلوگیری از جانبداری و تبعیض که احتمال آن نسبت به مراجع عمومی بیشتر است، حیاتی تر به نظر می‌رسد؛ به گونه‌ای که حتی گزارش فرانکس در سال ۱۹۵۷ که درخصوص دیوان‌های اداری در انگلیس است یکی از سه اصل مطرح برای مطلوبیت این دیوان‌ها را علنی و حضوری بودن می‌داند (اشمیتوف ۱۳۹۰: ۳۵)

### ۳. دادرسی منصفانه در نظام اداری

دادرسی منصفانه مجموعه اصول و معیارهایی است که رعایت آن از سوی هردادگاه و هر مرجعی که رأی صادر می‌کند لازم است تا از این طریق حقوق و آزادیهای اشخاص تضمین شود، اصول علنی و حضوری بودن رسیدگی، اصل استقلال و بی‌طرفی مقام رسیدگی‌کننده، اصل در دسترس بودن نهاد رسیدگی‌کننده، اصل لزوم امکان تجدید نظر خواهی و مواردی از این قبیل برای تضمین نتایج صحیح و همچنین حمایت از حقوق طرفین در نظر گرفته شده‌اند. (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۴: ۱۹)

علیرغم وجود قوانین متعدد پیرامون محاکم اداری در نظام حقوقی ایران، مقنن توجه کافی به اصول دادرسی منصفانه نداشته و در پاره‌ای از موارد که اشاراتی شده است وافی به مقصود نبوده تضمین‌گر حقوق و آزادیهای اشخاص نمی‌باشد و تعدد قوانین هر کدام راه خود را طی طریق نموده‌اند. در یکی از قوانین لزوم مستدل بودن آرای توجه شده و در دیگری مورد غفلت قرار گرفته تشتت قوانین و نحوه رسیدگی هر یک از اختلافات با دولت پیرامون هر یک از موارد چه در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها چه در هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و چه در هیات‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و هیات‌های حل اختلاف مالیاتی رویه مشترکی و واحدی را نتوانست ایجاد نماید و عدم وجود رویه واحد و بعضاً غیرمنصفانه در دادرسی منتج به ایجاد وضعیت نامطلوب در ساختار نظام اداری گردیده است تدوین آیین دادرسی جامع و واحد که در آن قواعد بطور یکسان در تمامی رسیدگی‌ها رعایت شوند تا باعث جلوگیری از تشتت مراجع رسیدگی و ناهمگونی آیین‌های رسیدگی موجود راه تحقق اصول دادرسی منصفانه تا حد امکان رعایت شده و راه نزدیک شدن به آرمانهای نظام اداری که همانا اجرایی کردن و نظارت بر اجرای آیین رسیدگی منصفانه در مراجع اختصاصی اداری ضروری است فراهم گردد. بنابراین لازم است برای اجرایی و عملیاتی کردن و نظارت برای اجرای آیین رسیدگی منصفانه در مراجع اختصاصی اداری یک نهاد ویژه و مستقل تشکیل شده و همانند دیگر کشورها تحت نظارت یک سازمان مستقل و متکی بر اصول دادرسی منصفانه باشد تا به این امر مهم پرداخته شود و عدالت اداری منصفانه بین دولت و مردم تحقق یابد.

### ۴. اهمیت آیین دادرسی اداری

آیین دادرسی یکی از ساختارهای اساسی حقوق بوده که بخش عظیمی از این علم را احاطه نموده است زیرا از اقامه طرح دعوی تا خاتمه و اجرای حکم به آن نیاز داشته و دعاوی حقوقی و کیفری هر کدام از اصول و قواعد خاصی متابعت می‌نمایند و آیین دادرسی یکی از ارکان اساسی حقوقی بوده و اهمیت آن تا حدی است که برخی گفته‌اند در حقوق همه چیز آیین دادرسی است. (شمس، ۱۳۸۵: ۲۰)

بنابراین آیین دادرسی مجموعه تشریفاتی است که زمانی که مشکل حقوقی برای رسیدن به راه حل

حقوقی در مرجع قضایی پدید می‌آید بکار برده می‌شود که اگر مشکل حقوقی، مدنی، کیفری یا اداری باشد، آیین دادرسی نیز به تناسب، مدنی، کیفری، یا اداری خواهد بود. (شمس، ۱۳۸۵: ۱۳)

حقوق عمومی ساختار و ماهیت حقوقی متفاوتی از حقوق خصوصی داشته و اصول و قواعد حقوقی خاصی را نیاز دارد. دادگاه‌های اداری ماهیت متفاوتی با دادگاه‌های حقوقی و کیفری دارند و دادرسی اداری قواعد ویژه‌ای را می‌طلبد زیرا نابرابری بین روابط دولت و مردم به لحاظ قدرت، دولت حاکم است و به منظور ارائه خدمات عمومی نیاز به دادرسی مطلوب که متشکل از اصول دادرسی و تشریفات دادرسی اداری همچون اصل علنی بودن، اصل کتبی بودن، اصل شفاهی بودن، اصل دفاع و آزادی می‌باشد، حق برخورداری از دادرسی منصفانه، آیین دادرسی را دارای دو جلوه متناقض نموده است. اولی وصف انتزاعی منصفانه بودن دادرسی به مستتر در برخی قواعدشکلی و آیین پراکنده بوده و دوم رعایت این حق در کلیه دعاوی اعم از کیفری، مدنی اداری مورد توجه قرار گرفته است. (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۵۵)

اگرچه مقررات دادرسی اداری وابستگی زیادی به آیین دادرسی مدنی داشته ولی به تدریج به سمت یک استقلال حرکت نموده و نادیده گرفتن حقوق شهروندان در مقابل دولت و اداره یک حق برخورداری از دادرسی منصفانه مورد توجه اکثر کشورهای دنیا قرار گرفته است ولی به لحاظ عدم شناسایی رشته مستقل در حقوق اداری مورد بی‌مهری قرار می‌گیرد.

##### ۵. رسیدگی اداری و دادرسی قضایی

در بررسی ماهیت مراجع و هیات‌های حل اختلاف مؤید این امر است که این ساختارها در برخی موارد دارای ویژگی‌های دادگاه عمومی بود ولی از استقلال محاکم برخوردار نبوده و وابستگی به سازمان‌ها و نهادهای اجرایی دارند. در مناسبات اجتماعی امروزه به علت تنوع روابط حقوقی ضرورت پیدا می‌کند که در کنار مراجع قضایی، مراجع اداری برای رسیدگی به بسیاری از مسایل بوجود آید که رسیدگی به آنها اداری خواهد بود اگرچه تفکیک این دو، کار ساده‌ای نخواهد بود و این تفکیک تبعات عملی بسیار مهمی در نتیجه کار خواهد داشت. ماهیت رسیدگی اداری و قضایی دو مقوله متفاوت بوده و در تاریخ قضایی ایران، نمونه‌هایی از آرای حقوقی و قضایی که نشان دهنده تفکیک میان رسیدگی اداری و دادرسی قضایی است را ثبت نموده است.

رسیدگی قضایی عبارت است از بکار بردن یک یا چند دلیل از ادله اثبات دعوی که این دلایل هر یک در آیین دادرسی عنوان‌های مخصوصی به خود دارند از قبیل سند، شهادت، اقرار، سوگند، ارجاع امر به کارشناسی، تحقیقات و معاینه محل اماره قانونی و قضایی که مراجع رسیدگی اداری نیز بعضاً از این ادله استفاده می‌کنند.

اصل توجه به دلایل و مدارک و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آنها در تصمیمات و آرای صادره از طرف مراجع مختلف قضایی و اداری در «رأی شماره ۲۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری» که در

روزنامه رسمی ۱۳۱۷۴-۱۳۶۹/۳/۶ درج شده موید همین امر است با وصف مراتب فوق عدم توجه و عدول از اصول و قواعد امره موجبات نقض احکام هیات ها را فراهم می‌نماید.

### ۱-۵ ساز و کارهای مشترک دادرسی اداری

دادرسی عادلانه و ابزارهای آن یکی از تضمینات لازم و ضروری در مراجع حل اختلاف بوده و اعتماد طرفین و اصحاب دعوی زمانی تجلی می‌یابد که در رسیدگی، یک دادگاه بی طرف و مستقل تمامی شرایط دادرسی عادلانه فراهم باشد. آیین دادرسی با رعایت برخی تضمینات می‌تواند ابزاری مؤثر در جهت حمایت قضایی از حقوق و آزادی افراد به شمار رود (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۵۲) و جوه مشترکی در دادرسی اداری بین هیات های اداری و محاکم و مراجع اختصاصی می‌توان یافت که ساختار اصلی برای ایجاد آیین دادرسی واحد باشند.

ساختار ویژه دادرسی اداری در ایران باعث شد تا هیات ها، در مراجع رسیدگی به اختلافات دعاوی اداری دارای صلاحیت شبه قضایی شوند و در این مسیر دارای استقلال نسبی شدند و این استقلال نسبی تهدیدی برای حقوق شهروندان در مقابل اداره گردید که شاخه‌های دادرسی منصفانه در آنها مفقود بوده و این سوال را به ذهن متبادرساخت که ممکن است در دادرسی اداری نیز ساختار دادرسی منصفانه وجود داشته باشد یا خیر؟ با توجه به اینکه در رسیدگی‌های اداری و احقاق حقوق عامه مستلزم رعایت اصول دادرسی منصفانه می‌باشد اما به لحاظ اختلاف در هیات‌های رسیدگی به مراجع حل اختلاف اداری که پاره‌ای از آنها شبه حقوقی و شبه کیفری می‌باشند. دامنه رسیدگی هارا وسیع نموده و هرکدام ابزارهای مناسب خود را می‌طلبند.

### ۲-۵ امکان سنجی دادرسی اداری و امتیازات آن :

هرگاه در یک امری، بررسی و انجام امور دادرسی با الزامات قانونی مغایرت نداشته باشد به مفهوم امکان سنجی حقوقی نزدیک شده‌ایم، انطباق مصادیق با قانون از وظایف پژوهشگر بوده و در دادرسی اداری مولفه هایی وجود دارند که به عنوان امتیاز دادرسی اداری تلقی می‌گردند بخشی از آن امتیازات عبارتند از:

- ۱- تعیین صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی به حکم قانون
- ۲- رعایت اصلی حاکمیت قانون و همچنین الزام رعایت قواعد امری در محاکم اداری
- ۳- توجه به آیین دادرسی و رعایت قواعد شکلی
- ۴- طرح شکایت از سوی اشخاصی حقیقی یا حقوقی
- ۵- قابلیت رسیدگی بدوی، تجدید نظر، فرجام خواهی پرونده‌ها
- ۶- بررسی ادله اثبات دعوی و توجه به دفاعیات طرفین و رسیدگی ماهیتی

۷- طرح دعاوی به وسیله وکیل و نماینده

۸- احکام صادره دارای آثار حقوقی از قبیل صدور اجرائیه، اعتبار امر مختومه بوده و همانند محاکم قضایی دارای ضمانت اجرایی می‌باشد.

بنابراین رسیدگی در محاکم اختصاصی بر خلاف محاکم قضایی سریع، ساده و فاقد تشریفات بوده جو غیر رسمی و آیین رسیدگی و روشنی که فاقد تشریفات پیچیده و دست و پا گیر در این مراجع وجود دارد. باین حال مزیت سرعت نبایستی بهانه ای جهت عدم رعایت اصول دادرسی منصفانه باشد (هداوند، آقایی طوق ۱۳۹۵: ۱۳۷).

#### ۶. تضمینات مربوط به دادرسی های اداری در دادگاه های اختصاصی

مهم ترین نهادهایی که در جوامع امروزی به مسأله عدالت پرداخته‌اند دادگاههای اداری می‌باشند که در درون سازمانها و نهادها فصل اختلاف نموده‌اند، غافل از اینکه همین دادگاه‌های اداری بعضاً حداقل‌های دادرسی منصفانه را توجه نداشته‌اند و این تفکر حاکم بوده که دادگاه‌های عمومی صرفاً دایر مدار عدالت اجتماعی می‌باشند.

تاریخ به درستی شاهد این ماجراست که مسأله دادرسی منصفانه در عرصه جهانی کمتر مورد توجه قرار گرفته اما نمی‌توان عملکرد بعضی از سازمانهای جهانی را در این خصوص نادیده گرفت. از جمله مواد ۵، ۹، ۱۰، ۱۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ از مواردی است که اصول دادرسی منصفانه مورد التفات مجامع جهانی و بین المللی قرار گرفته است.

وفق ماده ۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ «احدی را نمی‌توان شکنجه یا مجازات یا رفتاری قرارداد که ظالمانه یا خلاف انسانیت و شئون انسانی یا موهن باشد» بر اساس ماده دهم همان اعلامیه نیز چنین اشعار داشته است «هرکس با مساوات کامل حق دارد که دعوایش به وسیله دادگاه مستقل و بی طرف، منصفانه و علناً رسیدگی شود و چنین دادگاهی درباره حقوق و الزامات او و یا هر اتهام جزایی که به او وارد شده باشد تصمیم بگیرد» با این وجود گامهایی هرچند کوچک در راستای دادرسی منصفانه و عادلانه برداشته شده است. در یک بررسی اجمالی مشخص می‌شود که به لحاظ پراکندگی مقررات داخلی و خارجی اصول دادرسی منصفانه متفاوت جلوه نماید اما مواردی مشترک می‌توان یافت که در غالب کشورها به عنوان اصول کلی دادرسی به شمار می‌روند همچون استماع علنی، تفهیم اتهام، حق بر آزادی و امنیت، حق بر تجدید نظرخواهی و فرجام خواهی، رسیدگی ساده و سریع و بدون تشریفات و بدون پرداخت هزینه دادرسی معیارها و تضمین‌های نهادی توسط دولت بنظر می‌رسد از موارد معیارمطلوب و تضمین گر اصول دادرسی منصفانه بوده و بدون آن اعمال سایر اصول دادرسی منصفانه امکانپذیر نخواهد بود که عبارتند از:

## ۱-۶ اصل حاکمیت قانون

رابطه تنگاتنگی بین حاکمیت قانون و اصول دادرسی منصفانه وجود دارد زیرا اعمال برابر قانون بر همگان در شرایط و اوضاع و احوال یکسان باعث تثبیت قوانین شده و عدالت را در جامعه حاکم خواهد ساخت. اصل حاکمیت قانون نه تنها در حیطه دادرسی بلکه در حیطه حقوق اداری و رسیدن به اهداف حقوق اداری تأثیر شگرفی خواهد داشت مداخله دولت در امور اجتماعی و اقتصادی سبب گسترش صلاحیت دولتها شده و این تحول باعث شده است که اختیارات وسیع به طور خودسرانه و در جهت کسب منافع به طرق غیر قانونی یا کسب منافع خصوصی به اقلیت مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین چگونگی سازگاری و هماهنگی میان دو مقوله آزادی عمل مقامات اداری در اعمال صلاحیت از یک سو و محدودیتهای ضروری برای چارچوب بندی اعمال تصمیمات اداری از سوی دیگر با اصل حاکمیت قانون و کارکرد دوگانه‌ای که برای قانون در رابطه با محدودیت و کنترل اختیارات ایفای نقش می‌کند این مشکل را مرتفع می‌نماید. از سویی دیگر ابزاری برای تحدید اعمال حاکمیت خصوصاً بوسیله مقامات اداری شمرده می‌شود و بعلاوه ساز و کاری برای اعمال آزادانه قانون با توسل به اختیارات می‌باشد.

از دیگر مواردی که در اصل حاکمیت قانون پیرامون دادگاه‌های اختصاصی باید مورد توجه قرار گیرد جایگاه قانونی مراجع و نهادها می‌باشد. نهادی که برای عامه مردم تصمیم می‌گیرد هم باید مطابق قانون ایجاد شده باشد و هم تصمیماتش مطابق قانون باشد و هم وفق قانون صلاحیت این امر را داشته باشد. مساله ای که وجود چنین مراجعی را ضروری می‌سازد این است که امروزه دولت‌ها وظایف و مسئولیتهای مهمی در زمینه اقتصاد و رفاه اجتماعی و عملیات عمرانی به عهده دارند که اکثراً در مرحله اجرا با حقوق و منافع اشخاص خصوصی اصطکاک پیدا می‌کند که به حکم عدالت نمی‌توان بی اعتنا بود. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۹۶)

## ۲-۶ استقلال و بی طرفی مراجع و دادگاهها

موضوع استقلال و بی طرفی مراجع و دادگاهها یکی از حقوق مسلم بشری در مقررات بین المللی حقوق بشر آمده تا جایی که دولتها در قوانین اساسی خود نیز به این حق توجه جدی داشته‌اند. بدین معنا که قضات هر پرونده در تصمیم گیری موضوعات، بیطرفانه بر اساس موضوعات و حقایق پرونده و مبتنی بر قانون، بدون هیچ گونه دخالت، فشار یا نفوذ ناروا، از هر بخش حکومت یا سایر بخش‌ها آزاد باشد و همچنین انتخاب قضات باید بر اساس تخصص حقوقی‌شان باشد. (داوید، ۱۳۷۵: ۱۲۹) این حق در مقررات بین المللی حقوق بشری آمده و در بسیاری از قوانین اساسی دولتها نیز درج شده است به گونه‌ای که بی تردید یکی از اصول کلی حقوق را تشکیل و به عنوان اصل مورد پذیرش غالب کشورها قرار گرفته است ولی حداقل در آنچه مربوط به استقلال و بی طرفی عینی و ساختاری است منطقی به نظر نمی‌رسد چرا که این مقامات بخشی از دولت و اداره هستند و بحث قاعده اطاعت سلسله مراتبی قراردارند (یاوری ۱۳۸۳: ۲۷۸) استقلال در ساختار و تشکیلات به عنوان اصلی از اصول دادرسی منصفانه تلقی شده نحوه تأسیس و عوامل دخیل در آن و ترکیب مرجع یا مراجع مناسب مالی و اداری آن با دولت از مؤلفه‌های تأثیر گذار در استقلال مراجع حل اختلاف و دادگاههای اختصاصی می‌باشند. در چالش‌های

ایجاد شده نسبت به استقلال محاکم، اغلب در ترکیب این محاکم حضور اعضای قوه مجریه بیشتر از قوای دیگر است. استقلال در تصمیم‌گیری و صلاحیت نیز از دیگر مواردی است که نقش محوری داشته زیرا زمانی می‌توان به عدالت امیدوار بود که در اعمال صلاحیت آزادی و استقلال عمل وجود داشته باشد و امید به موفقیت انجام دادرسی منصفانه رود.

### ۳-۶ آرای دادگاه‌ها

آرای دادگاه‌های اختصاصی مشمول تجدید نظر در مراجع صلاحیت دار بوده و احکام این دادگاه‌های اداری در نهاد مستقلی از قوه مجریه مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی در دیوان عدالت اداری قابلیت تجدید نظرخواهی را دارد. و از سویی دیگر احکام صادره در این مراجع مقید به رعایت قوانین بوده و مکلف به ارائه دلایل و مستندات پرونده بوده و از هر گونه اعمال سلیقه و جانبداری و طرفداری ممنوع شده‌اند. اگرچه مراجع اختصاصی اداری اعضای آن تلفیقی از طرفین دعوی به عنوان تصمیم‌گیرنده هستند و از افراد اداره سازمانها نیز در آن حضور دارند که حق الزحمه را از بودجه سازمانی اداره متبوعه بهره‌گیرند، از این منظر استقلال این مراجع به نحوی محل تأمل است.

از سویی حق دادخواهی و دسترسی آسان و مساوی به محاکم اداری از جلوه‌های اصل حمایت مساوی قانون از افراد در مقابل قانون است ماده ۱۰ اعلامیه جهان حقوق بشر اشعار می‌دارد: «هر شخصی با مساوات کامل حق دارد که دعوی در دادگاهی مستقل و بی طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود و چنین دادگاهی درباره حقوق و الزامات وی یا هر اتهامی که به او زده شده باشد تصمیم بگیرد. بنابراین برای بهره‌مندی از یک دادرسی منصفانه ضمن طرح دعوا رعایت مؤلفه‌های دادرسی خود بخود در این قسمت فراهم می‌گردد.

### ۴-۶ قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل ۳۴ مقرر می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی به موجب قانون حق مراجعه به آن دارد منع کرد». بنابراین حق دسترسی و دستیابی به دادرسی اداری به عنوان یک حق برای رسیدن به حقوق شهروندی تلقی شده است که در اصول ۱۷۳ قانون اساسی و ماده یک قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ به آن توجه شده است.

رسیدگی علنی تضمین اساسی در راستای تأمین منافع فردی و جمعی است زیرا آگاهی مردم از امر دادرسی، جلوه اعمال عدالت و رعایت انصاف بوده و می‌تواند تضمینات حق دادرسی منصفانه تلقی گردد. در حقوق موضوعه ایران از جمله اصل ۱۶۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی به علنی بودن محاکمات توجه شده و چنین اشعار داشته است که محاکمات علنی انجام می‌شود و حضور افراد بلامانع

است اگرچه محدودیت‌هایی به علنی بودن محاکمات ایجاد شده که عبارتند از: ۱- منافی عفت عمومی ۲- منافی نظم عمومی و ۳- در دعاوی خصوصی به تقاضای طرفین. متأسفانه در مراجع اختلاف اداری (محاکم اداری) با عنایت به اینکه اکثر این مراجع دولت طرف دعوی بوده و دولت در یک سطح نابرابری نسبت به افراد قرارداد جلسات رسیدگی بصورت غیرعلنی و به صورت خصوصی برگزار می‌شود و افراد ثالث در جلسات رسیدگی میسر نیست در حالیکه اصلی علنی بودن دادرسی وفق اصل ۱۶۵ قانون اساسی در دادگاه‌های اداری نیز باید تسری پیدا کند که متأسفانه بعضاً به لحاظ مطرح شدن مسائل و اقتضای اداره به صورت غیرعلنی برگزار می‌شود. (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۸۲) علنی بودن جلسات دادرسی کنترل اجرای عدالت توسط مردم بوده و امکان ارزیابی احکام صادره را فراهم و از لوازم دادرسی منصفانه تلقی می‌شود. در دادرسی‌های اداری همانند دادرسی‌های عمومی، ملاک و معیار واحدی برای رسیدگی در مهلت منطقی نمی‌توان عنوان کرد. با توجه به تنوع مراجع اختصاصی اداری نوع دعاوی که رسیدگی می‌شود همچنین میزان پیچیدگی و یا سادگی دعوی اهمیت نهان برای خواهان در تحصیل یک تصمیم مثلاً در مورد اخراج یا تعلیق یک مستخدم و یا در موارد دادرسی فوری رفتار خواهان و در طرف مقابل نحوه برخورد و رسیدگی دعوی به وسیله مراجع و محاکم صالح مهلت منطقی متفاوت است (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۸۵).

#### ۵-۶ استدلال محاکم

مستند و مستدل بودن احکام از لوازم پاسداشت حقوق شهروندی بوده لذا مستند و مستدل بودن رأی در مراجع دادرسی علاوه بر اینکه بعدی از دادرسی علاوه بر اینکه بعد از دادرسی منصفانه و اصل رعایت تشریفات قانونی محسوب می‌شود یکی از اصول حکمرانی مطلوب نیز می‌باشد. (آقایی طوق، ۱۳۸۷: ۶۶) در نظام حقوق ایران مستند و مستدل بودن رأی در اصل ۱۶۶ قانون اساسی چنین اشعار داشته شده است. «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است» در قوانین اداری نیز مراجع حل اختلاف این اصل موردپذیرش قرار گرفته است از جمله می‌توان به رأی وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۲۷/۵-۶۹-۱۶-۶۸ و ۲۰/۷۸/۷۷-۲۹۸/۷۷ ارزش و اعتبار آنها در تصمیمات صادره از طرف مراجع اداری از جمله رسیدگی و دادرسی در آن نام برد. در زمینه‌های مختلف رسیدگی به اختلافات بین دولت و مردم مستندات ارائه شده که نشان از مستدل و مستند بودن آراء دارد از جمله در اختلافات بین کارگر و کارفرما در ماده ۱۴ و بندهای ۳ و ۵ ماده ۲۸ آیین نامه اشاره به متکی بودن آراء مراجع حل اختلاف کار شده است همچنین تبصره ۹ ماده ۱۴۴ قانون امور گمرکی مقرر داشته که دلایل و توجیهاات و مستندات رأی باید در متن رأی قید گردد و یا در ماده ۲۵ قانون ثبت و اسناد و املاک کشور و ماده ۵ آیین نامه اجرایی رسیدگی به اسناد مالکیت معارض و هیات نظارت و شورای عالی ثبت آراء باید مستدل و مستند به قانون باشد.

از دیگر مواردی که در فرآیند دادرسی باید توجه شود حق تجدید نظر خواهی است که در اسناد حقوق بشری به عنوان یکی از مؤلفه‌های دادرسی منصفانه محسوب شده است و عقل و منطق حکم می‌کند که در فرآیند دادرسی حق تجدید نظر خواهی گنجانده شود و به لحاظ اهمیت موضوع در دنیای امروز یک ضرورت اجتناب ناپذیر تلقی شده و هیچ نظامی وجود ندارد که آنرا نپذیرفته باشد بنابراین مرجع رسیدگی در تجدید نظر خواهی یک دادگاه عالی بوده که به موجب قانون تشکیل شده است و باید حداقل نظام دادرسی دو درجه‌ای داشته باشد.

#### ۶-۶ حق تجدید نظر خواهی

از دیگر مواردی که در فرآیند دادرسی باید توجه شود حق تجدید نظر خواهی است که در اسناد حقوق بشری به عنوان یکی از مؤلفه‌های دادرسی منصفانه محسوب شده است و عقل و منطق حکم می‌کند که در فرآیند دادرسی حق تجدید نظر خواهی گنجانده شود و به لحاظ اهمیت موضوع در دنیای امروز یک ضرورت اجتناب ناپذیر تلقی شده و هیچ نظامی وجود ندارد که نپذیرفته باشد بنابراین، مرجع رسیدگی در تجدید نظر خواهی یک دادگاه عالی بوده که به موجب قانون تشکیل شده است و باید حداقل نظام دادرسی دو درجه‌ای داشته باشد.

هریک از طرفین دعوی باید بتواند نسبت به رای صادره از دادگاه نخستین به دادگاه بالاتر اعتراض و تجدید نظر خواهی نمایند اصل تجدید نظر موضوع دو گونه نگرش قرار گرفته است، عده‌ای اندکی با اساس این حق به مخالفت پرداخته‌اند و آن را مغایر اصل نهایی بودن آرای قضایی دانسته‌اند. تجدید نظر از دیدگاه این گروه، اصل نهایی بودن آرای قضایی را که هدف اساسی محاکمه است به تاخیر می‌اندازد. (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۶۴) در رسیدگی محاکم محتمل است که در صدور احکام افراد دچار اشتباه شده و حکم یک موضوع را بر خلاف موازین قانونی صادر نمایند. عده‌ای دیگر بر آنند که دادرسان نیز به رغم آموزش علمی و عملی همانند دیگر افراد در معرض جهل و تردید که منشاء اشتباه است قرار دارند و ضعف نفس و اغراض که منشاء لغزش و بی‌عدالتی است در ایشان نیز وجود دارد. (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۶۴)

#### ۶-۷ اصول ماهوی

علاوه بر اصول شکلی، اصول ماهوی نیز در روند رسیدگی برای حصول دادرسی منصفانه لازم است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱- داشتن وکیل در ایام رسیدگی که به عنوان ابزاری برای حق دفاع و تضمین دادرسی منصفانه در حقوق موضوعه و موازین بین‌المللی حقوق بشر توجه شده است. در حقوق داخلی نیز در اصل ۳۵

قانون اساسی چنین اشعار داشته است که «در همه دادگاه‌ها طرفین دعوی حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند و اگر توانایی انتخاب وکیل نداشته باشند باید برای آنها امکانات تعیین وکیل فراهم گردد».

۲- ترمیم جبران خسارت در صورت حدوث تقصیر و یا نقض قوانین در تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۲ و در صورت بازگشت کارمند اخراجی، کارمند مدعی موجه بودن آن باشد رییس اداره موظف به ارسال پرونده به هیات تجدید نظر و در صورت بازگشت آن به کار مدت غیبت و عدم اشتغال آنان را جزو مرخصی استحقاقی استعلاجی یا بدون حقوق محسوب نموده است.

۳- اصل برائت و عطف به ماسبق نشدن قوانین، مقررات و مجازات‌ها از مواردی است که به اجرای دادرسی عادلانه کمک شایانی می‌نماید.

### ۷. بررسی ماهیت مراجع اداری

در بررسی ساختار ماهیت مراجع اداری موید این امر است که این نهادها برخی از خصیصه‌های دادگاه‌های عمومی را دارا می‌باشند و نه تنها همه آنها. از طرف دیگر با توجه به تعریفی که از آنها می‌شود و ویژگی‌هایی که برای آنها ذکر می‌شود از جمله این که در درون دستگاه اجرایی بوده و همانند دادگاه‌های عمومی مستقل نیستند، اعضای آنها همانند قضات، حقوقدانان نبوده بلکه در اکثر موارد از کارمندان دستگاه‌های اجرایی می‌باشند. (رستمی، خسروی، ۱۳۹۲: ۸۵) و برداشت از ماهیت دادرسی نسبت به امور اداری متفاوت است عده‌ای آن را امر قضایی دانسته و از وظایف دستگاه قضا می‌دانند بنابراین واگذاری این وظایف به دستگاه اجرایی را تجاوز قوه مجریه به حیطه قوه قضاییه می‌دانستند (طباطبائی موتمنی، ۱۳۷۸: ۴۰۲) ولی در مقابل نیز عده‌ای بر این اعتقادند که بررسی اختلافات اداری در درون ساختار اداری جزو وظایف اداری سازمانهای اداری تلقی می‌شود و واگذاری وظایف این گونه، با اصل تفکیک قوا در تعارض است.

بنابراین مراجع رسیدگی کننده در نظام اداری نه تنها دارای ماهیت متفاوت از مراجع قضایی دادگستری بوده بلکه برخلاف دادگاه‌ها که حداقل در دو دسته، دادگاه‌های حقوقی و کیفری دارای ماهیت یکسان و یکنواخت هستند (رستمی، خسروی، ۱۳۹۲: ۹۰) با این دیدگاه محاکم دادرسی اداری هم دارای بعد اداری و هم دارای عمل قضایی هستند یعنی هم باید دارای اصول دادرسی منصفانه باشد و هم اصول حقوق اداری را مراعات نماید.

### ۷-۱ ساختار دادگاه‌های اداری فرانسه و انگلیس و ایران:

در نظام حقوقی کشورها دو روش در رسیدگی به اختلافات و دعاوی بین شهروندان و دولت شکل گرفت که یکی تحت عنوان «روش وحدت رسیدگی» که با عنوان نظام انگلیسی معروف است که در

ابتدای امر در انگلستان به دلایل مختلفی با تاسیس دادگاه‌های اداری مخالف بودند و تاسیس این گونه مراجع را تجاوز به شرح وظیفه قوه قضاییه می‌دانستند. در واقع ایجاد مراجع شبه قضایی و تاسیس مراجع خاص با دادرسی‌های اداری و مجزا از دادرسی عمومی که معمولاً زیر نظر سازمان‌های عمومی و ادارات قوه مجریه است رسیدگی می‌شود (خسروی، ۱۳۹۲: ۷۳).

در نظام حقوقی ایران با توجه به تاسیس «شورای دولتی» در ماه ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ شمسی و همچنین تصویب «قانون شورای دولتی» در سال ۱۳۳۹ توسط کمیسیون‌های مشترک مجلس شورای ملی و سنا غالب حقوقدانان اعتقاد دارند که دادگاه‌های اداری در ایران نشأت گرفته از نظام فرانسه بوده، ولی با بررسی و تحولات نظام دادرسی اداری در ایران از هیچ یک از دو نظام فرانسه و انگلیس الگو نگرفته است بلکه دارای نقاط اشتراک از هر دو نظام می‌باشد. ولی با توجه به مشکلات پیش روی نظام دادرسی اختصاصی اداری انگلیس و راهکارهای مطرح شده و یا به عبارتی سیر منشاء شکل‌گیری دادگاه‌های اداری تا زمان انسجام آنها در ایران نیز مراجع اختصاصی اداری به همان وضعیت گرفتار شده‌اند و همچنین برخی ویژگی‌های مشترک در ساختار این دو نظام از جمله نظارت قضایی و همچنین وابستگی این مراجع به قوه مجریه و امثال نشان می‌دهد که نظام دادگاه‌های اداری انگلیس الگوی مناسبتری برای مطالعه [ایران] باشد. (خسروی، ۱۳۹۲: ۷۴) ساختار فعلی دادگاه‌های اداری در کشورهای فرانسه، انگلیس و ایران هر کدام به نوعی دارای ویژگی‌های خاص خود بوده به طوری که در فرانسه دادگاه اداری مستقل از قوه مجریه و قوه قضاییه بوده و قلمرو فعالیت آنان نه اداری بوده که زیر مجموعه دستگاه اداری محسوب گردند و نه عمل قضایی عمومی است که جزو دستگاه قضایی به حساب آیند.

## ۲-۷ تدابیر لازم برای تدوین قانون آیین دادرسی اداری واحد

توسعه عملکرد دولت در بخش‌های مختلف و افزایش وظایف قوه مجریه در ارتباط با مردم و حقوق و تکالیف آنان نسبت به دو قوه دیگر سبب شده تا برخی از وظایف قوای دیگر را در خود جمع نموده و بدین صورت که در زمینه‌های اجتماعی مقررات‌گذاری کند. اداره نسبت به سایر بخش‌های قوه مجریه نقش پررنگی در زندگی شهروندان پیدا کرده است به گونه‌ای که کمتر عرصه‌ای از زندگی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جامعه را می‌توان یافت که به نوعی از سوی اداره و یا سازمان‌های اداری تنظیم، تمشیت و مقررات‌گذاری نشده باشد. به همین خاطر است که در کنار حکمرانی خوب در سطح اداره حق بر اداره مطلوب به عنوان یکی از حقوق بنیادین مردم به رسمیت شناخته شده است (هداوند و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۸) تنوع فعالیت اداری و در نتیجه اختلافات اداری و دعوای اداری بین مردم و دولت به لحاظ گستردگی اعمال اداری دعوای عمومی و در پاره‌ای امور بیشتر شده است و برای حل و فصل

دعاوی قواعدپراکنده و نامنسجم رو به فزونی است از یک طرف نگرانی ناشی از دخالت و حضور همه جانبه دولت و سازمانهای اداری و در نتیجه تهدید حقوق و آزادیهای مردم را ایجاد نموده است و از سویی دیگر این دلواپسی وجود دارد که از میزان کارآیی و رضایت مندی سازمانهای اداری کاسته شود ایجاد قاعده‌ای واحد و مدون کمک شایانی به رعایت اصول دادرسی منصفانه خواهد کرد و اجرای اصول حقوق اداری را میسر خواهد نمود.

### ۳-۷ کارآیی قواعد

قواعد حاکم تا کنون نتوانسته است از تشتت نظر مراجع اداری در تصمیم‌گیری دادرسی بکاهد. به لحاظ گستردگی فعالیتهای اداری در زمینه‌های مختلف، مالی و مالیاتی کار، گمرکی، اداری، متن واحد و فراگیر همچون قانون تشکیل هیات‌های انضباطی، رسیدگی به شکایات و تخلفات نیروهای مسلح مصوب ۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی را ایجاد نماید. مولفه‌های ذیل در ساختار اداری کمک به دادرسی اداری واحد می‌نمایند که عبارتند از:

- کنترل قضایی و رفع اختلافات ناشی از انجام اعمال و تصمیمات اداری بوسیله سازمانها و دستگاههای اداری امکان‌پذیر است که این نظارت قضایی توسط دیوان عدالت اداری انجام می‌شود

- ایجاد یک نهاد ویژه دادرسی و ارجاع کلیه دعاوی اداری به آن

- ایجاد محاکم مستقل از قوای حاکم همانند دادگاههای اداری فرانسه

- تاسیس قانون دادگاههای اداری همانند کشور هند

- ترویج یک الگوی مناسب و مدلی که در زمان نیاز از آن الگو بهره گرفته شود

همانطوری که در قانون تشکیل هیات‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات نیروهای مسلح متناسب با حیطه عملکرد آنان برای کلیه نیروهای مسلح قاعده واحدی تدوین شد، مهمترین دستاورد قانون تشکیل هیات‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح می‌توان رسیدگی به تخلفات انضباطی کارکنان شاغل در نیروهای مسلح که برای آنان پیشنهاد تنبیهات انضباطی محرومیت از ترفیع، تنزیل درجه یا رتبه یا عناوینی مشابه، معافیت یا اخراج از خدمت بوده که در هیات‌های بدوی و تجدید نظر تشکیل می‌گردد و این رویه واحد در نیروهای مسلح از تشتت آرا جلوگیری و وفق ماده ۲۱ قانون مذکور محکوم علیه می‌تواند از رای قطعی یافته در دیوان عدالت اداری شکایت نماید. بنابراین لازم است در ساختار اداری نیز قبل از هر چیز یک ساختار واحد برای کلیه واحدها و سازمانها و حتی صنوف تهیه شده و از وجود افراد متخصص اداری و حقوقی در طرح پیشنهادی استفاده و منصوب شوند

### ۴-۷ بررسی مشکلات دادرسی و ارائه راهکار مناسب

تأسیس مراجع جداگانه نه تنها به دستگاه‌های دولتی، بلکه به نهادهای عمومی غیردولتی و حتی مجامع صنفی برای نظم و انتظام بخشیدن با حرفه‌شان و جلوگیری از تخلف و مجازات متخلفین اعضای صنف و نهادهای عمومی نیز تسری یافت (خسروی، رستمی، ۱۳۹۲: ۹۶).

اگرچه از ابتدا این تفکر حاکم شد که محاکم اداری، دادگاه نیستند ولی در درون ساختار نظام اداری به صورت مجزا شکل گرفت و این رویکرد باعث ایجاد تعداد زیادی از این مراجع گردید که تشتت و ناهماهنگی در قوانین و مقررات مرتبط و عدم پیروی از یک نظام ویژه و واحد را خلق نموده است. بنابراین ریشه اصلی و واقعی اشکالات وارده به مراجع اختصاصی دادرسی اداری در ایران می‌توان تأسیس پراکنده و غیر منسجم آن و تحولات ایجاد شده در نظام اداری اشاره کرد.

#### ۲-۴-۷ راهکار مناسب

شفافیت در یک دادرسی یکی از اصول اصلی و مهم دادرسی منصفانه تلقی می‌شود و شفافیت بعنوان یکی از عناصر حکمرانی مطلوب از آن جهت اهمیت دارد که جلب اعتماد عمومی به نظام قضایی کشور بدون وجود آن امکان پذیر نمی‌باشد (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۴: ۲۲۴) با توجه به اینکه فعالیت مراجع مزبور نه عمل قضایی صرف و نه عمل اداری مطلق است بلکه هر دو بعد را می‌توان در این ساختار دادرسی مشاهده کرد ایجاد قواعد آیین دادرسی اداری و متناسب با ساختار اداری و الگوی متناسب که در رسیدگی پرونده‌ها از قواعد و آیین دادرسی الگو، انتخاب و بتوانند از آن بهره برداری نمایند و دیوان عدالت اداری به عنوان یک ساختار کنترل کننده و فرجامی صرف نظر از این که رسیدگی دوباره را حذف و جایگاه فرجامی تلقی و از اطاله دادرسی نیز جلوگیری می‌نماید.

#### نتیجه گیری

گستره بزرگی از دعاوی و اختلافات موجود در جامعه بین دولت و مردم توسط دادگاههای اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و حجم زیادی از امورات توسط قوه مجریه بلحاظ نوع کار انجام و حتی در رسیدگی به اختلافات از قوه قضائیه نیز گوی سبقت گرفته و بعنوان مراجع حل اختلاف، فصل اختلاف می‌نمایند و دارای قاعده های متفاوت و سلیقه ای بعضاً بدون توجه به اصول دادرسی منصفانه توانسته اند جایگاه مرجع حل اختلاف را در قوه مجریه تثبیت نماید و آرای این دادگاههای اختصاصی بصورت گسترده‌ای حقوق و آزادی‌های مردم را تحت سیطره خود درآورده است. با ملاحظه قاعده های موجود و رویه های حاکم درمی‌یابیم که خیل عظیمی از مقررات مربوط به مراجع اداری چه در دیوان عدالت اداری و هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری و محاکم اختصاصی اداری یا اشاره ای به اصول دادرسی منصفانه نشده و یا اگر هم اشاراتی رفته است تضمین‌گر حقوق شهروندان نبوده و با چالشهای اساسی مواجه است. در بررسی ماهیت سازمانها و نهادها و فعالیت آنها موید این امر است که فعالیت محاکم اداری نه عمل قضائی مطلق بوده و نه اداری صرف بلکه بلحاظ نوع عمل و کار می‌تواند در نوع خود خاص و ویژه باشد و واژه ای که همگان از آن استفاده کرده اند شبه قضائی باشد. شناسائی قواعد حاکم بر این مراجع

و نحوه عملکرد آنان کمک می‌کند تا بتوان یک دادرسی واحد ایجاد نمود اگرچه در این مسیر مولفه هایی که بعنوان اصول دادرسی منصفانه در محاکم عمومی بهره گرفته می‌شود باید استفاده نمود تا تضمین گر حقوق مردم در حل و فصل دعاوی اداری باشد. پاره ای از موارد وجوه اشتراک نهادهای قضایی اداری نیز کمک شایانی به تحقق دادرسی واحد می‌نماید که با بهره گیری از آن امکان تدوین آئین دادرسی واحد فراهم می‌شود و قانونی تدوین شود که امکان بهره مندی کلیه محاکم اداری از آن متناسب با نوع ماموریت و فعالیت فراهم گردد. و از قاعده های دیگر دولت کشورها همچون کشور فرانسه که در راس محاکم اداری شورای دولتی قرار گرفته و استفاده از آن الگو با تغییراتی متناسب با قاعده های اداری ایران و تاسیس یک نهاد فرجامی از آرای رسیدگی شده در مراجع اختصاصی اداری شبه کیفری و شبه حقوقی بدون وابستگی به قوای سه گانه با شاخصهای دادرسی منصفانه و عادلانه همچون استماع علنی، تفهیم اتهام، حق بر آزادی و امنیت حق تجدیدنظرخواهی، رسیدگی ساده و سریع و حق داشتن وکیل و مشاور حقوقی و لزوم مستند و مستدل بودن آراء و بیطرفی نهاد رسیدگی کننده، امکان دفاع و مهلت کافی برای تدارک دفاع. در نتیجه وجود قانون دادرسی اداری واحد و مستقل که دربرگیرنده تمامی اصول و قواعد دادرسی عادلانه که حقوق و آزادیهای بنیادین اشخاص را تضمین نماید در کنار دیگر قوانین دادرسی ضروری و اجتناب ناپذیر است.

## ۱: فارسی

- ۱) اشمنتوف، کلایو ام، ۱۳۹۰، حقوق تجارت بین‌الملل، ترجمه بهروز اخلاقی و دیگران، ج ۲، چ ۲، تهران، سمت
- ۲) جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۰، ترمینولوژی حقوق، چاپ پنجم، تهران، گنج دانش
- ۳) داوید، رنه، ۱۳۷۵، نظام های بزرگ حقوقی معاصر، مترجم، حسین صفاری، محمد عاشوری، عزت الله عراقی چاپ سوم، تهران، مرکز نشر دانشگاهی
- ۴) شمس، عبدالله، ۱۳۸۵، آئین دادرسی مدنی جلد یک، چاپ یازدهم، نشر دراک
- ۵) عباسی، بیژن، ۱۳۹۵، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، چاپ دوم، نشر دادگستر
- ۶) غمامی، مجید، ۱۳۸۸، هماهنگ سازی آیین دادرسی مدنی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- ۷) طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۸۰، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران، انتشارات سمت
- ۸) طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۷۸، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت
- ۹) رستمی، ولی و همکاران، ۱۳۸۸، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران، نشر گرایش
- ۱۰) هداوند، مهدی، آقائی طوق، مسلم، ۱۳۹۴، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه و آئین های دادرسی منصفانه، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی
- ۱۱) هداوند، مهدی، آقائی طوق، مسلم، ۱۳۸۹، دادگاه‌های اختصاصی اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات خرسندی
- ۱۲) هداوند، مهدی، آقایی طوق، مسلم، ۱۳۹۴، دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه
- ۱۳) هداوند، مهدی و همکاران، ۱۳۹۵، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی) چاپ سوم، تهران، انتشارات خرسندی
- ۱۴) هداوند، مهدی، مشهدی، علی، ۱۳۹۵، اصول و حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری) چاپ چهارم، تهران، انتشارات خرسندی

## ۲- انگلیسی

- 15) Baxter, L.F.G., International Banking and Finance, Toronto, Carswell, 1989, p. 14.
- 16) Bertrams, Roeland, Bank Guarantees in International Trade, Kluwer Law International, 2004, p. 17.

- 17) Dolan, J.F., The Law of Letters of Credit, Warren, Gorham & Lamont, 1991, p. 106.
- 18) Goode, R., «Abstract Payment Undertakings in International Transaction», XXII Brooklyn Journal of International Law, 1996, p. 153.
- 19) Goode, R., «Abstract Payment Undertakings and the Rules of the International Chamber of Commerce», 39 Saint Louis University Law Journal, 1995, p. 94.
- 20) HINKELMAN, EDWARD G. ,A SHORT COURSE IN INTERNATIONAL PAYMENTS, WORLD TRADE PRESS, 2003, p. 83-85.
- 21) McGuinness, Kevin Patrick, The Law of Guarantee , 2d ed., Scarborough Carswell, 1995, p. 614-615.
- 22) MUGASHA, AGASHA, THE LAW OF LETTERS OF CREDIT AND BANK GUARANTEES, FEDERATION PRESS, 2003, p. 44.
- 23) Nielsen, Jens & Nicolai, «Standby Letters of Credit and the ISP 98: A European Perspective», Banking & Finance Law Review, 16, 2000, p. 42-43.
- 24) Wood, Jeffrey, «Drafting Letters of Credit: Basic Issues Under Article 5 of The Uniform Commercial Code, UCP 600 & ISP98», The Banking Law Journal 103, 2008, p. 33.
- 25) WOOD, PHILIP R., INTERNATIONAL LOANS, BONDS, GUARANTEES, AND LEGAL OPINIONS, SWEET & MAXWELL, 2007, p. 99-100.