

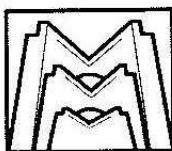
آسیب‌شناسی دادرسی اداری در حمایت از حقوق اشخاص در نظام حقوقی ایران

نویسندگان:

دکتر محمد جواد رضایی زاده

دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران

دکتر محمد ریسی



انتشارات استاد شهریار

تهران، ۱۴۰۰

سرشناسه	: محمدجواد رضایی زاده، ۱۳۳۴ -
عنوان قراردادی	: ایران، قوانین و احکام
عنوان و نام پدیدآور	: آسیب شناسی دادرسی اداری در حمایت از حقوق اشخاص در
	: نظام حقوقی ایران / نویسنده محمدجواد رضایی زاده، محمد
	: ریسی
مشخصات نشر	: تهران: استاد شهریار، ۱۴۰۰
مشخصات ظاهری	: ۲۵۳ص.
شابک	: ۹۷۸۶۲۲۰۷۵۷۷۶۰۰ -
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
بازداشت	: کتابنامه: ص. [۲۴۱]-۲۵۳. همچنین به صورت زیر نویس
موضوع	: دیوان عدالت اداری -- قوانین و مقررات
موضوع	: آیین دادرسی اداری -- ایران
موضوع	: حقوق اداری -- ایران
موضوع	: دادرسی عادلانه -- ایران
شناسه افزوده	: ریسی، محمد، ۱۳۵۱ -
رده بندی کنگره	: KMH1559
رده بندی دیویی	: ۳۴۲/۰۶۶۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۸۷۶۲۴۱۷

آسیب شناسی دادرسی اداری در حمایت از حقوق اشخاص در نظام حقوقی ایران

نویسندگان	: دکتر محمدجواد رضایی زاده - دکتر محمد ریسی
ناشر	: استاد شهریار
چاپ و صحافی	: نسیم
شمارگان	: ۱۰۰۰ نسخه
نوبت چاپ	: اول - ۱۴۰۰
قیمت	: ۱۱۵ هزار تومان
شابک	: ۹۷۸۶۲۲۰۷۵۷۷۶۰۰ -

نشانی: تهران، خیابان مطهری، خیابان فجر، کوچه شهید نظری، پلاک ۳۶، واحد ۶

تلفن تماس: ۰۲۱-۸۸۸۳۱۰۶۵ و ۰۲۱-۸۸۸۳۶۸۷۲

همراه: ۰۹۱۲۲۱۷۷۱۷۶

Email: norooz1347@yahoo.com

کلیه حقوق این اثر برای ناشر محفوظ است.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه.....	۱۱
بخش اول: مبانی و کلیات.....	۲۱
فصل اول: پیشینه تاریخی دادرسی اداری.....	۲۱
مبحث اول: دادرسی اداری در حقوق تطبیقی.....	۲۱
گفتار اول: حقوق فرانسه.....	۲۱
گفتار دوم: حقوق انگلیس.....	۲۴
مبحث دوم: تحولات دادرسی اداری در حقوق ایران.....	۲۸
گفتار اول: قانون شورای دولتی.....	۲۸
گفتار دوم: قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۶۰.....	۳۰
گفتار سوم: آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.....	۳۱
گفتار چهارم: قانون الحاق ۵ تبصره به مواد ۱۵، ۱۸ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۲.....	۳۲
گفتار پنجم: قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۷۸).....	۳۳
گفتار ششم: قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵.....	۳۴
گفتار هفتم: قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۱.....	۳۵
گفتار هشتم: طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۳۵.....	۳۵
فصل دوم: مفهوم‌شناسی دادرسی اداری.....	۳۶
مبحث نخست: شناسایی انواع دادرسی.....	۳۶
گفتار اول: دادرسی کیفری.....	۳۶
گفتار دوم: دادرسی مدنی.....	۳۷
بند اول: اصل تشریفاتی بودن.....	۳۸
بند دوم: نوشته دادرسی مدنی و شفاهی بودن آن.....	۳۹

۳۹	بند سوم: بی‌طرفی قواعد دادرسی
۴۰	بند چهارم: تفتیشی بودن آیین دادرسی مدنی
۴۰	گفتار سوم: دادرسی اداری
۴۶	مبحث دوم: مفهوم‌شناسی دادرسی اداری
۴۶	گفتار اول: ویژگی‌ها و مختصات دادرسی اداری
۴۶	بند اول: علنی بودن رسیدگی
۴۷	بند دوم: رعایت اصل تناظر
۴۸	بند سوم: رعایت اصل تخصص
۴۹	بند چهارم: غیر مالی بودن رسیدگی
۵۰	بند پنجم: اجرا توسط کمیسیون‌ها و مراجع شبه قضایی
۵۲	گفتار دوم: بایسته‌های دادرسی اداری در حمایت از حقوق اشخاص
۵۳	بند اول: حقوق متضمن دادرسی عادلانه
۵۶	۱. اصل تناظر
۵۷	۲. حق دفاع
۵۸	۳. رسیدگی علنی
۵۹	۴. رسیدگی دو مرحله‌ای
۶۱	۵. حق داشتن وکیل
۶۲	بند دوم: حقوق متضمن رعایت اصول مدرن حقوق اداری
۶۳	۱. اصل الزام به ارائه دلیل
۶۵	۲. اصل شفافیت
۶۷	۳. اصل مستدل و مستند بودن آرای صادره از مراجع اداری
۶۹	۴. اصل پاسخگویی مقامات اداری
۷۱	بخش دوم: آسیب‌شناسی ساختار دادرسی اداری در حقوق ایران
۷۱	فصل اول: مراجع اختصاصی اداری
۷۱	مبحث اول: مفهوم‌شناسی مراجع اختصاصی اداری
۷۲	گفتار اول: مراجع اختصاصی اداری
۷۲	گفتار دوم: دادگاه‌های اختصاصی اداری
۷۳	گفتار سوم: مراجع شبه قضایی
۷۴	مبحث دوم: جایگاه مراجع اختصاصی اداری در قانون اساسی

مبحث سوم: آسیب‌شناسی از حیث ساختار مراجع اختصاصی اداری.....	۷۵
گفتار اول: ساختار سازمانی.....	۷۶
گفتار دوم: ترکیب اعضا.....	۷۶
بند ۱: ترکیب کارشناس و غیر کارشناس.....	۷۷
بند ۳: ترکیب کارشناسی-قضایی.....	۷۸
گفتار سوم: شروط مقرر برای اعضا.....	۷۸
گفتار چهارم: فقدان آیین دادرسی مشخص برای مراجع اختصاصی دارای صلاحیت	
ترافعی.....	۷۹
گفتار پنجم: نظارت بر سازمان مراجع اختصاصی اداری.....	۷۹
فصل دوم: دیوان عدالت اداری.....	۸۰
مبحث اول: تشکیلات سازمانی شعب دیوان عدالت اداری.....	۸۰
گفتار اول: ترکیب شعب بدوی.....	۸۳
گفتار دوم: ترکیب شعب تجدیدنظر.....	۸۴
گفتار سوم: عدم تناسب میان تعداد شعب بدوی و تجدیدنظر.....	۸۸
گفتار چهارم: تعداد کم شعب اجرای احکام.....	۸۸
گفتار پنجم: مسائل مربوط به قضات دیوان عدالت اداری.....	۸۸
بند ۱: عدم توجه به تحصیلات مرتبط با دادرسی اداری.....	۸۹
گفتار ششم: دفاتر استانی.....	۹۲
گفتار هفتم: ساختار هیئت عمومی.....	۹۳
گفتار هشتم: ترکیب هیئت‌های تخصصی.....	۹۶
گفتار نهم: تفکیک میان دعاوی در معاونت‌های قضایی.....	۹۷
بخش سوم: آسیب‌شناسی صلاحیت مراجع دادرسی اداری در حقوق ایران.....	۹۹
فصل اول: صلاحیت مراجع اختصاصی اداری.....	۱۰۰
مبحث اول: رسیدگی شبه حقوقی.....	۱۰۰
مبحث دوم: رسیدگی شبه کیفری.....	۱۰۱
مبحث سوم: ابهام در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری.....	۱۰۲
فصل دوم: آسیب‌شناسی صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری.....	۱۰۲
گفتار اول: صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری.....	۱۰۳
گفتار دوم: صلاحیت عام دیوان عدالت اداری.....	۱۰۴

- گفتار سوم: صلاحیت شعب بدوی به لحاظ طرح دعاوی طاری ۱۰۴
- گفتار اول: تصمیمات قضایی ۱۱۰
- گفتار دوم: اقدامات اداری ۱۱۰
- گفتار سوم: قراردادهای اداری ۱۱۲
- مبحث چهارم: صلاحیت شعب بدوی از لحاظ نوع دعوی ۱۱۷
- گفتار اول: دعوای ابطال ۱۱۷
- بند ۱: مجرای اعمال دعوای ابطال ۱۱۸
- بند ۳: محدوده زمانی ۱۲۱
- بند ۴: گستره اختیارات شعب دیوان در صدور رأی ۱۲۲
- گفتار دوم: دعوای کامل ۱۲۲
- بند ۱: مجرای اعمال دعوای ابطال ۱۲۳
- بند ۲: شرایط شاکی ۱۲۴
- بند ۳: محدوده زمانی ۱۲۴
- بند ۴: گستره اختیارات شعب دیوان در صدور رأی ۱۲۵
- گفتار سوم: ضرورت توسعه دعاوی کامل در حقوق ایران ۱۲۵
- مبحث پنجم: صلاحیت شعب تجدیدنظر ۱۲۷
- گفتار اول: اعتراض به قرار عدم صلاحیت صادره از شعب بدوی دیوان ۱۲۸
- گفتار دوم: رسیدگی به آرای خلاف بین قانون و شرع ۱۳۰
- بند ۱: پیشینه تاریخی ۱۳۰
- بند ۲: مفهوم خلاف بین شرع یا قانون ۱۳۲
- بند ۳: ترتیب رسیدگی به آرای خلاف بین شرع یا قانون ۱۳۴
- بند ۴: حدود صلاحیت شعب تجدیدنظر در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی از سوی ریاست دیوان در اعمال ماده ۷۹ ۱۳۵
- گفتار سوم: رسیدگی به اعلام اشتباه از ناحیه قاضی یا قضات صادرکننده رأی ۱۳۷
- بند ۱: اعلام اشتباه نسبت به آرای صادره از شعبه بدوی ۱۳۷
- بند ۲: اعلام اشتباه نسبت به آرای صادره از شعبه تجدیدنظر ۱۳۹
- گفتار چهارم: صدور دستور موقت ۱۴۱
- گفتار پنجم: رسیدگی به استنکاف از اجرای آرای صادره از شعب دیوان ۱۴۱
- بند ۱: اعلام اشتباه نسبت به آرای صادره از شعبه بدوی ۱۴۱

مقدمه

یکی از مهمترین اهداف حقوق عمومی، تبیین چارچوب‌های حقوقی مداخله دولت در امور جامعه می‌باشد و پس از شکل‌گیری مفهوم دولت رفاه و ضرورت‌هایی که به دخالت ناگزیر دولت در این امور انجامید؛ ضرورت تلاش برای تحقق این هدف بنیادین حقوق عمومی نیز بیش از پیش احساس شد. در این میان، هریک از حوزه‌های اصلی حقوق عمومی به تدریج عهده‌دار تحقق بخشی از این هدف مهم شدند و بر مبنای همین تقسیم کار، حقوق اساسی وظیفه تبیین و ترسیم مرزهای موجود میان اقتدار دولت و آزادی‌های شهروندان را بر عهده گرفت و حقوق اداری نیز تا حدی به تعیین حدود دخالت اداره در امور جامعه و قواعد حاکم بر اعمال صلاحیت‌های مقامات اداری پرداخت تا از رهگذر ایفای این نقش بتواند زمینه به رسمیت شناخته شدن ابعاد مختلف آزادی‌های اقتصادی و اجتماعی شهروندان را فراهم نماید.

در حوزه حقوق اداری، از دیرباز ضوابطی برای این شکل از مداخله دولت و اعمال صلاحیتهای مقامات اداری نیز تعیین شده است که به طور خلاصه می‌توان این ضوابط را در چارچوب دو هدف اصلی و دو مبنای بنیادین حقوق اداری تبیین کرد. بر همین اساس، تأمین نظم عمومی و انجام خدمات عمومی دو وظیفه اصلی دولت در ساختار حاکم بر روابط اداری این نهاد با شهروندان می‌باشند که دخالت‌های روزافزون دولت را نیز در این حوزه‌ها توجیه کرده و اهمیت تحقق آنها به حدی است که بسیاری از اقتدارات و اختیارات نهادهای اداری نسبت به شهروندان با توجه به ضرورت‌ها و آثار مهم تأمین این دو هدف، امروزه به طور عمومی پذیرفته شده و مورد تأیید قرار گرفته است.

با این حال، اهمیت تأمین نظم و انجام خدمات عمومی از سوی دولت نمی‌تواند توجیه‌گر نقض یا حتی تحدید کلیه حقوق و آزادی‌های شهروندان باشد و طبیعتاً در

راستای ایجاد هماهنگی میان آن بخش از اقتدارات دولت که لازمه تأمین نظم و انجام خدمات عمومی هستند و آن دسته از آزادی‌های شهروندان که حتی تأمین نظم و انجام خدمات عمومی مجوزی برای نقض آنها نمی‌باشند؛ باید معیار و ملاکی مشخص مورد پذیرش قرار گرفته و اعمال گردد. امروزه منابع حقوق اداری را می‌توان ضابطه و معیار اصلی ایجاد هماهنگی میان اقتدارات دولت و آزادی‌های شهروندان در حقوق اداری دانست که در قالب موازین مختلفی مانند قوانین و مقررات، رویه قضایی و رویه‌های اجرایی حاکم بر ادارات، تبیین شده و ایفای این نقش مهم و بنیادین را برعهده دارند. در این بین و در جهت ایجاد هماهنگی میان دو جنبه فوق، طبیعتاً مهمترین نقش از آن قوانین اداری و رویه قضایی می‌باشد. زیرا این دو منبع مهم حقوق اداری برخلاف منابع دیگر مانند مقررات دولتی و رویه‌های اجرایی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم منبعث از اراده مقامات اداری می‌باشند؛ ناشی از اراده قانونگذار و دادرسان هستند و به دلیل حاکمیت اصل تفکیک قوای سیاسی، ایجاد تعادل و توازن میان اقتدارات اداره و آزادی‌های شهروندان از طریق دو منبع فوق نسبت به منابع دیگر حقوق اداری مؤثرتر و عملی‌تر خواهد بود.

در رابطه با قوانین اداری اشاره به این نکته ضروری است که این قوانین در عین آنکه مبتنی بر تعیین صلاحیت‌های قانونی مقامات اداری و به رسمیت شناختن صلاحیت‌های اختیاری آنها می‌باشند؛ ولی در عین حال دربرگیرنده تکالیف مختلفی نیز برای اعمال صلاحیت‌های یاد شده توسط مقامات فوق بوده و از این راه مانع از مداخله نامحدود اداره در حوزه‌های مربوط به آزادی‌های فردی و اجتماعی می‌گردند. در مواردی نیز برای تبیین تکالیفی مشخص برای مقامات اداری، قوانین اداری به تعیین و احصای حقوق مردم در رابطه با اداره پرداخته و حتی تضمین و تأمین این حقوق را توسط مقامات اداری از عوامل مؤثر در ارتقاء این مقامات و بهره‌مندی آنان از امتیازات استخدامی قرار می‌دهند. برای نمونه، در فصل سوم قانون مدیریت خدمات کشوری که با عنوان «حقوق مردم» نامگذاری شده؛ این حقوق در قالب مواد ۲۵ تا ۲۸ قانون فوق، مشخص شده و به موجب ماده ۲۸ این قانون مقرر شده است که: «دولت مکلف است به منظور تأمین حقوق مردم و مراجعان، رضایت و عدم رضایت مردم از عملکرد کارمندان را در ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی و بهره‌مندی از سایر

امتیازات استخدامی و اعمال تشویقات و تنبیهات لحاظ نموده و کلیه آیین‌نامه‌ها، شیوه‌نامه‌ها، ضوابط اداری و استخدامی مربوط به کارمندان دولت را به عنوان یک عامل مؤثر منظور نماید.» جنبه دیگر اثرگذاری قوانین اداری بر موضوع حمایت از حقوق اشخاص در رابطه با اداره، تعیین مصادیق تخلفات انضباطی و اداری کارمندان و مشخص نمودن تنبیهات و مجازاتهای متناسب با این تخلفات در قوانین مختلف است که از جمله نمونه‌های مهم آن می‌توان به احکام مقرر در مواد ۹۱ و ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مواد ۸ و ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اشاره کرد.

رویه قضایی نیز دیگر منبع حقوق اداری است که نقش بسیار شاخصی در حمایت از حقوق اشخاص در مقابل اداره ایفا می‌کند و از مهمترین ضمانت اجرای موجود برای مقابله با تعدیهای احتمالی مقامات اداری نسبت به حقوق اشخاص به شمار می‌رود. در نظام حقوقی ایران، نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری صرف‌نظر از نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی) به دو طریق صورت می‌گیرد: نوع اول نظارت قضایی که در قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی به آن تصریح شده؛ نظارتی محدود است که در قالب خودداری قضات دادگاهها از اجرای مقررات دولتی مخالف شرع و قانون و نیز مقررات دولتی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه صورت می‌پذیرد. اعمال نظارت موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی با وجود آنکه از مصادیق مسلم نظارت قضایی به شمار می‌رود؛ به طور مستقل آثار چندانی را به دنبال ندارد. زیرا این نظارت، نظارتی محدود بوده و محدودیت آن نیز با دخالت دیوان عدالت اداری برطرف می‌گردد. نوع دوم نظارت قضایی، نظارت عام و فراگیر دیوان عدالت اداری است که در قسمت آخر اصل ۱۷۰ و نیز اصل ۱۷۳ قانون اساسی بدان تصریح شده و در قالب رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران آنها اعمال می‌گردد. کیفیت اعمال این نوع نظارت در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ به تفصیل بیان شده است.

صرف نظر از قوانین اداری و رویه قضایی، نظارت‌های اداری و پارلمانی نیز از راهکارهای حمایت از حقوق اشخاص در مقابل اداره هستند. از این رو، امروزه در کنار

ایفای نقش نهادهای کنترل‌کننده خارج از حکومت مانند مطبوعات و تشکلهای صنفی، در اغلب نظام‌های حقوقی شیوه‌های مختلفی برای نظارت سازمانهای اداری و دستگاه قانونگذاری بر اداره پیش‌بینی شده و اجرایی می‌گردد. در شیوه نظارت اداری، سازمانها و مقامات مرکزی بر اعمال و تصمیمات ادارات و کارکنان مادی خود نظارت دارند و این نظارت را با تکیه بر سلسله‌مراتب اداری موجود در سازمان انجام می‌دهند. صدور بخشنامه، تهیه گزارش اداری، رسیدگی به شکایات مردمی و تغییر، تعلیق و لغو و ابطال اعمال و تصمیمات کارکنان از جمله مهمترین ابزارهای اعمال این نوع نظارت در اداره به شمار می‌روند. نوع دوم از نظارت بر سازمانهای اداری، نظارت پارلمانی است که در ایران از طرق مختلفی مانند تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)، بررسی گزارش دیوان محاسبات کشور درخصوص دستگاههای اداری (موضوع اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی)، حق سؤال و استیضاح وزرا (موضوع اصل ۸۹ قانون اساسی)، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی) و رسیدگی به شکایات مردم به کمیسیون اصل نود (موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی) صورت می‌گیرد و می‌تواند در بسیاری از ابعاد مؤثر واقع شود.

در عین حال توجه به این موضوع نیز ضروری است که در بسیاری از مقررات دولتی نیز حمایت از حقوق اشخاص در رابطه با اداره مورد تأکید قرار گرفته است. از نخستین موارد اشاره‌ای مقررات اجرایی کشور به این محور مهم، می‌توان به مصوبه هیأت دولت با عنوان «هفت برنامه اصلی ایجاد تحول در نظام اداری» مصوب ۱۳۸۱/۱/۱۸ اشاره کرد که براساس بند ۷ آن، ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری به عنوان یکی از هفت برنامه فوق معرفی شده است. در مصوبه «طرحها و سیاستهای اجرایی برنامه تحول در نظام اداری» نیز که مدت کوتاهی پس از تصویب مصوبه فوق‌الذکر در تاریخ ۱۳۸۱/۲/۱۵ تصویب شد؛ راهکارهای مشخصی برای تحقق بند ۷ از برنامه‌های ایجاد تحول در نظام اداری کشور پیش‌بینی شد. همچنین شورای عالی اداری در نودمین جلسه خود در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به منظور تکریم و جلب رضایت مردم و ارباب رجوع نسبت به عملکرد واحدهای اجرایی کشور به تصویب «طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری» اقدام نمود. به موجب تصویب‌نامه فوق، مواردی مانند شفاف و

مستندسازی نحوه ارائه خدمات به ارباب رجوع، تدوین منشور اخلاقی سازمان در ارتباط با مردم، بهبود و اصلاح روش‌های ارائه خدمات به مردم، نظرسنجی از مردم، نظارت بر حسن رفتار کارکنان دستگاه‌های اجرایی با مردم و تشویق و تقدیر از مدیران و کارکنان موفق و برخورد قانونی با مدیران و کارکنانی که موجب نارضایتی مردم می‌گردند؛ از مهمترین تکالیف کارمندان ادارات در جهت تکریم ارباب رجوع به شمار می‌رود. مدتی بعد تصویب نامه‌ای درخصوص طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری به تاریخ ۱۳۸۱/۶/۳ و مصوبه‌ای نیز تحت عنوان «اصلاح نحوه اجرای طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری» در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۷ به تصویب رسید که تغییراتی جزئی در مصوبه اصلی ایجاد کردند. به علاوه، به موجب مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴ شورای عالی اداری درخصوص برنامه عملیاتی اصلاح نظام اداری، اقدامات برنامه «صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری» دربرگیرنده مواردی چون سنجش و اندازه‌گیری میزان رضایت‌مندی مردم از نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی و تکریم ارباب رجوع و رتبه‌بندی دستگاه‌های اجرایی، اطلاع‌رسانی و انتشار نتایج سنجش‌ها برای عموم مردم در چارچوب برنامه عملیاتی تدوین شده توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور، می‌باشد.

از سوی دیگر، یکی از مهمترین مظاهر تحول حقوق اداری در جهان و از جمله شاخص‌ترین ابزارهای صیانت از حقوق اشخاص در رابطه با اداره، پذیرش مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن می‌باشد که پذیرش آن تا مدت‌ها به دلیل حاکمیت نظریه عدم مسئولیت دولت در قبال اعمال و اقدامات خود؛ با موانعی مهم و مؤثر روبرو بود. در حقوق ایران نخستین بار بحث مسئولیت مدنی دولت در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹/۲/۷ مطرح شد و براساس این ماده مقرر گشت که: «کارمندان دولت و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند...» همزمان با تصویب این قانون، براساس بند «ج» ماده ۲ قانون تشکیل شورای دولتی، «رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها، در صورتی که علت تقصیر در انجام وظایف قانونی باشد» به عنوان یکی از وظایف این شورا معرفی شد. هرچند این قانون در عمل صورت اجرایی

نیافت، ولی از جهت پذیرش و تحکیم پایه‌های مسئولیت مدنی دولت در ایران نقش مهمی داشت. در عین حال پیش از تصویب این قوانین نیز در مواردی مسئولیت دولت در قوانین و مقررات مورد اشاره قرار گرفته بود که از جمله نمونه‌های آن می‌توان به ماده ۲۱ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸/۵/۱ اشاره کرد که با پذیرش نظریه خطر به عنوان مبنای مسئولیت دولت، جبران خسارات وارده توسط دولت را در موارد اعمال محدودیت و ممنوعیت مورد اشاره قرار داده بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تصویب موازین قانونی مختلفی مانند اصل ۱۷۱ قانون اساسی، ماده ۵۸ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵، تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و مواد ۲۵۵ و ۲۶۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ گام‌های مهمی در راستای تعیین مسئولیت مدنی مقامات اداری و قضایی نسبت به اقدامات خود در رابطه با شهروندان برداشته شد و زمینه‌های مناسبی برای احقاق حقوق افراد در مقابل مقامات عمومی فراهم گشت.

مجموعه موارد فوق بیانگر پیش‌بینی سازوکارهای مختلف قانونی، قضایی و اجرایی برای حمایت از اشخاص در مقابل اداره و مقامات اداری می‌باشد و می‌توان در قالب نظام خاصی به تبیین ابعاد آن پرداخت. ولی این نظام طبعاً در برخی از ابعاد فاقد جامعیت و کارآمدی قابل انتظاری است که برای تحقق اهداف بنیادین حمایت از حقوق اشخاص در برابر اداره لازم است و در بسیاری از جنبه‌ها می‌توان به نقد و ارزیابی آن مبادرت نمود. بررسی نظام حقوقی-قضایی حمایت از حقوق مردم در مقابل اداره حاکی از آن است که فرآیند پیش‌بینی شده برای این موضوع در نظم حقوقی ایران دارای خلاء ها و نقایص متعددی است که برای نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- احقاق حقوق اشخاص توسط دیوان عدالت اداری: با وجود اینکه اصل ۱۷۳

قانون اساسی علاوه بر رسیدگی به شکایت اشخاص (مردم) از اقدامات و تصمیمات و مصوبات دولتی، احقاق حقوق تضییع شده افراد را نیز از جمله صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری قرار داده است، احقاق حقوق در معنای دقیق آنگاه محقق خواهد شد که حق به صاحب حق برگردد. بر این اساس رویه قانونگذاری عادی که در قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری پس از انقلاب تعیین خسارت ناشی از اقدامات دولتی را در صلاحیت دادگاه عمومی قرار داده است، نه تنها مغایر با اصول دادرسی همچون تفکیک

دعاوی اداری از حقوقی است، بلکه مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد.

۲- اطاله دادرسی در دیوان عدالت اداری: از جمله مشکلات و آسیب‌های اساسی نظام دادرسی ایران اعم از دادرسی حقوقی، کیفری و اداری، اطاله رسیدگی‌ها می‌باشد. موضوعی که در برخی موارد خود ناقض حقوق اشخاص می‌باشد. این مهم راجع به حمایت از افراد در مقابل اداره در دیوان عدالت اداری در صور مختلفی ظهور و بروز یافته است. از جمله این موضوعات می‌توان به رویه طراحی شده در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری راجع به بررسی و رسیدگی به شکایت از تمامی مصوبات دولتی و شوراهای اسلامی شهر و روستا در هیأت عمومی دیوان اشاره کرد. با این توضیح که با شکایت از مصوبات در دیوان عدالت اداری ابتدا موضوع در هیأت‌های تخصصی مطرح شده و در صورتی که اکثریت مطلق آراء نظر به پذیرش موضوع شکایت داشته باشند، موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح خواهد شد. آراء صادره از این هیأت‌ها در مواردی که شکایت شاکی رد می‌شود، به سایر قضات دیوان ابلاغ نمی‌گردد تا در صورت مغایرت قانونی مورد اعتراض واقع شود.

جنبه دیگر اطاله دادرسی در دیوان می‌توان به شیوه طراحی در رسیدگی به شکایات از آراء مراجع شبه قضایی اشاره کرد با این شرط که در برخی موارد آرائی که از مراجع شبه قضایی در دیوان مطرح می‌شود، دو یا سه مرحله رسیدگی در مراجع شبه قضایی را گذرانده اند بر این اساس لازم است تا رسیدگی به این دعاوی در دیوان از سایر دعاوی تفکیک شده و در شعب ویژه‌ای به صورت تک مرحله‌ای مورد رسیدگی قرار گیرد.

نکته دیگر در این خصوص حق تجدید نظر خواهی است که در دیوان برای مراجع دولتی و عمومی در نظر گرفته شده است؛ با توجه به اینکه تجدید نظر خواهی طرح دعوا محسوب می‌شود و در قانون اساسی صرفاً طرح دعوا از سوی مردم در صلاحیت دیوان قرار گرفته و این نهاد به عنوان مرجعی حمایتی در نظام دادرسی ایران تعبیه شده است به نظر می‌رسد که این موضوع نیز مغایر قانون اساسی می‌باشد.

۳- غیر فعال بودن نظارت دیوان: از جمله ایرادات موجود در نظام حمایت از حقوق افراد در برابر اداره که به طور خاص راجع به مصوبات دولتی ظهور و بروز دارد آن است که در برخی موارد یک مصوبه سالهای متمادی اجرا می‌شود و پس از آن با

شکایت از مصوبه مورد نظر در دیوان، غیر قانونی تشخیص داده می‌شود یا اینکه از مجموع هزاران مصوبه‌ای که سالانه در دولت تصویب می‌شود صرفاً تعداد محدودی به منظور رسیدگی در دیوان طرح می‌گردد. بر این اساس چه بسیار حقوقی که به وسیله مفاد این مقررات در مدت اجرا از اشخاص در مقابل اداره تضییع می‌گردد. لذا به نظر می‌رسد که با ایجاد نهاد دادستانی دیوان عدالت اداری و فعال ساختن آن نهاد بر مصوبات و مقررات دولتی بتوان این خلا و نقض حقوقی را جبران کرد.

۴- **تضییق مستمر قلمرو صلاحیتی دیوان:** بررسی قوانین دیوان در سیر تحول از قانون مصوب ۱۳۶۰ تاکنون گویای این واقعیت است که در هر برهه زمانی که قانون‌گذار اقدام به اصلاح یا تجدید نظر در قانون دیوان عدالت اداری کرده است دامنه و گستره صلاحیتی این نهاد روز به روز مضیق‌تر و محدودتر شده است بعلاوه خود دیوان عدالت اداری نیز در آراء وحدت رویه متعدد صادر شده به تحدید صلاحیت خویش مبادرت به صدور رای نموده‌اند که به عنوان نمونه می‌توان به شکایت‌ناپذیر بودن اقدامات نهادهای عمومی غیردولتی به استثنای سازمان تامین اجتماعی و شهرداری (رای هیأت عمومی دیوان) اشاره کرد. همه این استثنائات در حالیکه قانون اساسی این نهاد را مرجع حامی افراد در مقابل قدرت عمومی قرار داده است. بنابراین باید با بررسی استثنائات صلاحیتی این نهاد موارد غیرضرور همچون مصوبات رئیس قوه قضاییه، تصمیمات و اقدامات اداری مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... از این جرگه خارج شود و در دیوان قابلیت شکایت پیدا کند.

۵- **در دسترس نبودن دیوان عدالت اداری:** از جمله اصول دادرسی منصفانه که اصل ۳۴ قانون اساسی به آن اشاره کرده است اصل در دسترس بودن محاکم قضایی می‌باشد این در حالی است که دیوان عدالت اداری که حجم وسیعی از حمایت و حراست از حقوق اشخاص را بر عهده دارد صرفاً در تهران مستقر بوده و بر این اساس قرار گرفتن این نهاد در مرکز کشور می‌تواند ناقض اصول دادرسی منصفانه و اصل ۳۴ قانون اساسی باشد.

۶- **عدم وجود راهکار جبران خسارت در مواردی که مقررات دولت توسط رئیس مجلس مغایر قانون تشخیص داده می‌شوند:** مستند به اصل ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی از جمله شیوه‌های نظارت بر اداره به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص

نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر می‌باشد. این درحالیست که فارغ از همه ایراداتی که به این نظارت وارد است، هرگاه مصوبه‌ای بعد از سالها اجرا توسط رئیس مجلس مغایر قانون تشخیص داده شود راهکار حقوقی برای جبران خسارات وارده ناشی از اجرای مصوبه مذکور در نظم حقوقی کنونی پیش‌بینی نشده است. درحالیکه به نظر می‌رسد با تدابیری چون تحدید زمانی نظارت رئیس مجلس، تبعی جلوه دادن نظارت ایشان نسبت به نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و حتی حذف این مدل نظارت بر مقررات دولتی می‌توان در جهت حراست از حقوق افراد در مقابل اداره گام برداشت.

۷- استرجاعی بودن بسیاری از شیوه‌های نظارت بر اداره در نظام حقوقی ایران:

بسیاری از نظارتهای پیش‌بینی شده بر اداره در نظام حقوقی ایران از جمله نظارت کمیسیون اصل نود قانون اساسی نظارتی فاقد ضمانت اجرا و صرفاً جهت تسویر افکار عمومی بوده و یا نظارت سازمان بازرسی کل کشور که در صورت کشف تخلف و یا جرم، موضوع را به نهادهای ذیصلاح از جمله واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری یا دادگاه ارجاع مینمایند این درحالیست که با ایجاد شعب ویژه قضایی برای رسیدگی به گزارش این نهادها می‌توان زمینه حراست بهتر از حقوق افراد در مقابل اداره را فراهم کرد.

از این رو، ساختار پژوهشی که در اینجا به بیان مسأله اصلی آن پرداخته شد، مبتنی بر تبیین ساز و کارهای قانونی، اداری و قضایی حمایت از اشخاص در حقوق اداری ایران و بیان نقدها و کاستی‌های وارد بر این نظام و آسیب‌شناسی ساختاری، صلاحیتی و عملکردی آن می‌باشد تا در پایان بتوان با طرح نقاط ضعف و قوت این نظام، پیشنهاداتی در رابطه با ارتقای کارآمدی و اثربخشی نظام فوق مطرح نمود.

با توجه به وجود کاستی‌ها و نقاط ضعف در دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران و نقض حقوق اشخاص در اداره بنظر بایستی تحقیقات لازم در این زمینه انجام تا بتوان با شناخت نقاط ضعف و قوت این نظام پیشنهاداتی در رابطه با ارتقای کارآمدی و اثربخشی نظام موجود در راستای حفظ و حراست از حقوق اشخاص در مقابل اداره یافت.

در راستای انجام این پژوهش از روش توصیفی - تحلیلی منابع بعنوان مهمترین

ابزار استفاده شده و با مطالعه قوانین و مقررات موجود و رویه عملی دادگاههای اختصاصی اداری و نیز با بهره گرفتن از آراء و نظریات اساتید و حقوقدانان سعی در شناسایی نقایص و آسیب‌های وارده بر مراجع دادرسی اداری نموده و در پایان پیشنهادات اصلاحی لازم ارایه گردد.

این نوشتار در چهار بخش تنظیم شده است:

در بخش اول مبانی و کلیات و مفاهیم مرتبط با بحث از جمله پیشینه تاریخی دادرسی اداری در جهان و ایران سپس به شناسایی مفهوم دادرسی اداری، اصول حاکم بر آن و نیز جایگاه حقوقی مراجع دادرسی اداری پرداخته شده است.

در بخش دوم وارد مسأله اصلی تحقیق شده و به بیان آسیب‌های ساختاری دادرسی اداری در حقوق ایران پرداخته و بدین منظور مراجع اختصاصی اداری و ارکان مختلف دیوان عدالت اداری از حیث ساختاری مورد بحث و بررسی قرار گرفته است و در بخش سوم مراجع اختصاصی اداری و همچنین دیوان عدالت اداری از حیث صلاحیت و محدوده اختیارات قانونی مورد آسیب‌شناسی واقع و در بخش چهارم و پایانی به بیان شیوه رسیدگی و اشکالات و نقایص وارده بر مراجع اختصاصی اداری و دیوان عدالت اداری پرداخته و در پایان نتیجه‌گیری و پیشنهادات لازم ارایه شده است.