

حل و فصل اختلافات اداری به شیوه داوری

رافین :

پروین کرم اللهی

دکتر علی اکبر گرجی ازسریان

(دانشیار دانشگاه شهید بهشتی تهران)

سرنامه	گرگی ازندریانی، علی اکبر / کرم‌اللهی، پروین، ۱۳۴۸ -
عنوان و نام پدیدآور	حل و فصل اختلافات اداری به شیوه داوری / مولفین، علی اکبر
گرگی ازندریانی، پروین کرم‌اللهی	
مشخصات نشر:	تهران: حکایت قلم نوین، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۱۶۲ ص.
شابک	: ۱۰۰۰۰۰ ریال: 978-600-8081-12-8
وضعیت فهرست نویسی	: قیفا
یادداشت	: کتابنامه: ص ۱۶۲.
موضوع	: داوری (حقوق اداری) -- ایران
موضوع	: حل اختلاف -- ایران
موضوع	: صلاحیت حقوقی -- ایران
موضوع	: داوری (حقوق اداری)



حکایت قلم نوین

حل و فصل اختلافات اداری به شیوه داوری

مولفین: دکتر علی اکبر گرگی ازندریانی، پروین کرم‌اللهی

چاپ اول: ۱۳۹۵

قیمت: ۱۰۰۰۰ تومان

شمارگان: ۵۰۰

چاپ و صحافی: ندا

شابک: ۸-۱۲-۸۰۸۱-۶۰۰-۹۷۸

آدرس: تهران - خ انقلاب - خ لبافی نژاد - بین خیابان دانشگاه و فخر رازی - پلاک ۱۷۴ -

طبقه همکف - واحد یک - تلفن: ۶۶۴۹۷۳۰۰

فهرست مطالب

۹	چکیده
۱۱	مقدمه
۱۳	(۱) اهداف
۱۳	(۲) اهمیت و ضرورت تحقیق
۱۴	۳ پیشینه‌ی تحقیق
۱۵	۴ پرسش‌ها
۱۵	(۵) فرضیه‌ها
۱۶	(۶) روش اجرای پژوهش
	بخش اول: کلیات
	فصل اول: مفهوم و تاریخچه داوری
۱۹	مبحث اول: مفاهیم
۱۹	گفتار اول: مفهوم داوری
۱۹	قسمت اول: مفهوم داوری
۲۳	گفتار دوم: پیشینه استفاده از داوری در حل اختلافات اداری
۲۵	مبحث دوم: گزینش روش برتر در بین اقسام داوری برای حل اختلافات اداری
۲۵	گفتار اول: بررسی موضوع در داوری نهادهای یا سازمانی
۲۷	گفتار دوم: داوری موردی یا اتفاقی
۲۹	گفتار سوم: رهیافت اقتصادی و اجتماعی
	فصل دوم: مفاهیم و موضوعات اختلافات اداری
۳۱	مبحث اول: مفاهیم
۳۳	گفتار اول: مفهوم عام اختلاف اداری
۳۵	گفتار دوم: مفهوم اختلافات اداری و حقوق بنیادین
۳۸	مبحث دوم: موضوعات اختلافات اداری

۳۸	گفتار اول: موضوعات قابل طرح
۴۱	گفتار دوم: موضوعات غیرقابل طرح در داوری
	فصل سوم: توانمندیها و محدودیت‌های داوری در حل و فصل اختلافات اداری
۴۷	مبحث اول: توانمندی‌ها
۴۹	گفتار اول: آئین رسیدگی و رهیافت اجتماعی
۵۲	گفتار دوم: چگونگی انتخاب برتر
	مبحث دوم: محدودیت‌های شیوهی جایگزین داوری در حل و فصل اختلافات اداری
۵۳	گفتار اول: مال تعارض با اصل حاکمیت
۵۴	گفتار دوم: محدودیت‌های عام
	بخش دوم: اصول حاکم بر داوری «جایگزین در حل اختلافات اداری»
۵۷	فصل اول: اصول حاکم بر صلاحیت
۶۰	مبحث اول: اصول عمومی صلاحیت
۶۱	گفتار اول: اصول حاکم بر صلاحیت عمومی سازمان
۶۳	گفتار دوم: اصول حاکم بر صلاحیت داوران
۶۵	گفتار سوم: قواعد صدور رأی داوری در دعاوی اداری
۶۶	مبحث دوم: اصول حاکم بر تحدید صلاحیت‌ها
۶۶	گفتار اول: حاکمیت قانون
۷۰	گفتار دوم: تحدیدکننده‌های فرعی
	فصل دوم: آیین رسیدگی
۷۵	مبحث اول: اصول حاکم بر آیین رسیدگی
۷۵	گفتار اول: قواعد حاکم بر آیین رسیدگی
۷۷	گفتار دوم: قواعد صدور رأی داوری در دعاوی اداری
۷۸	مبحث دوم: تمایز رسیدگی در اختلافات اداری به شیوه اداری
۷۹	گفتار اول: مراجع رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای اداری
۸۱	گفتار دوم: تحلیلی بر آراء صادره از دیوان عدالت اداری

فصل سوم: آثار و نتایج رسیدگی

- مبحث اول: بررسی نتایج رسیدگی به شیوه اداری ۹۶
- گفتار اول: اصلاح و یا تغییر تصمیم اداری ۹۶
- گفتار دوم: تعهدات اداری یا مقام اداری به فعل یا ترک فعل یا غدر خواهی ۹۸
- مبحث دوم: پذیرش نتایج رسیدگی ۱۰۰
- گفتار اول: ثبات حاکمیت ۱۰۰
- گفتار دوم: مشارکت عمومی ۱۰۰

بخش ۱۰: به‌ترسازي اعمال روش داوری

- فصل اول: داوری در حقوق اداری ایران ۱۰۳
- مبحث اول: سازو کار ایجاد داوری ۱۰۶
- گفتار اول: نهاد داوری در حقوق اداری ایران ۱۰۷
- گفتار دوم: سازو کار رسیدگی ۱۱۰
- مبحث دوم: ارائه طرق رسیدگی ۱۱۳
- گفتار اول: بررسی اصول طراحی ۱۱۴
- گفتار دوم: حمایت و اجرای داوری ۱۱۵
- فصل دوم: حمایت حقوقی و حکومتی ۱۱۵

- مبحث اول: تدوین و تنقیح قوانین و تبیین حل اختلافات اداری ۱۲۲
- گفتار اول: بررسی اصل ۱۳۹ قانون اساسی ۱۲۳
- گفتار دوم: ایجاد نهادهای اداری داوری در حل اختلافات اداری ۱۲۸
- مبحث دوم: فرهنگ‌سازی استفاده از شیوه داوری ۱۳۱
- گفتار اول: فرهنگ سازی در جامعه اداری کشور ۱۳۱
- گفتار دوم: توسعه فرهنگ داوری در اختلافات اداری بین جامعه ۱۳۳

فصل سوم: نمونه‌های اجرایی

- مبحث اول: نمونه‌ی اجرایی اروپا ۱۳۷
- گفتار اول: توصیه‌نامه اتحادیه اروپا ۱۳۸
- گفتار دوم: بررسی دستورالعمل ۹ (۲۰۰۱) اتحادیه اروپا ۱۴۰
- مبحث دوم: بررسی نمونه اجرایی آمریکا ۱۴۱

۱۴۲.....	گفتار اول: قانون حل اختلاف اداری آمریکا
۱۴۳.....	گفتار دوم: نمونه پیشنهادی در ایران
۱۴۷.....	نتیجه گیری و پیشنهادات
۱۴۷.....	نتیجه گیری
۱۵۲.....	پیشنهادهات
۱۵۵.....	منابع و مأخذ

چکیده

گسترش روابط اجتماعی و توسعه مبادلات تجاری و اقتصادی و درآمیختن آن با تکالیف اختیاری و اجباری سازمان ها و ادارات دولتی اعم از روابط شخص حقیقی یا پیمانکار ها با سازمان و یا مستخدمین با سازمان متبوع همواره با تنش ها و پیچ و خم های ناشی از این فعالیت ها، همراه بوده است و چون اختلافات ایجاد شده حاصل از این روابط بر روی فعالیت اصلی اداره «خدمت عمومی» منفعت عمومی» تأثیر مستقیم خواهد گذاشت، می بایست این اختلافات در کمترین وقت ممکن، کم هزینه ترین و آسان ترین روش حل و فصل گردند. تا از مسیر کم هزینه و پر ترافیک قضایی دوری جست و مسیری را یافت که شاخص های ذکر شده را دارا است. داوری یکی از مکانیزم های حل و فصل اختلافات در حلقه «بیزینس المللی» است که در زمینه حل اختلافات بازرگانی مورد توجه قرار گرفته است که دارای خصلت های چند گانه سرعت، کمی هزینه و آسانی روند رسیدگی است. استفاده از افرادی آگاه، صاحب فن و تخصص، که با تراضی طرفین انتخاب و جریان رسیدگی را به سمتی هدایت می کنند که مورد توافق و رضایت طرفین باشد هر چند اعتراض رأی داوری و سایر آئین داوری بر مابعد حکم فاسد است. اختلافات اداری، در نظام حقوقی ایران که فاقد قانونی مدون و مشخص از حقوق اداری است باید چاره ای اندیشیده شود که اختلافات حادث شده با قوانین کنونی حاکم بر حقوق اداری حل و فصل شوند و با هدایت و تراضی طرفین و هدایت موضوع به افراد خبره و معتمد مابعد فیصله می یابد، نگارنده بر آن است که با تبیین مفهوم داوری و پیشینه استفاده از این روش جایگزین در حل اختلاف سایر ممالک و نیز محاسن و معایب آن و مرور موضوعاتی که اصولاً مشمول

دایره اختلافات اداری است و نیز مسائلی که از شمول خارجند و بررسی محدودیت ها و توانمندی های آن، در رفع نگرانی احتمال تعارض با اصل حاکمیت قانون پردازد و سپس با بررسی جایگاه داوری در قوانین موجود، کاستی و خلأها را آشکار ساخته و اندیشه های خود را در جهت بستر سازی لازم برای ایجاد رویه مناسب و فرهنگ استفاده از روش جایگزین داوری را در حل و فصل اختلافات اداری توسعه بخشد، ساز کار های، قانونی و راهبردی و اجرایی، ایجاد طرح منسجم و ضروری استفاده از این طرح و اجرای بهینه آن، مورد نظر سازنده است. تا شاید مسیر پر تلاطم حل اختلافات اداری با تراضی و توافق طریقی کوتاه شده و بار اقتصادی کمتری به دوش افراد نهاده شود، چرا که پایان ایراد اختلافات با تراضی است و مصالحه و یا پرداخت خسارت، بهتر آن که با توافق و سازش طرفه نی، مردمک چشمان با رضایت برق بزند نه خشم و عصبانیت ناشی از احساس بی عدالتی و هزینه های هنگفت و ... و این موضوع را ممالک دیگر سالهاست درک کرده اند و ما که در مملکتی زندگی می کنیم که مبانی اعتقادیش ریشه در مناهیم آسمانی دارد و این اصول از قرن ها پیش در آن پنهان است، فرسنگ ها از این راه دوریم.

واژگان کلیدی: داوری، حقوق اداری، اختلافات، شیوه های جایگزین، حل و فصل

انسان‌ها از دیر باز همواره بر سر آن چه تضاد منافع منافع نامیده می‌شود با یکدیگر در تعارض و جدال بوده‌اند، هر یک به دنبال کسب قدرت و منفعت بیشتر خود و پیرویش در این کارزار بوده هر چند زور و قدرت گاهی پایان دهنده مبارزه و خونریزی و قتل در طول اعصار و ادوار به کرات اتفاق افتاده است.

انسان از بدو خلقت در معرض تعرضات و تعارضات بوده و به همین سبب علاوه بر تقویت قوای دفاعی خود کوشیده است تا راه حلی برای دوری از جنگ و خون‌ریزی بیابد چرا که اشرف مخلوقات و حامل امانتی بزرگ به نام قوه‌ی سلطنت است. او همواره تلاش نموده تا برای وصول به هدف و فائق شدن بر مشدات، دیک‌ترین مسیر را بیابد، چرا که پیشرفت جامعه و گرایش به تمدن و شهرنشینی و محدودگی روابط تجاری و اداری حل و فصل اختلافات نیز پیچیده‌تر و سخت‌تر شده است، سرشت عجول و گرایش روح انسان به آزادی و رهایی از قید و بند هایل را به سمتی سوق می‌دهد که نزدیک‌ترین و سریع‌ترین مسیر را بیابد. قوانین و مقررات بازدارنده و منع‌کننده که مملو از قید و بند‌های اداری و قضائیند برای نظم و ساماندهی جامعه تدوین و تنظیم گردیده‌اند و نائل شدن به سازش آن‌ها با نهایت این دسته از مقررات دست و پاگیر، مانع رسیدن سریع به مقصد است.

در تمام دعاوی اعم از حقوقی و کیفری و تجاری و به‌تجربین روش مصالحه و باز کردن گره به دست سازش است به دندان قانون‌رختی در کتاب الهی به قتل که سیاهترین جرائم است به عفو مصالحه تأکید شده است.

اختلافات نامسجم و پیچیده اداری که اکثراً جنبه تخصصی دارند از این موضوع مستثنی نمی‌باشند.

واضح است اداره مظهر حاکمیت و قدرت است، مکانی که افراد در منازعه و اختلاف با او این نگرانی را داشته اند تا قوانین به نفع وی تفسیر و اجرا گردد و به نفع قوای حاکمه مبادرت به صدور رأی شود، و آئین نامه ها و مقررات پیچیده اداری مانع احقاق حق او شده و همواره تصور و جانبداری و کندی روند رسیدگی و پیچیدگی مسیر به ذهن متبادر است، ادارت و سازمان ها و دستگاه های اداری به علت تنوع خدمات، اختلافات متعدد و متنوعی اعم از درون سازمان «مانند اختلاف مستخدم با سازمان متبوع» و یا اختلاف افراد و اشخاص حق خارج از سازمان با اداره باشد، همچون دعاوی پیمانکاران علیه ادارات یا این اختلافات ممکن است از تکالیف اجباری و یا صلاحیت های اختیاری اداره نشأت بگیرد که در صورت رسیدگی قضایی، و عدم دسترسی به قوانین اداری «مدون و تجمع شده» و عدم آئین رسیدگی منسجم و پیچ و خم های مسیر اداری، تراکم کاری حاکم قضایی و دیوان عدالت اداری، و احاطه رسیدگی، حل مشکلات به صورت معضلی غیر قابل حل در خواهد آمد، در تمام شرایط فوق بهترین راه، استفاد از روش های جایگزین حل و فصل قضایی است.

داوری، از حیث اصول دادرسی و آئین حاکم یکی از بهترین روش های جایگزین است، بنده بر آنم تا تبیین روش جایگزین در حل و فصل اختلافات اداری، در جهت دسترسی آسان و سریع به عدالت و اندک کاهش هزینه های اضافی، تکریم ارباب رجوع، ساز و کار های داوری را از نمونه با ذکر مزایا، برتری شیوه ی مزبور بر قواعد و مقررات دست و پاگیر را اعلام نمایم.

۱) اهداف

هدف، بررسی ویژگی های داوری و جایگاه ارزشمند آن در حل اختلافات اداری است. تا اراده و اختیار مردم در تعیین سرنوشت دعوا و مشارکت آنان در تصمیمات قضایی که له و یا علیه آنان صادر می شود در حقوق اداری پررنگ و استفاده از این شیوه رایج و فراگیر شود چرا که توسعه فعالیت های اقتصادی، تجاری، فرهنگی و حتی روابط بین المللی و روابط اشخاص با یکدیگر و با اشخاص حقوقی و ادارات باعث توسعه دامنه اختلافات ناشی از این ارتباطات نیز شده است و دستگاه قضایی به تنهایی قادر نیست با کارایی مثبتی این اختلافات را حل و فصل نماید و در این صورت ادارات باید صرفاً به دنبال حل اختلافات در پی مودن مسیر در محاکم باشند نه پرداختن به وظیفه اصلی اجرای قوانین و خدمات رسانی به عموم و اشخاص حقیقی نیز از سوی دیگر در هراس جاریست که دستگاه قضایی از ادارات دولتی باشد. لذا هدف تسریع بخشیدن نهاد به حل و فصل اختلافات اداری در زمانی کم و هزینه ای به صرفه و حداقل زیان است.

۲) اهمیت و ضرورت تحقیق

جهت تسریع بخشیدن به حل و فصل اختلافات ادارات، دسترسی به قضات کوتاهی مسیر و حرمت نهادن به اختیارات اشخاص و تصمیمات و اختیارات فرامرزی، وجود یک روش جایگزین با افراد حاذق و متخصصین تسلط به امور که مرضی الطرفین باشد لازم و ضروری است تا بتوانند با ایجاد یک رویه آسان، طرفین را به نتیجه ای مطلوب برسانند، و از آن جا که نفس داوری بر قوانین ما پیش بینی شده و در قانون آئین دادرسی مدنی^۱ مورد توجه است و پیشینه دیرینه دارد و با نهادینه ساختن آن می توان از روشی قانونمند و با

^۱ - ماده ۴۵۷ از ق. آ. د. م. مصوب سال

ضمانت اجرای بالائری مدد جست و افراد با طیب خاطر به تصمیمات داوران جامعه عمل می پوشانند و این به مفهوم رجحان اراده انسان در تصمیمات اداری بر قدرت محدود و محصور قضایی و قانونی محض است.

اطراف دعوا در روش داوری، در مقام خواهانهای مشترک حل و فصل قضایی اختلافات توسط شخص یا اشخاص مرضی الطرفین، برای رسیدن به راه حل مشترک گام برمیدارند. یافتن راه حل مشترک و نه «تلاش برای اقدام علیه دیگری»^۲ مسئله مهم آن است که عدم تدوین و تنقیح قوانین اداری و عدم دسترس به کدی تعیین شده در ایران و خلاصه شدن حل و فصل اختلافات در دیوان عدالت اداری، رسیدگی قضایی به دعاوی متعدد و متنوع اداری را با مشکل مواجه می نموده و استفاده از روش جایگزین را برای حل و فصل اختلافات اداری را بر روی می سازد و شاید فرار از دایره ی قانون و پناه بردن به رضایت طرفین در حل اختلاف است.

رضایت افراد، ثبات اداره حقوق شهروندی و خدمات عمومی و نظم و حفظ منافع عمومی از اهداف کلیدی قانون مدار است با استفاده از روش های جایگزین حل و فصل اختلافات می توان به این اهداف دست یافت، موضوع از آن حیث اهمیت دارد که خلأ آن به وضوح در قوانین موجود ما مشخص و نمایان است:

(۳) پیشینه ی تحقیق

در زمینه ی روش های جایگزین قضایی حل و فصل قضایی به روش های مختلف مخصوصاً داوری، مقالات و کتب بسیار تدوین و در اختیار عموم قرار گرفته است، «از جمله در زمینه معاملات تجاری، لیکن در مورد استفاده از روش داوری در حل و فصل اختلافات اداری با عنایت به مشکل اساسی عدم تدوین قوانین و حقوق اداری نه تنها کم رنگ بلکه در مورد تعیین شیوه ای

^۲ - سیف الهی، آرمان، جم، فرهاد، روش های غیرقضایی حل و فصل اختلافات اداری، ص

واحد به نام داوری، کتب بسیار محدود و محصور و دستیابی به مراجع مربوطه بسی دشوار بود، آئین نامه های تصمیم گیری در حقوق اداری روش های غیر قضایی حل و فصل اختلافات که توسط معاونت حقوقی قوه قضائیه جمع آوری شده و تألیف اساتید پر تلاش حقوق عمومی آقایان دکتر هداوند نجات خواه، جم، شمس، آقایی، علی مشهدی می باشد از جمله کتبی هستند که به چشم می خورد، مقالات و تحقیقات بیشتر در زمینه روش های جایگزین است و به داوی و حل اختلافات اداری به روش داوری کمتر پرداخته شده است لذا با تسک به سایر کتب حقوق عمومی باید به این مقوله پرداخت، علیرغم تلاش فراوان - مقاله یا پیشینه ای با همین عنوان یافت ننمودم.

(۴) پرسش ها

پرسش اصلی: با توجه به مزایای داوری توانمندی ها و محدودیت های این شیوه کدامند؟

پرسش فرعی: اختلافات اداری در رانین جمهوری اسلامی ایران چگونه تعریف شده اند و سازکار هایی برای روش های جایگزین اندیشیده شده یا نه!

(۵) فرضیه ها

فرضیه اصلی: در پاسخ باید گفت این فرضیه است که به لحاظ همخوانی بیشتر با قوانین موجود و آئین رسیدگی، داوری به صورت نهادینه و منسجم می تواند شیوه برتر حل و فصل اختلافات اداری باشد، مقدمه تقدم این روش در حقوق اداری ایران جایگاه ویژه خود را نیافته است و اکثریت حقوق می بایست آن را در زمره مسائل مهم قضایی قرار داده و مورد بررسی قرار دهند.

۶) روش اجرای پژوهش

تحقیق حاضر توصیفی و تحلیلی است و به شیوه‌ی کتابخانه‌ای گردآوری شده است و تحلیل مطالب از اندوخته‌ی ناقص خویش می‌باشد و ضمن تهیه گزارش و مختصری از کتب و مقالات مورد مطالعه «توصیفی» تلاش نموده‌ام تا تحلیلی ولو ناقص بر مطالب و مسائل مورد نظر داشته باشم، محدودیت و تصور بودن مطالب، مسیرم را دشوار نمود لیکن این نقص را با بالندگی به شرف حاضر در محضر استاد فرهیخته ام جناب آقای دکتر گرچی از ندریانی که نکته شایسته آموختن و ارائه دانش و وسیعش به پویندگان راه دانش است به دست بسیار سپردم.

www.ketaboo.ir