



پژوهشگاه قوه قضائیه

ساختار اداری اختصاصی شبه قضایی

(دیوان های اداری)

۹۶۱۰۰۵۰۶

سرشناسه	کین، پیتر، ۱۹۵۰ - م.
عنوان و نام پدیدآور	Cane, Peter ساختار مراجع اختصاصی شبه قضایی (دیوان های اداری)، نویسنده پیتر کین؛ مترجمان آرین پتفت، محمدرضا رفیعی؛ ویراستاران احمد مرکزالمیری، امید عبدالهیان
مشخصات نشر	تهران: قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۶
مشخصات ظاهری	۹۰ ص؛ ۱۴/۵ × ۲۱/۵ س.م
شابک	978-600-8485-92-6
وضعیت فهرست نویسی	فیبیا
پادداشت	کتاب حاضر ترجمه ی بخش چهارم کتاب "Administrative tribunals and adjudication, 2009" است.
موضوع	دیوان عدالت اداری
موضوع	Divan-e 'Edalat-e Edari
موضوع	دادگاه های اداری
موضوع	Administrative courts
موضوع	دید نظر قضایی در اعمال اجرایی
موضوع	Judicial review of administrative acts
شناسه افزوده	کین، پیتر، ۱۳۶۶ - مترجم
شناسه افزوده	رفیعی، محمدرضا، ۱۳۵۶ - مترجم
شناسه افزوده	مرکزالمیری، احمد، ویراستار
شناسه افزوده	عبدالهیان، امید، ۱۳۸۸، ویراستار
شناسه افزوده	پژوهشگاه قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات
رده بندی کنگره	۱۳۹۶ س ۲، ۴۱۰/۷
رده بندی دیویی	۳۴۱
شماره کتابشناسی ملی	۴۷۳۹۸۳۲

این نوشتار، ترجمه بخش چهارم کتابی با مشخصات زیر است

Peter Cane, *Administrative Tribunals and Adjudication* (Oxford: Hart Publishing, 2009).



وب سایت: www.ijri.ir کد پستی: ۱۹۸۳۸۴۶۵۱۴ تلفن: ۲۰۰۰۰۰۰۰ - ۲۱-۲۲

نشانی: بزرگراه چمران، بزرگراه یادگار امام بعد از خروجی اوین درکه، پژوهشگاه قوه قضائیه

عنوان: ساختار مراجع اختصاصی شبه قضایی (دیوان های اداری)

نویسنده: پیتر کین

مترجمان: آرین پتفت، محمدرضا رفیعی

ویراستاران: احمد مرکزالمیری، امید عبدالهیان

ناشر: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه

قیمت: غیرقابل فروش

تیراژ و نوبت چاپ: ۱۲۰ نسخه - اول ۱۳۹۶

فهرست مطالب

۷	مقدمه مترجمان
۱۱	درآمد
۱۵	۱. عضویت، انتصاب و ترکیب
۱۵	۱.۱. عضویت
۱۵	۱.۱.۱. کارشناسی و تخصصی شدن
۱۸	۱.۱.۲. ایالات متحده آمریکا
۱۹	۱.۱.۳. بریتانیا
۲۳	۱.۱.۴. استرالیا
۲۴	۱.۱.۵. کیفیت درمان اداری غیردادگاهی
۲۶	۱.۲. فرایند انتصاب
۲۶	۱.۲.۱. چه شخصی چگونه منصوب می‌کند؟
۳۰	۱.۲.۲. شرایط و ضوابط خدمت
۳۴	۱.۳. ترکیب
۳۹	۲. تفکیک و استقلال
۴۴	۲.۱. بریتانیا
۴۶	۲.۲. استرالیا
۵۱	۲.۳. ایالات متحده آمریکا
۵۵	۳. ساختار و سازماندهی
۵۵	۳.۱. صلاحیت تخصصی
۵۷	۳.۱.۱. الگوهای تخصصی شدن
۵۷	۳.۱.۱.۱. استرالیا
۶۱	۳.۱.۱.۲. بریتانیا
۶۸	۳.۱.۱.۳. ایالات متحده آمریکا
۷۰	۳.۲. نظریه تخصصی شدن و ادغام

۷۸	 نظارت و پاسخگویی	۳.۲
۷۹	 نظارت سلسله‌مراتبی	۳.۲.۱
۸۲	 نظارت برون‌سازمانی	۳.۲.۲
۸۲	 نظارت قضایی	۳.۲.۲.۱
۸۷	 نظارت سیاسی	۳.۲.۲.۲
۸۸	 نظارت بوروکراتیک	۳.۲.۲.۳
۹۱	 نظارت عمومی	۳.۲.۲.۴

مقدمه مترجمان

«مراجع قضائیت»، عنوان عامی است برای تمامی شوراها، کمیسیون، هیأت‌ها، دادسراها، دادگاه‌ها، دیوان‌ها و عناوین مشابه، که به موجب قانون برای رسیدگی به جرائم، تخلفات، اختلافات و امور حسبی ایجاد شده است. مراجع قضائیت به دو گروه «مراجع قضایی» و «مراجع غیرقضایی» قابل تقسیم هستند؛ مراجع دسته اول، می‌توان عنوان دادگستری را بر آن‌ها نهاد، به اعتبار تشکیل در قوه قضاییه «مراجع قضایی» نام‌گذاری شده‌اند؛ در مقابل، «مراجع غیرقضایی» مراجع قانونی هستند که به اعتبار تشکیل آن‌ها در قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضاییه (خارج از دادگستری) سایر دستگاه‌ها، به این اصطلاح شناخته می‌شوند.^۱ در متون رسمی و ادبیات حقوقی، اصطلاحات مختلفی برای نامیدن مراجع دسته دوم استفاده شده است که از جمله می‌توان به موارد اشاره کرد: «مراجع غیرقضایی»، «مراجع اختصاصی غیرقضایی»، «مراجع اختصاصی اداری»، «مراجع اداری استثنایی»، «دادگاه اختصاصی اداری» و «مراجع شبه قضایی». در نظام کامن‌لا، عمدتاً اصطلاح "Administrative Tribunals" برای نامیدن این مراجع به کار می‌رود که به نظر می‌رسد «دیوان‌های اداری» ترجمه مناسبی برای آن باشد.

از آنجا که این مراجع عهده‌دار کارویژه اصلی در قضاییه (یعنی قضاوت) هستند، شمار قابل توجهی از آن‌ها دارای عضو قضایی می‌باشد و تصمیمات و آرای قطعی آنها غالباً در مراجع قضایی (عمدتاً در دیوان عالی اداری) قابل

۱. فهرستی رسمی از این مراجع وجود ندارد و در نوشته‌های مختلف، فهرستی متفاوتی ارائه شده است که دلیل آن، پراکندگی قوانین و مقررات مربوط و نیز تعریف متفاوت از آن‌هاست. با توجه به جهات متمایز این مراجع (از جمله، برخورداری از صلاحیت ترقی و تشکیل خارج از قوه قضائیه)، برخی از مصادیق کنونی آن‌ها در ایران عبارتند از: هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر حل اختلاف مالیاتی، شورای عالی مالیاتی، هیأت عالی انتظامی مالیاتی، هیأت موضوع ماده ۲۵۱ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به اختلافات گمرکی. اشاره به این نکته ضروری است که برخی از این مراجع تماماً جزء «مراجع اختصاصی غیرقضایی» محسوب می‌شوند اما برخی، صلاحیت‌های دیگری نیز دارند که خارج از این حیطه قرار دارد. برای مطالعه بیشتر، ر. ک: امید عبدالباقی و محمدرضا رفیعی، *راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی*، پژوهشگاه قوه قضاییه، در دست انتشار.

اعتراض است، از این رو، هرچند بخش عمده این مراجع خارج از این قوه قرار دارند، کیفیت تصمیماتشان و میزان رعایت اصول رسیدگی عادلانه در آن‌ها، برای قوه قضاییه مهم و تلاش این قوه برای ارتقای وضعیت این مراجع ضروری می‌باشد. بویژه اینکه، وضعیت فعلی این مراجع از حیث رعایت اصول دادرسی عادلانه به هیچ وجه رضایت بخش نیست. وابستگی سازمانی این مراجع به یکی از دافین دعوا، عدم استقلال و بی‌طرفی اعضا و تعریف نشدن آیین رسیدگی مثلاً، با لحاظ اصول عادلانه حاکم، از جمله رعایت حق دفاع طرفین، از جمله چالش‌های کلان مراجع اختصاصی غیرقضایی است.

در همین اساس در سند «راهبرد و اهداف برنامه پنج‌ساله قوه قضاییه» مصوب رئیس قوه قضائیه (مورخ ۱۳۹۰/۹/۱۹)، «ارتقای کارایی رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی» به عنوان یکی از اهداف مورد نظر این برنامه تعیین شده است. آنچه اقدامات تعریف شده برای تحقق این هدف، به دلیل ماهیت این برنامه، غیرتقنینی (اداری و قضایی) است، اما بی‌تردید، تحقق این هدف، مستلزم انجام اقدامات تشینی (بهمین قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود) نیز است. این اقدامات می‌تواند در چهار حوزه جایگاه سازمانی، عضویت، صلاحیت و فرایند رسیدگی محقق شود.

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مربوط به مراجع اختصاصی غیرقضایی، جایگاه سازمانی آن‌هاست. موارد متعددی از وابستگی بودجه و امور مالی مرجع اختصاصی غیرقضایی به یکی از طرفین دعوا می‌تواند منتهی به بر کیفیت تصمیم‌گیری این مراجع تأثیرگذار است و استقلال و بی‌طرفی آن‌ها را مخدوش می‌سازد. دادرسی بی‌طرفانه، تنها حفظ بی‌طرفی در واقع و نفس امر نیست، بلکه ظواهر بی‌طرفی - یعنی مؤلفه‌های اصل «رعایت تشریفات قانونی» - که موجب برانگیخته شدن اعتماد عمومی به مراجع قضاوتی می‌شود، نیز باید رعایت شود. از جمله مسائل مهمی که باید به آن‌ها پرداخته شود عبارتند از این‌که: تا چه میزان وابستگی مراجع اختصاصی به دستگاه‌های مربوط (برای مثال، کمیسیون‌های قانون شهرداری به شهرداری‌ها) قابل دفاع است و در صورت قابل دفاع نبودن،

گزینه‌های جایگزین چیست؟ آیا تجميع یا ادغام این مراجع می‌تواند راهکار موجهی باشد، و اگر چنین باشد، در کجا و به چه نحو؟

یکی دیگر از محورهای اثرگذار بر ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی، مسائل مربوط به عضویت در این مراجع است. این که چه افرادی، در قالب چه هیأتی، با چه تخصصی، منتخب چه مرجعی و طی چه فرایندی، برای چه مدتی و با چه حقوق و تکالیفی به حل و فصل دعاوی مربوط بپردازند، از جمله مؤلفه‌های مهمی است که نقش آن‌ها در کیفیت تصمیمات اتخاذ شده توسط این مراجع، مهم و شاخص به نظر می‌رسد. در مقام تعیین تکلیف عضویت در مراجع اختصاصی غیرقضایی، باید در باب عضویت یا عدم عضویت کارشناس حقوقی، عضویت یا عدم عضویت قاضی دادگستری، عضویت یا عدم عضویت کارشناس غیرحقوقی مربوط، و عضویت یا عدم عضویت نماینده دستگاه متبوع، اتخاذ تصمیم شود.

بازنگری در صلاحیت ذاتی و محلی مراجع اختصاصی غیرقضایی موجود، می‌تواند از دیگر رنوس برنامه‌های اصلاحی برای کارآمدتر کردن عملکرد این مراجع باشد. در باب صلاحیت ذاتی این مراجع پرسش اصلی این است که چه اموری در صلاحیت این نوع مراجع قرار گیرد تا براساس رسیدگی عادلانه به آن‌ها توسط مراجع مورد بحث اطمینان حاصل کرد. پیش‌فرض موجه این پرسش این است که با توجه به ماهیت مراجع اختصاصی غیرقضایی، نمی‌توان تمامی دعاوی را در صلاحیت آن‌ها قرار داد و در عین حال، از رسیدگی عادلانه به آن‌ها ناامید نمی‌ماند. این که آیا صلاحیت‌های فعلی مراجع اختصاصی غیرقضایی، از این منظر عادلانه است، کدام صلاحیت‌های این مراجع باید از آن‌ها سلب و به مراجع قضایی منتقل شود و یا بالعکس، از جمله پرسش‌هایی است که باید به آن‌ها پاسخ داده شود. حاکم صلاحیت محلی این مراجع نیز از جهت تضمین دسترسی شهروندان به آن‌ها، دارای اهمیت است و باید وضعیت فعلی آن را ارزیابی کرد.

فرایند رسیدگی در مراجع اختصاصی غیرقضایی، از دیگر از محورهای اثرگذار بر ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی است. یکی از مهم‌ترین چالش‌های رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی که سایر چالش‌ها به‌نحوی به آن بازمی‌گردد، سکوت قوانین و مقررات ناظر به مراجع اختصاصی

غیرقضایی راجع به اطلاعات مهم مربوط به آیین رسیدگی است. توضیح این‌که، اغلب مراجع اختصاصی غیرقضایی بر اساس آیین دادرسی معینی فعالیت نمی‌کنند. باید توجه داشت که اصل سرعت و تخصص در مراجع اختصاصی غیرقضایی، به این معنی نیست که هیچ تشریفات و آیین رسیدگی قانونی بر رسیدگی در این مراجع حکومت نداشته باشد، بلکه حداقلی از مقررات راجع به آیین رسیدگی در این مراجع باید رعایت شود تا اصول دادرسی عادلانه را تضمین کند.^۱ البته این‌که این حداقل‌های لازم‌الاتباع چه هستند، نیازمند تأمل است.

آنچه در این نوشتار آمده است، ترجمه بخش‌هایی از کتاب ارزشمند پیتیر کین،^۲ استاد تشکده حقوق دانشگاه ملی استرالیا، با عنوان «دیوان‌ها و دادرسی اداری» است.^۳ لازم به ذکر است که این کتاب در هفت بخش نگاشته شده است که به ترتیب عبارتند از: زیبایی، پیشینه، الگوها، شکل، کارکرد، هدف و دورنما. هسته اصلی این نوشتار، ترجمه بخش چهارم (شکل) اثر مذکور است که حاوی نکات مفیدی در باب مرحله‌های مختلف دیوان‌های اداری می‌باشد و می‌تواند بخشی از پرسش‌های مطرح شده پاسخ دهد.

۱. برای آشنایی با سابقه و کارنامه علمی کین، ر. ک.:

<https://www.law.cam.ac.uk/people/academic/pf-cane/4281>

2. Peter Cane, *Administrative Tribunals and Adjudication* (Oxford: Hart Publishing, 2009).

درآمد

در بین توسعه‌های اساسی قابل توجه قرن گذشته یا در حدود آن، یکی از مهم‌ترین آن‌ها، ایجاد و تکثیر نهادهایی است که وظایفی مشابه با وظایف دادگاه‌ها را انجام می‌دهند؛ اما به‌طور سنتی متفاوت و متمایز از دادگاه‌ها تلقی شده‌اند و در برخی جهات چنین هستند. در بخش عمده کشورهای دارای نظام حقوقی کامن‌لا، چنین نهادهایی «دیوان‌های اداری»^۱ نامیده می‌شوند. وظیفه اصلی آن‌ها، قضاوت راجع به اختلافات شهروندان و دولت، به واسطه تصمیمات نهادهای حکومتی، است. وظیفه‌ای که توسط دادگاه‌ها با «کنترل قضایی» فرایندها، تجدیدنظرخواهی‌ها نیز انجام می‌شود. اگرچه دیوان‌ها در مجموع، در مقایسه با دادگاه‌ها، در مورد شمار بیشتری از این اختلافات قضاوت می‌کنند، اما دیوان‌ها و نقش آن‌ها یعنی اجرای «عدالت اداری»، توجه علمی کمتری را به خود جلب کرده است. (ارصف ۱ کتاب)

به‌طور کلی، دیوان‌های اداری در ادبیات غالب حقوق اداری توجه به نسبت کمی را به خود جلب کرده است. رستارهای بسیاری در خصوص دادگاه‌ها و رسیدگی‌های قضایی وجود دارد که کثیری از آن‌ها، [مطالعات] تاریخی، تطبیقی و نظری به‌شدت پیچیده است. اما در مقایسه ادبیات راجع به دیوان‌های اداری و ماهیت قضایی آنچه که این دیوان‌ها انجام می‌دهد، محدود و تکامل نیافته است. بسیاری از نوشتارهای نوآورانه در خصوص رسیدگی‌های اداری توسط دیوان‌ها، مربوط به دوران‌های ابتدایی شکل‌گیری و رشد آن‌ها است. دست‌کم در خارج از ایالات متحده آمریکا، بخش عمده‌ای از ادبیات مربوط به دیوان‌های اداری در ۳۰ یا ۴۰ سال گذشته تولید شده‌اند، بر وجه کاربردی و عملی دیوان‌ها متمرکز داشته‌اند و از این رو جای خالی تحلیل عمیق و مفصل در این رابطه محسوس و قابل توجه بوده است.

این امر بنا به دلایل متعددی شایان توجه است: نخست این‌که این درک در سطح گسترده‌ای وجود دارد که در مجموع، دیوان‌های اداری در مقایسه با

دادگاه‌ها، اختلافات بیشتری بین شهروندان و دولت را حل و فصل می‌کنند. شهروندی دارای اختلاف با دولت، با احتمال بیشتری سر و کارش به دیوان‌ها، در مقایسه با دادگاه‌ها، می‌افتد. در هر یک از حوزه‌های مورد مطالعه ما [استرالیا، انگلستان، آمریکا]، مجموع مقامات دیوان‌ها، بسیار بیشتر از کادر قضات سنتی است که در رسیدگی به اختلافات بین شهروندان و دولت تخصص دارند. گاه گفته می‌شود که دیوان‌های اداری «عدالت انبوه»^۱ را محقق می‌کنند. ثانیاً، مباحث طراحی نهادی بر آن‌ها از دیوان‌های اداری و جایگاه آن‌ها در نظام‌های حکومتی، دستکم به اندازه مطالب مورد تمرکز مطالعه‌کنندگان دادگاه‌ها، جالب و مهم است. به‌عنوان مثال، این واقعیت را در نظر بگیرید که حوزه‌هایی از حقوق، مثل مهاجرت یا تأمین اجتماعی، اهمیتی از سایر روی زندگی روزمره مردم بسیاری دارد و دادگاه‌ها اشتغال اندکی به آن‌ها دارند و این باعث تریساً به‌طور کامل در حوزه فعالیت دیوان‌ها قرار دارد. ثالثاً، تأکید و توجه جدید به مقوله «عدالت اداری»، به‌ویژه در بریتانیا، اهمیت فهم مناسبات بین همه نهادهای گوناگون شکل‌دهنده «نظام عدالت اداری»^۲، از جمله دیوان‌ها، و نقش مرتبط آن‌ها را برجسته کرده است.

هدف یا خواست اصلی این کتاب، اقناع خواننده در خصوص اهمیت دیوان‌های اداری نیست و همچنین در پی آن نیست که خلاء موجود در ادبیات دانشگاهی را پر کند، چرا که برآوردن هدف گفته شده، کاری بیش از این، می‌طلبد... در عوض، هدف اصلی من ایفای نقش، در چارچوب‌های امروزی، در پیشبرد درک ماهیت و نقش دیوان‌های اداری است و این کار از آن‌ها می‌کنند... البته حرف‌های بیشتری نیز برای گفتن وجود دارد. به‌طور خاص این کتاب توصیف مفصلی از دیوان‌هایی که در حوزه‌های مورد مطالعه قرار دارند، آمارهای روشمند در خصوص کارکنان، حجم پرونده‌ها، منابع و عملکرد و غیره ارائه نمی‌دهد. نباید چنین استنباط شود که این موضوعات را بی‌اهمیت تلقی می‌کنم، بلکه صرفاً این موضوعات جهت تمرکز غالباً تحلیلی و مفهومی مورد نظر این کتاب، محوری نیستند. دیوان‌های اداری و قضایی که آن‌ها در آن ایجاد شده و فعالیت

می‌کنند، در دوران اخیر به‌شدت تغییر کرده است و دیوان‌ها خود به مرحله بلوغ رسیده‌اند. اکنون زمان مناسبی برای برقراری ارتباط مجدد با برخی از موضوعات مهم گذشته و نیز پرداختن تازه به دنیای امروز دیوان‌ها و دادرسی اداری است. انجام این کار هدف بزرگ این کتاب است. (از صفحات ۲۱ و ۲۲ کتاب)

پس از بررسی توسعه تاریخی «دادرسی اداری»^۱ و «دیوان‌های اداری» در حوزه‌های تطبیقی مورد مطالعه و ترسیم الگوهایی بر پایه آن‌ها،^۲ حال می‌توان تحلیل جامع‌تری راجع به ویژگی‌های متعدد دادرسی و دیوان‌های اداری ارائه کرد. راجع به این بخش، در وهله نخست به ماهیت و ساختار دیوان‌های اداری و نظام حقوقی آن‌ها پرداخته می‌شود. بخش پنجم درباره کارکرد دیوان‌ها بوده و بر کارکرد خاص دیوان «دیدنظر اداری استرالیا»^۳ (نوعی از دادرسی اداری تحت عنوان «کنترل درسی»^۴ انتصبات)^۵ و ارتباط آن با انواع دیگر دادرسی اداری، یعنی «کنترل قضایی»،^۶ تاکید می‌کند. بخش‌های دوم تا پنجم، به عبارتی، بر رویکرد افقی، تأکید بر ساختار اساسی و طراحی نهادهای حکومتی، متکی است. در بخش ششم همان‌طور که بیان خواهد شد، چ‌نگبری مطالعاتی از حالت افقی به عمودی تغییر یافته و بر ارتباط میان دیوان‌های اداری و «کاربران دیوان‌ها»،^۷ از دریچه مفهوم پیش از پیش فراگیر «عدالت اداری»،^۸ متمرکز خواهد شد. در آخر، در بخش هفتم، این دو رویکرد [افقی و عمودی] تداوم در راستای تبیین جایگاه دیوان‌های اداری در کلیت نظام سیاسی و حکومتی، به‌تازگی می‌شوند.

مسائل ساختاری مورد بررسی در این بخش عبارتند از: الف) عضویت در دیوان‌ها؛ شامل انتصاب و ترکیب اعضاء؛ ب) تفکیک و استقلال؛ ج) ساختار نظام دیوان‌های اداری. مباحث این بخش، بیشتر در سطح اصول کلی مطرح می‌شود تا تأکید بر جزئیات فنی.

1. Administrative Adjudication

۲. نویسنده در این‌جا و سطور بعدی، به بخش‌های مختلف کتاب خود اشاره دارد که پیش‌تر عناوین آن‌ها ذکر شد.

3. Australian Administrative Appeals Tribunal

4. Merits Review

5. Judicial Review

6. Tribunal Users

7. Administrative Justice