

بررسی اصول دادرسی منصفانه در آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

علی بهادری جهرمی^۱

جواد فتحی^۲

چکیده:

دیوان عدالت اداری یکی از نهادهای تخصصی (قضایی اداری) زیر مجموعه قوه قضائیه می باشد که وظیفه اصلی کنترل قضایی مقررات دولتی و تضمین و احقاق حق حقوق شهروندان را در برابر مأمورین، واحدها و آئین نامه ها و بخشنامه های دولتی و مراجع قضایی و شبه قضایی اداری بر عهده دارد و بر این اساس وجود آیین دادرسی خاص و در برگیرنده اصولی که متضمن رعایت یک دادرسی منصفانه اداری باشد لازم و ضروری است. این مقاله به تحلیل و بررسی اصول دادرسی منصفانه در آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و شوراها حل اختلاف تخصصی آن می پردازد.

واژگان کلیدی:

دیوان عدالت اداری، دادرسی منصفانه، آیین دادرسی، نظارت قضایی

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی از دانشگاه تهران - پردیس قم

^۲ کارشناس ارشد حقوق عمومی از دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه:

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تصویب اصل ۱۷۳ و تأسیس دیوان عدالت اداری جهت تمرکز دعاوی علیه دولت در آن، یک مرجع قضایی بی سابقه در حقوق ایران پدید آمد. بنابراین دیوان عدالت اداری در ایران بعنوان یکی از محاکم قوه قضائیه، مرجع عام رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری محسوب می شود و از سوی دیگر دادگاه های اختصاصی متعددی نیز در دستگاه ها و مؤسسات عمومی و دولتی تشکیل شده و فعالیت می نمایند که از دستگاه رسمی قضایی خارج بوده و در بطن اداره ولی مستقل از سلسله مراتب اداری به دعاوی خاصی که در حیطه صلاحیت آنهاست رسیدگی نموده و آنها را مطابق مقرارت حل و فصل می نمایند.

از این رو اصل دوگانگی قضایی بصورت تعدیل شده در نظام حقوقی کشورمان پذیرفته شده است و حل و فصل بسیاری از دعاوی از حیطه صلاحیت محاکم قضایی خارج شده و بر عهده دادگاه های اختصاصی اداری وابسته به سازمان ها و ادارات گذارده شده است.

رسیدگی در دیوان عدالت اداری رسیدگی اداری یا بعبارت دیگر نوعی از دادرسی اداری است که طبعاً با دادرسی های مدنی و کیفری تفاوت دارد. لذا این سؤال مطرح می شود که اساساً همانگونه که دادرسی منصفانه در دعاوی مدنی و کیفری بایستی رعایت گردد آیا در دادرسی های اداری نیز به همان ترتیب رعایت دادرسی منصفانه ضرورت و موضوعیت پیدا می کند یا منتفی است.

در همین رابطه کشورهای عضو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در ابتدا بیشتر به چنین تفسیر مضیقی از ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تمایل داشتند و دعاوی انضباطی و

اداری و بطور کلی آنچه را که بطور سنتی خارج از حوزه دعاوی مدنی و کیفری بودند مشمول این ماده نمی دانستند. بتدریج و با تفسیر موثقی که دیوان اروپایی از مفاد ماده ۶ و بویژه قلمرو دعاوی مدنی ارائه نمود. این دعاوی داخل در قلمرو قسمت مدنی ماده ۶ کنوانسیون گردید. بعبارت دیگر، دیوان اروپایی کلیه دعاوی اداری را مشمول قلمرو دعاوی دادرسی و ویژگی مدنی در ماده ۶ بر شمرده و در نتیجه اعمال قواعد دادرسی منصفانه را بر آنها ضروری اعلام نموده است.

با پذیرفتن لزوم رعایت تضمین های مربوط به دادرسی منصفانه در محاکم شبه قضایی برآن شدیم تا میزان اعمال این اصول را در آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (و هیات های حل اختلاف تخصصی آن) به عنوان مرجع نهایی رسیدگی به دعاوی اداری مورد تحلیل و ارزیابی قرار دهیم. تحقیق حاضر از آن رو به تحلیل این آیین نامه پرداخت که علی رغم اصلاح قانون دیوان عدالت اداری و تقویت برخی از اصول دادرسی منصفانه در آن، متأسفانه همچنان آیین دادرسی قبلی در این محاکم اعمال می گردند.

آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای اولین بار در تاریخ ۱۳۶۲/۶/۱۰ به تصویب شورای عالی قضایی رسید.

سپس به استناد ماده ۲۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب سال ۱۳۶۰) آیین دادرسی جدید به وسیله هیات عمومی دیوان عدالت اداری تهیه و به تائید رئیس قوه قضائیه رسید و در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۳ در روزنامه رسمی منتشر شد.

هر چند بر اساس ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب سال ۱۳۸۵) قوه قضائیه لایحه آیین دادرسی دیوان را تهیه و در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۱۴ لایحه مذکور را تقدیم دولت کرد تا تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید، این لایحه پس از ارائه به مجلس مورد تصویب

کمیسیون حقوقی قضایی قرارگرفت اما با توجه به اعلام مغایرت برخی از مواد این مصوبه با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان و اصرار مجلس بر برخی از مفاد آن، جهت اعلام نظر و تصمیم گیری برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده است. لذا با توجه به عدم تصویب نهایی این لایحه همچنان آیین دادرسی قبلی دیوان عدالت اداری در محاکم این دیوان در حال اجرا می باشد و در این کوتاه سعی شده میزان اعمال و رعایت اصول دادرسی منصفانه در آیین دادرسی مذکور مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد.

الف- معیارها و تضمینات نهادی (عمومی)

اول- اصل استقلال دادگاه و قاضی

اصل استقلال دستگاه قضایی و استقلال شخص قاضی در تصمیم گیری ها از جمله مهمترین اصول دادرسی منصفانه است که تضمین کننده بی طرفی شخص قاضی و دستگاه قضایی بوده و ضامن رعایت حق دادخواهی منصفانه مردم است.

در باب عدم نفع قاضی و مصادیق آن، ماده ۲۲ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رد دادرس را پیش بینی نموده است که در ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی مدنی مقرر گردیده است.

در صورت مشاهده هریک از موارد برشمرده شده در ماده ۹۱ آیین دادرسی مدنی، از سوی هریک از طرفین پرونده و یا قاضی مربوطه، پرونده حسب مورد جهت تعیین تکلیف به نظر رئیس کل دیوان (جهت ارجاع به قاضی دیگر) می رسد.

هم چنین مصادیق فوق الذکر برای قضات تجدیدنظر و نیز برای مشاور موضوع قانون و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از جهت اظهارنظر ماهوی در پرونده، صرف نظر از عدم

الزام آور بودن نظر مشاور برای قاضی رسیدگی کننده به پرونده و به جهت عدول از هرگونه شبهه در امر صحت و سلامت قضا، لازم‌الرعایه می‌باشد.

به موجب ماده ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت در مورخ ۸۴/۸/۴، آرای هیات عمومی دیوان برای کلیه مراجع قضایی و اداری لازم‌الاتباع می‌باشد و جز به موجب قانون یا رأی دیگر هیات عمومی قابل تغییر نیست و در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان یا بیست نفر از قضات دیوان یکی از آرا هیات عمومی دیوان را مغایر قانون تشخیص دهند می‌توانند درخواست طرح مجدد در هیات عمومی دیوان را مطرح کنند. که این امر (طرح مجدد از سوی رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان عدالت اداری) با استقلال قضایی مغایرت دارد.

ضمن این که صدور دادنامه تکمیلی نیز بدعت جدیدی است که موارد آن مبهم و نامشخص است برخلاف دادنامه اصلاحی که مکانیزم آن در ماده ۳۸ آیین دادرسی دیوان مشخص است.

دوم- اصل بی طرفی

براساس آیین دادرسی دیوان عدالت ادای، اصول رسیدگی دیوان غیرعلنی و کتبی است. زیرا به موجب ماده ۱۱ آیین دادرسی دیوان، در صورت تکمیل دادخواست، مدیر دفتر شعبه یک نسخه از دادخواست و ضمائم آن را برای ابلاغ به طرف شکایت ارسال تا وی ظرف مهلت مقرر (ده روز) پاسخ کتبی خود را به همراه دلایل و مدارک به شعبه مربوطه بفرستد، سپس پرونده به نظر رئیس شعبه می‌رسد. و از طرفی علنی بودن دادرسی تأکیدی است بر

اصل

بی طرفی قاضی که یکی از معیارهای دادرسی منصفانه می باشد که با توجه به مدلول ماده ۱۱ آیین دادرسی دیوان، این طرز رسیدگی مورد ایراد است.

ماده ۲۵ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری درخصوص پیش بینی نظام تفتیش در دیوان از طریق انجام هرگونه تحقیق برای رسیدگی و صدور حکم از هریک از مراجع قضایی و واحدهای ذیربط از سوی قاضی رسیدگی کننده در دیوان، مساله دیگری است در جهت سستی امر بی طرفی قاضی در رسیدگی ها، زیرا که قاضی بی طرف می بایست فارغ از هر دغدغه ای صرفاً به قضاوت میان دو طرف، براساس دلایل و مدارک ارائه شده از سوی هریک از طرفین بپردازد.

ب- اصول شکلی (حقوق دفاعی)

اول- اصل برابری سلاح ها

در مورد برابری طرفین در برابر آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، از دو بعد شاکی و مشتکی عنه قابل بررسی است:

از جایگاه شاکی می توان ماده ۱ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را از این جهت که رسیدگی در دیوان را مستلزم تقدیم دادخواست دانسته و با توجه به درنظر گرفتن شرایط دادخواست که باید به زبان فارسی و با خط خوانا بر روی برگ رسمی دادخواست به تعداد طرف شکایت به اضافه یک نسخه نوشته شود و به امضا یا اثر انگشت شاکی و نماینده قانونی او برسد، اشاره کرد.

هم چنین امضا یا اثر انگشت شاکی یا نماینده قانونی او باید به گواهی مقامات مندرج در ماده ۱ برسد و در نهایت نیز باید به دادخواست طبق مقررات قانونی تمبر قانونی الصاق و ابطال شود.

به موجب بند ب از ماده ۲ آیین دادرسی دیوان، از نکاتی که باید در دادخواست قید گردد و واجد اهمیت می باشد، ذکر مدارک و دلایل مورد استناد است.

از جایگاه مشتکی عنه نیز به موجب ماده ۱۱ آیین دادرسی دیوان، در صورت کامل بودن دادخواست، مدیر دفتر شعبه موظف است یک نسخه از دادخواست و ضمائم آن را ظرف ۲ روز به ظرف شکایت جهت ابلاغ ارسال دارد. مشتکی عنه نیز می بایست ظرف ۱۰ روز پاسخ کتبی خود را به ضمیمه کلیه مدارک مورد استناد اعلام نماید.

هم چنین به موجب ماده ۲۳ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این اختیار که در صورت مقتضی طرفین شکایت جهت رسیدگی و اخذ توضیح دعوت شوند، داده شده است که البته این امر کمتر مورد استفاده قرار می گیرد و حتی در صورت لزوم مطالبه

پرونده ها و اسناد و سوابق موجود نزد واحدهای دولتی و موسسات وابسته و شهرداریها از اختیارات و وظایف مقام قضایی رسیدگی کننده است و در صورت امتناع مقام مسئول از ارسال اسناد و مدارک و نیز خودداری مسئول مربوطه از تعیین نماینده جهت اخذ توضیح و حتی استنکاف نماینده تعیین شده از حضور در دیوان و اخذ توضیح می تواند از موجبات انفصال موقت تا یکسال به حکم شعبه رسیدگی کننده باشد.

براساس ماده ۴۵ آیین دادرسی دیوان، چنانچه شعبه تجدیدنظر برای اتخاذ تصمیم انجام تحقیقات یا اخذ توضیحاتی از طرفین یا ملاحظه اسناد و مدارکی را لازم بداند می تواند برابر مقررات که برای شعبه بدوی مطرح است اقدام بنماید.

دوم- اصل مهلت کافی دفاع:

به موجب ماده ۱۱ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مشتکی عنه باید ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ دادخواست و ضمائم آن، را با رعایت مسافت قانونی بر طبق قانون آیین دادرسی مدنی هرگونه پاسخی داشته باشد، کتباً اعلام نماید. عدم ارسال پاسخ دعوی یا تأخیر در آن مانع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نخواهد بود زیرا مدیر دفتر باید با انقضای مدت مزبور پرونده

را به ضمیمه گزارش خود مبنی بر کامل بودن دادخواست و ضمائم و نتیجه ابلاغ، به طرف شکایت، وصول یا عدم وصول پاسخ طرف شکایت را به نوبت به نظر رئیس شعبه دیوان برساند.

در پیش نویس لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، پیش بینی مهلتی برای حصول سازش شده است.^۳

سوم- اصل برخورداری از نماینده قانونی:

با توجه به تنوع و کثرت قوانین و مقررات حاکم بر روابط اشخاص و تفرق و پراکندگی این مقررات و این که به حصول اطمینان از وجود حق و تعدی غیرقانونی نسبت به آن، تشخیص مرجع صالح به رسیدگی، چگونگی تنظیم دادخواست و بیان ادعا و ارائه به موقع ادله مثبت دعوی و نحوه دفاع از آن و رعایت کلیه قواعد پیچیده آیین دادرسی امری فنی و

۱- ماده ۳۶ لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری:

«چنانچه شاکی یا طرف شکایت قبل از صدور رأی، تقاضای مهلت برای حصول سازش نمایند. شعبه دیوان، دادرسی را به مدت ۱ ماه از تاریخ تقاضا متوقف می نماید و در صورتی که طرفین، تقاضای مهلت برای مذاکرات اصلاحی جهت حصول سازش داشته باشند، دادرسی با توافق طرفین و برای حداکثر مدت شش ماه از تاریخ تقاضای به تاخیر می افتد و در صورت حصول سازش، شعبه وفق قوانین رأی صادر می کند.»

تخصصی است، شرکت وکلا در محاکمات را ضروری می‌نماید که علاوه بر تسهیل دادرسی و حصول نتایج مقرون به حقیقت و عدالت، حتی می‌تواند در صدور آرا مستند و مستدل نیز نقش بسزایی را ایفا کند.

شرکت وکلای دادگستری در دعاوی در صلاحیت دیوان، با توجه به موضوعات بدیع و بدون سابقه‌ای که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌گردد، از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد که متأسفانه در قوانین و آیین نامه‌های مربوطه به آن توجه نشده است. از جمله آیین نامه الزامی شدن حضور وکیل در دادگاهها که در ۱۶ ماده و تبصره به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده است که هیچ گونه اشاره‌ای به وکالت در دیوان عدالت اداری علی‌رغم تخصصی بودن دعاوی و صلاحیتهای آن نشده است.

البته به دنبال اصلاح مقررات آیین دادرسی دیوان در سال ۷۹ اشاره شده است که وکیل باید از بین وکلای رسمی دادگستری باشد که در ماده ۲۳ قانون جدید دیوان نیز پیش بینی شده است که وکالت در دیوان وفق مقررات آیین دادرسی مدنی انجام می‌شود.

همانگونه که از صراحت ماده ۵ آیین دادرسی دیوان پیداست، امکان نمایندگی شدن صرفاً می‌تواند توسط وکیل یا نماینده قانونی یا ولی یا وصی یا قیم و یا مدیرعامل شرکت داده شود.

البته براساس ماده ۸ آیین دادرسی دیوان، اختیارات وکالت در طرح شکایت در دیوان عدالت و پیگیری آن و استرداد شکایت و انصراف از آن و وکالت در تجدیدنظر می‌بایستی حتماً در صورت توافق، در وکالتنامه قید شود و به امضای موکل و وکیل برسد.^۴

۱- رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۰/۱۰/۹-۳۲۳ نظر به ماده ۳۴ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ در باب جواز تأیید امضا یا مهر یا اثر انگشت موکل ذیل وکالت نامه‌های تنظیم شده در ایران توسط وکیل دادگستری و لزوم رعایت قواعد و اصول مسلم آیین دادرسی در کلیه مراجع قضایی در مواردی که تکلیف موضوع به حکم قانونگذار

ذکر این نکته نیز لازم است که براساس ماده ۲۴ آیین دادرسی، با فوت، عزل، استعفا و ممنوعیت وکیل، رسیدگی دیوان به تاخیر نخواهد افتاد و اگر توضیحی لازم باشد، موکل شخصاً باید توسط وکیل جدید اقدام کند.

چهارم- اصل مستند و مستدل بودن آرای صادره از محاکم:

به موجب اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی، آرای صادره از محاکم باید مستند و مستدل به قانون و اصول مسلم حقوقی باشد، در غیر آن قاضی موظف است که به اصول و موازین مسلم فقهی مراجعه کند.

در مورد آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز در موارد سکوت، باید بتوان به قانون آیین دادرسی مدنی و اصول قانون اساسی استناد کرد که متأسفانه صراحتی راجع به این موضوع در آیین دادرسی دیوان مشاهده نمی‌شود.

ولی با توجه به مواد مختلفی از آن، می‌توان ضرورت استناد و استدلال در آرا را نتیجه گرفت. از جمله ماده ۱۲ آیین دادرسی دیوان، در تعیین مشاور و تکلیف شعبه در اخذ نظر مشاور قبل از اتخاذ تصمیم در مواردی که در اجرای تبصره یک ماده ۱ اصلاحی قانون، مشاور تعیین می‌شود. مشاور مکلف است پرونده را دقیقاً مطالعه و نظر کتبی خود را به شعبه مستدلاً اعلام نماید.

معین و مشخص شده است. بند (ب) ماده ۷ آیین دادرسی دیوان که مقرر داشته، چنانچه وکیل از وکلای رسمی دادگستری باشد، یا اثر انگشت موکل در ذیل وکالت نامه باید به گواهی یکی از مراجع مندرج در ذیل ماده یک آیین دادرسی مزبور برسد، خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

از آنجا که نظر مشاور باید مستدل باشد و صرف نظر از آن نیز، کسب نظر مشاور قبل از تصمیم شعبه خود دلیلی بر تقویت جنبه استدلالی رای شعبه می‌باشد.^۹ البته با توجه به عدم صراحت در تبعیت قاضی از تصمیم مشاور در انشای رای، به نظر می‌رسد، کسب نظر مشاور صرفاً جنبه مشورتی برای قاضی داشته باشد و نه لازم الاتباعی.

همان گونه که در ماده ۳۴ آیین دادرسی دیوان پیش بینی شده، قاضی پرونده وقتی ختم رسیدگی را اعلام و حکم صادر می‌نماید که رسیدگی، تکمیل تحقیقات و انجام مشاوره و ملاحظه نظر مشاور را انجام دهد.

هم چنین از توجه به مواد ۲۳ و ۲۵ آیین دادرسی دیوان، در اختیارات قاضی شعبه در کشف حقیقت و مطالبه هرگونه اسناد و سوابق و پرونده‌ای از هرگونه از واحدهای دولتی و موسسات وابسته و شهرداریها و حتی مراجع قضایی می‌تواند دلیل دیگری بر تقویت استدلال و استناد در آراء شعبه محسوب شود.

رسیدگی واحد و توأمان طبق ماده ۲۸ آیین دادرسی دیوان نیز از جمله مواردی است که می‌تواند از موجبات جلوگیری از اطاله دادرسی و صدور آراء متضاد گردد و بدینوسیله گام دیگری در جهت تقویت جنبه استناد و استدلال آراء شعبه دیوان برداشته شده است.

هم چنین رعایت جنبه استناد و استدلال آراء دیوان در شعب تجدیدنظر دیوان نیز می‌بایست مورد لحاظ قرار گیرد همانگونه که در ماده ۴۸ آیین دادرسی دیوان نیز تلویحاً به آن اشاره گردیده است.

۱- جهانگیر، ایزاد پناهی، «بررسی تحلیلی قانون، آیین دادرسی و رویه قضایی دیوان عدالت اداری در پرتو اصول عدالت طبیعی»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، پردیس قم، ۱۳۸۵، ص ۱۵۷

متأسفانه در عمل، آراء شعب بدوی و بالاخص تجدیدنظر دیوان درخصوص رعایت جنبه استدلالی آراء بسیار ضعیف و کم رنگ است و درخصوص جنبه استنادی نیز صرفاً به پاره‌ای مواد خاص و بدیهی و تکراری و ثابت اشاره می‌گردد که نشان از عدم تسلط یا ضعف قوه تحلیلی و تجزیه‌ای و استدلالی قضات دیوان عدالت و صرفاً اکتفا به مسائل روزمره و تجربی و ثابت در پرونده‌های مشابه دارد و این در حالی است که این پرونده‌های به ظاهر مشابه با کمی مذاقه بیشتر و بررسی و تحلیل دقیق‌تر قضایی دارای ماهیتهای متفاوتی و حتی آراء متفاوتی باشد.

پیش بینی امر تخصص در رسیدگی دیوان، می‌تواند در جهت تقویت جنبه استنادی و استدلالی رأی صادره از دیوان مفید باشد که در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز به این نکته توجه شده است.^۶

پنجم- حق تجدیدنظرخواهی (اصل امکان اعتراض به آرای صادره):

در این قسمت پس از اشاره به پذیرفته شدن اصل تجدیدنظرخواهی در آیین دادرسی دیوان، شرایط دادخواست تجدیدنظر، شیوه رسیدگی در دادگاه تجدیدنظر و ویژگی رأی دادگاه تجدیدنظر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

با تصویب ماده ۵۲ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و الحاق به آن در تاریخ ۸۴/۸/۴ مبنی بر این که رئیس قوه قضاییه می‌تواند در مواردی که آرا قطعی دیوان عدالت اداری را

۱- ماده ۶۶ لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری:

«با توجه به ضرورت بررسی تخصصی موضوعات، رئیس دیوان می‌تواند قبل از طرح دادخواست در هیئت عمومی، پرونده را به کمیسیونهای تخصصی مشورتی مرکب از قضات شعب رسیدگی کننده به موضوع ارجاع نماید. این کمیسیونها موضوع را

بررسی و ضمن تنظیم گزارش از پرونده، نظر مشورتی خود را جهت طرح در جلسه هیات عمومی، ارائه می‌نمایند.»

حاوی اشتباه بین بداند، پرونده را به هیات عمومی دیوان ارسال کند و هیات عمومی موظف است موضوع را خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار دهد و پس از بررسی در صورتی که اعلام اشتباه را وارد تشخیص دهد، دادنامه را نقض و پرونده را جهت رسیدگی به شعبه همعرض دیوان ارجاع می‌شود.

تصویب این ماده و گسترش اختیار رئیس قوه قضائیه، از جهت عدم قید زمانی، عدم تعیین دامنه اعلام اشتباه بین (این که درخصوص موارد قانونی است یا شرعی یا هردو) و بی‌توجهی به اصل امر مختومه دارای ایراد می‌باشد.

دادرسی منصفانه در شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری

نهاد شورای حل اختلاف براساس ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۹ تشکیل شده است. این ماده مقرر می‌دارد: «به منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکتهای مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارد و یا ماهیت قضایی آن از پیچیدگی کمتری برخوردار است به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌گردد. حدود وظایف و اختیارات این شوراها، ترکیب و نحوه انتخاب اعضای آن براساس آیین-نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیأت وزیران و به تأیید رئیس قوه قضائیه می‌رسد.»

از این رو ماده ۱۸۹ دو هدف عمده را برای شوراهای مزبور بر می‌شمارد:

یکی کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی: چرا که یکی از مشکلات اساسی قوه قضائیه حجم بالای ورودی پرونده‌های قضایی است که موجب اطاله دادرسی، تراکم کار قضات و در نتیجه نارضایتی مردم می‌گردد.

هدف دیگر توسعه مشارکت‌های مردمی است: یعنی دولت‌ها امروزه سعی در تقلیل فعالیت‌های خویش دارند به گونه‌ای که بخشی از کارهای خود را به بخش‌های خصوصی واگذار می‌کنند. این امر نه تنها در امور اقتصادی و آموزش بلکه در امور قضایی توسعه مشارکت‌های مردمی، به خصوص در امور کیفری و تحت تأثیر سیاست جنایی مشارکتی، جلوه‌های خاصی پیدا نموده است که بارزترین آن تأسیس نهاد میانجی‌گری کیفری است. البته توسعه مشارکت‌های مردمی در امور قضایی تنها با هدف کاهش فعالیت‌های دولتی نیست بلکه اهداف دیگری را نیز دنبال می‌کند که پرداختن به آنها مجال دیگری می‌طلبد.

بنابراین حل و فصل اختلافاتی که فاقد ماهیت قضایی و یا دارای ماهیت قضایی با پیچیدگی کمتر است، به شورای حل اختلاف واگذار می‌گردد. که از این حیث با اصول متعددی از قانون اساسی مغایر می‌باشد. از اصول متعدد قانون اساسی این نکته استفاده می‌شود که دادخواهی و رسیدگی به شکایات و صدور رأی در صلاحیت انحصاری دادگستری است. بعنوان نمونه، اصل ۳۴ مقرر می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید.

همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.» همچنین

مطابق اصل ۶۱: «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق

موازن اسلامی تشکیل شود ...» و شاید مهمترین وظیفه قوه قضائیه در بند ۱ اصل ۱۵۶

بیان شده است: «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند.» و در نهایت باید به اصل ۱۵۹ اشاره کرد که چنین مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

از مجموع این اصول چنین استفاده می‌شود که مرجع رسمی و انحصاری رسیدگی به تظلمات، دادگاه‌های دادگستری است. در حالی که شوراهای حل اختلاف که دادگاه محسوب نمی‌شود به بسیاری از دعاوی بسیارمهم رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نمایند که مخدوش کردن یکی از مهم‌ترین و ابتدائی‌ترین اصول دادرسی منصفانه، همانا دسترسی به دادگاه صلاحیت‌دار قانونی می‌باشد.

علیرغم نکاتی که بیان شد، متأسفانه آیین‌نامه اجرایی شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری هیأت وزیران، در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۳ بنا به پیشنهاد ۸۵/۷/۲۵ وزارت دادگستری و به استناد ماده ۱۸۹ قانون چهارم توسعه تصویب شد.

در حالی که طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین و یا واحدها و یا آیین‌نامه‌های دولتی مخالف قانون و احقاق حقوق آنها دیوان عدالت اداری تشکیل گردیده است.

با استناد به این اصل، اصولاً قانونگذار عادی و به طریق اولی هیچ مقام اداری و اجرایی دیگر نمی‌تواند بوسیله قانون عادی یا آیین‌نامه نسبت به سلب صلاحیت از دیوان عدالت اداری و ایجاد نهادی دیگر جهت انجام این مهم اقدام نماید. بنابراین تشکیل نهاد شوراهای

حل اختلاف تخصصی در حوزه امور در صلاحیت دیوان عدالت اداری مغایر با قانون اساسی است.

مطابق ماده ۴ آیین نامه، شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری متشکل از یک قاضی، یک مدیر اجرایی، یک عضو معتمد از میان وکلا، کارشناسان، قضات بازنشسته و سایر افراد صاحب نظر می باشد که این ترکیب با اصل استقلال مرجع نظارت قضایی، که از ابتدایی ترین اصول دادرسی منصفانه محسوب می گردد ناسازگاری دارد.

ماده ۳ آیین نامه نیز که تشکیل شوراهای مذکور در درون دستگاه های طرف شکایت را پیش بینی کرده است، ناقض اصل استقلال تشکیلاتی مرجع قضایی از مرجع اداری و اجرایی مورد نظارت است. همچنین ماده ۹ آیین نامه، محل استقرار و تجهیزات شورا را در اختیار دستگاه های اداری و اجرایی قرار داده است که این امر نیز مغایر با استقلال مرجع نظارت قضایی است و مرجع فوق را وابسته به دستگاه های اداری و اجرایی می کند.^۷

ارجاع اجباری پرونده های مطروحه در دیوان به شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری که در ماده ۵ آیین نامه پیش بینی شده است، با اصل دسترسی به دادگاه صالح (دیوان عدالت اداری) مغایرت دارد.^۸ و در آخر این که بند (ج) از ماده ۷ آیین نامه اشاره می کند که آرای صادره از شورا در دیوان عدالت اداری قابل تجدیدنظر می باشد. در حالی که اعطای صلاحیت اضافی مبنی بر مرجعیت تجدید نظرخواهی دیوان، نیاز به قانون دارد و آیین نامه از آن قاصر است.

۱- محمدجواد، رضایی زاده، و ابوالفضل، درویشوند، «نقد و بررسی شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مبانی نظارت قضایی بر اداره»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۷، صص ۲۱۵-۲۱۳.

۱- همان منبع، ص ۲۱۴.

بنابراین آیین نامه اجرایی شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری علاوه بر این که مغایرت صریح با قانون اساسی و قوانین عادی دارد، انطباق چندانی با اصل دادرسی منصفانه بویژه اصول اساسی آن از جمله دسترسی به دادگاه صالح و قانونی و استقلال مرجع نظارت قضایی ندارد.

آیین نامه شوراهای حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۸ از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی (کمیسیون تطبیق) مغایر قوانین اعلام و در نتیجه عدم اصلاح آن توسط دولت ملغی‌الاثرا اعلام شد. با توجه به مباحث مطروحه در این تحقیق این اقدام که ناشی از حق نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت (ناشی از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) است نورامیدی در جهت حمایت هرچه بیشتر از حقوق مردم ارزیابی می‌گردد.

نتیجه‌گیری:

با ارزیابی اصل دادرسی منصفانه در آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به این نتیجه می‌رسیم که علی‌رغم رعایت برخی از اصول دادرسی منصفانه در قانون جدید دیوان (مصوب ۱۳۸۵) نسبت به قانون سابق دیوان، متأسفانه این توجه بیشتر به اصول دادرسی منصفانه جهت تضمین بهتر حقوق طرفین، هنوز در آیین دادرسی این نهاد قضایی مورد اعمال قرار نگرفته چرا که در دیوان عدالت اداری، همچنان آیین نامه سال ۱۳۷۹ به عنوان آیین دادرسی مناط اعتبار است که با توجه به قانون جدید دیوان، نیازمند اصلاحات اساسی می‌باشد. از این رو تسریع در تصویب لایحه پیشنهادی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

که با تکمیل در موضوع به عنوان تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد تصویب قرار گرفته و به علت وجود برخی ایرادات مغایرت با قانون اساسی یا شرع، در حال بررسی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد، بیش از هر زمان احساس می گردد.

منابع:

۱. آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۷۹ ریاست قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران
۲. جهانگیر، ایزاد پناهی، «بررسی تحلیلی قانون، آیین دادرسی و رویه قضایی دیوان عدالت اداری در پرتو اصول عدالت طبیعی»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پردیس قم، ۱۳۸۵.
۳. چوبک، میمنت، «نقش وکیل در دادرسی منصفانه» در: حاکمیت قانون و محاکمه منصفانه، انتشارات یانسون اندنومی آ، چاپ دانمارک، ۲۰۰۳.
۴. رستمی، ولی و آقای طوق، مسلم، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران، نشر گرایش، ۱۳۸۸.
۵. رضایی زاده، محمدجواد و درویشوند، ابوالفضل، «نقد و بررسی شوراها حل اختلاف تخصصی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مبانی نظارت قضایی بر اداره» فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۷.
۶. فتحی، جواد، اعمال اصل دادرسی منصفانه در دیوان عدالت اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۸.
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۸. لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیشنهادی رییس قوه قضاییه در سال ۱۳۸۶
۹. مجموعه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری،
۱۰. ویزبرودت، دیوید، «دادرسی منصفانه»، ترجمه فریده طه و لیلا اشراقی، نشر میزان، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۶.
۱۱. هاشمی، سیدمحمد، «حقوق بشر و آزادی‌های اساسی»، نشر میزان، چاپ اول، پاییز ۱۳۸۴
۱۲. یآوری، اسدالله، «حق بر برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۳.