

عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

دکتر علی اکبر گرجی آزندریانی A_gorji@sbu.ac.ir

استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ دریافت مقاله: ۸۷/۱۲/۲۱ تاریخ پذیرش نهایی: ۸۸/۴/۳

چکیده

هدف حقوق اداری این است تا به نام منفعت عمومی، اعمال صلاحیت‌های فوق‌العاده به وسیله مقامات عمومی را تنظیم و تضمین نماید. نقش دادرسی اداری در تنظیم و تضمین کارکرد بهینه قوای عمومی بی‌بدیل است. بر اساس این در اهمیت راهبردی مقررات مربوط به آیین دادرسی اداری نمی‌توان تردید داشت.

لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پس از سال‌ها انتظار، در جلسه علنی روز یکشنبه دهم آذرماه ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد تا بدین ترتیب به صورت رسمی در دستور کار مجلس و کمیسیون‌های تخصصی مربوطه قرار گیرد.

گرچه، تنظیم لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و تقدیم دیرنگام آن به مجلس شورای اسلامی می‌تواند گامی مهم در تقویت پایه‌های حاکمیت قانون و رهانیدن فرشته عدالت اداری از چنگال خودسری‌های احتمالی تلقی شود، اما مقررات پیش‌بینی شده در این آیین‌نامه چندان امیدوارکننده به نظر نمی‌رسد. روشن است که در صورت انطباق نداشتن مقررات لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با شاخصه‌های دادرسی منصفانه و تحول‌گرایی، فایده کلی، کارآمدی و مشروعیت آن می‌تواند با تردیدهایی روبه‌رو شود.

واژگان کلیدی: عدالت اداری، دیوان عدالت اداری، دستیابی به عدالت، محاکمه منصفانه.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به پیش‌بینی دو سازوکار جداگانه برای اعمال دادرسی اداری مبادرت کرده است. سازوکار نخست در چهارچوب نهاد ویژه‌ای به نام دیوان عدالت اداری به وسیله اصل ۱۷۳ پیش‌بینی شده است: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

سازوکار دوم که قلمرویی محدودتر دارد به وسیله اصل ۱۷۰ قانون اساسی تعریف شده است: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

قانون دیوان عدالت اداری در مورخ نهم خرداد ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی تصویب و با جایگزینی ماده (۱۳) و بند (۱) ماده (۱۹) مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی آن مجمع موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. قانون یادشده در ماده ۴۸ خود قوه قضائیه را موظف می‌داند تا ظرف شش ماه لایحه آیین دادرسی دیوان را تهیه و از طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. تا زمان تصویب آیین دادرسی مزبور، طبق این قانون و قوانین سابق عمل خواهد شد.

در نهایت و با تأخیری دوساله، لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، پس از سال‌ها انتظار، در جلسه علنی روز یکشنبه دهم آذرماه ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد تا بدین ترتیب به صورت رسمی در دستورکار مجلس و کمیسیون‌های تخصصی مربوط قرار گیرد. گرچه، نفس تنظیم لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و تقدیم دیر هنگام آن به مجلس شورای اسلامی می‌تواند گامی مهم در تقویت پایه‌های حاکمیت قانون و رهانیدن فرشته عدالت اداری^۱ از چنگال خودسری‌های احتمالی تلقی شود، اما مقررات پیش‌بینی شده در این آیین‌نامه چندان امیدوارکننده به نظر نمی‌رسد.

بر اساس این در نوشتار حاضر کوشش می‌شود تا به صورت کلی به برخی از اشکالات و کاستی‌های عمده لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اشاره شود. البته در مجال حاضر، بیشتر به ارزیابی کلی لایحه از منظر عدالت رویه‌ای (فراز یکم) و تحول‌گرایی (فراز دوم) پرداخته

1. La justice administrative

می‌شود^۱ و تاملات عمیق‌تر و جزئی‌تر درباره این لایحه می‌تواند موضوع مطالعه تفصیلی دیگری قرار گیرد.

گفتار نخست: لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در ترازی عدالت رویه ای

نخستین پرسش مهم این است که آیا لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به شاخصه‌های عدالت رویه ای^۲ (عدالت طبیعی^۳) یا دادرسی منصفانه^۴ توجهی داشته است؟ عدالت طبیعی را می‌توان «قواعد بازی منصفانه در فرایند رسیدگی به دعاوی و اتهامات دانست. عدالت طبیعی در مفهوم گسترده آن - چنان که یکی از لردهای معروف دادگاه عالی انگلستان در اواخر قرن نوزدهم بیان کرد - عبارت است از احساس طبیعی انسان در مورد اینکه چه چیز درست است و چه چیز نادرست»^۵. عدالت رویه‌ای بر دو اصل مهم استوار است: (سیدقاری سیدفاطمی سیدمحمد، ۲۰۰۳، ص. ۷۷ تا ۸۱ و قاری سیدفاطمی سیدمحمد، ۱۳۸۸، ص ۸۰ تا ۸۲):

اصل اول، که از آن به قاعده بی طرفی^۶ تعبیر می‌شود، ترجمان این آموزه قدیمی است که هیچ کس نمی‌تواند در موردی که خود در آن ذی‌نفع است قاضی باشد.^۷ این اصل همچنین اقتضا می‌کند که یک نفر نتواند هم‌زمان با عنوان دادستان و قاضی عمل کند (تفکیک نهاد تعقیب دادستانی) از نهاد قضاوت).

اصل دوم عدالت رویه‌ای را می‌توان به حق متهم یا مدعی علیه بر ارائه دلایل خود و در حقیقت «حق شنیده شدن دعاوی و دلایل وی» بازگرداند. این اصل بر پایه این آموزه قدیمی استوار است که «هیچ کس را نمی‌توان محکوم کرد مگر آنکه فرصت معقولی به وی داده شود تا دلایل و دعاوی خود را مطرح کند»^۸. عدالت طبیعی در حوزه مسایل قضائی پیامدها و لوازم مهمی دارد. لوازمی چون «اخطار قبلی به متهم یا مدعی علیه»، «فرصت ارائه نظرات و دلایل»، «امکان داشتن نماینده و وکیل». (قاری سیدفاطمی، همان، ص ۷۷ تا ۸۱)

۱. روشن است که در صورت انطباق نداشتن مقررات لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با شاخصه‌های دادرسی منصفانه و تحول گرای، فایده کلی، کارآمدی و مشروعیت آن می‌تواند با تردیدهایی روبه‌رو شود.

2. procedural justice

3. Natural justice

4. Le procès équitable

5. The natural Sense of what is right and wrong

6. Rule Against Bias

7. Nemo judex in causa sua

8. Audi aleram partem

به اهداف این لایحه در مقدمه توجیهی آن اشاره شده است. هدف نخستین تدوین لایحه مورد بحث، قانون مدار ساختن آیین و تشریفات دادرسی در دیوان عدالت اداری است. زیرا آیین یادشده تاکنون مبنای قانونی مستحکم نداشته و در این زمینه بر اساس دستورالعمل ریاست قوه قضائیه عمل می شده است. البته در برخی موارد هم قانون ۱۳۸۵ دیوان عدالت به قانون آیین دادرسی مدنی ارجاع می دهد. این ارجاع نیز نمی تواند با دیدگاهها و ویژگی های ذاتی حقوق اداری سازگار افتد. همچنین طراحان لایحه به سیاست های کلی نظام در حوزه قضائی استناد کرده و «تخصصی کردن رسیدگی به دعاوی»، «کاستن از مراحل دادرسی برای دستیابی به قطعیت احکام در زمان مناسب» و «استفاده از روش داوری و حکمیت در حل و فصل دعاوی» را از اهداف این لایحه دانسته اند. به اهدافی دیگر مانند «اجرای مؤثر آرای دیوان»، «سرعت بخشی و دقت در رسیدگی ها در دیوان»، «استفاده از امکانات مخابراتی رایانه ای در مراحل مختلف دادرسی»، «پیش بینی سازوکارهای لازم حل و فصل غیرقضائی اختلافات میان مردم و دولت» و «نظام مند کردن بُعد نظارتی قوه قضائیه برای وظیفه نظارتی این قوه» نیز در مقدمه توجیهی لایحه مورد اشاره گردیده است. (ر.ک.: مقدمه توجیهی لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۸۷)

مفهوم دادرسی منصفانه به گونه ای جالب در ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ذکر شده است. مطابق این ماده «هر شخصی محق است تا به دعاوی او به صورت منصفانه، علنی و در مهلتی معقول به وسیله یک دادگاه قانونی مستقل و بی طرف رسیدگی گردد. این دادگاه درباره دعاوی مربوط به حقوق و تعهدات مدنی یا درباره صحت هر نوع اتهام کیفری وارد شده بر شخص مبادرت به صدور حکم خواهد کرد. دادرسی باید علنی باشد، اما دسترسی به سالن دادگاه می تواند در موارد زیر برای مطبوعات یا عموم مردم ممنوع شود:

- حفظ ملاحظات اخلاقی؛
 - نظم عمومی؛
 - امنیت یک جامعه دموکراتیک؛
 - حفظ منافع صغار؛
 - حمایت از زندگی خصوصی طرفین دعوی؛
 - در موارد کاملاً ضروری که تشخیص آن با دادگاه است؛
 - و در شرایط خاصی که علنی بودن رسیدگی، عدالت را آسیب پذیر می سازد.
- بند ۲ ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نیز به پیش بینی اصل برائت می پردازد. مطابق بند سوم همین ماده، «هر متهمی محق است:

- از ماهیت و سبب اتهام مطرح شده علیه خود با زبان قابل فهم وی، به صورت جزئی و در کوتاه‌ترین مهلت مطلع گردد.
- از زمان و تسهیلات ضروری برای آماده کردن دفاع از خود برخوردار شود.
- انجام شخصی دفاع یا استفاده از مساعدت [وکیل] مدافع به انتخاب خود وی. متهم، در صورت عدم تمکن مالی برای انتخاب وکیل و در صورتی که عدالت اقتضا نماید از مساعدت رایگان وکیل تسخیری^۱ بهره‌مند خواهد شد.
- مورد سؤال قرارداد مستقیم یا غیرمستقیم شهود طرف مقابل^۲ و امکان احضار و مورد پرسش قرارداد شهود خود^۳ در همان شرایط موجود برای شهود طرف مقابل.
- بهره‌مندی رایگان از مترجم، در صورت ناآشنایی با زبان استعمال شده در دادگاه و یا ناتوانی تکلم به آن زبان.
- بنابراین، با توجه به ماده ۶ کنواسیون یادشده می‌توان معیارهای دادرسی منصفانه اداری را به شرح زیر استخراج کرد (MEUNIER (J.), 2009) و به ارزیابی مقررات لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پرداخت:

بند یکم: توسعه حق عام دادخواهی

الف) محدودنگری در تعریف جایگاه شاکی

اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از واژه کلی مردم برای تعریف شاکی استفاده کرده است: «برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و چگونگی عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» ماده ۱ قانون دیوان هم اصل ۱۷۳ را بازتولید می‌کند. در نتیجه، ظاهراً و در برداشت اولیه، طرح هر نوع شکایتی به وسیله دولت علیه دولت ممنوع به نظر می‌رسد.

با تأمل در اصل ۱۷۳ روشن می‌شود که دیوان عدالت باید مرجع اصلی رسیدگی به شکایات مردم علیه مأموران، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی باشد. بنابراین، در تعریف اشخاص دارای حق شکایت باید به‌طور لزوم به این اصل توجه نمود و در پرتوی دیگر اصول قانون اساسی، به‌ویژه

1. Un avocat d'office
2. Les témoins à charge
3. Des témoins à décharge

اصل ۳۴، و دیگر اسناد فرادستی، تفسیری سامانه‌وار^۱ و هم‌نوا از آن ارائه داد. مطابق این تفسیر باید معنای بسیار عامی از واژه مردم ارائه داد تا هم اشخاص حقیقی و هم اشخاص حقوقی حقوق خصوصی حق طرح شکایت در دیوان عدالت را داشته باشند.

بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی» را در صلاحیت دیوان می‌داند. بنابراین، قانون‌گذار سال ۱۳۸۵، همانند قانون‌گذار ۱۳۶۰ (ماده ۱۱)، واژه «مردم» را به «اشخاص حقیقی یا حقوقی» تقلیل داده است. هرچند که این ماده به روشنی بیان نمی‌کند که آیا منظور قانون‌گذار عادی فقط اشخاص حقوقی حقوق خصوصی^۲ بوده است یا به اشخاص حقوقی عمومی^۳ نیز نظر داشته است، اما با توجه صراحت اصل ۱۷۳ قانون اساسی، تفاسیر شورای نگهبان و جهت‌گیری‌های رویه‌ای هیئت عمومی دیوان نمی‌تواند اشخاص حقوقی عمومی را بعنوان شاکیان بالقوه در نظر گرفت. با این تفسیر، علاوه بر اشخاص حقیقی^۴ باید تمامی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی (مؤسسات عمومی، احزاب، انجمن‌ها، گروه‌های صنفی و...) بتوانند در دیوان عدالت به طرح شکایت و دادخواهی اداری بپردازند.

رویه عملی دیوان در زمینه پذیرش شکایت دولت علیه دولت یکسان نبوده است، زیرا این مرجع در مواردی متعدد رسیدگی به این گونه شکایات‌ها را پذیرفته و در مواردی هم از پذیرش آنها سر باز زده است. به همین دلیل در نهایت هیئت عمومی دیوان عدالت با ملاحظه صدور آرای متناقض در این زمینه و در مقام ایجاد وحدت رویه قضائی، در سال ۱۳۶۸، با قبول نظریه اختصاص انحصاری جایگاه شاکی به مردم به اختلاف نظرها و آرا پایان بخشید:^۵ «نظر به اینکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند ۱ ماده ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی هستند، علی‌هذا، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۱۰۶ تا ۱۲۲)

1. Systématique
2. La personne morale de droit privé
3. La personne morale de droit public
4. La personne physique

شایسته است، همانند حقوق اداری فرانسه^۱ (Chapus (R.), 2001, P.396, 413 et s.). در نظام حقوقی ایران نیز تمهیداتی^۲ اندیشیده شود تا دست کم برخی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی، به ویژه نهادهای غیرمتمرکز مانند شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی نیز بتوانند به راحتی در دیوان عدالت اداری به طرح دعوا پردازند. درست است که اصل ۱۷۳ قانون اساسی از تأسیس دیوان دادرسی اداری «برای رسیدگی به شکایات مردم» علیه دولت سخن می‌گوید، اما این اصل مفید انحصار نیست (نظریه اختصاص انحصاری جایگاه شاکی به مردم). به دیگر سخن، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به شکایات مردم علیه دولت رسیدگی نکند، زیرا فلسفه وجودی و بنیان آن در قانون اساسی چنین اجازه‌ای را به او نمی‌دهد، اما رسیدگی به شکایات دولت علیه دولت نیز منافاتی با این فلسفه وجودی ندارد (نظریه اختصاص غیر انحصاری جایگاه شاکی به مردم).

در دیدگاهی متفاوت تأکید می‌شود که «اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌توانند در مقام شاکی در دیوان قرار گیرند، ولی چنانچه اشخاص حقوقی حقوق عمومی را نیز در زمره شاکیان در محضر دیوان بدانیم، فلسفه تأسیس دیوان، زیر سؤال می‌رود. اطلاق عبارت «اشخاص حقیقی یا حقوقی» در مقام بیان شاکیان، در بند ۱ ماده ۱۹ به دلیل گستردگی عبارت «هر کس» در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی موجه است، ولی اطلاق همین عبارت در بند ۱ ماده ۱۳ مشکل ساز بوده و بهتر است که عبارت «حقوق خصوصی» بدان افزوده شود تا جایگاه شاکی به اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، اختصاص یابد.» (محمودی، ۱۳۸۶، ص ۲۲۳ تا ۲۴۰)

پرسشی در اینجا مطرح می‌شود که آیا در چهارچوب مقررات قانون دیوان عدالت اداری، شهروندان حق طرح دعوی گروهی^۳ دارند؟ به دیگر سخن آیا «اشخاص حقیقی» تنها باید به صورت فردی به طرح شکایت مبادرت نمایند؟ آیا این افراد بدون داشتن یک شخصیت حقوقی می‌توانند به صورت گروهی نیز به طرح دعوا پردازند؟ در نظام حقوقی برخی از کشورها مانند ایالات متحده آمریکا استفاده از چنین روشی معمول است. در نظام حقوقی ایران مقررات حاکم بر دادرسی اداری صراحت لازم در این زمینه ندارد، اما تفسیر موسع واژه ملت (اصل ۱۷۳ ق.ا.) و

۱. شورای دولتی، حتا شکایت اشخاص حقوقی عمومی خارجی را هم در مواردی مطرح دانسته است. برای مثال می‌توان به رأی سال ۱۹۹۴ شورا با عنوان کنفدراسیون سوئیس اشاره کرد. در این پرونده، کنفدراسیون سوئیس به شکایت علیه حکم اخراج اتباع ایرانی و انتقال آنها به سوئیس می‌پردازد:

CE 14 décembre 1994, Confédération helvétique, Rec., p. 549. Cité par CHAPUS (R.), 2001, p. 396, 413 et s.

۲. تمهیداتی نظیر تفسیر آفرینش گرانه شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری، بازنگری در قانون اساسی و اصلاح قانون دیوان عدالت اداری.

3. Classe action / Action collective

اصطلاح اشخاص حقیقی (بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری) تردیدی را در این زمینه باقی نمی‌گذارد. رویه عملی دیوان نیز در سال‌های گذشته حاکی از پذیرش شکایت‌های گروهی بوده است. البته، مطابق ماده ۲۲ لایحه آیین دادرسی دیوان «اگر در ضمن یک دادخواست شکایاتی متعدد مطرح شود که مبنا و منشأ آنها مختلف بوده و با یکدیگر ارتباط کامل نداشته باشند و شعبه دیوان نتواند ضمن یک دادرسی به آنها رسیدگی کند، شکایات مطرح شده را از یکدیگر تفکیک و به هر یک، در صورت صلاحیت، جداگانه رسیدگی می‌کند و چنانچه نسبت به برخی موارد خود را صالح به رسیدگی نداند، مطابق ماده ۳۲ این قانون اقدام می‌نماید». این ماده در حقیقت حالتی را پیش‌بینی می‌کند که «شکایاتی متعدد» به وسیله شخص واحد یا اشخاص متعدد مطرح شده باشند، اما منشأ و مبنای این شکایت‌ها با یکدیگر متفاوت است. (شاکی واحد یا متعدد - شکایت‌های مختلف)

ماده ۲۳ لایحه نیز حالت عکس (شاکیان متعدد - شکایت واحد) را پیش‌بینی می‌کند: «چنانچه اشخاص متعدد شکایت‌های خود را به موجب یک دادخواست اقدام نمایند، در صورتی که شکایات مزبور منشأ و مبنای واحد داشته باشند، شعبه دیوان نسبت به همه موارد ضمن یک دادرسی اتخاذ تصمیم نموده و گرنه قرار ابطال دادخواست را صادر می‌نماید». بنابراین، وجود اشتراک مبنایی و موضوعی برای قابلیت طرح شکایات متعدد توسط یک شخص^۱ و طرح شکایت واحد توسط اشخاص متعدد^۲ مطابق این مقررات ضروری است (سیدنصرالله، صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۵۲۸، ۵۲۹ و ۵۳۰)

نکته دیگر اینکه، تضمین واقعی حق دادخواهی و دسترسی به دادگاه اداری مستلزم ارائه تفسیری گسترده از اشخاص ذی‌نفع است. مفهوم «نفع»^۳ دربرگیرنده نوعی تنوع و کثرت است: نفع مادی،^۴ نفع اخلاقی^۵ (مانند نفع شهروندان در لغو نام‌گذاری یک خیابان یا یک شهر، یا نفع آنها در ابطال بخشنامه مربوط به صدور کارت رزمندگان قدیمی^۶ برای افرادی که واقعا در عملیات نظامی

۱. برای مثال دعوی مستخدم دولت مبنی بر مطالبه هزینه سفر و نقل مکان و فوق‌العاده‌ای بدی آب و هوا و محرومیت از تسهیلات زندگی و محل خدمت را با وجود تعدد موارد ادعا و خواسته از جهت وحدت منشأ آنها که انتقال مستخدم از نقطه‌ای به نقطه دیگر است، می‌توان ضمن یک دادخواست اقامه کرد.

۲. مانند طرح دعوی مالکان ملک مشاع در یک دادخواست، به طرفیت سازمان زمین شهری به خواسته ابطال اقدامات و عملیات سازمان مذکور درخصوص ابطال سند مالکیت شاکیان به استناد قانون لغو مالکیت اراضی موات و آیین‌نامه اجرایی آن به لحاظ اشتراک موضوع و وحدت مبنا و منشأ آن.

3. La qualité à agir ou l'intérêt à agir

4. Intérêt matériel

5. Intérêt moral

6. Ancien combattant

شرکت نداشته اند)،^۱ نفع فردی،^۲ نفع گروهی^۳ (منافع یک انجمن یا یک سندیکا). (CHAPUS (R.), 2001, p. 419 et s)

بدیهی است، موهوم بودن نفع یا حق مورد ادعا یا عدم تعلق نداشتن آن به خواهان به طور منطقی باید منجر به رد دادخواست مربوط باشد. به عبارت دیگر، وجود نفع (حق) «باید ثابت و مسلم بوده و تعلق آن به مدعی محقق باشد به طوری که رعایت نکردن آن عرفاً از مصادیق تضییع حق شخصی تلقی گردد. بنابراین، شکایت از فعل یا ترک فعل اشخاص حقوقی حقوق عمومی و کارکنان آنها به ادعای نفی حقوق اساسی و کلی جامعه که شاکه هم در آن سهم است در صورتی که حاوی نفع شخصی معین و معلوم نباشد، مسموع نیست». البته شکایت علیه قانونی^۴ یا اسلامی بودن مصوبات دولتی را باید از این قاعده مستثنا نمود، زیرا «منشأ اصلی قانون و حاکمیت آن، اراده ملت است و اهمیت پاسداری از آن به درجه‌ای است که عموم افراد مردم در آن سهم و شریک‌اند و وظیفه اجتماعی آنان حکم می‌کند که از آن غافل نشوند.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۵۲۲)

(ب) محدودنگری در تعریف جایگاه مشکی عنه

در صورت محدود بودن اشخاص، نهادها یا موضوعات نظارت‌پذیر، اعطای مطلق حق شکایت به همه شهروندان و تعریف حداکثری این حق نیز کارساز و مفید نخواهد بود. بنابراین، دادرسی منصفانه نه تنها مستلزم داشتن نگاه حداکثری به مفهوم شاکه و شکایت است، بلکه اشخاص، نهادها و موضوعات نظارت‌پذیر را نیز تا حد ممکن باید گسترش داد. هرچه قدر قلمرو اشخاص، نهادها و موضوعات نظارت‌پذیر افزایش یابد، به همان میزان قلمرو حاکمیت قانون گسترش خواهد یافت.

هرچند که وارد ساختن هر نوع استثنا در قلمروی اعمال نظارت به نوعی تخدیش اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شود، اما، واقعیت این است که بیشتر نظام‌های حقوقی استثنایی را بر این اصل

1. CE Ass. 13 mai 1949, Bourgoïn, Rec., p. 214.

2. Intérêt individuel

3. Intérêt collectif

4. La légalité

وارد ساخته‌اند. تعریف کمتر یا بیشتر این استثناها می‌تواند با ماهیت دموکراتیک یا غیردموکراتیک نظام سیاسی هر کشور ارتباط داشته باشد.^۱ با این رویکرد مناسب است پیش از بررسی استثنای نظارت‌پذیری در نظام حقوقی ایران به موارد ممنوعیت توسل به حق دادخواهی اداری در حقوق فرانسه اشاره کنیم:

۱. موارد ممنوعیت توسل به حق دادخواهی در حقوق فرانسه

دادرس اداری فرانسه در چندین مورد نمی‌تواند وارد رسیدگی شود. دسته‌ای از این موارد مربوط به بی‌صلاحیتی دادرسی^۲ و دسته‌ای دیگر مربوط به ماهیت ایرادهای مطرح شده^۳ است. گروه سوم نیز دربرگیرنده چند مورد خاص است که در حال حاضر اهمیت عملی چندانی ندارد:

۱-۱. موارد مربوط به بی‌صلاحیتی دادرسی

- درخواست نظارت بر اساسی بودن یک قانون. چنین نظارتی در حوزه صلاحیت دادرسی اساسی است.

- اعمال و رفتارهای با ماهیت سیاسی، مانند شکایت علیه نتایج انتخابات قانون‌گذاری به دلیل مخدوش دانستن شمارش آرا.

- شکایات مربوط به روابط فرانسه با دیگر کشورهای جهان. در پرونده مادام پیره، ششم ژانویه ۱۹۶۱؛ شاکای علیه آیین‌نامه‌ای به طرح شکایت می‌پردازد که معتقد است دولت باید آن را پس از انجام مذاکرات بین‌المللی تصویب می‌کرد. شورای دولتی با این استدلال که شکایت مذکور روابط فرانسه با دیگر کشورها را زیر سؤال می‌برد، به رد آن مبادرت می‌کند.

- شکایاتی که رسیدگی به آنها مستلزم مداخله دادرسی اداری در امور قضائی دادگاه‌های دادگستری است. برای مثال شکایت علیه حکم اخراج تبعه خارجی که به وسیله دادگاه کیفری صادر می‌شود، قابل طرح در شورای دولتی نیست. در چند مورد، شاکیان با استناد به مخدوش بودن آیین دادرسی و ترکیب دادگاه رسیدگی‌کننده خواستار ورود شورای دولتی به پرونده

۱. البته شاید گاهی اوقات پذیرش این استثناها با مفاهیم حقوق اساسی و اصول دموکراتیک سازگارتر باشد. برای مثال صلاحیت‌های زمامداران در وضعیت اضطراری (استثنایی)، مصونیت پارلمانی نمایندگان، مصونیت قضات و برخی دیگر از مصونیت‌های شناخته‌شده در حقوق اساسی را هم می‌توان استثنایایی (گاهی موقت) بر حاکمیت قانون برشمرد.

2. L'irrecevabilité résultant de l'incompétence du juge
3. L'irrecevabilité tenant à la nature des moyens

شده‌اند، اما این شورا با قاطعیت درخواست‌های یادشده را رد نموده است. (CHAPUS(R.), 2001, PP.728 et 729).

۲-۱. موارد مربوط به ماهیت ایرادهای مطرح‌شده

به‌طور کلی هنگامی که شاکی تقاضای بررسی مسئله شایستگی یا توجیه‌پذیری^۱ اعمال اداری را مطرح می‌کند، دادرس اداری از رسیدگی به این درخواست احتراز می‌کند، زیرا ماهیت این درخواست به گونه‌ای است که نمی‌توان از راه قضائی تکلیف آن را روشن کرد، مانند درخواست رسیدگی به توجیه‌پذیر بودن ایجاد بزرگراه‌ها و خطوط راه‌آهن.

- شکایت‌های مبتنی بر طرح ایرادهای مطرح در حوزه حقوق خصوصی (خارج از مفهوم قانونی بودن)^۲، مانند شکایت‌های مربوط به تحقق نپذیرفتن شرایط قراردادی^۳ و وصیت‌نامه. (CHAPUS (R.), 2001, p. 729 et 730.)

۳-۱. موارد خاص^۴

- موارد مربوط به عدم امکان موقت طرح دعوا^۵، مانند مذاکرات بودجه‌ای واحدهای محلی: مطابق ماده ۲ قانون تمرکززدایی دوم مارس ۱۹۸۲، واحدهای محلی باید بودجه «واقعاً متعادل» تصویب کنند. در غیر این صورت، فرماندار آن واحد باید، در مهلت ۳۰ روز پس از دریافت مصوبه مربوط به بودجه، آن را به شعبه منطقه‌ای دیوان محاسبات ارجاع دهد تا این شعبه پیشنهادات لازم را برای ایجاد تعادل واقعی در آن مطرح نماید. بنابراین، در فرض مطرح‌شده، در صورتی که فرماندار مصوبه بودجه‌ای واحد محلی را، ظرف ۳۰ روز، به شعبه منطقه‌ای دیوان محاسبات ارجاع داده باشد، شکایت شهروندان در دادگاه اداری قابلیت طرح نخواهد داشت. نتیجه آنکه شکایت علیه مصوبه یادشده، به‌طور موقت ظرف مهلت سی روزه پیش‌بینی شده امکان‌پذیر نیست. البته در هر حال، امکان طرح دعوای تجاوز از اختیارات علیه مصوبه بودجه‌ای مورد بحث وجود دارد.

1. La question d'opportunité

2. Des moyens de légalité

3. Les moyens tirés de la méconnaissance de clauses contractuelles

4. Cas particuliers d'irrecevabilité. V. CHAPUS (R.), Ibid., p. 730 et 731.

5. L'irrecevabilité provisoire

۲. موارد ممنوعیت توسل به حق دادخواهی در نظریه تفسیری شورای نگهبان

تأمل در تاریخ رویه قضائی دیوان عدالت اداری مؤید این نکته است که این نهاد در مواردی صلاحیت خود را به رسیدگی به اعمال قوه مجریه^۱ (دولت در معنای خاص (گرجی، تهران ۱۳۸۸، مبانی حقوق عمومی، ص ۱۰-۱۵)) محصور نکرده است. برای مثال در تصمیم مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ به شماره ۳-۲۹۹ صلاحیت خود مبنی بر رسیدگی به مصوبه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی را پذیرفت. (جلالی، ۱۳۸۳، ص ۳۵۳ تا ۳۶۵) هرچند برداشت عام دیوان از مفهوم دولت با موازین حقوقی و حاکمیت قانون به طور کامل سازگار بود، اما رویه آن در این زمینه ثبات لازم را نداشت، زیرا در موارد مشابه حکم به بی صلاحیتی خود داده بود. دیوان در رأی شماره ۱۰۹ مورخ ۸ اردیبهشت ۱۳۷۲ با استناد به فرمان امام خمینی (ره) مبنی بر ضرورت اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، حکم به بی صلاحیتی خود در نظارت بر قانونی بودن مصوبات این شورا داده و شکایت مطرح شده را رد نمود.

طرح شکایات‌های مشابه علیه مصوبه‌های نهادهای خارج از قوه مجریه (مانند آیین‌نامه‌های قوه مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام،^۳ قوه قضائیه^۴ و...) و وجود برداشت‌ها و رویه‌های متناقض درباره مفهوم دولت، ریاست قوه قضائیه را وادار به درخواست نظریه تفسیری از شورای نگهبان نمود:^۵ «دبیر شورای نگهبان: همان‌طور که مستحضرید در اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی آمده است... خواهشمندم نظریه تفسیری آن شورای محترم را در این رابطه تبیین فرمایید که آیا محدوده دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضائیه و سازمان‌های اداری وابسته به آن‌ها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و

1. Exécutif

۲. رأی شماره ۱۳ مورخ ۱۳۶۹/۹/۲ هیئت عمومی دیوان مبنی بر بی صلاحیتی رسیدگی به مصوبات شورای انقلاب به دلیل ماهیت قانونی آنها.
۳. در این زمینه می‌توان به ذکر رأی مورخ ۱۳۸۳/۸/۹ به شماره ۳-۲۹۹ پرداخت. در این رأی، دیوان تمام مصوبات مجمع تشخیص مصلحت را در حکم قانون دانسته و در نتیجه خود را فاقد صلاحیت برای رسیدگی به آنها اعلام کرده است. نظریه تفسیری شماره ۵۲۱۸ شورای نگهبان مورخ ۷۲/۷/۲۴ نیز حاکی از وجهه قانونی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت است.
۴. پیش از تصویب قانون جدید، دیوان عدالت در مواردی متعدد صلاحیت خود را مبنی بر رسیدگی به تصمیم‌های غیرقضائی و مصوبات اداری نهادهای زیرمجموعه قوه قضائیه پذیرفته است:
 - رأی شماره ۸۸-۷۸ مورخ ۱۳۶۹/۳/۲۹ مبنی بر ابطال بخشنامه‌های سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.
 - رأی شماره ۴۷-۴۶ مورخ ۱۳۶۷/۳/۱۶ مبنی بر ابطال بخشنامه شورای عالی قضایی.
 - رأی شماره ۲۰ مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۷ مبنی بر ابطال بخشنامه رئیس سازمان قضائی نیروهای مسلح.
 - رأی مورخ ۸۲/۱/۳۱ مبنی بر ابطال بخشنامه ۳۵۶۰ مورخ ۷۳/۱۱/۹ معاون قضائی دیوان عالی کشور.
۵. نامه شماره ۱/۸۳/۱۱۸۷۰ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲۸

مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه است؟»

در پاسخ به استفسار رئیس قوه قضائیه، شورای نگهبان در نظریه تفسیری مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ به صراحت اعلام کرد: «با توجه به قرینه «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقصود از «تعبیر دولتی» در این اصل، قوه مجریه است».

صدور این نظریه تفسیری به وسیله شورای نگهبان نتیجه‌ای جز نظارت‌ناپذیر ساختن بسیاری از مصوبات نهادهای اعمال اقتدار نداشت. بدیهی است، قانون‌گذار عادی نیز به هنگام وضع مقررات جدید یا اصلاح مقررات سابق نمی‌توانست به دیدگاه الزام‌آور نهاد ناظر بر قانون اساسی بی‌توجه بماند. به همین دلیل مجلس شورای اسلامی در تبصره ماده ۱۹ قانون جدید دیوان عدالت اداری به نظریه شورای نگهبان لباس قانون عادی پوشاند و بدین سان محدودیت شکفت انگیزی بر قلمروی صلاحیت دیوان عدالت اداری وارد ساخت.

گرچه نظریه تفسیری شورای نگهبان بدون توجه لازم به روش‌های کارآمد تفسیر قانون اساسی تنها به ارائه تفسیری مضیق و ادبی از مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ پرداخته است، اما نتیجه آن چیزی جز تحدید امکان دادخواهی علیه بسیاری از نهادهای اعمال اقتدار عمومی نیست. شورای نگهبان می‌توانست با تفسیری هم‌ساز (GORJI(A-A). 2007. P.8-39)^۱ و با نگاهی به دیگر اصول قانون اساسی از جمله اصل ۳۴ آن امکان نظارت بر اعمال «تمامی نهادها، تشکیلات، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و انواع مختلف مؤسسات عمومی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و حتا عام‌المنفعه را که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانون‌گذار ایجاد و مستقیم به وسیله مراجع و مقامات قانونی یا زیر نظر استصوابی و قیمومت آنها اداره می‌شوند و بودجه آنها جزء اموال عمومی محسوب و از طریق خزانه دولت یا وجوه عمومی تأمین می‌گردد» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۱۳۶)، فراهم می‌ساخت.

۱. درباره تفسیر قانون اساسی و رویکرد شورای نگهبان در این زمینه ن. ک.:

GORJI (A.-A.), «Interprétation de la Constitution; méthodes et procédure», Revue iranienne de droit constitutionnel, N 8, 2007, p. 8-39.

برگردان پارهای از مباحث مطرح در مقاله فوق را می‌توان در منبع زیر مشاهده کرد:
گرگی، ۱۳۸۷-۱۳۸۶.

۳. موارد ممنوعیت توسل به حق دادخواهی در قانون دیوان عدالت اداری

نویسندگان قانون جدید دیوان عدالت اداری در نگارش آن، به ویژه در تعریف قلمروی نظارت دیوان، نظریات شورای نگهبان را نصب العین خویش قرار داده اند. ماده ۱۳ این قانون صلاحیت های کلی و حدود اختیارات دیوان را به قرار زیر مشخص نموده است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها؛

ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند (الف) در امور راجع به وظایف آنها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات ها از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه های اول هیئت های بازرسی و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. رسیدگی به شکایات قاضیان و مشمولان قانون استخدام کشوری و دیگر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی.

تبصره ۱- تعیین میزان خسارات وارد شده از سوی مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.

تبصره ۲- تصمیمات و آرای دادگاه ها و دیگر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاه های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست.»

قسمت (الف) بند ۱ ماده ۱۳ با ذکر مصادیق خاص و محدودی جایگاه مشتکی عنه را به واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها اختصاص داده است. به نظر می رسد راه حل شایسته تر آن بود که قانون گذار پیش از ارائه مصادیقی برای مشتکی عنهم به بیان معیارها و شاخصه هایی برای تشخیص تصمیمات و اقدامات نظارت پذیر می پرداخت. مفاهیمی چون اقتدار عمومی^۱ یا خدمات عمومی^۲ از مفاهیم بنیادی حقوق عمومی (حقوق اداری) هستند (گر جی، مبانی

1. Autorité ou puissance publique
2. Service public

حقوق عمومی، ۱۳۸۸، ص ۹۷-۱۰۳) و می‌توانند برای تشخیص صلاحیت دادرس اداری به کار گرفته شوند. ذکر مصادیق، نتیجه‌ای جز ایجاد محدودیت و سردرگمی نخواهد داشت. برای مثال رسیدگی به تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات، اقدامات (قسمت الف بند ۱ ماده ۱۳) یا مقررات شهرداری‌ها (ماده ۱۹) پذیرفته شده است، اما روشن نیست که چرا امکان شکایت از اعمال شوراهای اسلامی در این مقررات پیش‌بینی نشده است. آیا به نظر قانون‌گذار محترم، شهرداری‌ها ماهیت متفاوتی نسبت به شوراهای دارند؟

در مباحث حقوق اساسی و اداری گفته می‌شود که شوراهای به مثابه قوه مقننه نظام عدم تمرکز و شهرداری‌ها به مثابه قوه مجریه آن هستند؛ یعنی هر دو از سنخ نهادهای عدم تمرکز اداری هستند. بنابراین، مبنای تمایزگذاری قانون‌گذار روشن نیست.

افزون بر این، قرار دادن «شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها» در مقام مشتکی‌عنهم این استفهام انکاری را به میان می‌آورد که آیا تمامی این نهادها و تشکیلات جزء قوه مجریه هستند؟ با عنایت به منفی بودن پاسخ، آیا باید گفت نظریه تفسیری شورای نگهبان در ارائه مفهومی مضیق از واژه دولت دچار نسبیّت شده است؟

حدود صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در ماده ۱۹ قانون ۱۳۸۵ به شرح زیر تعیین شده است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آیین‌نامه‌ها و دیگر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف بودن آن یا بی‌صلاحیتی مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود؛

۲. صدور رأی وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان؛

۳. صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آرای مشابه متعدد صادر شده باشد.

تبصره - رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.»

در میان مقررات ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، تبصره واحد آن بیشتر از بقیه جلب توجه می‌کند. مطابق این تبصره، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت لازم برای رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و دیگر نظامات و مقررات برخی از نهادهای اعمال اقتدار مانند قوه قضائیه، شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی را ندارد. بدین سان، قانون‌گذار با وفاداری مطلق به رویکردهای تفسیری شورای نگهبان بسیاری از اعمال آیین‌نامه‌ای نهادهای قدرت عمومی را از قلمروی نظارت خارج کرده است. بدیهی است، چنین رویکرد نظارت‌ستیزانه‌ای با اصول بنیادی قانون اساسی (به‌ویژه اصل ۳۴) و فلسفه نخستین دادرسی اداری که فراهم آوردن امکان دادخواهی مردم علیه اعمال تمامی قوای حکومتی و تشکیلات دولتی است، تهافت آشکار دارد.

در اندیشه حاکمیت قانون تمامی نهادهای متصل به اقتدار یا خدمات عمومی باید به گونه‌ای زیر نظارت قرار گیرند. پرسش این است که در صورت تضييع حقوق شهروندان توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی مندرج در تبصره ماده ۱۹ مرجع صالح برای اعمال نظارت و زدودن آثار زیانبار آن کدام است؟ آیا باید به فقدان مراجع صالح حکم داد؟ در این صورت مقوله عدالت، دادرسی و عقلانیت سیاسی چه جایگاهی خواهد داشت؟

در زمان حکومت قانون پیشین دیوان عدالت اداری، به دلیل نبود صراحت این قانون درباره مستثنا نمودن برخی از نهادهای حکومتی از دایره نظارت، حقوقدان‌هایی چون استاد صدرالحفاظی به درستی بر این عقیده پای می‌فشردند که «هدف اصلی از تشکیل این نهاد قضائی جدید، رسیدگی به دادخواهی مردم از تصمیمات و اقدامات تمامی تشکیلات دولتی در معنای وسیع کلمه و احقاق حقوق تضييع شده آنها، موافق موازین قانونی و پیشگیری از تجاوز به حریم قانون بوده است و خصوصیات اشخاص حقیقی یا حقوقی عمومی طرف شکایت نباید قلمروی اهداف مقنن را محدود سازد... بنابراین مسلم است که هدف قانون‌گذار از تجویز رسیدگی به تظلمات مردم و تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی رفع اثر از مطلق تصمیمات و اقدامات مخالف قانون بوده که جنبه تقنینی یا قضائی نداشته است. مگر اینکه اقدامات و تصمیمات و مقررات مورد اعتراض ناشی از قوه مجریه نباشد. تنها محدودیت صلاحیت دیوان، بررسی اعتراض به قانون و تصمیمات و آرای مراجع قضائی است و تعمیم این محدودیت به مسائلی که جنبه تقنینی و قضائی ندارد، به اعتبار اشخاص طرف شکایت، با هدف قانون‌گذار و روح قانون سازگار نیست.»

(صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۱۴۰)

روشن است که در حال حاضر با عنایت به صراحت تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان نمی‌توان از دیدگاه فوق، دفاع اثبات گرایانه (پوزیتیویستی) به عمل آورد. بدین سبب برخی از نویسندگان، با قطع امید از امکان اعمال نظارت کلی بر نهادهای مورد استثناء، تلاش کرده‌اند تا از عوارض سوء آن بکاهند: «مفاد بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان ناظر بر «اعمال نوعی و کلی» مقامات عمومی است. بنابراین به نظر می‌رسد مستثنی شدن نهادهای مزبور از حیطه صلاحیت دیوان نیز تنها محدود به همین نوع از اعمال و اقدامات نهادهای مزبور است و شامل اعمال موردی نمی‌گردد. بر اساس این برای مثال رد صلاحیت یکی از کاندیداهای نمایندگی مجلس به وسیله شورای نگهبان قابل رسیدگی قضائی در دیوان خواهد بود.» (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۳۵۵) در تحلیل این دیدگاه باید گفت نخست اصطلاح «مصوبات و تصمیمات» بسیار کلی است و تمام مصوبات نوعی و موردی نهادهای مورد بحث را دربر می‌گیرد. دوم منطق حقوق اساسی با اعمال نظارت بر کارکردهای اختصاصی دادرسی اساسی (شورای نگهبان) مخالف است. بنابراین تردیدی در نظارت‌ناپذیر بودن کارکردهایی مانند نظارت بر قوانین، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات نیست. درباره قوای مقننه و قضائیه هم، چنین استدلالی قابل طرح است؛ یعنی نظارت قضائی دیوان عدالت بر مصوبات قانونی مجلس شورای اسلامی و احکام محاکم دادگستری پذیرفته نیست، اما چنانچه از اصطلاح «تصمیمات قضائی قوه قضائیه» برمی‌آید رسیدگی دیوان به تصمیمات غیرقضائی قوه قضائیه در اصل باید ممکن باشد. استدلال مشابهی می‌تواند درباره اعمال غیرتقنینی مجلس شورای اسلامی و اعمال غیرنظارتی شورای نگهبان مطرح گردد.

بدین ترتیب، اگرچه حقوق عمومی جدید هم استثنائاتی را بر حاکمیت قانون و نظارت‌پذیری برخی از نهادهای اعمال اقتدار وارد می‌کند، اما چنان‌که در حقوق فرانسه مشاهده می‌کنیم، دایره این استثنائات بسیار محدود است و برخلاف دیدگاه شورای نگهبان و قانون جدید دیوان عدالت اداری نگاه آن حداکثری نیست. با تأمل در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری این نکته آشکار می‌شود که نویسندگان لایحه، پا را از چهارچوب قانون دیوان عدالت فراتر نهاده و تلاشی برای توسعه اعمال شکایت‌پذیر از خود نشان نداده‌اند.

بند دوم - حق دسترسی به دادگاه تأسیس شده بر اساس قانون^۱

یکی از مؤلفه‌های انکارناپذیر دادرسی اداری منصفانه، شناسایی و تضمین حق دسترسی به قاضی اداری است. دسترسی به دادگستری اداری به افراد اجازه خواهد داد تا با رجوع به یک دادگاه صالح به دفاع از منافع مشروع خود بپردازند. در تنظیم مناسبات دولت - شهروند، نمی‌توان بر آوردن حقوق افراد را به حسن نیت حکومت حواله داد. امروزه باید از حق بر حق‌ها سخن گفت. بنابراین، حق دستیابی به دادرسی اداری را باید چونان ابزاری برای دستیابی شهروند به دیگر حقوق خویش در نظر گرفت. (COILON (J.M.) ET FRISON-ROCHE (M.-A.), 2005, P. 439-).^۲ به دیگر سخن، دسترسی به دادگستری اداری مقدمه واجب بر آورده شدن حق دادخواهی است.^۲

مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه 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». بی‌شک، منطوق این اصل بیان‌کننده شناسایی بی‌قید و شرط حق دسترسی تمام‌عیار شهروندان ایرانی به دادگاه است. اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی زمینه لازم را برای تحقق و عینیت بخشیدن به حق دسترسی به دادگاه اداری مهیا ساخته‌اند. با وجود این قانون دیوان عدالت اداری و لایحه آیین دادرسی دیوان رویکرد چندان مساعدی به این مقوله نشان نداده‌اند، زیرا مطابق ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری و ماده ۵ لایحه آیین دادرسی مربوط شعب این دیوان تنها در تهران مستقر است. به این ترتیب، دیوان عدالت اداری مطابق مقررات فعلی و لایحه آیین دادرسی آن فاقد شعب استانی یا شهرستانی است. در فقدان دادگاه‌های اداری استانی و شهرستانی بر آوردن منویات اصل ۱۵۶ قانون اساسی غیرممکن است. هم‌چنان که اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز به روشنی این وظیفه را بر عهده قوه قضائیه گذاشته و اعلام می‌کند: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» بوده و عهده‌دار وظیفه «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» است.

۱. درباره قانونی بودن دادگاه ر.ک.: فضایی، (۱۳۶۴)، ص ۸۳

۲. با چنین منطقی است که شورای قانون اساسی فرانسه دستیابی به دادگستری را دارای ارزش قانون اساسی می‌داند: CC 23 Janvier 1987.

یکی از سیاست‌های کنونی قوه قضائیه سیاست قضازدایی است،^۱ اما باید گفت در حوزه دادرسی اداری هنوز ارکان لازم قضاوت به شایستگی توسعه و گسترش نیافته است تا بتوان از سیاست قضازدایی در این حوزه سخن گفت. بنابراین امید می‌رود که سیاست قضازدایی درباره دیوان عدالت در حال حاضر اجرا نشود. در کشوری مانند فرانسه سالانه بیش از ۱۲۰,۰۰۰ شکایت تقدیم دادگاه‌های اداری فرانسه می‌شود، ولی هنوز هم به این شدت از قضازدایی سخن نمی‌رود. متأسفانه در لایحه آیین دادرسی دیوان نیز به مقوله شعب استانی دیوان عدالت و دادگاه‌های بدوی و تجدید نظر در شهرستان‌ها و استان‌ها بی‌توجهی شده است. شاید چنین رویکردی را بتوان در نگاه قضازدایانه دستگاه قضائی دانست. اما قضازدایی فقط جنبه سازمانی ندارد؛ یعنی نباید آن را به کم کردن دادگاه‌ها محدود کرد، زیرا این امر ممکن است دسترسی شهروندان به عدالت را محدود سازد.

اندیشه نظام دادرسی اداری در ایران از نظام حقوقی فرانسه الهام پذیرفته است، اما از لحاظ ساختار محاکم اداری توجهی چندان به تجربیات و تحولات این کشور نشده است. هم‌اکنون در این کشور ۳۶ دادگاه بدوی (شهرستانی) وجود دارد که ۲۶ مورد آن در فرانسه مرکزی و ۱۰ مورد آن در سرزمین‌های ماورا بحار است. این دادگاه‌ها در سال ۱۹۵۳ ایجاد شده و در حقیقت جایگزین شورای فرمانداری شده‌اند. تعداد دادگاه‌های استیناف نیز ۸ مورد است که در شهرهای پاریس، ورسای، بردو، دوئه (امیان، لیل، روآن)، لیون، نانسی، نانت و مارسای مستقر هستند.

۱. سخنان اخیر آیت‌الله شاهرودی، رئیس قوه قضائیه، در کردستان مهم است: تهران - خبرگزاری ایسکانیوز: سیاست قضازدایی را به این معنا که سعی کنیم پای افراد به قضاوت در مسائل جرم و مجازات، تخلفات و مسائل حقوقی و مدنی و منازعات کشیده نشود، دانست و گفت: درست نیست که این‌گونه بیان شود که هر چه محکمه بیشتر شود به نفع بوده بلکه بالعکس است. وی افزود: قضازدایی یعنی حتی‌المقدور هر چیزی را قضائی نکنیم. وی گفت: یک بخش برای قضازدایی این است که پیشگیری صورت گیرد و باید سعی کرد از بستر بروز جرم جلوگیری به عمل آورد. وی در مورد محور دوم سیاست قضازدایی گفت: دستگاه‌های اداری کشور که حقوق مردم از آنجا سرچشمه می‌گیرد، باید صادق تر، روان تر و غیرقابل نفوذ و تأثیرگذار باشد تا جرائم و بستر فساد کمتر شود. وی در مورد محور سوم قضازدایی تصریح کرد: جایی که خلافاً یا منازعه‌ای شکل می‌گیرد، نباید تخلفی در نظر گرفته شود که تنها از راه دادگستری حل شود و خیلی از خلاف‌ها و تخلفات مدنی بوده که باید این‌گونه موارد در هیئت‌های تخلفاتی رسیدگی شود.

وی در مورد محور چهارم خاطرنشان کرد: دادگستری و دادسرا تنها وظیفه خود را قضاوت ندانند، بلکه هدف اولیه خود را باید سلامت‌سازی جامعه بدانند و باید کاری کنند که محیط عادلانه شکل گیرد. وی به بحث حمایت از حقوق عامه اشاره کرد و گفت: حمایت از حقوق عامه یکی از وظایف قوه قضائیه در قانون اساسی به‌شمار می‌رود و این غیر از رسیدگی به پرونده قضائی است. به نقل از خبرگزاری ایسکانیوز، اول خرداد ۱۳۸۷، کد خبر -207742-05-870301

ناگفته نماند که «دعاوی اداری، به‌ویژه دعاوی مربوط به تجاوز از اختیارات،^۱ یک دعوی مردمی^۲ است زیرا این حق جنبه اصیل داشته و حتا در فقدان قانون نیز شهروندان می‌توانند به آن متوسل شوند. با در نظر گرفتن اینکه دعاوی مربوط به تجاوز از اختیارات ابزاری برای نظارت بر قانونی بودن اعمال اداری^۳ است، دادرسی اداری حق شکایت شهروندان در این زمینه را تقریباً نامحدود می‌داند. در این زمینه دو اصل ارشادی «تکلیف دادرسی به قضاوت»^۴ و «ممنوعیت صدور حکم نبود صلاحیت»^۵ به منزله ضمانت اجرای جدی حق دادخواهی به شمار می‌رود.» (LAUREOTE Xavier, 2009)

رایگان بودن دادرسی اداری یا پایین بودن هزینه‌های آن در نهایت به تسهیل و تقویت حق دادخواهی و دستیابی آسان تر به عدالت‌خانه می‌انجامد. پیش‌بینی سازوکارهایی برای انجام مساعدت قضائی و حتی اعمال نوعی تبعیض مثبت^۶ به نفع شهروندان بی‌بضاعت برای طرح دعوا و اخذ و کیل نیز می‌تواند بنیان عدالت‌گستری اداری را مستحکم نماید. در حقوق فرانسه نیز به قوانین دهم ژوئیه ۱۹۹۱ و هجدهم دسامبر ۱۹۹۸ مسئله مساعدت قضائی توجه شده است. هدف از ارائه این مساعدت‌ها این است که تفاوت‌های مالی و اجتماعی موجود میان شهروندان به نابرابری‌های حقوقی در بین آنها منجر نشود. این مساعدت‌ها هم شامل خواهان است و هم شامل خواننده. بدین ترتیب، شخصی که از مساعدت قضائی در فرایند دادرسی اداری بهره‌مند می‌شود می‌تواند به‌طور کلی یا جزئی از هزینه‌های دادرسی از جمله هزینه مربوط به تقدیم دادخواست و اخذ و کیل معاف گردد. ماده ۴۴ لایحه آیین دادرسی به شعب دیوان اجازه می‌دهد تا بنا به دلایلی مانند نبود احراز سمت شاکی (یا وکیل یا نماینده وی) و ذی‌نفع نبودن وی، حتا قبل از ارسال شکایت برای طرف مقابل، قرار رد شکایت را صادر نماید. این مقرر را می‌تواند به منزله محدودسازی حق دادخواهی و دادرسی اداری تلقی شود. قضات دیوان می‌توانند با استناد به این مقرر از پذیرش شکایت‌های نهادها و انجمن‌های جامعه مدنی به بهانه ذی‌نفع نبودن خودداری کنند.

1. Le contentieux de l'excès de pouvoir
2. Un contentieux populaire
3. Légalité des actes administratifs
4. Obligation pour le juge de juger
5. Interdiction des jugements d'incompétence
6. La discrimination positive

بند سوم - منصفانه بودن دادرسی

جنبه منصفانه دادرسی اداری با پاره‌ای از اصول و قواعد ماهوی و شکلی تضمین می‌شود. از جمله اصول ماهوی می‌توان به اصل برابری شهروندان در مقابل دادگاه اشاره کرد. اصل ۲۰ قانون اساسی اصل برابری شهروندان در مقابل دادگاه: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام دارند. اصل برابری شهروندان در مقابل دادگاه را می‌توان عنصری از عناصری اصل برابری در مقابل قانون برشمرد. حقوق دفاعی و اصل توافعی بودن رسیدگی‌ها نیز بر محور اصل برابری شهروندان در مقابل دادگاه مبتنی می‌شوند.

تکلیف دادرسی اداری به مستدل و مستند ساختن احکام صادره نیز از جمله شرایط شکلی منصفانه بودن دادرسی اداری است. (LAUREOTE Xavier, 2009) ماده ۵۱ لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به این مهم اشاره کرده است. مطابق این ماده، دادنامه صادر شده توسط دیوان عدالت اداری باید به ذکر «جهات، دلایل، مستندات، اصول و مواد قانونی که براساس آن رأی صادر شده است» باشد. دوراندیشی لایحه‌نویسان مبنی بر لزوم بیان ادله و مستندات رأی و پرهیز از صدور رأی بر اساس منابع نامدوّن قابل تقدیر است.

بند چهارم - علنی بودن دادرسی اداری

علنی بودن رسیدگی اداری از یکسو باعث ایجاد شفافیت و تقویت اعتماد عمومی مردم به دستگاه قضائی می‌شود و از سوی دیگر به تضمین و تقویت حق دادخواهی می‌انجامد. وانگهی، علنی بودن دادرسی اداری، می‌تواند به تقویت اندیشه «توجیه‌پذیری» یا «موجه‌سازی»^۱ به منزله مبنای جدید نظارت و مهار قدرت منجر گردد. (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۱۹۹ تا ۲۳۹)

1. Justification.

با ملاحظه مجموعه مقررات قانون جدید دیوان عدالت اداری^۱ و لایحه آیین دادرسی دیوان^۲ روشن می‌شود که قانون‌گذار اصل را بر اختصاری بودن رسیدگی قرار داده است. آیا اختصاری کردن دادرسی در دیوان عدالت اداری می‌تواند وجهه شفافیت و علنی بودن آن را تضعیف کند؟ حتا درباره جلسات هیئت عمومی نیز توجه چندانی به مقوله شفافیت نشده است. بنابراین، بهتر است در لایحه آیین دادرسی دیوان نیز به صراحت به اصل علنی بودن^۳ رسیدگی‌ها و استثنا بودن رسیدگی‌های غیرعلنی^۴ اشاره شود.

بند پنجم - رعایت مهلت منطقی رسیدگی

در حقوق فرانسه، «معقول بودن مهلت رسیدگی در برابر دادگاه‌های اداری»^۵ یکی از «اصول کلی حقوق»^۶ شناخته شده است. به همین دلیل تلاش‌هایی گسترده برای عقلانی‌سازی زمان رسیدگی^۷ به انجام رسیده است. الزام‌های زمانی در وهله نخست متوجه شاکی است تا در مهلت‌های قانونی مقرر شکایات خود را تقدیم نمایند. مهم‌ترین گامی در این زمینه، پذیرش مقوله

۱. ماده ۳۱: شعبه دیوان می‌تواند هر یک از طرفین دعوی را برای اخذ توضیح دعوت نماید و در صورتی که شکایت از ادارات و واحدهای مذکور در ماده (۱۳) این قانون باشد، طرف شکایت مکلف به معرفی نماینده است. تبصره ۱- در صورتی که شاکی پس از ابلاغ برای ادای توضیح حاضر نشود یا از ادای توضیحات مورد درخواست استنکاف کند، شعبه دیوان با ملاحظه دادخواست اولیه و لایحه دفاعیه طرف شکایت یا استماع اظهارات او، اتخاذ تصمیم می‌نماید و اگر اتخاذ تصمیم ماهوی بدون اخذ توضیح از شاکی ممکن نشود، قرار ابطال دادخواست را صادر می‌کند.

۲. ماده ۲۳- شعبه دیوان می‌تواند در صورتی که مقتضی بداند هر یک از طرفین شکایت را برای رسیدگی و اخذ توضیح دعوت نماید و همچنین شعبه دیوان در صورت لزوم می‌تواند پرونده‌ها و سوابق و اسنادی را که در واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته و شهرداری‌هاست مطالبه کرده و ملاحظه و مطالعه نماید. واحدی که پرونده یا سند نزد اوست مکلف است در مدت مقرر پرونده یا سوابق یا سند مورد مطالبه را ارسال نماید، مگر اینکه ارسال یا ابراز پرونده یا سند منافی با مصالح سیاسی کشور یا انتظامات عمومی باشد که در این صورت باید پاسخ لازم یا توضیح کافی به شعبه دیوان بدهد و چنانچه شعبه دیوان با لحاظ توضیح مزبور ارسال یا ابراز سند یا پرونده را لازم دانست اسناد یا پرونده مورد مطالبه را ارائه نماید، والا کسی که مسئولیت عدم ارسال یا ابراز سند یا پرونده متوجه اوست به حکم شعبه دیوان به انفصال موقت از خدمات دولتی و نهادهای انقلابی تا یک‌سال محکوم می‌شود. همین مجازات مقرر است برای موردی که شعبه دیوان احتیاج به اخذ توضیح از نماینده واحدهای مذکور در بند (الف) ماده ۱۱ قانون دیوان دارد و مسئول مربوط از تعیین نماینده خودداری کند یا نماینده تعیین شده از حضور در دیوان و ادای توضیحات مورد نیاز استنکاف نماید.

3. Le principe de publicité

4. Le principe de non-publicité

5. Le délai raisonnable de jugement devant les juridictions administratives

6. Les principes généraux du droit

ن.ک.: گرجی، ۱۳۸۸، ص ۲۷۹ تا ۲۸۲.

7. La rationalisation des temps de justice

بازتوزیع صلاحیت‌های شورای دولتی^۱ است. در سال ۱۹۵۳ صلاحیت‌های شورا در رسیدگی‌های بدوی به دادگاه‌های اداری^۲ منتقل شد. در سال ۱۹۸۷ هم شورای دولتی صلاحیت تجدید نظر خود را به دادگاه‌های تجدید نظر^۳ استان‌ها منتقل کرد. گام دیگری که در حقوق فرانسه در این زمینه برداشته شده است، پذیرش مقوله دادرسی‌های ساده^۴ است. رسیدگی به وسیله قاضی منفرد در موارد استثنایی به منزله یکی از راهکارهای ساده‌سازی دادرسی اداری پذیرفته شده است. در هر حال، «عدالت دیر هنگام، خود نوعی بی‌عدالتی است.»^۵ پس، ساختار قضائی مطلوب آن است که بستری شایسته را برای دادخواهی، رسیدگی و به‌طور کلی عدالت گسترده‌تری به‌نگام فراهم آورد. با توجه به فقدان شعبه‌های شهرستانی و استانی در نظام حقوقی ایران تحقق این امر دشوار و حتی غیرممکن به نظر می‌رسد. بنابراین، بی‌توجهی قانون‌گذار عادی به مقوله بازتوزیع صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری به اندازه‌ای مخرب است که هیچ راهکار دیگری نمی‌توان برای جبران آن پیشنهاد نمود. (LAUREOTE Xavier, 2009)

البته، پذیرش مفاهیمی چون دستور موقت^۶ در ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت می‌تواند به نوعی در شهروندان ایجاد امیدواری کرده و انگیزه آنان را برای دفاع از حقوق و آزادی‌های خود در برابر یکه‌تازی‌های ارباب قدرت افزایش دهد.

بند ششم - بی‌طرفی دادگاه اداری

بی‌طرفی را می‌توان به دو گونه تقسیم نمود:

1. La redistribution des compétences du Conseil d'Etat
2. Les tribunaux administratifs
3. Les Cour administratives d'appel
4. Des jugements simplifiés
5. «Une justice tardive est une injustice», propos de Walter Savage Landor cité par Max J.SKIMORE et marshall CARTER TRIPP, La démocratie américaine, trad. française par Marc SAPORTA Paris, Odile Jacob, 1985, p. 221.
6. ماده ۱۵ - در صورتی که شاکی ضمن طرح شکایت خود یا پس از آن مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده (۱۳)، سبب ورود خسارتی می‌گردد که جبران آن غیرممکن یا متعسر است، شعبه رسیدگی کننده در صورت احراز ضرورت و فوریت موضوع، بر حسب مورد دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اقدامات، تصمیمات و آرای مزبور یا انجام وظیفه، صادر می‌نماید. تبصره - دستور موقت تأثیری در اصل شکایت ندارد و در صورت رد شکایت یا صدور قرار استسقاط یا ابطال یا رد دادخواست اصلی، ملغی‌الآثر می‌گردد.

الف) بی طرفی انتزاعی دادرس^۱

مطابق ضرب‌المثل حقوقی مشهور «هیچ کس نمی‌تواند هم‌زمان طرف دعوی و دادرس آن باشد»^۲ با این رویکرد، باید زمینه‌های بروز رفتارهای جانبدارانه از سوی قضات اداری مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته و راهکارهایی برای مقابله با آنها پیش‌بینی شود. برای مثال مطابق با رویه شورای دولتی فرانسه، نویسنده یک شکوائیه نمی‌تواند عضو کمیته انضباطی رسیدگی کننده به آن باشد.^۳

ب) بی طرفی عینی دادرس^۴

بی طرفی عینی به رابطه قاضی با طرفین دعوی اشاره دارد. بنابراین هنگامی که میان دادرس و یکی از طرفین دعوی رابطه شخصی (نسبی یا سببی) وجود دارد، بی طرفی عینی قاضی زیر سؤال می‌رود. اظهار نظر علنی و عمومی یکی از قضات درباره موضوع پرونده مورد رسیدگی هم می‌تواند بی طرفی دادگاه اداری را مخدوش سازد، زیرا این امر به نوعی یک پیش‌داوری محسوب می‌شود. از نظر دادگاه اروپایی حقوق بشر، جمع بین وظایف مشورتی و قضائی دادگاه اداری موجب مخدوش شدن بی طرفی دادگاه می‌شود. به عبارت دیگر، دادرس اداری نمی‌تواند از یکسو، به نظارت بر اعمال دولت یا نهادهای اداری پردازد و از سوی دیگر مشاور آنها باشد. این دادگاه در سال ۱۹۹۵ شورای دولتی لوکزامبورگ را به دلیل جمع میان وظایف دادرسی و مشورت محکوم ساخت.^۵ البته شورای دولتی فرانسه به دلیل ساختار سنتی آن هنوز به تفکیک نقش مشورتی و قضائی خود تن نداده است.

ج) راهکارهای حقوقی تضمین بی طرفی

نظام‌های حقوقی راهکارهایی گوناگون را برای مبارزه با مقوله جانبداری قاضیان اتخاذ می‌کنند. برای مثال پیش‌بینی اختیار یا تکلیف خودداری^۶ قاضی از شرکت در پرونده‌هایی که احتمال نقض بی طرفی وی وجود دارد یا امکان درخواست رد دادرس اداری^۷ توسط یکی از طرفین دعوی (به

1. Impartialité subjective du juge
2. Nul ne serait être juge et partie
3. C.E. Sect. 29 avril 1949, Bordeaux, Rec., p. 188.
4. Impartialité objective du juge
5. C.E.D.H., 28 septembre 1995, Procola c. Luxembourg, A326.
6. Abstention
7. Le droit de récusation

دلیل نگاه جانبدارانه وی به طرف دیگر یا منافع شخصی وی در پرونده) یا شناسایی حق درخواست ارجاع پرونده به یک شعبه دیگر،^۱ می تواند تا حدودی به تضمین اصل بی طرفی دادرسی اداری بیانجامد.

ماده ۳۳ قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۸۵) تعیین «موارد ردّ دادرسی در دیوان» را به قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) حواله داده است، اما متأسفانه در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری توجهی به تضمین بی طرفی دادرسی نشده است. این امر می تواند در نهایت اعتبار احکام صادر شده در دیوان را متزلزل سازد.

از این روی، پیشنهاد می شود تا قانون گذار در ماده ۴۴ (قرار ردّ شکایت قبل از ارسال دادخواست برای طرفین) یا هر ماده دیگری به پیش بینی دقیق موارد ناقض بی طرفی دادرسی و راهکارهای مبارزه با آن پردازد.

بند هفتم - استقلال دادگاه اداری

خوشبختانه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول ۵۷ و ۱۵۶) و مقررات عادی دیگر، به تضمین استقلال سازمانی^۲ دیوان عدالت اداری نسبت به قوای مجریه و مقننه پرداخته است، هر چند که استقلال کارکردی^۳ قضات دیوان عدالت اداری با توجه به اختیارات رئیس قوه قضائیه درباره «تغییر محل خدمت یا سمت» آنها با استناد به مفهوم مصلحت جامعه می تواند در عمل با تهدیدهایی روبه رو گردد.

با وجود این، موقعیت حقوقی دادرسان اداری در نظام حقوقی ایران می تواند جالب توجه باشد، زیرا برخلاف هم تائیان فرانسوی خود که موقعیت حقوقی آنها به وسیله مقررات استخدام عمومی تعیین می شود،^۴ به وسیله قانون مربوط به استخدام قضات تعیین می شود. به دیگر سخن، اعضای نهاد دادرسی اداری در فرانسه فاقد سمت قضائی به معنای واقعی کلمه هستند. در حالی که مطابق ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری «قاضیان دیوان باید پانزده سال سابقه کار قضائی داشته باشند. در مورد

1. Le droit de solliciter le renvoi

2. Indépendance organique

3. Indépendance fonctionnelle

۴. البته در عمل، رویه های عرفی تضمینات لازم را برای حفظ استقلال قاضیان اداری فراهم آورده اند. برخی از قوانین نیز به پیش بینی مواردی مانند منع تغییر سمت قضات اداری پرداخته اند، مانند قانون ششم ژانویه ۱۹۸۶ که در ماده ۱ خود تغییر سمت قضات اداری، حتا ارتقای آنها را، بدون رضایت آنها ممنوع می کند.

قاضیان با مدرک کارشناسی ارشد یا دکترا در یکی از گرایش‌های رشته حقوق یا مدارک حوزوی معادل، داشتن ده سال سابقه کار قضائی کافیست».

بند هشتم - تضمین حقوق دفاعی

شناسایی و تضمین تمام عیار حق دادخواهی و حق دسترسی به دادگاه بدون تضمین واقعی حقوق دفاعی اثربخش نیست، زیرا بیشتر شهروندان از کم و کیف حقوق خود و فنون دادرسی شناخت درستی ندارند و بدون حضور و کلا یا نمایندگان حقوقی قادر به احقاق حق نخواهند شد. خوشبختانه، قانون جدید دیوان عدالت برای نخستین بار^۱ به حضور و کلا دادگستری در دادرسی اداری رسمیت بخشید. ماده ۲۳ این قانون مقرر می‌دارد: وکالت در دیوان وفق مقررات قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است. این امر، به‌طور یقین در مدیریت بهینه دعاوی، قاعده‌مند کردن آن و پیشگیری از اطاله دادرسی مؤثر خواهد بود. جالب است که لایحه آیین دادرسی دیوان، مقرراتی خاص را به مقوله وکالت و حقوق دفاعی اختصاص نمی‌دهد، هرچند که در مواردی به صورت گذرا به بحث نماینده یا وکیل اشاراتی دارد. (مانند ماده ۳ یا بند ج ماده ۹). در این زمینه شایسته است تا با اختصاص مقررات خاص به حقوق دفاعی، قانون‌گذار حضور و مساعدت وکیل در تمامی مراحل دادرسی اداری را شناسایی و تضمین می‌کند. حتا اختصاص بخش ویژه‌ای در لایحه آیین دادرسی با عنوان «وکالت و نمایندگی در دیوان» می‌تواند به تقویت فرهنگ وکالت در کشور منجر شود.

بند نهم - شناسایی و تضمین حق تجدید نظر خواهی از آرای صادر شده

دسترسی به دادرسی اداری و برآوردن حق دادخواهی مستلزم به رسمیت شناختن کامل حق مخالفت با آرای صادره در نخستین مرحله دادرسی برای شهروندان است. به بیان دیگر، بدون پذیرش تمام و کمال حق تجدید نظر خواهی حق دادخواهی مندرج در اصل ۳۴ جامه عمل نخواهد پوشید. با رسمیت بخشیدن به حق عام تجدید نظر خواهی است که می‌توان از دسترسی واقعی به دادگاه سخن گفت.

۱. پیش از این نیز قسمت (الف) ماده ۶ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰ حضور و کلا رسمی را شناسایی کرده بود، اما با شکایت یکی از شهروندان، هیئت عمومی دیوان به استناد نظریه فقهای شورای نگهبان به ابطال آن اهتمام ورزید. به نقل از محمودی، جواد، «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد»، همان، ص ۲۲۳ تا ۲۴۰.

قانون جدید دیوان عدالت اداری به نوعی حق تجدید نظرخواهی (عادی) را زیر سؤال برده است، زیرا مطابق ماده هفتم آن «آرای صادره توسط شعب دیوان قطعی است». تنها سازوکار پیش‌بینی شده برای اعتراض به آرای نخستین، ایجاد شعب تشخیص و شناسایی نوعی حق تجدید نظرخواهی استثنایی است: ماده ۱۰: «به منظور تجدید نظر در آرای شعب دیوان در مواردی که در مواد بعدی این قانون مشخص شده است، شعب تشخیص دیوان از یک رئیس یا دادرس علی‌البدل و چهار مستشار تشکیل می‌شود و ملاک در صدور رأی، نظر موافق حداقل سه عضو است. شعب تشخیص علاوه بر صلاحیت مذکور در این ماده، صلاحیت رسیدگی به دیگر پرونده‌ها را نیز دارند».

قانون جدید در موارد زیر امکان تجدید نظرخواهی فوق‌العاده را پیش‌بینی کرده است:
اشتباه شکلی یا ماهوی در رسیدگی: ماده ۱۶- در صورتی که حداقل یکی از دو قاضی یا دو قاضی از سه قاضی صادرکننده رأی، متوجه اشتباه شکلی یا ماهوی در رسیدگی خود شوند، ضمن اعلام نظر مستند و مسدل مکتوب، پرونده را جهت ارجاع به شعبه تشخیص به دفتر رئیس دیوان ارسال می‌نمایند.

تبصره - صدور حکم اصلاحی در مورد سهوالقلم یا اشتباه محاسبه یا رفع ابهام که توسط شعبه صادرکننده رأی انجام می‌شود، مشمول این ماده نیست.

اعاده دادرسی: ماده ۱۷- در صورتی که یکی از طرفین دعوی بعد از صدور رأی، مدارک جدیدی تحصیل نماید، که مؤثر در رأی باشد، می‌تواند با ارائه مدارک جدید از شعبه صادرکننده رأی، تقاضای اعاده دادرسی نماید. شعبه خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند.
تبصره - در صورتی که شعبه تقاضای مزبور را موجه تشخیص دهد، دستور توقف اجرای رأی را صادر می‌نماید.

اشتباه بین شرعی یا قانونی: ماده ۱۸- در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان، آرای دیوان را واجد اشتباه بین شرعی یا قانونی تشخیص دهد، موضوع برای بررسی به شعبه تشخیص ارجاع می‌شود. شعبه مزبور در صورت وارد دانستن اشکال، اقدام به نقض رأی و صدور رأی مقتضی می‌نماید.

تبصره - آرای که به موجب این ماده صادر شده به جز مواردی که خلاف بین شرع است، قابل رسیدگی مجدد نیست.

مواد ۳۷ و ۴۳ قانون دیوان نیز به مواردی خاص از تجدید نظرخواهی اشاره می‌کند که ذکر آنها خالی از فایده نیست:

ماده ۳۷- «در صورتی که محکوم علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود. رأی صادره ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدید نظر در شعبه تشخیص دیوان است.»

ماده ۴۳- «هر گاه در موارد مشابه، آرای متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و هیئت پس از بررسی و احراز تعارض، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و دیگر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. اثر رأی مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آرای سابق نمی‌شود، ولی در مورد احکامی که در هیئت عمومی مطرح و غیر صحیح تشخیص داده می‌شود شخص ذی نفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدید نظرخواهی در شعب تشخیص را دارد و شعبه تشخیص موظف به رسیدگی و صدور رأی طبق رأی مزبور است. مفاد این ماده در مورد آرای که از نظر فقهای شورای نگهبان خلاف شرع تشخیص داده می‌شود، مجری نخواهد بود.»

بنابراین، با تأمل در مقررات فوق آشکار می‌شود که حق ابتکار تجدید نظرخواهی (اعتراض) از آرای صادره در دیوان عدالت اداری به‌طور محسوسی محدود شده است. لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت نیز، به رغم اختصاص فصل ششم (مواد ۵۳ تا ۶۱) خود به مقوله تجدید نظر، به توسعه قلمروی موضوعی حق بنیادی تجدید نظرخواهی نپرداخته است. ماده ۵۶ لایحه مورد بحث، به تأیید موارد تجدید نظرخواهی شناسایی شده در قانون ۱۳۸۵ دیوان می‌پردازد:

«چنانچه دادخواست تجدید نظر خارج از مهلت مقرر تقدیم شده باشد یا رأی تجدید نظرخواسته از موارد مقرر در مواد ۳۷ و ۴۳ قانون دیوان نباشد، شعبه تشخیص قرار ردّ دادخواست را صادر می‌کند.»

با این اوصاف، می‌توان گفت لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز همانند قانون دیوان عدالت حق دسترسی به دادرسی را در مرحله تجدید نظر کاملاً تحدید نموده است. به همین سبب «حذف مرحله تجدید نظر عادی و قطعی دانستن آرای صادره از شعب بدوی و تجویز موارد تجدید نظر فوق‌العاده به دلیل دشواری احراز مخالفت بین رأی صادره با قانون و محوریت رؤسای قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری در احراز این مخالفت و نیز پایین بودن احتمال اعلام اشتباه قاضی یا قضات صادرکننده رأی بدوی، عملاً تعرض به حق مسلم و بنیادی شهروندان در

توسل به دادگاه صالح (در مرحله تجدید نظر) مندرج در قانون اساسی (اصل ۳۴ قانون اساسی) به شمار می‌رود. تراکم دعاوی در دیوان و مشکلات مربوط به کادر قضائی آن به هیچ وجه دلیلی برای تعرض به این حق مسلم و محروم کردن آنها از تجدید نظرخواهی از آرای صادره به نحو عادی نیست. دشواری موارد تجدید نظر فوق‌العاده یادشده در سطور قبلی نیز عملاً محرومیت شهروندان ذی‌نفع از توسل به دیوان (در مرحله تجدید نظر) را کامل می‌کند. (محمودی، ۱۳۸۶، ص ۲۲۳ تا ۲۴۰)

بدیهی است، تحدید حق تجدید نظرخواهی علاوه بر مغایرت با موازین حقوق بشری مذکور در فوق با منطوق و روح اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری نیز ناسازگار است. امید است قانون‌گذار محترم در فرایند تصویب لایحه به شناسایی حق عام تجدید نظرخواهی در حوزه دادرسی اداری بپردازد.

بند دهم - حق بر اجرای احکام صادره

حق بر اجرای مطلق تمام احکام صادره، در مراحل رسیدگی‌های مقدماتی و صدور رأی قطعی، به‌وسیله دادرسی اداری نیز با حق دادخواهی ارتباطی وثیق دارد. بدون اجرای احکام صادره حق دادخواهی معنای واقعی خود را نخواهد یافت. خوشبختانه در قانون جدید دیوان عدالت اداری سازوکارهای مناسبی در این زمینه پیش‌بینی شده است.^۱ لایحه آیین دادرسی دیوان نیز فصل هشتم (مواد ۶۸ تا ۷۳) را به مقوله اجرای احکام اختصاص داده است.

گفتار دوم - فقدان تحول گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

نویسنده در یکی از نوشته‌های پیشین خود، «توسعه و تحقق دادگستری اداری در ایران را مستلزم یک پویای اصلاح طلبانه» دانسته بود. (گرچی، ۱۳۸۸، ص ۵۲۵ همچنین نک: مجموعه مقالات دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضائی و دادرسی اداری، ۱۳۸۸، ص ۴۳ تا ۱۰۳) از این منظر، لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از برداشتن گام‌های متهورانه در مسیر عدالت قضائی و اداری پرهیز کرده است. این لایحه، حداکثر به پرکردن یک خلا قانونی می‌پردازد، اما تحول

۱. برای دیدن فرایند ضمانت اجراهای مربوط به آرای دیوان عدالت اداری در قوانین و مقررات قبلی، ر.ک: محمودی، ۱۳۸۶، ۴۵۲ - ۴۳۵.

بنیادی را در حوزه دادرسی اداری ایجاد نمی‌کند. مزیت نسبی این لایحه آن است که از ارجاع دادرسی اداری به مقررات آیین دادرسی مدنی پیشگیری می‌کند. البته، لایحه آیین دادرسی دیوان در این زمینه هم کاملاً موفق نیست، زیرا در برخی موارد مانند وکالت، رد دادرسی و... فاقد مقررات ضروری است و ناچار باید چاره‌ای برای پر کردن این خلأها جستجو نمود.

البته لایحه آیین دادرسی دیوان را نمی‌توان به کلی فاقد هر نوع ابتکار دانست. یکی از نوآوری‌های این لایحه ماده ۵ آن است. مطابق این ماده محل استقرار دیوان عدالت اداری تهران است، اما این ماده تأسیس نهادهای جدیدی را به نام دفاتر اداری دیوان عدالت در استان‌ها پیش‌بینی می‌کند. دفاتر اداری، چنانکه از نام آنها پیداست، فاقد صلاحیت قضائی هستند. بنابراین، گرچه دفاتر استانی می‌توانند تا حدودی به تمرکززدایی اداری و جغرافیایی از ساختار دیوان عدالت پردازند، اما این تمرکززدایی تنها جنبه اداری خواهد داشت. بنابراین، ضروریست تا نمایندگان محترم مجلس تدابیر لازم را برای تحقق یک تمرکززدایی قضائی اتخاذ نمایند. تحقق این امر جز با ایجاد شعب استانی و حتا شهرستانی دیوان عدالت امکان‌پذیر نخواهد بود.

ماده ۶۶ لایحه آیین دادرسی دیوان به تشکیل کمیسیون‌های تخصصی مشورتی برای تسهیل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان اشاره می‌کند، اما بافت عضوی این کمیسیون‌ها محدود به قضات شعب رسیدگی کننده است. روشن است که این کمیسیون با ترکیب درون‌گرایانه آن نمی‌تواند چندان کارآمد باشد. پس لازم است قانون‌گذار محترم به دستکاری و تغییر بافت عضوی کمیسیون‌های مشورتی مبادرت کرده و زمینه حضور دیگر متخصصان و ارباب نظر را در آنها فراهم نماید. برای مثال حضور استادان حقوق عمومی در این کمیسیون‌های مشورتی بی‌تردید می‌تواند به استحکام رویه‌های هیئت عمومی و افزایش مشروعیت دیوان عدالت اداری بیانجامد.

نوآوری ناتمام دیگری که در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به چشم می‌خورد، پذیرش نظریه مخالف^۱ است. ماده ۵۱ لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به مندرجات دادنامه‌های صادره اشاره کرده است. این ماده علاوه بر بیان لزوم توجه، مستدل و مستند بودن رأی، به نظریات اقلیت نیز اشاره می‌کند. پذیرش نظریه اقلیت در نظام حقوقی ایران می‌تواند گامی بسیار بلند در زمینه دموکراتیزه کردن امر قضائی به شمار رود، اما در لایحه مورد بحث دست کم دو ایراد بزرگ درباره نظریه‌های مخالف مشاهده می‌شود:

نخست آنکه در تبصره ماده ۵۱ انتشار نظریه مخالف مورد تضمین صریح قرار نگرفته است، زیرا در این تبصره چنین آمده است: «نظر اقلیت در پیش نویس رأی درج و به امضای آنان می‌رسد».

1. Opinion dissidente

بنابراین، درج نمودن نظر اقلیت در رأی نهایی یا انتشار نیافتن آن، فایده عملی آن را زیر سؤال خواهد برد و در عمل شفافیت چندانی را ایجاد نخواهد کرد.

دوم آنکه به نظریه اقلیت تنها در آرای صادره به وسیله شعب اشاره گردیده است؛ یعنی چنین نظریاتی درباره آرای وحدت رویه که توسط هیئت عمومی صادر می شود به رسمیت شناخته نشده است. این در حالی است که اهمیت و ضرورت شفافیت در آرای وحدت رویه به مراتب بیش از آرای صادر شده در شعب عادی است.

برای روشن تر شدن جایگاه نظریه های مخالف، اشاره به نظام حقوقی برخی از کشورها نظیر آلمان و فرانسه می تواند مفید باشد: مطابق سنت حقوقی پروس اصل محرمانه بودن مذاکرات تا سال ۱۹۷۰ در دیوان فدرال قانون اساسی آلمان حاکم بود، اما اصلاح قانون مربوط به دیوان در ۲۱ دسامبر ۱۹۷۰ منجر به پذیرش نظریه مخالف شد.^۱ مجموعه استدلال های مخالفان نظریه اقلیت (مخالف) را می توان چنین خلاصه کرد: (ROUSSEAU (D.), Octobre 1999 a (fevrier 2000).

یک - پذیرش این نظریه موجب تضعیف اعتبار امر قضاوت شده و زیر سؤال رفتن مشروعیت نهادهای قضائی می گردد.

دو - انتشار عقاید مخالف، محرمانه بودن مذاکرات^۲ دیوان را زیر سؤال می برد.

سه - انتشار این عقاید، باعث ایجاد گونه ای نظارت سیاسی بر قضات می شود و استقلال قضائی را مخدوش می کند.

چهار - انتشار عقاید مخالف، باعث ایجاد رقابت میان قضات یک دادگاه می شود.

پنج - انتشار عقاید مخالف، به شخصی کردن امر قضاوت خواهد انجامید و این امر کارآمدی و حسن کارکرد دستگاه قضائی را زیر سؤال خواهد برد. پذیرش نظریه مخالف باعث از میان رفتن ویژگی جمعی بودن قضاوت^۳ می شود.

هم داستان با مخالفان پذیرش و انتشار نظریه های مخالف، ژرژ ودل، حقوقدان عمومی سرشناس فرانسه، بر این اندیشه پای می فشرده که: «پذیرش نظریه مخالف در کشورهایی که فاقد این سنت هستند، باعث تبدیل دادگاه به یک نمایش تلویزیونی می شود. انتشار این نظریه ها باعث ایجاد تنش

میان قضات می گردد.» (VEDEL(G.), octobre 1999 à février, 2000)

1. Christian WALTER, le même article.

2. Le secret du délibéré

3. La collégialité

در مقابل، طرفداران نظریه مخالف نیز پذیرش آن را مدلل به دلایلی محکم می‌دانند که می‌توان آنها را به شرح زیر تلخیص نمود: (ROUSSEAU (D.), Octobre 1999 à février (2000).

یک - پذیرش و انتشار نظریه مخالف باعث توسعه رویه قضائی و اصلاح کیفیت تصمیم‌ها می‌شود.

دو - انتشار نظریه مخالف، شفافیت بیشتری ایجاد می‌کند.

سه - انتشار نظریه مخالف، شایعات و سوء‌ظن‌ها را درباره عملکرد قضات کاهش می‌دهد.

چهار - انتشار نظریه مخالف، رویه دادگاه را قابل پیش‌بینی می‌کند.

پنج - انتشار نظریه مخالف، مشروعیت نهادهای قضائی را افزایش می‌دهد.

در نهایت، به نظر می‌رسد، مخالفت حقوق‌دانان فرانسوی با پذیرش و انتشار نظریات مخالف بیش از آنکه حاکی از اصالت برهانی باشد، از دل‌بستگی آنها به سنت حقوقی خود سرچشمه می‌گیرد. دکترین حقوقی فرانسه رگه‌هایی از این قبیل موضع‌گیری‌ها را در موضوعات دیگر نیز شاهد بوده است. برای مثال تأمل در مخالفت‌های برخی از حقوق‌دانان فرانسوی با دسترسی مستقیم شهروندان به شورای قانون اساسی یا امکان طرح پرسش اساسی بودن یا ایراد اساسی نبودن قابل توجه است.^۱ هم‌اکنون، تجربه عینی و عملی کشورهای که نظریات مخالف در آنها ریشه‌دار است، مؤید آن است که این سنت به تعمیق فرایند دموکراسی و شفافیت انجامیده است. انتشار نظریات مخالف، به‌ویژه در سطح مراجع عالی مانند شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور، بی‌تردید، می‌تواند در کشورهایی چون ایران به تقویت پایه‌های دموکراسی و توسعه ادبیات حقوقی، به‌ویژه در حوزه حقوق عمومی، بیانجامد.

نتیجه‌گیری

هدف حقوق اداری این است تا به نام منفعت عمومی اعمال صلاحیت‌های فوق‌العاده به وسیله مقامات عمومی را تنظیم و تضمین نماید. (LAUREOTE Xavier, 2009). نقش دادرسی اداری در زمینه تنظیم و تضمین کارکرد بهینه قوای عمومی نقشی بی‌بدیل است.

۱. هرچند که در نهایت، بازنگری قانون اساسی فرانسه در ۲۳ ژوئیه ۲۰۰۸ پس از سال‌ها تردید و مخالفت، شیوه‌ای خاص را برای طرح پرسش اساسی بودن پذیرفت. (بند ۱ ماده ۶۱ اصلاحی)

روشن است که در فقدان مقررات دقیق، روزآمد و خردپذیر، دادرسی اداری نمی‌تواند به وظیفه نظارتی خود جامه عمل بپوشاند. لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به‌رغم اینکه در نهایت به مدون ساختن تشریفات رسیدگی در دیوان می‌پردازد، فاقد روح تحول‌گرایی است.

لایحه آیین دادرسی دیوان همانند قانون ۱۳۸۵ به پذیرش چند اصلاح سطحی بسنده کرده و از ایجاد اصلاحات عمیق در فرایند دادرسی اداری پرهیز کرده است. این لایحه هیچ‌گام افزونتری درباره تحقق مفهوم عام حق دادخواهی اداری، تشکیل دادستانی اداری (گرجی، علی‌اکبر، ۱۳۸۸، در تکاپوی حقوق اساسی، ص ۵۵۹) بازتوزیع صلاحیت‌های قضائی دیوان عدالت و پذیرش مفاهیمی جدید مانند اصل تناسب و اصل انتظار مشروع هیچ‌گام افزون‌تری بر نداشته است.

در پایان امید می‌رود تا نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با توجه به مجموعه نقاط ضعف و قوت لایحه آیین دادرسی دیوان به بازبینی، تصحیح و تکمیل آن پردازند.

در این زمینه برداشتن گام‌های بزرگ، متهورانه و خرمندانه، بی‌تردید، به تضمین منافع ملی، تقویت ساختار اداری کشور و کارآمدتر ساختن سازوکارهای مدیریت عمومی خواهد انجامید.

منابع و مآخذ

- فارسی

- جلالی، محمد (زمستان ۱۳۸۳)، «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (پیرامون تجدید نظر در آرای کمیته های انضباطی دانشگاه ها)»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره سوم، ص ۳۵۳ تا ۳۶۵.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۲۰۰۳)، «حقوق بشر رویه‌ای»، مجموعه مقالات حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، انتشارات یانسوم اند نومی آ-اس، ص ۷۷ تا ۸۱.
- ----- (۱۳۸۸)، «حقوق بشر در جهان معاصر»، تهران، مؤسسه شهر دانش، دفتر یکم، چاپ دوم، ص ۸۰ تا ۸۲.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، «نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری»، تهران، شهریار.
- فضایی، مصطفی (۱۳۶۴)، «معیارها و تضمین‌های محاکمه عادلانه در دادرسی‌های کیفری»، پایان‌نامه دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- محمودی، جواد (۱۳۸۶)، «ضمانت اجرای آرای صادره از دیوان عدالت اداری و چالش‌های آن»، نشریه حقوق اساسی، شماره‌های ۶ و ۷، ص ۴۵۲ - ۴۳۵.
- ----- (تابستان ۱۳۸۶)، «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد»، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره ۸، ص ۲۲۳ تا ۲۴۰.
- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، «مبانی حقوق عمومی»، تهران، جنگل، ص ۹۷-۱۰۳.
- -----، «در تکاپوی حقوق اساسی»، تهران، جنگل، ص ۵۲۵.
- -----، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، مجموعه مقالات دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضائی و دادرسی اداری، ص ۴۳ تا ۱۰۳.
- -----، «حقوق اساسی تطبیقی»، جزوه درسی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد - واحد تهران مرکزی، نیمسال دوم تحصیلی ۱۳۸۷-۱۳۸۶.

- هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، «مهار قدرت و تحول آن در حقوق اداری»، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره هشتم، ص ۱۹۹ تا ۲۳۹.
- ----- (۱۳۸۶)، «نظارت قضائی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب با ارجاع ویژه به نظام حقوقی ایران»، پایان نامه دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

– لاتین

- CHAPUS (R.)(2001), **Droit du contentieux administratif**, Paris, Montchrestien, 9^e éd.
- COULON (J.-M.) et FRISON-ROCHE (M.-A.)(2005), «**Le droit d'accès à la justice**», in CABRILLAC (R.) et autres, Libertés et droits fondamentaux, Paris, Dalloz, 11^e éd.
- GORJI (A.-A.)(2007), «**Interprétation de la Constitution; méthodes et procédure**», Revue iranienne de droit constitutionnel, N 8, p. 8-39.
- LAUREOTE Xavier, «Le procès équitable devant le juge administratif français», in www.umrdc.fr/AN/L1/texte6.pdf, visité le 2/01/2009.
- MEUNIER (J.), «La notion de procès équitable devant la Cour européenne de droit de l'homme», in www.umrdc.fr/AN/L1/texte6.pdf, visité le 2/01/2009.
- ROUSSEAU (D.), «**La pratique des opinions dissidentes à l'étranger**», Synthèse, Cahiers du Conseil constitutionnel, Numéro 8, octobre 1999 à février 2000.

- SKIMORE Max J. et Marshall CARTER TRIPP, **La démocratie américaine**, trad. française par Marc SAPORTA, Paris, Odile Jacob, 1985.
- VEDEL (G.), «**La transposition des opinions dissidentes en France est-elle souhaitable?**», Cahiers du Conseil constitutionnel, Numéro 8, octobre 1999 à février 2000.

