

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات ۱۹۰-۱۸۳

سنجش اخلاقی انصاف مدارانه داوری پیش از رسیدگی‌های شبه قضایی در نظام حقوقی ایران با تاکید بر اصول دادرسی منصفانه

جمشید عباس زاده^۱

بیژن عباسی^۲

ولی رستمی^۳

ابراهیم موسی زاده^۴

چکیده

نهاد داوری به عنوان یک روش حل اختلاف مبتنی بر توافق و تراضی طرفین اختلاف، از قدیم الایام مورد توجه و اقبال مردم قرار داشته است. این سیستم قراردادی موسوم به داوری مردمی دارای امتیازاتی است که آن را نسبت به سایر روش‌های حل اختلاف ممتاز ساخته است. پراکندگی و تنوع مراجع و همچنین کارکرد آنان امکان تدوین قانون آیین دادرسی اداری واحد که براساس اصول دادرسی منصفانه باشد کار را مشکل می‌کند، اما ماهیت شبه قضایی و متمایز بودن آنها از محاکم قضایی و حاکمیت اصول حقوقی و اعمال اداری می‌تواند نقاط اشتراک برای بررسی انجام تحقیق که امکان ایجاد آیین دادرسی واحد و عدم مغایرت با الزامات قانونی وجود دارد.

در قضاوت، داوری، رسیدگی‌های اداری و به طور کلی هر نوع اقدام حقوقی بر مبنای انصاف، وجدان اخلاقی است که به تشخیص موضوع می‌پردازد. در مجموع می‌توان برای اصل انصاف ویژگی‌هایی چون بی طرفی و نفی جانبداری، نفی غرض ورزی، گوش دادن به حرف طرف مقابل (استماع منصفانه)، انجام وظیفه بدون در نظر گرفتن گرایش‌های شخصی و گروهی انجام وظیفه با رعایت صداقت، تقوی و امانتداری و... را برشمرد. بنابراین سعی داریم به بررسی سنجش اخلاقی انصاف مدارانه داوری پیش از رسیدگی‌های شبه قضایی در نظام حقوقی ایران با تاکید بر اصول دادرسی منصفانه بپردازیم.

واژگان کلیدی

اخلاق، آیین دادرسی اداری، مراجع شبه قضایی، دادرسی منصفانه.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

Email: j.abbaszade@yahoo.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Email: babbsia@ut.ac.ir

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: vrostami@ut.ac.ir

۴. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

Email: e.mousazadeh@ut.ac.ir

پذیرش نهایی: ۱۳۹۸/۱۲/۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۹/۲۰

طرح مسأله

تحقق عدالت در یک جامعه به قانونمند بودن زمامداران و مردم بستگی دارد و دادرسی اداری یکی از راه‌های تضمین قانونمندی این رابطه، حق شکایت و دادخواهی از اعمال و تصمیمات مقامات اداری و دولتی است. در جمهوری اسلامی ایران کنترل اعمال و تصمیمات اداری یا به وسیله دستگاه اداری یا قوه مقننه و یا قوه قضاییه بعمل می‌آید. اگر چه کنترل اداری در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران برای ارزیابی درجه پیشرفت اهداف و برنامه‌ها می‌باشد تا جوابگوی دعاوی و شکایات افراد از دستگاه اداری که یک حق طبیعی و مسلم شهروندان می‌باشد با توجه به این که دولت‌ها به ارائه خدمات عام المنفعه دست می‌زنند اجرای ارائه خدمات بعضاً با حقوق و منافع خصوصی در تعارض است و برای تثبیت عدالت نمی‌توان از کنار آن به سادگی گذشت، نیاز به دادرسی اداری بوده و از سویی دیگر چون دادگاه‌های عمومی، تخصص لازم را در زمینه اداری دارا نمی‌باشند و ساز و کار لازم را ندارند برای رسیدگی به این گونه اختلافات دولت ناچار به تاسیس دادگاه‌های اختصاصی می‌باشد. (رستمی، ۱۳۹۸)

ارتباط بین اخلاق و حقوق از دو منظر ارتباط اخلاق با حقوق ماهوی و شکلی قابل بررسی است. اخلاق در دادرسی از منظر کارکرد آن که به دنبال اجرای عدالت از طریق اعمال حکم بر موضوع است، از دیدگاه طبیعت مقررات آن که باید از پیش مقرر و معلوم امری و تضمین‌کننده باشد، ممتنع می‌نماید. ظهور این امتناع باعث دشواری در تشخیص رابطه‌ی حقوق و اخلاق می‌گردد. اگر ارزش‌های اخلاقی را از اصول اولیه علم حقوق و اخلاق بدانیم، این ارتباط نزدیک‌تر شده و زمینه‌ی ورود اخلاق به حقوق، نه فقط به معنای تکمیل‌کننده‌ی قاعده‌ی حقوقی بلکه در برخی موارد سازنده‌ی آن، می‌شود. از این رو واجب است به موارد دخالت قاعده‌ی اخلاقی در حقوق به شکل رابطه‌ی حقوق و اخلاق پرداخت. (محسنی؛ رضایی نژاد، ۱۳۹۰: ۶۶)

آیین دادرسی مدنی مجموعه اصول، قواعد، احکام و موضوعاتی است که در بستر قوانین دادرسی روند و رویه فصل خصومت و حل اختلافات مدنی میان متداعیین را توسط دادرس یا دادرسان حقوقی به شیوه‌های عادلانه و منصفانه و نظام مند سازماندهی می‌نماید. اجرای عدالت مدنی در تمامی نظام‌های حقوقی مستلزم وجود قوانین شکلی است که اصول و تشریفات و نحوه عملکرد دادرس حقوقی و اداره دعاوی مدنی را در رسیدگی به دلایل و ادعاها و ادله و استدلال‌های طرفین دعاوی مدتی به شیوه‌های سازمان یافته در راستای نیل به هدف نهایی یعنی فصل خصومت وضع می‌نمایند. پژوهش حاضر در پی کشف نابسامانی‌ها و رفع قوانین و ضوابط بروکراسی دست و پاگیر و رسیدن به مقصد عالی می‌باشد تا پویش و پژوهشی در پاسخ به نیل عدالت‌خواهانه باشد.

۱. مبانی حقوقی مراجع اختصاصی در رسیدگی های شبه قضایی

اصولا مناسبات جدید در روابط حقوقی و اجتماعی موجب گسترش دخالت دولت ها، در فرایند رسیدگی های معمول و سنتی قضایی شده است و علاوه بر سامانه مراجع عمومی قضایی، شکل دیگری از رسیدگی به امور اجتماعی در طول تاریخ روابط زندگی بشر به وجود آمده است. در سامانه مراجع عمومی قضایی و بر اساس اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت رسیدگی به دعاوی به طور کلی در اختیار دادگاه های دادگستری است، ولی ترتیب اعمال و تقسیم آنها میان دادگاه ها بر عهده قوانینی عادی واگذار شده است تا با توجه به موقعیت و مقتضیات کار به آن عمل کند. بنابراین اصل بر این است که دادرسانی به پرونده ها رسیدگی کنند که به معنای واقعی قاضی و دادرس هستند اما مراجعی که به مراجع شبه قضایی یا غیرقضایی موسوم هستند.

اولا، بخشی از قوه قضاییه محسوب نمی شوند و تصدی این مراجع به وسیله قضات و دارندگان پایه قضایی نیست؛

ثانیا، اغلب این مراجع در زیرمجموعه قوه مجریه کار می کنند؛

ثالثا، نام آنها دادگاه، دیوان، محکمه و عناوین مشابه نیست، بلکه با عنوان های سازمان، هیات، کمیسیون های حل اختلاف و... به وجود آمده اند؛

رابعاً، براساس قوانین ماهوی و شکلی ویژه، به اختلافاتی که از اجرای قوانین خاص ناشی می شود، رسیدگی می کنند؛

خامسا، ماهیت موضوعات و مسائل مطرح در این مراجع، دارای ویژگی هایی منحصر به فردی است که بر اساس آن، به پاره ای از موارد می پردازند که جنبه محلی یا صنفی یا خاص دارد که مستلزم توجه، سرعت در تصمیم گیری یا عنایت خاص است. بنابراین هرچند که در مقام رسیدگی به برخی دعاوی کیفری شبیه دستگاه قضایی و مراجع قضایی عمل می کنند و احکامشان هم لازم الاجراست، اصولاً تابع رسیدگی مراجع قضایی نیستند.

قانون موقتی اصول محاکمات خصوصی به طور کامل صلاحیت ذاتی بین محاکم عدلیه و محاکم اداری را بیان کرده، ولی قانون مدنی به جای عبارت محاکم اداری، مراجع غیردادگستری را به کار برده است. به عنوان مثال در ماده ۱۰۳ قانون مالیات های مستقیم از اصطلاح «مراجع اختصاصی غیرقضایی» استفاده شده است. در برخی از قوانین نیز از اصطلاحات دیگری نام برده شده است؛ به عنوان مثال در ماده ۲۵۳ قانون مالیات های مستقیم در خصوص شورای عالی مالیاتی، برای تاکید بر جنبه شبه قضایی آن، اصطلاح «دادگاه اختصاصی اداری» به کار رفته است. یا اینکه در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ که در مقام بیان صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات و شکایات آرای این قبیل مراجع

بود، به ذکر مصادیقی از این مراجع پرداخته شده است و «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها» به عنوان مصادیقی از این قبیل مراجع مذکور شده‌اند. با این حال در ماده ۱۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی سابق در مقام بحث صلاحیت ذاتی، صلاحیت دادگاه شهرستان نسبت به دادگاه استان و بالعکس و صلاحیت دادگاه دادگستری نسبت به مراجع غیر دادگستری را قید کرده است. این امر گویای آن است که ادبیات واحدی در هنگام تدوین قواعد قانونی توسط قانونگذار مورد استفاده قرار نگرفته است.

به زعم برخی از حقوقدانان مراجع شبه قضایی یا دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی هستند که به موجب قوانینی خاص یا ویژه و خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای مرتبط با واحدهای دولتی و سازمان‌های حرفه‌ای با صلاحیت ترافیکی تشکیل می‌شوند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات و شکایات و دعاوی از قبیل استخدامی، مالی، ارضی و ساختمانی میان سازمان‌های عمومی و دولتی و حرفه‌ای با اشخاص خصوصی است که معمولاً در اجرای قوانین خاصی که توسعه اجتماعی و اقتصادی و تامین نیازهای افراد است، پیش می‌آید؛ در نتیجه، حکم آنها جنبه قضایی ندارد و تصمیم اداری محسوب می‌شود (مدنیان، ۱۳۹۲، ۱۳).

۲. معیارهای منصفانه دادرسی پیش از رسیدگی

آئین دادرسی با رعایت برخی تضمینات می‌تواند ابزاری موثر در جهت حمایت قضایی از حقوق و آزادی افراد به شمار رود (یاوری، ۱۳۸۶، ۲۵۲). اگرچه حق برخورداری از دادرسی منصفانه در رسیدگی دعاوی امری جدید نبوده و به خصوص در حوزه دعاوی کیفری دارای قدمت کهن می‌باشد و در حال حاضر دادرسی منصفانه به سمت جهانی شدن می‌رود با این توصیف حق برخورداری از دادرسی منصفانه را می‌توان در بردارنده مجموعه‌ای از اصول و قواعد دانست که جهت رعایت حقوق طرفین در رسیدگی به دعوی آنان پیش‌بینی گردیده است. وفق این اصول هرکس حق دارد دعوایش در دادگاهی مستقل و بی‌طرف، به‌طور منصفانه و ظرف مهلتی و امکان‌وسایل دفاعی برابر و به‌طور علنی مورد رسیدگی قرار گیرد. بنابراین در دادرسی‌های منصفانه قبل از تشخیص جلسه رسیدگی یک سری اصول و معیارها توسط دولت تضمین شود تا فرد به بهترین نحو ممکن بتواند به دفاع از خود بپردازد (خسروی، ۱۳۹۲، ۳۲۳).

۱) حق بر دادخواهی و دسترسی آسان به مراجع حل اختلاف اداری

محدودیت‌های وارده بر حق دادخواهی یکی از معضلاتی است که محاکم اختصاصی اداری با آن مواجه هستند، کمبود شعب رسیدگی‌کننده و حجم عظیم پرونده‌ها مانند کمیسیون‌های حل اختلاف گمرک، هیات‌های حل اختلاف ثبتی در سطوح شهرستانها و استقرار

هیات های بدوی و تجدیدنظر صرفاً در سطح استان و مرکز ایران حق دادخواهی را برای شهروندان با دشواری مواجه می سازد. البته در پاره ای از موارد عدم آگاهی مردم از حقوق اولیه خود موجبات عدم حق بر دادخواهی را ایجاد می نماید که دولت مکلف است آموزش های همگانی و تخصصی را برای مردم فراهم نماید.

اگرچه اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی «همه مردم از حقوق مساوی برخوردارند و همچنین یکسان در حمایت قانون قرار دارند» ولی در مراجع اداری شاید این دست نیافتنی است دولت باید اقدامات لازم برای حق دادخواهی و دسترسی به مرجع دادرسی اداری را به سهولت برای عموم فراهم نماید تا افراد به راحتی بتوانند دسترسی به مراجع اختصاصی اداری در ایران داشته باشند. واژه ها و کلمات نامانوس از ادبیات حقوقی حذف و کلمات آسان جایگزین آنان گردد و سازمانهای دادرسی اداری که بتوانند معضلات مردم را مرتفع کنند در دسترس باشد همانند دفاتر دیوان عدالت که در مراکز دادگستریهای استان مستقر شده اند به قبول شکایت مردم و ارسال به تهران اقدام می نمایند.

۲) حق بر استفاده از وکیل و نمایندگان حقوقی

حق برخورداری از وکیل و نماینده حقوقی باعث شده تا افرادی که از علم حقوقی مطلع نیستند زمینه اجرای احقاق حق فراهم شود. امروزه حق برخورداری از وکیل و نماینده قانونی در اسناد حقوق بشر هم مورد توجه قرار گرفت در دادگاه های قضایی حق برخورداری از وکیل معاضدتی و وکیل تسخیری یک الزام قانونی برای دولت تلقی شده است ولی در نظام حقوق اداری به لحاظ عدم وجود افراد متخصص اداری و همکاران فرد به عنوان نماینده قانونی در مراجع حل اختلاف نیازی نیست که حتماً در جلسات، وکیل دادگستری که دارای پروانه وکالت است شرکت نماید و وکیل مدنی و نماینده قانونی می تواند در این مراجع به عنوان نماینده فرد شرکت کرده و از موکلش دفاع نماید. حق برخورداری از وکیل و نماینده قانونی در نظام دادرسی اختصاصی اداری ایران تا حدودی مورد مقبول قرار گرفته و در برخی از مراجع به صراحت طرح دعوی از سوی وکیل، قیمومت و نماینده قانونی مورد توجه قرار گرفته و در بعضی دیگر اگر چه تصریح نشده اما مانع از حضور نماینده و یا وکیل فرد در جلسات وجود ندارد.

بعضی از وکلاء دادگستری به دلیل غیرتشریفاتی بودن دادرسی مراجع اختصاصی اداری این گونه پرونده ها را مورد پذیرش قرار نمی دهند در ثانی حضور یک فرد متخصص اداری سریعتر می تواند پرونده را به نتیجه برساند تا یک وکیل دادگستری که صرفاً با قوانین قضایی سر و کار داشته و آگاهی از قوانین مالیاتی، شهرداری، مالی، ندارد به عنوان مثال اگر فردی که تخصص لازم در امور مالیاتی و با پزشکی دارد با استفاده از تجارب خود هم موجبات تسریع رسیدگی را فراهم می کند و دفاع موثری داشته باشد تا یک وکیل دادگستری بنظر می رسد تا

تعیین تکلیف آیین دادرسی واحد در مراجع شبه قضایی و در مراجعی که نظارت قضایی حاکم است هم از وکلاء مدنی و هم وکلای دادگستری در تحقق عدالت می‌تواند کمک حال مردم باشد.

۳. ارتباط اخلاق و حقوق

ارتباط حقوق و اخلاق از قدیمی‌ترین مباحث فلسفه حقوق است؛ تا آنجا که پایه اکثر مباحث آن را تشکیل می‌دهد امری که طبیعی می‌نماید زیرا برای فهم حقوق باید آن را از نظام‌های مشابه باز شناخت و اخلاق شبیه‌ترین نظام رفتاری به حقوق است. در خصوص رابطهی این دو نظام به تعبیر عده‌ای سلوکی (دل و کیو، ۱۳۸۶: ۲۳) که به روابط انسانی می‌پردازند، نزاعها خاتمه نیافته‌اند، اما می‌توان در سیر اندیشه‌های فلاسفه‌ی حقوق و حتی واقعیت‌های قضایی وجوه اشتراک و افتراق و تأثیر و تأثر این دو را دید از منظر بنیادین هر دو نظام هنجاری هستند؛ هنجارهایی که البته بر ارزش مبتنی می‌باشند. بر این اساس، اگر بتوان هنجار را دستور آمرانه‌ی رعایت ارزش تعریف کرد، (یولانزاس، ۱۳۸۶: ۷۳) و ارزش‌های نهفته در پس هنجارهای اخلاق و حقوق را دریافت، به وضوح می‌توان به ایتنای بسیاری از قواعد حقوقی بر این ارزش‌ها پی برد الزام طرفین یک عقد به انجام تعهدات قراردادی در واقع نمود یک ارزش اخلاقی در قالب یک هنجار حقوقی است، این دو نظام همیشه در هنجارهایشان بر یکدیگر متطبق نمی‌شوند، بلکه برخلاف آنچه گفته‌اند که میان حقوق و اخلاق نمی‌تواند تعارض باشد. (دل و کیو، ۱۳۸۶: ۴۷) گاهی اجرای قاعده‌ی حقوقی به نقض قاعده‌ی اخلاقی می‌انجامد. اگر مطابق ماده‌ی ۲۳۰ قانون مدنی وجه التزام مقطوع است بدون ورود به نزاع مکاتب حقوقی دریاب رابطه‌ی حقوق و اخلاقی، باید بپذیریم که حقوق و اخلاقی به شدت در هم تنیده‌اند و هر گونه تلاش برای تهی کردن اولی از دومی بیهوده به نظر می‌رسد. (محستی، رضایی نژاد ۱۳۹۰: ۶۸)

نتیجه گیری

در دادرسی های اداری همه اصول دادرسی منصفانه، مانند محاکم قضایی به خصوص مراجع کیفری قابلیت تسری ندارد. از سویی دیگر عمل محاکم اداری دارای بعد اداری و از نهادهای وابسته به دستگاه اداری هستند و اکثراً تصمیم گیری آنها ادامه تصمیم گیری های اداری بوده و اصول حقوق اداری نیز در این مراجع حاکم است به عبارتی ساده تر اصولی بر خدمات عمومی مانند اصل انطباق، اصل استمرار، اصل تقدم خدمات عمومی، اصل رایگان بودن خدمات عمومی، سرعت و غیره حاکم است. در اعمال اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری باید با دقت بیشتری عمل شود و به گونه ای اقدام به عمل آید که بر کیفیت و کمیت هر کدام خدشه ای وارد نشود.

استانداردهای دادرسی چهره دیگری از المان اصول کلی حقوقی باشند که در تمام نظام های حقوقی مدرن پذیرفته شده و مبنایی سنجی عادلانه بودن دادرسی ها قلمداد می شوند. این اصول واجد نوعی از قواعد حقوقی نیز می باشند بارگاه اصول کلی حقوق را در قلمرو آیین دادرسی پیاده نماییم، استانداردهای دادرسی را به دست آورده ایم

قوانین و مقررات آیین دادرسی مدنی لازم الرعایه می باشند و در مقام رسیدگی باید تعلیمات و ترتیبات آن اعم از اصول مقررات آمره و مقررات تشریفاتی را مورد توجه قرار داد و به کار گرفت. در این میان رسیدگی هایی هستند که قانون گذار به جهت شرایط و اوضاع حاکم بر آن دعواء رعایت مقرراتی که بیشتر جنبه ی تشریفاتی داشته و به اصطلاح دست و پاگیر می باشند را لازم دانسته است. در این موارد برای تشخیص اصول باید به اوصافی که برای آن ذکر شده رجوع شود. مقررات امره، در ارتباط با نظم عمومی حقوق مکتسبه ی افراد و تامین رعایت اصول دادرسی قابل تمییز می باشند و سایر مقررات تشریفاتی هستند با این اوصاف می توان بر ارتباط اخلاق با حقوق را به ویژه در بطن اصول اخلاق مدارانه قواعد دادرسی و به طور مشخص تر قابلیت پیش بینی بودن این قواعد صحنه گذاشت.

بررسی وضعیت رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی غیرقضایی نشان می دهد که این مراجع با شرایط مطلوب و استاندارد فاصله داشته و قوانین باید حداقل تشریفات قانونی رسیدگی در مراجع اختصاصی غیرقضایی را که اصول دادرسی عادلانه را تضمین می کند تبیین نماید.

فهرست منابع

۱. رستمی، ولی، «حقوق مؤدیان مالیاتی»، ۱۳۸۸، فصلنامه حقوق (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)، دوره ۳۹ شماره ۱.
۲. مدنیان، غلامرضا، رویکرد نظام دادرسی به مراجع شبه قضایی، ۱۳۹۲، روزنامه حمایت، بخش حقوقی، ۱۱ آبان
۳. یاوری، اسدا...، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه در آئین دادرسی نوین»، ۱۳۸۸، نشریه حقوق اساسی، تهران، سال دوم، شماره ۲.
۴. خسروی، احمد، جایگاه اصل دادرسی عادلانه در حل اختلافات مالیاتی، ۱۳۸۸، پایان نامه جهت دریافت کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبائی.
۵. مدنیان، غلامرضا، مراجع شبه قضایی به کدام مراجع گفته می شود؟ قابل دسترسی در hemayatoline.ir
۶. پولانزاس، ن. آر، ۱۳۸۶، فلسفه حقوق، ترجمه ی نجاد علی الماسی، تهران، میزان
۷. دل و کیو، ژرژ، ۱۳۸۶، فلسفه حقوق، ترجمه ی جواد واحدی، تهران، میزان
۸. محسنی، حسن، رضایی نژاد، امیرحسین، ۱۳۹۰، اخلاق و دادرسی: تأملاتی پیرامون اعتبار صدای ضبط شده بدون اخطار، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۳