

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۳/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲۵

## دادستان اداری در نظام حقوقی ایران؛ چالش یا فرصت؟<sup>۱</sup>

فاطمه افشاری<sup>۲</sup>

مینا اکبری<sup>۳</sup>

### چکیده

امروزه صیانت از منافع عمومی در برخی از جنبه‌های حقوق اداری دچار ضعف شده است. تجربه نشان می‌دهد در حوزه‌هایی مانند رسیدگی به تصمیمات موردی دولت که فاقد ذی‌نفع خاص است با خلأهایی در سطح هنجاری و ساختاری روبرو هستیم. علاوه بر این با چالش‌هایی از جمله نابرابری طرفین دعوی، موانع موجود در ارائه ادله و شواهد دقیق و متقن برای خواهان، ضعف در دانش حقوق عمومی و عدم طرح دقیق خواسته و به تبع آن، ایجاد اعتبار امر مختومه و همچنین عدم اجرای مطلوب و پیگیرانه احکام در دیوان عدالت اداری، روبرو هستیم. یکی از راهکارهای ارائه شده برای حل این چالش‌ها ایجاد نهاد دادستان اداری است. هر چند انتخاب بهترین راه حل همچنان محل تأمل، بحث و بررسی است.

نتیجه پژوهش حاضر نشان داد در حوزه صیانت از منافع عمومی، توسعه مفهوم ذی‌نفع برای طرح دعوا در شعب دیوان عدالت اداری و فاصله گرفتن از مفهوم ذی‌نفع در حقوق خصوصی موجب می‌شود خلأهای طرح دعوی در دیوان تا حد زیادی مرتفع شود. علاوه بر این، بهتر است به جای تأسیس دادستانی در دیوان عدالت اداری، نقش صیانت از منافع عمومی را به سازمان بازرسی کل کشور واگذار نمود. با توجه به اینکه سازمان بازرسی کل کشور در همه‌ی استان‌ها دارای واحدهایی است، لذا در درجه نخست کسب اطلاع از تضييع منافع عمومی در کل کشور برای این نهاد آسان تر

---

۱. این مقاله برگرفته از گزارش نشست علمی «نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه» است که در سال ۱۳۹۹ در پژوهشگاه قوه قضائیه برگزار شده است.

afshari399@jri.ac.ir

۲. استادیار پژوهشگاه قوه قضائیه (نویسنده مسئول)

minaakbari@jri.ac.ir

۳. دانش‌آموخته دوره دکتری حقوق عمومی، پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضائیه

صورت می‌گیرد و درجه دوم با اعطای این حق قانونی به سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر امکان طرح دعوی در شعب دیوان عدالت اداری چالش‌های موجود نیز برطرف خواهد شد.

**کلیدواژگان:** حقوق عامه، دادرسی اداری، دادستان اداری، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نظارت قضایی.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## مقدمه

پیش‌بینی نهاد دادستانی اداری در نظام جمهوری اسلامی ایران، از جمله مباحثی است که در چند سال اخیر مورد توجه جدی قرار گرفته است؛ اما با وجود گذشت چند سال از پیدایش این ایده، میان صاحب‌نظران حقوق اداری در خصوص لزوم یا عدم لزوم ایجاد این نهاد در کشور اتفاق نظر وجود ندارد.

مهم‌ترین دغدغه و مسئله‌ای که موجب ارائه بحث دادستان اداری شده است، حفظ حقوق عمومی است؛ چراکه تجربه نشان می‌دهد در حوزه‌هایی مانند رسیدگی به تصمیمات موردی دولت که فاقد ذی‌نفع خاص است، با خلأهایی در سطح هنجاری و ساختاری روبرو هستیم. علاوه بر این چالش‌هایی از جمله نابرابری طرفین دعوی، موانع موجود در ارائه ادله و شواهد دقیق و متقن برای خواهان، ضعف در دانش حقوق عمومی و عدم طرح دقیق خواسته و به تبع آن، ایجاد اعتبار امر مختومه و همچنین عدم اجرای مطلوب و پیگیرانه احکام در دیوان عدالت اداری وجود دارد. در واقع کارکرد دادستان اداری نزدیک کردن دادرسی اداری به دادرسی تفتیشی است و می‌تواند چالش‌هایی مانند نابرابری طرفین دعوی و تحصیل دلیل را حل کرده و رعایت برخی از اصول دادرسی مانند حضوری بودن و حق استماع را که اساس دادرسی منصفانه است، بهبود دهد؛ اما هنوز به طور کامل روشن نیست که دادستان اداری باید در چه حوزه‌هایی ورود کند و چه صلاحیت‌هایی داشته باشد.

در خصوص بحث دادستان اداری ضعف نظری وجود داشته و مطالعات چندانی صورت نگرفته است؛ لذا در بادی امر نخستین دغدغه این است که دادستان اداری چه نهادی است و چه صلاحیت‌هایی دارد؟ چه تفاوتی میان دادستان اداری با دادستان کیفری وجود دارد؟ و در صورت تشکیل دادستان اداری، تفکیک وظایف میان این دو به چه صورت انجام شود؟

با توجه به اینکه حفظ و احیای حقوق عامه در دستور کار جدی دستگاه قضایی قرار گرفته است، ضرورت بررسی مسئله‌ی ایجاد نهاد دادستان اداری پررنگ‌تر شده است و این پرسش مطرح می‌شود

که دادستان اداری می‌تواند چه نقشی در حفظ و احیای حقوق عامه داشته باشد؟ به نظر می‌رسد لزوم تعقیب اشخاصی که با وجود مأمور دولت بودن و اقدام با نام شخص حقوقی حقوق عمومی دولت، حقوق عامه مردم را نادیده می‌گیرند، حلقه اصلی میان دادستان اداری و احیای حقوق عامه باشد. مسئله دیگر آن است که در فرض ایجاد دادستان اداری، جایگاه سازمانی مطلوب آن ذیل کدام یک از سازمان‌ها قابل تعریف است؟

با مقدماتی که مطرح شد، مشخص می‌شود که بحث دادستان اداری در کشور به لحاظ مبانی نظری، فلسفه‌ی وجودی، کارکرد، ساختار، تشکیلات و نقش آن در احیای حقوق عامه زوایای مبهم بسیاری دارد و به جز چند پژوهش<sup>۱</sup> مطالعه دیگری صورت نگرفته است؛ بنابراین ضرورت انجام پژوهش در این زمینه کاملاً مبرهن است. از این رو پژوهش حاضر با استفاده از روش کتابخانه‌ای و همچنین مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران در دو بخش تدوین شده است؛ در بخش نخست دلایل موافقان ایجاد نهاد دادستان اداری و در بخش دوم، دلایل مخالفان این نهاد در حقوق ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت، نتیجه مباحث و الگوی مطلوب ذکر خواهد شد.

## گفتار یکم. ضرورت تأسیس دادستان اداری در حقوق ایران

برخی حقوق‌دانان وجود نهاد دادستان اداری در حقوق ایران را ممکن یا حتی لازم می‌دانند. در بحث حاضر دلایل موافقان نهاد دادستان اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد که چرا در دادرسی اداری باید مقامی به نام «دادستان اداری» یا به عبارت عام‌تر، مقام تحقیق وجود داشته باشد و به سمت کشف حقیقت، تحصیل دلیل و تکمیل پرونده برود.

---

۱. ر.ک: موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، امکان‌سنجی ایجاد مقام دادستان اداری، حقوق اداری، ش ۲۰، ۱۳۹۸، صص ۲۴۸-۲۲۵؛ دمرچلی، رضا، «امکان‌سنجی تأسیس جایگاه دادستان اداری در دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۶؛ اکبری، مینا، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹؛ موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، امکان‌سنجی وجود دادستان در دیوان عدالت اداری، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴.

## بند یکم. مسئله تحصیل دلیل

موافقان ایجاد نهاد دادستان اداری معتقدند از آنجا که در دادرسی اداری با وضعیت پیچیده‌ای مواجه هستیم، نیازمند ایجاد این نهاد هستیم. در دادرسی اداری، از یک سو یک نفع خصوصی داریم که در قالب شاکی به دنبال احقاق حق خود است و از سوی دیگر یک نفع عمومی داریم. به همین دلیل است که اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد «هرکس» می‌تواند ابطال مقررات را بخواهد. اصل ۱۷۰ ذی نفع بودن را شرط قرار نمی‌دهد و هر کس می‌تواند طرح دعوی کند. علاوه بر اینکه در این دعوی منفعت دولت هم وجود دارد که می‌تواند از منفعت عمومی متفاوت باشد؛ چراکه دولت همواره نماینده نفع عمومی نیست؛ بنابراین در دعوی اداری با منفعت خصوصی، منفعت عمومی و منفعت دولت مواجه هستیم از این رو دادرسی اداری از این جهت به دادرسی کیفری شباهت دارد. در بسیاری از کشورها دادرسی اداری اساساً دادرسی دومرحله‌ای است.

طبیعت دادرسی اداری اقتضا می‌کند که در مرحله تحقیق، دادرس دو نقش مختلف را ایفا کند: نخست نقش دادرس فعال و دوم نقش دادرس همکار یا همیار؛ زیرا ممکن است شکات به دلیل ضعف در دانش حقوق، حتی خواسته خود را به درستی مطرح نکنند و ندانند چه خواسته‌ای دارند؛ بنابراین وظیفه دادرس اداری حتی بیش از دادرس فعال دادرسی کیفری است که علاوه بر نقش دادرسی فعال، باید دادرس همیار باشد؛ یعنی علاوه بر اینکه ادله را جمع‌آوری می‌کند، خواسته را نیز به صورت صحیح مطرح کند.<sup>۳</sup>

---

۱. اصل ۱۷۰: 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.

۲. این نکته قابل توجه است که فقط در دعوی مطروحه در هیئت عمومی، مفهوم نفع عمومی وجود ندارد، بلکه در دعوی‌ای که در شعب هم مطرح می‌شود نفع عمومی داریم.

۳. هداوند، مهدی، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، صص ۲۱-۱۷.

## بند دوم. محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری

قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت‌های گسترده‌ای برای شعب در ماده ۱۰ قانون دیوان<sup>۱</sup> در نظر گرفته است؛ اما نگاهی به ضوابط رسیدگی در دیوان نشان می‌دهد این دایره شمول بیشتر ناظر بر موضوعات است تا افراد و الگوگیری قانون‌گذار از آیین دادرسی مدنی کاملاً مشهود است؛ به‌طور مثال، طبق ماده ۱۷ قانون دیوان «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد» و طبق بند «ب» از ماده ۵۳ همین قانون، اگر «شاکی در شکایت مطروحه ذی‌نفع نباشد ... شعبه دیوان حتی قبل از ارسال دادخواست و ضمایم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می‌کند». همچنین گرچه طبق تبصره ماده ۸۰ قانون دیوان، برای طرح دعوی ابطال مصوبات، «ذی‌نفع» بودن شاکی لازم نیست؛ اما بر اساس تبصره ماده ۱۰۹ قانون مورد نظر، تنها فرد ذی‌نفع است که به صورت مستقیم (بدون دخالت رئیس دیوان) می‌تواند با ارائه دادخواست تقاضای اجرای رأی هیئت عمومی را بنماید. اتخاذ این رویکرد توسط قانون‌گذار صحیح نبوده و ریشه در عدم شناخت ماهیت دعوی اداری (عمومی و نه خصوصی بودن دعوی اداری) دارد.<sup>۲</sup> ماده ۱۲۲ قانون دیوان نیز که اشعار می‌دارد: «مقررات مربوط به رد دادرسی و نحوه ابلاغ اوراق، آرا و تصمیمات دیوان و وکالت و سایر موارد سکوت در این قانون به ترتیبی است که در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) و قانون اجرای حکام مدنی مقرر شده است»، به نوعی صحت این مدعا را می‌رساند. این مسئله شاید در بادی امر، رعایت مصلحت‌هایی مانند جلوگیری از طرح دعاوی متعدد و ... را جلوه‌گر سازد؛ اما با کمی دقت مشخص می‌شود که خلاف مقتضای دادرسی اداری و هدف و غایت از تأسیس دیوان عدالت اداری است.

۱. منظور از قانون دیوان در این مقاله، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ است.  
 ۲. هداوند، مهدی، **تحصیل دلیل در دیوان عدالت اداری**، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۵، صص ۱۸-۱۷.

از این رو چارچوب‌بندی ضوابط دادرسی در دیوان بر مبنای آیین دادرسی مدنی، محدودیت‌هایی برای حق دادخواهی مردم مندرج در اصل ۳۴ قانون اساسی ایجاد می‌کند. از جمله باید توجه داشت در یک دیدگاه «تضمین واقعی حق دادخواهی و دسترسی به دادگاه اداری مستلزم ارائه تفسیری موسع از اشخاص ذی‌نفع است. مفهوم ذی‌نفع دربرگیرنده‌ی نوعی تنوع و کثرت است: نفع مادی و نفع اخلاقی (مانند نفع شهروندان در لغو نام‌گذاری یک خیابان یا یک شهر و ...)، نفع فردی، گروهی و ...». به‌طور مشخص، نظام حقوقی دیوان عدالت اداری از حیث لزوم وجود ذی‌نفع خاص در دعاوی مربوط به شعب، مانع بزرگی بر سر راه احقاق حقوق مردم ایجاد می‌کند.<sup>۱</sup>

در بسیاری موارد نیز اشخاصی که متضرر از اجرای امور خلاف قانون می‌شوند، بنا به عللی از قبیل ناآشنایی با قوانین و حقوق خود، طولانی بودن زمان نتیجه‌گیری، ناامیدی و مقرون به صرفه نبودن پیگیری مطالبات قانونی خود، ترجیح دادن تمکین نسبت به مقررات و تصمیمات خلاف قانون بر شکایت به دیوان و برخی علل دیگر، از مراجعه به دیوان عدالت اداری خودداری می‌کنند.<sup>۲</sup>

### بند سوم. صیانت از منافع عمومی

به موجب قانون اساسی، دیوان عدالت اداری وظیفه رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از تصمیمات و اقدامات مراجع اداری و مأموران آن را بر عهده دارد. بر اساس اصول ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۵۶<sup>۴</sup>

۱. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، امکان‌سنجی ایجاد مقام دادستان اداری، حقوق اداری، ش ۲۰، ۱۳۹۸، ص ۲۳۳.

۲. کاشانی‌مهر، علی‌اکبر، پیشنهاد تأسیس جایگاه دادستان در دیوان عدالت اداری، دادرسی، ش ۵۰، ۱۳۸۴، ص ۳۹.

۳. اصل ۱۷۳: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا 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.

۴. اصل ۱۵۶: قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

قانون اساسی، از وظایف عمده قوه قضائیه، نظارت بر اجرا یا حسن اجرای قانون، احیای حقوق عامه و رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم است. در هر صورت در حوزه اداری، دیوان عدالت اداری به عنوان یک نهاد اختصاصی در این خصوص پیش‌بینی شده است.

با توجه به این که مصوبات دولتی و مواردی که ذی‌نفع مستقیم وجود ندارد بر حقوق عامه اثرگذار است، وجود دادستان اداری برای نظارت بر این موارد ضروری است. امروزه دادرها یا سازمان بازرسی کل کشور بخشی از نظارت قضایی را بر عهده دارند و با نظارت خود، پرونده‌های آماده کرده و به مرجع صالح ارسال می‌کنند؛ اما مرجعی برای نظارت بر مصوبات دولتی و موارد فاقد ذی‌نفع در جهت تأمین منافع عامه وجود ندارد؛ به بیان دیگر می‌توان گفت که بخشی از حقوق عامه در عرصه اداری کشور کاملاً بدون نظارت باقی مانده و تا زمانی که شخصی به صورت مستقیم شکایت منسجم یا دادخواست دقیق و صحیحی مطرح نکند، دیوان عدالت اداری اجازه ورود و رصد مصوبات را پیدا نمی‌کند. به واسطه‌ی این خلأ، نیاز به نهاد دادستانی برای رصد، مراقبت و نظارت واضح است؛ به عنوان نمونه زمانی که طرف دعوا، دستگاه‌های اجرایی و دولتی‌اند با مواردی مواجه می‌شویم که با سکوت یا تبانی مقامات دستگاه‌های اجرایی یا عدم اجرای احکام قضایی توسط مدیر وقت یا نهادهای حقوقی یا معاونت‌های حقوقی مجموعه، به‌طور گسترده تضییع حقوق عمومی صورت می‌گیرد. یا در محاکم، آرای متعارض با منفعت عمومی صادر می‌شود و ما با خلأ نظارت بر احکام صادره علیه منافع عمومی کشور مواجهیم.

طبیعتاً ممکن است در بعضی از موارد افراد بنا به مصالحی مانند مصالح صنفی و غیر آن، با وجود اطلاع از مقرر خلاف قانون، طرح شکایت نکنند یا ممکن است همه افراد از یک مقرر یا تصمیم

- 
- ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل‌وفصل دعوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند.
  - ۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.
  - ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.
  - ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
  - ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.



خارج از حدود اختیار قانونی یا خلاف قانون مطلع نباشند. قانون گذار در سال ۱۳۹۲ نیم‌نگاهی به این موضوع داشته و خلأ این موضوع را در ماده ۸۶ قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کرده است. در این ماده بیان شده هرگاه رئیس دیوان عدالت اداری متوجه تصمیم خلاف قانون یک مرجع اداری شود، می‌تواند در دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک شهروند که هیچ امتیاز دیگری ندارد، در هیئت عمومی طرح دعوا کند. این ماده به صورت کلی ظرفیت مدعی‌العموم یا دادستان کل را به‌عنوان یک مرجع قضایی (نه لزوماً نهاد مستقل) که می‌تواند مدعی موضوعی باشد، بدون هیچ سازوکاری پیش‌بینی کرده است. طبیعتاً در این مدت مواردی بوده که تقاضا شده و ریاست دیوان بر اساس ماده ۸۶ این تکلیف را انجام داده است؛ اما به نظر می‌رسد در وضعیت فعلی و با توجه به دغدغه‌هایی که در حوزه حقوق اداری و حقوق عامه وجود دارد و با وجود ظرفیت ماده ۸۶ و ماده ۱۲۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، همچنان نیاز است که نهادی در این زمینه وجود داشته باشد. دیگر آن که نظارت ماده ۸۶ فقط در حوزه مصوبات عام‌الشمول است و در حوزه مسائل شعب و موردی امکان ورود رئیس دیوان مگر در مورد ماده ۷۹ وجود ندارد و آن هم زمانی است که رأی دیوان، خلاف بین شرع و یا موازین قانونی باشد و از باب کاهش ورود پرونده‌ها یا کاهش تخلفات،

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

سال جامع علوم انسانی

۱. ماده ۸۶: در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفانند موضوع را در هیئت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند.

۲. ماده ۱۲۱: هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان تضييع حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام نماید.

۳. ماده ۷۹: در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان رأی قطعی شعب دیوان را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهند، رئیس دیوان فقط برای یک بار با ذکر دلیل پرونده را برای رسیدگی ماهوی و صدور رأی به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌نماید. رأی صادرشده قطعی است.

عمومیت ندارد؛ لذا اگر نظارت پیشینی در قانون دیوان عدالت اداری مطرح شود، این نظارت می‌تواند مکمل نظارت پسینی باشد.<sup>۱</sup>

با توجه به موارد بیان شده لازم است در مواردی که ذی‌نفع خاص وجود ندارد و یا مواردی که نفع افراد متعدد درگیر است و دستگاه اجرایی اقدام به تضییع منافع عمومی می‌کند، نهادی جهت حفظ و احیای حقوق عمومی اقدام کند؛ به‌طور مثال مواد قانونی‌ای وجود دارد که برای دولت استمهال‌هایی را در پرداخت دیون تعیین کرده است؛ مثلاً بند «ج» ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (مصوب ۱۳۹۴) به دستگاه اجرایی استمهال داده تا دیون خود را بپردازد؛ لذا در موارد متعدد، دستگاه دولتی با وجود منبع مالی، دیون خود را نمی‌پردازد تا مثلاً شرکتی که دعوی مطرح کرده، بتواند از خسارت تأخیر تأدیه بهره‌مند شود. به دلیل اینکه مسئول آن دستگاه اجرایی در آن شرکت خصوصی نیز سهام است و به این وسیله خود او نیز از تأخیر در تأدیه منتفع می‌شود؛ بنابراین، هر جا که برخی از منافع عمومی کشور و حق‌ها به جهت تصمیمات اداری یا عدم اعمال آن‌ها از بین می‌روند، دادستان اداری باید قدرت ورود و مداخله یا نهایتاً نظارت بر موضوع را داشته باشد.<sup>۳</sup>

۱. پیرزاده، محمدحسن، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست

علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، صص ۴۷-۵۰.

۲. ماده ۲۴: ج- در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع قضایی علیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، چنانچه دستگاه‌های مذکور ظرف مهلت مقرر در قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ به هر دلیل از اجرای حکم خودداری کنند، مرجع قضایی یا ثبتی یادشده باید مراتب را جهت اجرا به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام کند و سازمان مذکور موظف است ظرف مدت سه ماه، محکوم‌به را بدون رعایت محدودیت‌های جابه‌جایی در بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای از بودجه سنواتی دستگاه مربوط کسر و مستقیماً به محکوم‌له یا اجرای احکام دادگاه یا سایر مراجع قضایی و ثبتی مربوط پرداخت کند.

۳. دهقان نیا، امیررضا، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست

علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، صص ۲۳-۲۴.

## گفتار دوم. چالش‌های تأسیس نهاد دادستان اداری در حقوق ایران

در نقطه مقابل طرفداران ایجاد نهاد دادستان اداری در کشور، عده‌ای دیگر مخالف ایجاد چنین نهادی هستند و معتقدند به دلایل ذیل تشکیل این نهاد نمی‌تواند موجب تحقق اهداف مورد نظر باشد.

### بند یکم. ورود در اعمال قوه مجریه

نظام عدالت اداری ایران مبتنی بر امکان اقامه دعوای همگانی است. «هرکس» می‌تواند ابطال مقررات دولتی را نزد مرجع صالح درخواست کند، اما در خصوص طرح شکایت در شعب، تصور بر لزوم وجود ذی‌نفع به معنای مدنی کلمه است. این فهم در قانون‌گذار نیز وجود داشته است؛ چراکه تفکیک صحیحی از انواع دعوای وجود ندارد؛ لذا این تصور ایجاد می‌شود که کاری که شعبه دیوان انجام می‌دهد، ذاتاً متفاوت از کاری است که هیئت عمومی انجام می‌دهد، در حالی که کار شعب و هیئت عمومی یک نوع است و هر دو دعوای ابطال را انجام می‌دهند. در شرایطی که به هرکس و در هر زمان اجازه اقامه دعوا داده می‌شود، خود از موجبات تزلزل تصمیمات اداری است و اگر ضوابطی بیش از این تعیین شود، مثلاً دادستان و ضابطین جدیدی را جهت نظارت بر تصمیمات اداری وارد کنیم، دیگر اداره را باید تعطیل کرد؛ چراکه با اعمال نظارت‌های متعدد، فشار وارده بر اداره بسیار زیاد خواهد شد. در حال حاضر سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه نظارت بر دستگاه‌های اداری را بر عهده دارد و حدود و ثغور فعالیت آن هم بسیار گسترده است. یکی از وظایف این نهاد انعکاس تخلفات به دیوان عدالت اداری است، گرچه امکان پیگیری ندارد. اصولاً پیگیری‌کننده در دیوان عدالت اداری

مهم نیست.<sup>۱</sup> اساساً بحث نظارت، مقوله بسیار پیچیده‌ای است که عمدتاً در عمل با موضوع اجرا تداخل پیدا می‌کند و یکی از مشکلات اساسی ما نبود مرز میان اجرا و نظارت است.<sup>۲</sup>

### بند دوم. عدم توجه به الزامات و استلزامات نظم عمومی

باید توجه کرد که در بسیاری از مواقع باید الزامات و استلزامات مختلفی را که از جهت نظم عمومی تحمیل می‌شود، رعایت کرد. با این توضیح که اگر بنا بر آن باشد که هر کس و در هر زمانی به کمک دادستان اداری و نهادهای شبیه آن، علیه تصمیمات و اعمال دولتی شکایت کند، انتظارات ایجادشده برای شهروندان، حقوق مکتسبه حاصل‌شده و نظم و نظام صورت‌گرفته ناشی از آن (مثلاً آیین‌نامه‌ای که ۳۰ سال در حال اجرا بوده و حال درخواست ابطال آن داده شده است)، در معرض تزلزل همیشگی قرار می‌گیرند. در نظام حقوقی سایر کشورها، این‌طور نیست که هر کس در هر زمان بتواند از یک مصوبه یا مقررہ شکایت کند و مهلت زمانی مشخصی برای طرح شکایت پیش‌بینی می‌شود؛ لذا این امکان وجود دارد که در نظام مقررہ‌گذاری آن‌ها، مقرراتی خلاف قانون باشد که در زمان معین از آن شکایت نشده و پس از گذشت مهلت نیز دیگر شکایت از آن مصوبه ممکن نباشد؛ زیرا فرض بر آن است که این مسئله مانند مباحث حقوق کیفری پُررنگ و ضربه‌زننده نیست و لذا کسی پیگیر آن نشده است. در مباحث حقوق اداری باید اصل را بر صحت عمل دولت گذاشت، با این فرض که آن اقدام را مبتنی بر تفسیر خود از قانون انجام داده است. به مانند اینکه یک تصمیم اداره به یک شعبه دیوان می‌رود و ابطال می‌شود؛ اما قاضی شعبه دیگر آن را ابطال نمی‌کند؛ لذا ما

---

۱. آقای طوق، مسلم، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص ۲۶.

۲. ملک‌شاهی، الهیار، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص ۳۹.

نمی‌توانیم با تشبیه وضعیت کیفری - که با متهمین و مجرمین سروکار دارند- به حقوق اداری، همان‌طور با دولت رفتار کنیم.<sup>۱</sup>

### بند سوم. تعداد مراجع نظارتی

در نظام اداری فعلی کشور نهادهای نظارتی متعددی از جمله قضایی، سیاسی و اداری مانند مجلس، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور وجود دارد؛ اما این نظارت‌ها در مواردی مؤثر نیست. کارا نبودن انواع نظارت نباید موجب ایجاد نهاد نظارتی جدید شود. نظارت قضایی آخرین راهکار است؛ لذا به جای ایجاد نهاد دادستان اداری باید اصلاحات دیگری انجام داد.

فلسفه دادستان اداری، مقابله و پیشگیری از تخلفات اداره از قوانین و نظارت قضایی بر اداره است. طبق آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (مصوب ۱۳۹۵/۱/۱۱ هیئت وزیران)، یکی از صلاحیت‌های تشکل‌های مردم‌نهاد امکان اعلام جرم است. اعلام جرم آن‌ها از باب لطمه زدن به حقوق جامعه است. علاوه بر امکان شکایت افراد و امکان اعلام جرم تشکل‌های مردم‌نهاد، هم در قانون و هم در رویه کشور ما، مراجع ناظر متعددی بر اداره پیش‌بینی شده است؛ مثلاً بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، در صورتی که سازمان، تخلفی را مشاهده کرد می‌تواند به دیوان عدالت اداری مراجعه کند؛ یعنی می‌تواند اعلام تخلف کند و دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌کند. دیوان محاسبات هم می‌تواند ورود کند و در خصوص تصمیمات عام‌الشمول، درخواست ابطال مصوبات را به دیوان عدالت اداری بدهد. در رویه نیز چنین کارکردی را داشته‌ایم. این مراجع می‌توانند نقش دادستان را بازی کنند؛ یعنی اعلام تخلف کنند. اگر مردم نیز اقدام نکنند، در قانون دیوان عدالت

---

۱. آقای طوق، مسلم، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، صص ۲۷-۲۶.

۲. در قانون آیین دادرسی کیفری نیز این مسئله پیش‌بینی شده است: ماده ۶۶ (اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴)؛ سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.

اداری اشخاصی پیش‌بینی شده که اختیاراتی درباره تصمیمات موردی و عام‌الشمول دارند؛ مانند ماده ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در خصوص تصمیمات موردی است. ماده ۸۶ قانون دیوان نیز در خصوص مغایرت یک مصوبه با شرع و قانون است. ماده ۹۴ قانون دیوان نیز مربوط به زمان پس از صدور رأی است. ماده ۱۲۱ قانون دیوان نیز به صورت بسیار کلی این مسئله را بیان می‌کند؛ لذا مشاهده می‌کنیم حداقل ۴ ماده از قانون دیوان عدالت اداری، به نوعی به مقامات عالی قوه قضائیه و دیوان این اختیار را داده‌اند که علاوه بر اشخاص ذی‌نفع، شهروندان و سازمان بازرسی کل کشور، اگر تخلفی را درباره تصمیمات نوعی و موردی مشاهده کردند، اعلام کنند. با وجود پیش‌بینی تمام این نهادها، لزومی به ایجاد نهاد ناظر دیگری وجود ندارد، به خصوص با وجود تعدد نهادهای ناظری که در کشور داریم؛ به طور مثال، قضات مکلف به عدم اجرای مصوبات مغایر قانون هستند، نظارت رئیس مجلس بر انطباق مقررات با قانون عادی وجود دارد و از سوی دیگر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات نیز پیش‌بینی شده است. در کنار آن، سازمان بازرسی و دیوان محاسبات نیز وجود دارند. اگر با وجود تمامی این ناظرانی که داریم دادستان اداری را هم اضافه کنیم مشکلات زیادی ایجاد می‌شود. مشکل تداخل صلاحیت‌ها هم ایجاد می‌شود. به عنوان نمونه ماده ۱۰ قانون دیوان فقط مربوط به تصمیمات نیست و اقدامات را هم شامل می‌شود. از واژه اقدامات، «ترک

---

۱. در صورتی که آراء هیئت عمومی دیوان از سوی رئیس قوه قضائیه خلاف موازین شرع تشخیص داده شود، هیئت عمومی با توجه به نظر رئیس قوه قضائیه تجدیدنظر می‌نماید.

۲. هرگاه ضمن رسیدگی به موضوعی در دیوان، رئیس دیوان در جریان توضیح حقوق عمومی و یا منافع بیت‌المال قرار گیرد، موظف است مراتب را حسب مورد به سازمان بازرسی کل کشور، دادستان کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعلام نماید.

۳. صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

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

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی 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.

## دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۵۱

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

فعل» هم برمی‌آید؛ لذا در تمام موارد ترک فعل نیز دادستان اداری ورود کرده و حدود صلاحیت نهاد اجرایی نقض می‌شود. یا در مثال دیگر، بر اساس دستورالعمل رسیدگی به حقوق عامه، در خصوص بیت‌المال، محیط زیست و سایر موارد دادستان می‌تواند ورود کند. اگر در جرائم کارکنان اداری و تخلفات اداری دادستان اداری هم ورود کند با دادستان کیفری موازی کاری به وجود می‌آید.<sup>۱</sup>

علاوه بر این، ایجاد دادستان اداری، میان دادستانی‌ها، میان دادستانی و سازمان بازرسی کل کشور و میان دادستان اداری و دولت تنش ایجاد خواهد کرد. ضمن آنکه دادستان شبانه‌روز تلاش خواهد کرد تا تصمیم یا مصوبه‌ای را ابطال کند؛ یعنی در ارکان مدیریت کشور ایجاد تزلزل کند. در حالی که نباید چنین باشد که هر کس بتواند ابطال مصوبات دولت را درخواست کند.<sup>۲</sup>

یکی از اشکالات قابل رفع، بحث ذی‌نفع بودن در دعاوی قابل اقامه در دیوان عدالت اداری است.<sup>۳</sup> ارائه تفسیر موسع‌تری از نفع و ذی‌نفع در دادرسی اداری موجب می‌شود دایره شاکی در دیوان عدالت

---

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر 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 وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲- تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

۱. عباسی، بیژن، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، صص ۳۵-۳۴.

۲. آقای طوق، مسلم، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص ۳۰.

۳. آقای طوق، مسلم، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، صص ۳۱-۳۰.

اداری گسترده شود و در کنار آن، دعاوی گروهی و سمت نمایندگی مانند بسیاری از کشورها در دیوان پذیرفته شود. بسیاری از منافع عمومی شهروندان به دلیل اینکه ذی‌نفع مشخصی در دیوان عدالت اداری وجود ندارد و طرح دعوا به نحو جمعی مورد قبول واقع نمی‌شود، مورد تضییع قرار می‌گیرد؛ لذا لازم است در مفهوم ذی‌نفع تجدیدنظر کنیم و دعاوی گروهی و اعمال نظریه نمایندگی در دادرسی اداری را بپذیریم. اگر مفهوم ذی‌نفع در دیوان عدالت اصلاح شود و تحولات مدرن در دادرسی اداری دنیا نیز در دیوان اعمال شود، دیگر نیازی به دادستان اداری نداریم.<sup>۱</sup>

### بند چهارم. عدم وجود زیرساخت کافی

اگر بخواهیم دادستان اداری را ایجاد کنیم ابتدا باید زیرساخت‌های قانونی راجع به موضوعات ماهیتی مثل حق عامه و نظارت را بررسی و تنظیم کنیم و سپس به فکر تأسیس دادستان اداری باشیم.

اگر یک دادستان اداری در دیوان مثلاً برای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری پیش‌بینی شود، سؤال آن است که آیا دادستانی می‌تواند به این حجم از امور رسیدگی کند؟ در دادرسی اداری مشکل تمرکز وجود دارد. دیوان عدالت اداری در تهران مستقر است. حال دادستان در تهران چطور می‌تواند از کل کشور اطلاع پیدا کند؟! به جای توسعه نظارت، لازم است شخصیت دیوان توسعه داده شود. در واقع در هر استان با توجه به جمعیت و وسعت آن، شعب بدوی برای رسیدگی به دعاوی اداری اختصاص داده و فقط تجدیدنظرخواهی به دیوان عدالت ارجاع شود.<sup>۲</sup> در خصوص ایجاد دادستانی ذیل دیوان عدالت اداری، در ماده ۶<sup>۳</sup> طرح «اصلاح قانون آیین دادرسی و تشکیلات دیوان عدالت

---

۱. فلاح‌زاده، علی‌محمد، دادستان اداری، محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها، نشست مجازی انجمن حقوق اداری و حقوق اساسی استان آذربایجان شرقی، ۱۳۹۹.

۲. فلاح‌زاده، علی‌محمد، دادستان اداری، محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها، نشست مجازی انجمن حقوق اداری و حقوق اساسی استان آذربایجان شرقی، ۱۳۹۹، ص ۵۳.

۳. ماده ۶: به منظور حفظ حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن در حدود صلاحیت دیوان، دادستان دیوان از بین قضات دارای حداقل پانزده سال سابقه قضایی انتخاب می‌شود و تحت نظر رئیس دیوان وظایف و اختیارات زیر را با استفاده از امکانات موجود بر عهده دارد: ۱- طرح شکایت از اقدامات و تصمیماتی که موجب تضییع حقوق عامه می‌شود نزد شعب



اداری» ایجاد نهاد دادستانی برای دیوان عدالت اداری به منظور احیای حقوق عامه پیش‌بینی شده بود؛ اما در این ماده هم جایگاه، وظایف و همچنین تشکیلات مورد نیاز برای این نهاد جدید به طور تفصیلی مشخص نشده بود.

### بند پنجم. تغییر نقش دادستان اداری

نقش دادرس فعال را در شرایط فعلی باید به خود دادرس اداری بسپاریم و نیازی به دادستان اداری نیست. دادستان اداری در شرایط فعلی از این نقش فاصله و تحت تأثیر نقش دوم که دفاع از منافع عمومی است، قرار خواهد گرفت. اگر نگاهی به عملکرد دادستان‌های عمومی و انقلاب و به طور کلی دادستان‌ها پس از مشروطه بیندازیم، می‌بینیم که دادستان‌ها اختیارات کافی برای حمایت از حقوق عامه را داشته‌اند؛ اما موفقیت‌چندانی نداشته‌اند. تجربه دادستان‌های عمومی و انقلاب این درس را به ما می‌دهد که نفع عمومی که دلیل ورود دادستان اداری است، تبدیل به نفع سازمانی می‌شود. حتی ممکن است مداخلات سیاسی هم در آن شکل بگیرد. به این اعتبار، بیم آن می‌رود که دادستان اداری ابزاری برای تأثیر و تأثر در نظام تفکیک قوا شود. حتی ممکن است خطر دخالت در قوه مجریه را پیش بیاورد و با مبانی اصلی نظارت قضایی که یکی از آن‌ها تفکیک قوا است، در تعارض قرار گیرد (در نظارت قضایی علی‌القاعده غیر از دعاوی کامل ما قانونی بودن تصمیم را بررسی می‌کنیم).<sup>۱</sup>

دیوان و حسب مورد تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای مذکور، ۲- انجام اقدامات پیشگیرانه مناسب جهت جلوگیری از بروز موجبات طرح دعوی در دیوان، ۳- شناسایی آرای مشابه یا متعارض شعب دیوان و پیشنهاد ایجاد رویه یا وحدت رویه به رئیس دیوان، ۴- شناسایی آیین‌نامه‌ها، مقررات و سایر نظامات موضوع صلاحیت دیوان و درخواست ابطال آن‌ها از هیئت عمومی دادستان دیوان می‌تواند از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد موضوع تبصره ۳ ماده ۱۷ این قانون برای جمع‌آوری ادله و اسناد مرتبط استفاده کند.

۱. فلاح‌زاده، علی محمد، *دادستان اداری، محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها*، نشست مجازی انجمن حقوق اداری و حقوق

به لحاظ نظری می‌توانیم اختیارات دادستان اداری را طوری تنظیم کنیم که محدود به وظایف مشخص باشد و دخالت در اعمال قوه مجریه و اداره رخ ندهد؛ اما پیش‌بینی این است که این دخالت در عمل رخ خواهد داد. کما اینکه در حال حاضر، بعضاً دادستان‌ها بسیار فراتر از وظایف قضایی و نظارتی خود دخالت می‌کنند. اتفاقاً تأسیس دادستان اداری ممکن است رویکرد کلی دیوان عدالت اداری را که صیانت از حقوق شهروندان و حقوق فردی است، تحت‌الشعاع قرار دهد.

نتیجه‌اینکه برای دلیل نخست ایجاد دادستان اداری، یعنی تحصیل دلیل باید کارکرد دیوان را تقویت کنیم یا صرفاً یک نقش حداقلی در زمینه‌ی کمک به شاکی در تحصیل دلیل ایجاد کنیم؛ اما ایجاد دادستانی اداری صحیح نیست. و برای دلیل دوم یعنی صیانت از منفعت عمومی می‌توان برخی صلاحیت‌ها را به سازمان بازرسی کل کشور داد. علاوه بر این، باید در مفهوم ذی‌نفع تجدیدنظر کنیم و دعوای گروهی و اعمال نظریه نمایندگی در دادرسی اداری را بپذیریم.<sup>۱</sup>



---

۱. فلاح‌زاده، علی‌محمد، دادستان اداری، محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها، نشست مجازی انجمن حقوق اداری و حقوق اساسی استان آذربایجان شرقی، ۱۳۹۹، ص ۴۵.

## نتیجه گیری

تجربه نشان می‌دهد در حوزه‌هایی مانند رسیدگی به تصمیمات موردی دولت که فاقد ذی‌نفع خاص است با خلأهایی در سطح هنجاری و ساختاری روبرو هستیم. علاوه بر این با چالش‌هایی از جمله نابرابری طرفین دعوی، موانع موجود در ارائه ادله و شواهد دقیق و متقن برای خواهان، ضعف در دانش حقوق عمومی و عدم طرح دقیق خواسته و به تبع آن، ایجاد اعتبار امر مختومه و همچنین عدم اجرای مطلوب و پیگیرانه احکام در دیوان عدالت اداری، روبرو هستیم. از این رو عده‌ای از صاحب‌نظران، ایجاد نهاد دادستان اداری جهت پیگیری این امور را پیشنهاد می‌دهند؛ اما از سوی دیگر ایجاد این نهاد مخالفان قابل توجهی نیز دارد.

دلایل اصلی طرفداران ایجاد نهاد دادستان اداری در موارد زیر خلاصه می‌شود:

نخست، مسئله تحصیل دلیل در دادرسی اداری است که به دلیل ضعف افراد در دانش حقوق عمومی و عدم توانایی درج صحیح دلایل و یا بعضاً عدم دسترسی به اسناد و دلایل در بسیاری مواقع، به صورت ناقص انجام شود. طبیعت دادرسی اداری اقتضا می‌کند که در مرحله تحقیق، دادرسی دو نقش مختلف را ایفا کند: نخست نقش دادرسی فعال و دوم نقش دادرسی همکاری یا همیار؛ زیرا ممکن است شکات حتی خواسته خود را به درستی مطرح نکنند و ندانند چه خواسته‌ای دارند.

دوم، امروزه دیوان عدالت اداری در برخی جنبه‌های صیانت از منافع عمومی دچار ضعف است؛ به عنوان نمونه در برخی موارد ممکن است اساساً تخلفی صورت نگرفته باشد اما در واقع منافع عمومی به خطر افتاده و یا حتی با وجود ارتکاب تخلف، به دلیل اینکه شاکی و ذی‌نفع مستقیمی وجود ندارد و یا اگر دارد طرح دعوی نمی‌کند، مسئله بدون رسیدگی رها شود. این مسائل موجب شده است که ایده‌ی ایجاد نهاد دادستان اداری مطرح شود.

در مقابل، برخی راه‌حل‌ها و پاسخ‌های دیگری برای حل این مسائل دارند. مخالفان ایجاد نهاد دادستان اداری به دلایل زیر با ایجاد این نهاد مخالف هستند:

نخست ایجاد نهاد دادستان اداری جهت نظارت بر اعمال مأموران دولتی تقویت‌کننده نوعی حس بی‌اعتمادی به مسئولین است؛ زیرا عرصه اداری به مانند عرصه کیفری نیست که با متهمین و مجرمین

سرکار و داشته باشیم؛ بلکه با مأموران خدمات عمومی سروکار داریم که اتفاقاً نمایندگان نفع عمومی هستند و اصل صحت بر اعمالشان حاکم است. اساساً در این زمینه نمی‌توان عرصه کیفری و اداری را با یکدیگر مقایسه نمود.

دوم در کشور، مراجع ناظر زیادی داریم؛ از جمله مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری که هر یک بخشی از این نظارت را انجام می‌دهند. ایجاد نهاد دادستانی اداری نوعی نظارت مضاعف است.

سوم تجربه دادستانی در کشور نشان داده است که این نهاد در بسیاری از موارد به جای نمایندگی از منافع عمومی، نماینده منافع سازمانی دولت شده است و اگر در خصوص دادستان اداری هم این اتفاق بیفتد اساساً با فلسفه ایجاد چنین نهادی در تعارض قرار خواهد گرفت.

چهارم باید الزامات و استلزامات مختلفی را که از جهات نظم عمومی تحمیل می‌شود، رعایت کنیم. اگر هر کسی در هر زمانی به کمک دادستان اداری و نهادهای شبیه آن بتواند علیه اعمال دولتی شکایت انجام دهد، نظم و نظامی که صورت گرفته است در معرض تزلزل همیشگی قرار می‌گیرند.

پنجم کشورهای توسعه‌یافته چنین نهادی را در نظام حقوقی‌شان ایجاد نکرده‌اند. اگر نهاد مطلوبی بود حداقل در برخی از این کشورها شاهد وجود چنین نهادی بودیم.

ششم، به لحاظ نظری می‌توانیم اختیارات دادستان اداری را طوری تنظیم کنیم که محدود به وظایف مشخص باشد و دخالت در اعمال قوه مجریه و اداره رخ ندهد؛ اما پیش‌بینی این است که این دخالت در عمل رخ خواهد داد. کما اینکه در حال حاضر، بعضاً دادستان‌ها بسیار فراتر از وظایف قضایی و نظارتی خود دخالت می‌کنند.

برای حل چالش‌های موجود راه‌حل‌های زیر را پیشنهاد می‌شود:

نخست، درست است که نظام تحصیل دلیل در دادرسی اداری باید کاملاً متفاوت از دادرسی مدنی بوده و لازم است جنبه حمایتی داشته باشد؛ اما خود دادرسی اداری باید این نقش را بر عهده گیرد. اساساً دادرسی اداری مکلف به تحصیل دلیل است و نمی‌توان او را به دلایل ارائه‌شده از سوی طرفین محدود نمود.

## دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۵۷

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

دوم، توسعه مفهوم ذی‌نفع برای طرح دعوا در شعب دیوان عدالت اداری و فاصله گرفتن از مفهوم ذی‌نفع در حقوق خصوصی موجب می‌شود خلأهای طرح دعوی در دیوان تا حدی زیادی مرتفع شود. تفسیر موسع‌تری از نفع در دادرسی اداری موجب می‌شود دایره شاکی در دیوان عدالت اداری گسترده شود. علاوه بر این، می‌توانیم دعاوی گروهی و سمت نمایندگی را به مانند بسیاری از کشورها بپذیریم.

سوم، بهتر است نقش صیانت از منافع عمومی را به سازمان بازرسی کل کشور واگذار نمود. با توجه به اینکه سازمان بازرسی کل کشور در همه‌ی استان‌ها دارای واحدهایی است، لذا در درجه نخست کسب اطلاع از تضييع منافع عمومی در کل کشور برای این نهاد آسان‌تر صورت می‌گیرد و در درجه دوم با اعطای این حق قانونی به سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر امکان طرح دعوی در شعب دیوان عدالت اداری چالش‌های موجود نیز برطرف خواهد شد.

چهارم، هزینه‌ی ایجاد دادستان اداری را می‌توان صرف ایجاد شعب استانی برای دیوان عدالت اداری، اصلاح ساختار مراجع شبه قضایی و شناسایی انواع دعاوی اداری در دیوان عدالت اداری کرده و بخشی از مشکلات موجود را به این شیوه حل نمود.

## فهرست منابع

### الف. مقاله‌ها

۱. آقای طوق، مسلم، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۲. اکبری، مینا، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۳. پیرزاده، محمدحسن، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۴. دهقان نیا، امیررضا، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۵. عباسی، بیژن، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۶. فلاح‌زاده، علی محمد، دادستان اداری، محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها، نشست مجازی انجمن حقوق اداری و حقوق اساسی استان آذربایجان شرقی، ۱۳۹۹.
۷. کاشانی‌مهر، علی‌اکبر، پیشنهاد تأسیس جایگاه دادستان در دیوان عدالت اداری، دادرسی، ش ۵۰، ۱۳۸۴، صص ۳۸-۴۰.
۸. ملکشاهی، الهیار، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه، گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.
۹. موسوی‌زاده، سید شهاب‌الدین، امکان‌سنجی ایجاد مقام دادستان اداری، حقوق اداری، ش ۲۰، ۱۳۹۸، صص ۲۴۸-۲۲۵.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۵۹

سال اول، شماره ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۴۰۰

۱۰. موسوی زاده، سید شهاب‌الدین، امکان‌سنجی وجود دادستان در دیوان عدالت اداری،

گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴.

۱۱. هداوند، مهدی، تحصیل دلیل در دیوان عدالت اداری، گزارش نشست علمی، پژوهشکده

حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۵.

۱۲. هداوند، مهدی، نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه،

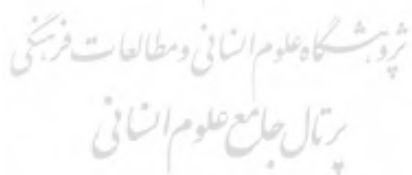
گزارش نشست علمی، پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹.

ب. پایان‌نامه

۱۳. دمرچلی، رضا، «امکان‌سنجی تأسیس جایگاه دادستان اداری در دیوان عدالت

اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه

طباطبایی، ۱۳۹۶.





پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی