

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۳/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲۸

چالش‌های رسیدگی دو مرحله‌ای در شعب دیوان عدالت اداری: طرحی برای ساماندهی مطلوب مراحل رسیدگی

علیرضا دبیرنیا^۱

عادل شیبانی^۲

چکیده

دو یا چند مرحله‌ای بودن رسیدگی‌ها از جمله موضوعاتی است که در کیفیت دادرسی و نتایج آن تأثیرگذار است. در دیوان عدالت اداری از یک سو ضرورت‌هایی چون جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی، تسهیل ایجاد وحدت رویه‌ی قضایی و جایگاه عالی این نهاد گرایش به دادرسی یک مرحله‌ای را توجیه می‌کند و از سوی دیگر، الزاماتی چون امکان جبران اشتباه در آراء قضایی، احترام به اصول دادرسی منصفانه و فراهم ساختن امکان دسترسی افراد به دادگاه‌ها موجب گرایش به دادرسی دو مرحله‌ای می‌شود. در چنین وضعیتی جستجوی الگوی مناسب مراحل رسیدگی و بیان ویژگی‌های آن اهمیت فراوانی دارد. پژوهش حاضر تلاش کرده است با تحلیل ضرورت‌های حاکم بر دادرسی اداری، سازوکاری برای ساماندهی مطلوب مراحل رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری ارائه نماید. مطابق توصیه‌های پژوهش می‌توان با اعمال تغییرات حداقلی در وضعیت موجود، مزایای رسیدگی یک مرحله‌ای و دو مرحله‌ای را حفظ و از معایب آن‌ها جلوگیری کرد. تغییرات پیشنهادی که تا حدودی الهام گرفته شده از سازوکار هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است، ناظر به حفظ شعب بدوی و تجدیدنظر همراه با اصلاح کارویژه‌های آن‌هاست. از نظر نویسندگان ساماندهی

dr.dabirnia.alireza@gmail.com

adel.sheibani@yahoo.com

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه قم.

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه قم. (نویسنده مسئول)

چالش‌های رسیدگی دو مرحله‌ای در شعب دیوان... ۲۰۲

جدید می‌تواند با کاهش اطاله‌ی دادرسی و افزایش دقت در رسیدگی‌ها نظام دادرسی اداری شایسته (دادرسی بهینه و عادلانه) را محقق کند.

کلیدواژگان: حق بر تجدیدنظرخواهی، دادرسی اداری، دادرسی بهینه و منصفانه، دومرحله‌ای بودن رسیدگی‌ها، رویه قضایی.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

دو یا چند مرحله‌ای بودن دادرسی‌ها، نتیجه‌ی شناسایی حق بر تجدیدنظرخواهی است که مطابق آن، متضرر از نتیجه‌ی رسیدگی باید امکان درخواست بازبینی آن را داشته باشد. شناسایی حق بر تجدیدنظرخواهی از جمله تدابیری است که به منظور کسب اطمینان از برقراری پاره‌ای از تضمینات دادرسی منصفانه^۱ به کار گرفته می‌شود. پس از تأسیس دیوان عدالت اداری، یک یا دومرحله‌ای بودن دادرسی همواره موضوعی مناقشه برانگیز بوده است به طوری که هریک از رویکردها طیفی از موافقان و مخالفان را با خود همراه ساخته و دلایل آن‌ها را برابر هم گذارده است. جالب این‌که قانون‌گذار در حوزه‌ی دادرسی اداری نیز همواره بین این دو نظریه در حال نوسان بوده است و به نظر می‌رسد هنوز نتوانسته مدل مطلوب خود را محقق سازد.

به موجب ماده‌ی ۱۹ اولین قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴ «احکام دیوان در موردی که علیه واحدهای مذکور در بند الف ماده‌ی ۱۱ صادر گردیده قابل تجدیدنظر شکلی است و در سایر موارد قطعی می‌باشد.» همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد در اولین قانون دیوان امکان اعتراض به آراء تنها هنگامی قابل استماع بود که اولاً، موضوع شکایت تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها باشد (بند الف ماده‌ی ۱۱ قانون) ثانیاً سازمان دولتی در رسیدگی نخستین محکوم شده باشد. هر چند ترتیب فوق به موجب قانون الحاق پنج تبصره به مواد ۱۵، ۱۸ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۲۶ تا حدودی تعدیل شد و برخی شیوه‌های فوق‌العاده اعتراض به آراء مورد پذیرش قرار گرفت، اما در مجموع رویکرد قانون‌گذار مغایر با اهداف اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی و نافی حق دادخواهی مردم به نظر می‌رسید.^۲

1 Fair Trail.

۲. یآوری اسدالله، یزدان مهر، محمد، تأملی بر سیر تحولات تجدیدنظرخواهی در دیوان عدالت اداری، حقوق

اداری، سال دوم، شماره‌ی ۵، پاییز ۱۳۹۳، ص ۲۱.

نواقص یادشده موجب شد قانون‌گذار در اصلاحیه‌ی مورخه ۱۳۷۸/۰۲/۰۱ محدوده‌ی تجدیدنظرخواهی را توسعه دهد و عملاً دادرسی دومرحله‌ای را در کلیه‌ی دعاوی دیوان عدالت اداری به رسمیت بشناسد. اما فقدان نیروی انسانی کافی، بروز مشکلات ساختاری و تشکیلاتی و طولانی شدن روند رسیدگی به دعاوی در نهایت قانون‌گذار را بر آن داشت تا با تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۲۵ رویه‌ای کاملاً متفاوت در پیش گرفته و با حذف مرحله‌ی تجدیدنظر، مجدداً به رویکرد نخستین خود و رسیدگی یک مرحله‌ای (با رعایت اصل تعدد دادرسی) بازگردد. به موجب ماده‌ی ۷ قانون مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۲۵: «هر شعبه‌ی دیوان دارای یک رئیس و دو مستشار خواهد بود. ملاک در صدور رأی، نظر اکثریت است. آراء صادره توسط شعب دیوان قطعی است.» تنها شیوه‌ی اعتراض به آراء بدوی در چارچوب مواد ۱۶ و ۱۸ قانون یادشده و از طریق سازوکار شعب تشخیص بود که نوعی تجدیدنظرخواهی محدود را عرضه می‌داشت. این رویکرد همچنان به زعم تعدادی از نویسندگان مغایر با منطوق اصل ۳۴ قانون اساسی و موازین حقوق بشر به نظر می‌رسید.^۲ ایرادات طرح‌شده و عدم کارایی شعب تشخیص سرانجام موجب شد قانون‌گذار در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ شعب تجدیدنظر را احیاء و رسیدگی دومرحله‌ای را در کلیه‌ی دعاوی تجویز کند.^۳

با وجود احیای دادرسی دومرحله‌ای، هنوز پاره‌ای از مشکلات دیرین پابرجاست؛ رسیدگی در مرحله‌ی بدوی با توجه به وجود مرحله‌ی تجدیدنظر، از قوام کیفیت لازم برخوردار نیست و در رسیدگی مرحله‌ی تجدیدنظر نیز به دلیل تراکم پرونده‌ها، امکان موشکافی دقیق و صرف زمان کافی برای بررسی ابعاد موضوعی و حکمی دعاوی وجود ندارد. آطالهی دادرسی نیز همچنان آثار منفی خود را به بار می‌آورد. علاوه بر آن، نواقص جدیدی نیز آشکار شده است؛ با توجه به امکان قطعیت آراء شعب بدوی، رویه‌سازی نیز به فرایندی پرهزینه و دشوار تبدیل شده است. این امر از یک سو به

۱. نک: ماده‌ی ۲ قانون اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰.

۲. گرجی، علی‌اکبر، حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه‌ی حقوق اساسی، سال هفتم، دوره‌ی ۵، شماره‌ی ۹، تابستان ۱۳۸۷، ص ۱۷۴.

۳. نک: ماده‌ی ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵.

۴. افزایش آمار پرونده‌هایی که رأی قطعی آن‌ها به موجب ماده‌ی ۷۹ قانون دیوان نقض و مجدداً مورد رسیدگی قرار می‌گیرند، گویای این واقعیت است.

نابرابری و تبعیض قضایی در جامعه دامن زده و از سوی دیگر امکان سوءاستفاده از فقدان رویه را به وجود آورده است.^۱

با این مقدمات پژوهش حاضر قصد دارد ضمن بررسی دیدگاه‌های موافقان دادرسی دومرحله‌ای و مخالفان آن، شرایط کنونی را آسیب‌شناسی کرده و تلاش نماید طرحی برای الگوی مطلوب مراحل رسیدگی در تشکیلات دادرسی اداری ایران پیشنهاد نماید، هرچند این مجال صرفاً تلاشی برای طرح بحث و نظریه‌پردازی در این زمینه است و نویسندگان پیشاپیش واقفاند که دستیابی به الگوی مناسب مستلزم مطالعات علمی بیشتر است. ساماندهی پژوهش به این صورت خواهد بود که ابتدا ضرورت‌های رسیدگی دومرحله‌ای و دیدگاه موافقان آن طرح و ارزیابی می‌شود. سپس چالش‌های مرحله‌ی تجدیدنظر و دیدگاه مخالفان بررسی خواهد شد و در انتها، با تلفیق ضرورت‌ها و الزامات هر دو نظریه، سازوکار مطلوب مراحل دادرسی ارائه می‌گردد.

گفتار یکم. مبانی و ضرورت‌های رسیدگی دومرحله‌ای؛ دیدگاه

موافقان

همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد، طرفداران دومرحله‌ای بودن رسیدگی‌ها یک سوی مناقشه حقوقی موضوع بحث را تشکیل می‌دهند. در اندیشه‌ی این صاحب‌نظران ضرورت‌هایی وجود دارد که لزوم پذیرش تجدیدنظرخواهی را اجتناب‌ناپذیر می‌گرداند. بر اساس منطق این گروه، دادرسی یک مرحله‌ای با چنان نواقص و نارسایی‌هایی مواجه است که نمی‌توان محصول آن را به عنوان دادرسی شایسته و منصفانه مورد پذیرش قرار داد. در یک بیان کلی می‌توان گفت عمده‌ترین دلایل موافقان رسیدگی چندمرحله‌ای، صیانت از حق‌ها و تضمیناتی است که فلسفه‌ی وجودی آن‌ها یا جبران نادرستی و اشتباه صورت گرفته در جریان دادرسی نخستین است و یا عادلانه‌تر ساختن نتیجه‌ی

دادرسی. بنابراین می‌توان ادعای موافقان را ذیل دو بخش مجزا بررسی کرد: اقتضات بنیادی، حق‌ها و تضمینات.

بند یکم. اقتضات بنیادی

منظور از این عنوان، تأمل در خصوص مسائلی است که جزء مشخصه‌های بنیادین قضاوت توسط انسان است، به این معنی که قضاوت انسان غیرمعصوم در هر زمان و مکانی چنین خصایصی را با خود دارد و هیچ‌گاه نمی‌توان داوری انسان در خصوص کردار سایر انسان‌ها یا پیشامدهای مؤثر بر حیات جمعی (اعمال و وقایع حقوقی) را میرا از این ویژگی‌ها دانست. دو موضوع مشخصاً ذیل این بحث جای دارند: امکان وقوع اشتباه در رسیدگی یا دادرسی نادرست و امکان عادلانه‌تر کردن نتیجه‌ی دادرسی.

۱. وقوع اشتباه در رسیدگی؛ دادرسی نادرست

از جمله مهم‌ترین دلایل طرفداران رسیدگی دو یا چندمرحله‌ای، فراهم ساختن فرصت اصلاح آرای است که تمام یا قسمتی از آن‌ها برخلاف مواد قانون، اصول حقوقی یا عدالت و انصاف صادر شده باشد. واقعیت این است که حتی زبده‌ترین قضات نیز همچون سایر افراد بشر در معرض اشتباه و لغزش قرار دارند. در نتیجه همواره باید ترتیباتی را پیش‌بینی کرد که متضرر از یک رأی بتواند از آن شکایت کند.^۱ جالب این‌که چهار بند از بندهای پنج‌گانه‌ی ماده‌ی ۳۴۸ آیین دادرسی مدنی و سه بند از بندهای چهارگانه‌ی ماده‌ی ۴۳۴ قانون آیین دادرسی کیفری که در مقام بیان جهات تجدیدنظرخواهی از آرای نخستین هستند، مستقیم یا غیرمستقیم به وقوع اشتباه در رسیدگی یا نادرستی دادرسی مربوط می‌شوند.^۲ باید در نظر داشت منظور از نادرستی و اشتباه در اینجا هرگونه

۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی پیشرفته، جلد دوم، چاپ سی‌ام، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۲، ص ۲۷۴.

۲. هرچند مطابق بند ۳ ماده‌ی ۶۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، درج دلایل و جهات تجدیدنظرخواهی از جمله الزامات تقدیم دادخواست تجدیدنظر برشمرده شده است، اما قانون جهات مذکور را مصداقاً تعیین نکرده است. با این حال می‌توان بر اساس ماده‌ی ۱۲۲ قانون یاد شده، موضوع را به ماده‌ی ۳۴۸ قانون آیین دادرسی مدنی احاله نمود. برای مطالعه‌ی بیشتر در این خصوص نک:

نقص و تخطی در رسیدگی به جنبه‌های موضوعی یا حکمی پرونده است و شامل کلیه‌ی مصادیق نادرستی از جمله خطا، تقصیر، اشتباه، عدم صحت و غیره می‌گردد.

۲. عدالت بیشتر در نتیجه‌ی دادرسی

جستجوی عدالت بدون تردید یکی از اهداف بنیادین دادرسی است و این واژه پیوندی ناگسستنی با مفهوم حق دارد. شاید بتوان گفت دادرسی ابزار احیای عدالت از دست رفته است و قاضی تلاش می‌کند با احقاق حق و رفع تظلم، مناسبات عادلانه را در روابط اجتماعی برقرار سازد. هرچند عدالت مفهومی جدلی و چالش‌برانگیز است و به تعبیر یکی از نویسندگان فاخر: «به‌جای عدالت معقول و جاودانه، باید از عدالت زمانه سخن گفت»،^۵ با این حال جلوه‌هایی از این مفهوم وجود دارد که می‌توان دادرسی چندمرحله‌ای را بر اساس آن توجیه کرد.

نخستین جلوه‌ی عدالت در دادرسی، عدالت طبیعی^۶ یا عدالت رویه‌ای است که می‌توان آن را قواعد رسیدگی منصفانه در فرایند رسیدگی به دعاوی و اتهامات تعبیر کرد. مطابق این مفهوم باید همواره فرصت بهره‌مندی از قواعد و فرایندهای منصفانه‌تر برای شخص محکوم در یک دعوا فراهم باشد. تعدد مراحل رسیدگی راهی برای تضمین این دسترسی است. جلوه‌ی دیگر عدالت، عدالت جبرانی^۷ یا تصحیحی است. عدالت در این مقام به دنبال احیای برابری طرفین دعوا با در نظر گرفتن هنجارها، ارزش‌ها و سایر مؤلفه‌های مؤثر در برابرسازی عادلانه‌ی طرفین دعوا می‌باشد. در این جا نیز

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رساله‌ی جامع علوم انسانی

مولایگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ پنجم، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۸،

صص ۲۵۶-۲۵۴.

- 1 Wrong.
- 2 Fault.
- 3 Error.
- 4 Inaccuracy.

۵. کاتوزیان، ناصر، فلسفه‌ی حقوق، چاپ هشتم، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۵، ص ۴۶۷.

6. Natural Justice.
7. Restitutory Justice.

جستجوی عدالت حکم می‌کند فرصت بهره‌مندی از شرایط منصفانه‌تر خصوصاً برای بازنده‌ی یک دعوا همواره فراهم باشد.^۱

بند دوم. حق‌ها و تضمینات

با توجه به اقتضات بنیادین دادرسی توسط انسان که همواره امکان وقوع نادرستی و بی‌عدالتی را با خود دارد، در گفتمان حقوق بشر مجموعه‌ای از حق‌ها و تضمینات شکل گرفته است که هدف از آن‌ها به طور خلاصه حمایت از افرادی است که به هر دلیل یا عنوانی حقوق و مطالباتشان در فرایند دادرسی در معرض داوری هموعانشان قرار می‌گیرد. در ادامه به سه مورد از این حقوق و تضمینات اشاره خواهد شد.

۱. اقتضای دادرسی منصفانه

دادرسی منصفانه بر عدالت شکلی در فرایندهای قضایی تأکید دارد و آیین و سازوکارهایی از پیش تعیین شده را در برمی‌گیرد که وجدان جمعی جامعه نسبت به منصفانه بودن آن متقاعد گردیده است. اصول دادرسی منصفانه در واقع بازتاب اندیشه‌های نوین مبتنی بر حقوق و آزادی‌های اساسی است. این اصول به عنوان تجلی عناصر برآمده از گفتمان حقوق بشر در فرآیند رسیدگی و محاکمات شامل دسته‌ای از قواعد و تضمینات است که جهت پاسداری از حقوق اصحاب دعوا در اسناد بین‌المللی بازتاب یافته‌اند و امروزه رعایت آن‌ها در محاکمات از چنان اهمیتی برخوردار است که حتی در شرایط اضطراری نیز نمی‌توان فارغ از آن بود.^۲

۱. نک: سیدفاطمی، سید قاری، حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر اول، چاپ پنجم، تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۶،

صص ۶۵-۷۸.

2. Fair Trial.

۳. فضائلی، مصطفی، جایگاه و اصول دادرسی عادلانه در حقوق بشر و دکتترین قضایی اسلام، پژوهش تطبیقی

حقوق اسلام و غرب، دوره‌ی ۱، شماره‌ی ۱، پاییز ۱۳۹۳، ص ۱۶۰.

4 Stavros, S. "The Right to a Fair Trial in Emergency Situations". *The International and Comparative Law Quarterly*, 1992, vol. 41, no. 2: p 343.

هر چند احصاء اصول دادرسی منصفانه با توجه به پراکندگی اسناد در بردارنده‌ی آن‌ها دشوار است و نمی‌توان فهرست کامل و مورد توافقی از این اصول ارائه کرد،^۱ با این وجود فهرست برخی از مهم‌ترین اصول و الزامات دادرسی منصفانه که در مورد آن‌ها توافق وجود دارد به این شرح است: استقلال و بی‌طرفی نهاد قضایی، علنی بودن محاکمات، حق برخورداری از رفتار انسانی، لزوم تساوی سلاح‌ها، حق بر تجدیدنظرخواهی، منع محاکمه و مجازات مضاعف، حق برخورداری از وکیل.

۲. اصل پایان‌ناپذیری حق بر دادرسی

حق مراجعه به دادگاه و دسترسی به دادرسی عادلانه از جمله حقوق بنیادین است که در اسناد مختلف حقوق بشر و قوانین اساسی کشورها متجلی شده است.^۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این حق را به رسمیت شناخته و بر آن تأکید کرده است.^۳ محدود ساختن مراحل دادرسی در واقع ترجمان دیگری از سلب حق دسترسی به دادگاه صالح است و به همین دلیل نمی‌توان آن را در یک نظام مبتنی بر حقوق و کرامت انسانی مورد پذیرش قرار داد. به بیان دیگر مقتضای حق مراجعه و دسترسی به دادگاه صالح با یک‌بار طرح شکایت برآورده نمی‌شود بلکه باید دسترسی شهروندان به مراجع قضایی همواره امکان‌پذیر باشد و نمی‌توان محدودیتی بر این حق قائل شد. نباید تصور کرد این رویکرد نظام حقوقی را متزلزل ساخته و کارایی آن را مختل می‌سازد؛ بالعکس، تحدید حق شهروندان خطرات بیشتری دربر دارد و هزینه‌های اجتماعی آن می‌تواند به مراتب سنگین‌تر از هزینه طرح دعاوی واهی در دادگاه‌ها باشد.

۱. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۶، ص ۲۲۲.

2. No Ends.

3See: "Developments in the Law: Access to Courts." *Harvard Law Review*, Vol. 122, No. 4, 2009: 1151-1216.

۴. اصل سی و چهارم: دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه‌ی افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

گفتار دوم. چالش‌های رسیدگی دو مرحله‌ای؛ دیدگاه مخالفان

همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد رسیدگی دو مرحله‌ای در دیوان عدالت اداری همواره مسائل و چالش‌هایی را به وجود آورده و به همین دلایل عده‌ای از حقوق‌دانان در رد آن استدلال نموده‌اند. در ادامه مهم‌ترین دلایل و دیدگاه‌های مخالفان بررسی می‌شود.

بند یکم. عدم تناسب با شأن دیوان به عنوان مرجع عالی رسیدگی به دعاوی اداری

اصولاً میان مراجع قضایی سلسله‌مراتبی برقرار است که حدود صلاحیت ذاتی آن‌ها را تعیین می‌کند. این سلسله‌مراتب از جهت درجه شامل مراجع بدوی، تجدیدنظر و عالی می‌شود. عموماً آیین، تشریفات و نوع رسیدگی در مراجع بدوی و تجدیدنظر تفاوت بسیاری با مرجع عالی دارد به طوری که می‌توان از منظر این تفاوت‌ها مراجع رسیدگی را به دو قسمت تالی و عالی تفکیک و مطالعه کرد. مهم‌ترین ویژگی‌های مراجع عالی رسیدگی از این قرار است: آیین دادرسی خاص، تشکیلات متمرکز با قلمرو صلاحیت کشوری، رسیدگی شکلی و یک مرحله‌ای و تکالیف نظارتی. واضح است که ویژگی‌های یادشده علاوه بر دیوان عالی کشور در خصوص دیوان عدالت اداری نیز صدق می‌کند. به همین دلیل تعدد مراحل رسیدگی با جایگاه دیوان عدالت اداری به مثابه یک نهاد عالی قضایی نامتناسب می‌نماید. این مسئله خصوصاً با توجه به این‌که بسیاری از دعاوی اداری پیش از طرح در دیوان در مراجع اختصاصی اداری طرح و به آن‌ها رسیدگی می‌شود، قابل دفاع به نظر می‌رسد. حتی در خصوص آن دسته از دعاوی که مرجع اختصاصی قانونی برای رسیدگی به آن پیش‌بینی نشده نیز، نمی‌توان این نقیصه را با تجویز تعدد مراحل رسیدگی در دیوان جبران نمود؛ بلکه راه‌حل منطقی آن قانون‌گذاری و پیش‌بینی مراجع اختصاصی مناسب است.

۱. نک: شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی پیشرفته، جلد اول، چاپ بیست و هشتم، تهران: انتشارات دراک،

بند دوم. مغایرت با وحدت رویه و ایجاد زمینه‌ی سوءاستفاده از دادرسی اداری

رویه‌ی قضایی نهادی همزاد دادرسی است^۱ و کارکردهای متعددی دارد. از جمله این کارکردها می‌توان به نظام‌مند ساختن قوانین موضوعه از طریق رفع ابهام از مواد قانونی و تعیین مفهوم نهایی یک قاعده‌ی حقوقی اشاره کرد. با توجه به این کارکرد اساسی، وجود مؤلفه‌هایی که شکل‌گیری رویه‌ی قضایی را تسهیل کند، برای یک نظام حقوقی ارزشمند است. وحدت درجه‌ی مراجع صادرکننده‌ی رأی می‌تواند شکل‌گیری رویه‌ی قضایی منسجم را در موارد مختلف تسهیل کند؛ در این صورت الزام دستگاه‌های اجرایی به رعایت رویه‌ی شعب دیوان عدالت اداری، آن‌گونه که در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۲ مورد تأکید قرار گرفته، کارکرد حقیقی خود را پیدا می‌کند. اما چنانچه رسیدگی دومرحله‌ای بوده و شعب بدوی نیز امکان صدور رأی قطعی را تحت شرایطی داشته باشند، حصول وحدت رویه دشوارتر خواهد بود و الزام مقرر در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱ قانون، کارکرد خود را از دست می‌دهد. از سوی دیگر این وضعیت می‌تواند زمینه‌ی سوءاستفاده از اختیارات مربوط به دادرسی را برای مقامات اداری ایجاد کند. به‌طور مثال، اداره ممکن است نسبت به آراء قابل نقض بدوی اعتراض نکند، یا خارج از مهلت اعتراض کند، یا این‌که در موارد مشابه تنها نسبت به برخی از آراء اعتراض نموده و زمینه‌ی قطعیت برخی دیگر را فراهم نماید.^۳

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. Lacey, N. "Jurisprudence, history, and the institutional quality of law". *Va. L. Rev.*, 2015: 101-919.

۲. تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱- پس از صدور حکم و قطعیت آن بر اساس ماده‌ی فوق، مرجع محکوم‌علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه است.

۳. نک: شیبانی، عادل، مشهدی، علی، بیدار، زهرا، تأملی بر انحراف مقامات اداری از اختیارات و صلاحیت‌های ناظر به دادرسی با نگاهی بر الگوی آیین دادرسی اداری افتراقی، فصلنامه‌ی حقوق اداری، سال هفتم، شماره‌ی ۲۳، تابستان ۱۳۹۸، ۱۵۵-۱۷۵.

بند سوم. فقدان توجیه اقتصادی

از جمله اصلی‌ترین دغدغه‌های مخالفان تعدد مراحل رسیدگی در دیوان عدالت اداری، فقدان توجیه اقتصادی و پیامدهای ناخواسته آن است. به نظر می‌رسد حجم نیروی انسانی و امکاناتی که صرف رسیدگی دومرحله‌ای در وضعیت فعلی می‌شود، نتوانسته بهینگی لازم را از نظر اقتصادی ایجاد کند. بهینگی^۱ مفهومی اقتصادی است و عملکرد یک نهاد را با مؤلفه‌های کارآمدی^۲ و اثربخشی^۳ مورد ارزیابی قرار می‌دهد. در حال حاضر بخش اعظم پرونده‌هایی که شعب دیوان عدالت اداری به آن‌ها رسیدگی می‌کنند، مربوط به دعاوی خرد است. منظور از دعاوی خرد آن دسته از پرونده‌هایی است که پیش از طرح شکایت در دیوان نتیجه رسیدگی به آن‌ها قابل پیش‌بینی است؛ به عبارت دیگر وضعیت حقوقی آن‌ها کاملاً روشن است. به عنوان نمونه کلیه دعاوی سرپالی که در خصوص آن‌ها رأی وحدت رویه یا ایجاد رویه وجود دارد، از مصادیق دعاوی خرد به شمار می‌روند. رسیدگی به این دسته از دعاوی مستلزم وجود نظام دادرسی اختصاری است و منطقی نیست که با صرف هزینه بسیار و طی دو مرحله بدوی و تجدیدنظر، به حل و فصل این دعاوی پرداخت. جالب این‌که یکی از اصلی‌ترین دلایل شکل‌گیری حجم انبوه دعاوی خرد، مسائل مالی و بودجه‌ای می‌باشد. در این صورت تحمیل هزینه‌های مالی فراوان برای رسیدگی به پرونده‌هایی که به دلیل فقدان بودجه و مشکلات مالی به وجود آمده‌اند، غیرقابل‌پذیرش است؛ چراکه سازمان اداری کشور می‌تواند هزینه‌ی رسیدگی به این پرونده‌ها را صرف اجرای قانون و احقاق حقوق مکتسب افراد کرده و مانع از طرح دعوا شود.^۴

واقعیت این است که در وضعیت فعلی شعب دیوان عدالت اداری تا حدود زیادی ذیل نظام ناکارآمد بروکراسی کشور ادغام شده و ماهیت قضایی خود را عملاً از دست داده‌اند؛ چراکه مراجعه و طرح شکایت در دیوان عدالت اداری به بخشی از روند معمول برخی امور اداری در موضوعات

7. Optimization.

8. Efficiency.

9. Effectiveness.

۴. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص تحلیل اقتصادی دعاوی تجدیدنظرخواهی نک:

Shavell, S. *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, 2004: 456-463.

Shapiro, M. "Appeal", *Law & Society Review*, vol. 14, no. 3, 1980: 637-638.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۲۱۳

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

استخدامی و تأمین اجتماعی^۱ تبدیل شده؛ حال آن که طرح دعوا و رسیدگی قضایی اساساً جایی موضوعیت پیدا می‌کند که یک بن‌بست حقوقی واقعی در موضوع مورد اختلاف به وجود آمده باشد. بدین ترتیب با وجود اینکه سالانه به ده‌ها هزار پرونده در دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود و به نظر می‌رسد این نهاد از جهت کارآمدی خصوصاً در سال‌های اخیر (و در قیاس با دادگاه‌های دادگستری) وضعیت مطلوبی دارد، اما واقعیت این است که دیوان نتوانسته است معضلات نظام اداری کشور را برطرف سازد و اثربخشی مطلوب را بر اساس اهداف و رسالت‌های اصول ۱۵۶ و ۱۷۳ قانون اساسی ایجاد کند.

بند چهارم. تشدید اطاله‌ی دادرسی

اطاله‌ی دادرسی یکی از معضلات دیرینه‌ی دستگاه قضایی در اکثر نظام‌های حقوقی است. در ایران نیز این دغدغه به قدری برجسته بوده که در سیاست‌گذاری‌های کلان و برنامه‌های توسعه کشور نیز تدابیر و تکالیفی برای مقابله با آن مقرر شده است. ماده‌ی ۲۱۱ برنامه‌ی پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ همچنین مواد ۱۱۶ و ۱۱۷ قانون برنامه‌ی ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ در کنار بند ۱۱ سیاست‌های قضایی پنج‌ساله ابلاغی مقام معظم رهبری در ۱۳۸۸/۹/۲ و محور ۲۳ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی قوه‌ی قضاییه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، از جمله قوانین و سیاست‌های بالادستی به شمار می‌روند که بر رفع اطاله‌ی دادرسی در قوه‌ی قضاییه به‌طور عام و در دیوان عدالت اداری به‌طور خاص، تأکید کرده‌اند. واضح است که رسیدگی دومارحله‌ای به‌طور طبیعی منجر به اطاله‌ی دادرسی می‌گردد. این موضوع خصوصاً با توجه به حجم بالای دعاوی سریالی و خرد، می‌تواند معضلات مربوط به اطاله‌ی دادرسی را در دیوان عدالت اداری دوچندان کند. باید در نظر داشت که تشدید اطاله‌ی دادرسی در برخی از دعاوی اداری عملاً رسیدگی را بی‌اثر می‌کند؛ به‌عنوان نمونه اجابت خواسته‌ی شخصی که

۱. افزایش مرخصی زایمان از شش ماه به نه ماه، دریافت حقوق و مزایای خدمت در مناطق محروم، دورافتاده و جنگی، احتساب مدت تحصیل به عنوان سابقه‌ی خدمت در خصوص معلمان و... نمونه‌هایی از این امور هستند.

۲. برای دیدن آمار پنج‌ساله‌ی رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری نک:

تقاضای بازنشستگی پیش از موعد با استفاده از سنوات ارفاقی را دارد، پس از گذشتن چند سال عملاً بی‌فایده است. یا در خصوص مطالبات استخدامی، وضعیت تورم به گونه‌ای است که اجرای رأی پس از سپری شدن چند سال (با توجه به عدم پذیرش خسارت تأخیر تأدیه در مطالبات استخدامی)^۱ احقاق حق و رفع تظلم را فاقد اثر می‌سازد. نکته این‌که در این‌گونه موارد رویه‌ی قضایی شعب دیوان عدالت اداری صدور دستور موقت را نیز جایز نمی‌داند.

گفتار سوم. طراحی سازوکار مطلوب با تلفیق ضرورت‌های هر دو

دیدگاه

پس از بیان مهم‌ترین دلایل موافقان و مخالفان دادرسی دومرحله‌ای در این بخش تلاش خواهد شد ابتدا با ترکیب مؤلفه‌های اصلی دو دیدگاه رقیب عصاره و هسته‌ی سخت آن‌ها را تبیین نموده، سپس بر مبنای آن فهرستی از بایسته‌ها و پیشنهادات اصلاحی را عرضه نماییم.

بند یکم. هسته‌ی سخت دیدگاه مدافعان و مخالفان: دادرسی منصفانه و بهینه

با توجه به مطالب بخش‌های پیشین، به نظر می‌رسد می‌توان مرکز ثقل دلایل موافقان دادرسی دومرحله‌ای را در اندیشه‌ی دادرسی منصفانه جمع‌بندی نمود. توضیح این‌که با توجه به اقتضات بنیادین دادرسی و احتمال وقوع نادرستی‌هایی همچون اشتباه، خطا یا سوءنیت در داوری انسان، می‌بایست همواره فرصت دادخواهی شهروندان را به عنوان یک حق به رسمیت شناخت و تلاش آن‌ها را برای بهره‌مندی بیشتر از جلوه‌های متعدد عدالت روا دانست. بدین ترتیب نزدیک‌ترین مفهومی که می‌تواند هسته‌ی سخت مدعای موافقان دادرسی دومرحله‌ای را بازتاب دهد، همان مفهوم دادرسی منصفانه است.

در مقابل به نظر می‌رسد مهم‌ترین مسئله مخالفان تعدد مراحل رسیدگی، در فقدان توجیه اقتصادی و آثار منفی اطاله‌ی دادرسی خلاصه می‌شود. با توجه به این‌که بخش زیادی از دعاوی

۱. نک: رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۱۵۶ مورخه ۱۳۴۸/۰۱/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور. لینک دسترسی:

مطروحه در دیوان عدالت اداری، به جهت یکسان بودن موضوع آن‌ها، یا دارای رویه‌ای مشخص و الزام‌آور هستند و یا این‌که پیش از طرح در دیوان، طی یک یا چند مرحله در دادگاه‌های اداری مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند، لذا ضرورتی برای رسیدگی مجدد به آن‌ها وجود ندارد؛ چراکه منابع صرف شده برای تجدید رسیدگی، به نوعی تحمیل هزینه‌ی بلاوجه و اتلاف بودجه عمومی به شمار می‌رود؛ بودجه‌ای که اگر در محل خود تخصیص می‌یافت، چه‌بسا مانع طرح بخشی از دعاوی موجود می‌شد. از سوی دیگر حجم بالای دعاوی تجدیدنظرخواهی، عوارض ناگواری ایجاد می‌کند که خود مانعی برای احقاق حق و رفع تظلم به شمار رفته و در نتیجه عدالت اداری را تضعیف می‌کند.

با تلفیق هسته‌ی سخت دغدغه‌های موافقان و مخالفان دادرسی دومرحله‌ای، این کلیدواژه‌ها به دست می‌آید؛ دادرسی منصفانه و بهینه. به این ترتیب باید بررسی کرد برای تحقق دادرسی منصفانه و بهینه چه لوازم و شرایطی مورد نیاز است؟ چگونه می‌توان به سازوکاری دست یافت که در عین منصفانه و اقتصادی بودن؛ موجب اطاله‌ی دادرسی نشود، اقتضائات دعاوی اداری را به رسمیت بشناسد و شکل‌گیری وحدت رویه را تسهیل نماید؟ در ادامه راهکارهایی را بدین منظور ارائه خواهیم کرد.

بند دوم. اصلاح کارویژه‌های شعب بدوی و تجدیدنظر؛ تأسیس شعب تحقیق و

شعب تحکیم

این پیشنهاد با توجه به چند نکته قابل توجیه است؛ اول این‌که دادرسی یک مرحله‌ای به دلایل پیش‌گفته اساساً مذموم و غیرعادلانه به نظر می‌رسد و اقتضای دادرسی مطلوب و منصفانه این است که باب دسترسی به عدالت و تجدیدنظرخواهی مسدود نباشد. بنابراین اصولاً نمی‌توان با تک‌مرحله‌ای شدن رسیدگی در دیوان همدل بود. ثانیاً این تلقی منافاتی با جایگاه دیوان عدالت اداری به عنوان یک نهاد عالی قضایی نیز ندارد، کما این‌که کشورهای پیشرو در زمینه‌ی دادرسی اداری نیز چندمرحله‌ای بودن رسیدگی‌ها را پذیرفته و مطابق آن عمل می‌کنند. ثالثاً قانون‌گذار از دادرسی یک

مرحله‌ای حتی در خصوص دعاوی بند ۲ ماده‌ی ۱۰ قانون دیوان نیز استقبال نمی‌کند.^۱ بنابراین مشخص است که نمی‌توان دیدگاه مخالفان تعدد مراحل رسیدگی را قابل دفاع دانست، بلکه باید برای اصلاح ساختار موجود و رفع معایب آن راه دیگری پیدا کرد. از نظر نویسندگان، این مهم با تغییر کارویژه‌های شعب بدوی و تجدیدنظر قابل حصول است. به بیان دیگر در جایی که نمی‌توان یکی از مراحل را حذف کرد؛ بهتر است مأموریت‌های هر مرحله را با توجه به الزامات دادرسی بهینه و منصفانه اصلاح کرد. به نظر می‌رسد مهم‌ترین مأموریت‌هایی که می‌توان بر اساس اقتضات دوگانه‌ی مذکور تعریف کرد، نخست موضوع تحقیقات قضایی در دادرسی اداری است و دوم تلاش برای روبه‌سازی صحیح و پیشگیری از تبعیض قضایی. می‌توان همین تفکیک ساده را اساس کار قرار داد و مطابق آن شعب بدوی را شعبی با مأموریت تحقیق تلقی و در مقابل شعب تجدیدنظر را شعب تحکیم قلمداد نمود. توضیح این‌که در حال حاضر مهم‌ترین تکلیف شعب بدوی و تجدیدنظر در راستای تحقیقات قضایی و کشف ابعاد موضوعی و حکمی دعاوی مطروحه، تبادل لوایح است که وفق مواد ۲۹، ۳۰ و ۷۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در هر دو مرحله انجام می‌شود. جالب این‌که با توجه به تکراری بودن اظهارات و لوایح (خصوصاً در جایی که خواهان و خوانده دعوا تغییر نکنند) شعب تجدیدنظر در روبه‌ی عملی خود در بسیاری از پرونده‌ها تکلیف فوق را انجام نمی‌دهند. از سوی دیگر اساساً امور ناظر به تحقیقات و تکمیل پرونده‌ها حتی در دادگاه‌های حقوقی نیز مأموریت شعب بدوی به شمار می‌رود و این شعب هستند که پرونده را پس از انجام تحقیقات و تکمیل آن در اختیار شعب تجدیدنظر قرار می‌دهند.^۲ بنابراین اولین قدم به منظور اصلاح وضعیت کنونی و بهینه ساختن آن، اختصاص شعب بدوی به امر تحقیقات و کارشناسی پرونده‌هاست؛ منتها این امر باید به صورت واقعی و با تشریفات کافی صورت بگیرد. تبادل منابع علمی

قدم بعدی، اختصاص شعب تجدیدنظر به امر روبه‌سازی و نظارت بر وحدت رویه است. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد شعب تجدیدنظر معمولاً فرصت و امکان پرداختن به تحقیق و کارشناسی

۱. از جمله ایرادات نمایندگان هنگام بررسی و رأی‌گیری در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در آبان ۹۸ که موجب اعاده‌ی طرح به کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شد، مخالفت نمایندگان با

اصلاح بند ۲ ماده ۱۰ قانون بود: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1337006>

۲. نک: مواد ۳۳۹ و ۳۴۶ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۷۹.

پرونده‌ها را ندارند و اصولاً رسیدگی آن‌ها بیشتر خصلت قانونی و تصحیحی دارد. در عین حال این نکته را نیز باید در نظر داشت که دیوان عدالت اداری علاوه بر نقش خود به مثابه یک مرجع قضایی و حل‌وفصل‌کننده‌ی اختلافات، یک نهاد عالی نظارتی نیز به شمار می‌رود که رسالت آن کسب اطمینان از بقای مقامات اداری در مدار حاکمیت قانون است و این رسالت مهم دیوان، تنها در صورت ایجاد رویه‌ی قضایی شفاف و کارآمد می‌تواند محقق شود. بر این اساس باید مأموریت حیاتی شعب تجدیدنظر را رویه‌سازی صحیح، سریع و کارآمد تلقی کرد به‌گونه‌ای که تمرکز شعب یادشده بر تدارک پاسخ قانونی مشخص برای اختلافاتی که در شرایط یکسان میان مردم و اداره محقق می‌شود، قرار گیرد.^۱

بند سوم. پیش‌بینی حق اعتراض به آراء شعب تحقیق برای دادستان یا معاونت‌های

قضایی

پس از صدور رأی توسط شعب بدوی یا همان شعب تحقیق ممکن است خواسته‌ی شاکی رد یا اجابت شده باشد. عموماً در حالت اول شاکی و در حالت دوم طرف شکایت (اداره) نسبت به رأی صادره درخواست تجدیدنظرخواهی تقدیم خواهند کرد. در عین حال ممکن است هیچ‌یک از طرفین به رأی صادره اعتراض نکنند. عدم اعتراض طرفین نسبت به رأی نخستین خصوصاً در جایی که حکم دادگاه مبنی بر ورود شکایت و بر خلاف رویه‌ی قضایی صادر شده باشد می‌تواند تبعات نامطلوبی به بار آورد. سوءاستفاده از اختیارات دادرسی، تبعیض در حق شهروندان و تزلزل نظم حقوقی از جمله

۱. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص اهمیت رویه‌ی قضایی نک:

خسروی متین، محمدحسین. «عملکرد دیوان عدالت اداری در استفاده از ظرفیت ایجاد رویه برای کاهش اطلاع‌ی دادرسی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۹.
اسلامی پناه، علی، رویه‌ی قضایی به منزله‌ی منبع حقوق، فصلنامه‌ی تحقیقات حقوقی، جلد ۲۱، شماره ۸۴، ۱۳۹۷، ص ۲۴۳-۲۶۵.

۲. همچنین ممکن است شکایت در قسمتی اجابت و در قسمت دیگر رد شود. در این حالت قاعدتاً طرفین دعوا نسبت به رأی صادره درخواست تجدیدنظر خواهند نمود.

این تبعات است؛ بنابراین لازم است همگام با ترغیب طرفین در خصوص عدم اعتراض به آراء قانونی و موافق رویه، امکانی ایجاد نمود تا آرای که بر خلاف رویه‌ی قضایی دیوان در شعب بدوی صادر می‌شوند، حتی در صورت عدم اعتراض طرفین، امکان بازبینی یابند. پس از طی این فرایند است که الزام پیش‌بینی‌شده در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری کارآمدی خود را باز یافته و دیوان می‌تواند از ظرفیت آن در راستای تحکیم حاکمیت قانون بهره‌جوید.

بند چهارم. طرح نهایی و مزیت‌های آن

با جمع‌بندی راهکارهای پیشنهادی می‌توان طرح مطلوب مراحل رسیدگی در دیوان عدالت اداری را بدین‌صورت ترسیم کرد؛ پس از وصول پرونده‌ها از دبیرخانه یا سامانه‌های ثبت الکترونیک دادخواست،^۲ با ارجاع مقام ذی‌صلاح پرونده وارد شعب تحقیق (یا همان شعب بدوی) می‌شود. این شعب با بهره‌مندی از قضات و کارشناسان متخصص در موضوع مورد شکایت، پرونده‌ها را از جهت ابعاد موضوعی و حکمی بررسی کرده و پس از اخذ دفاعیات سازمان طرف شکایت و عنداللزوم اخذ اظهارات نماینده‌ی منافع عمومی و سایر اموری که جهت روشن شدن وضعیت حقوقی پرونده لازم است، رأی مستدل و مستند خود را صادر می‌کنند. با ابلاغ رأی به طرفین شکایت در صورت وصول درخواست تجدیدنظر از سوی هر یک از طرفین پرونده جهت صدور رأی قطعی به شعب تحکیم (یا همان شعب تجدیدنظر) ارسال می‌شود. چنانچه شعب مذکور رأی اصداری را از جهت انطباق با قانون

۱. نک: بخشنامه‌ی شماره‌ی ۱۷۳۷۳۶۷ مورخه ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ سازمان اداری و استخدامی کشور با عنوان «موارد استثناء از لزوم طرح دعوی تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری توسط دستگاه‌های اجرایی به جهت حفظ حقوق شهروندی و همچنین جلوگیری از اطاله‌ی دادرسی». لینک دسترسی:

<https://shenasname.ir/organs/qaza/%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86-%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8-AA-%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%DB%8C/4540-1737367>

۲. در حال حاضر علاوه بر مراجعه‌ی حضوری به دبیرخانه یا دفاتر نمایندگی دیوان در مراکز استان‌ها و یا ارسال پستی دادخواست، اشخاص می‌توانند شکایت خود را از طریق دفاتر خدمات قضایی و یا از طریق سامانه‌ی الکترونیکی اختصاصی دیوان به نشانی <https://sajed.divan-edalat.ir/> ثبت و ارسال نمایند.

۳. نک: مواد ۴۱، ۴۳ و ۴۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

و رویه‌ی دیوان صائب تشخیص دادند، آن را تأیید می‌نمایند. در غیر این صورت چنانچه نقصی در تحقیقات و رسیدگی‌های انجام‌شده ملاحظه نمودند، پرونده را جهت کارشناسی و اظهارنظر مجدد به شعب تحقیق اعاده می‌نمایند. اما چنانچه نقصی در تحقیقات و کارشناسی پرونده مشاهده ننموده اما از جهت حکمی رأی شعبه تحقیق را مطابق قانون یا رویه تشخیص ندادند، با فسخ آن حکم مقتضی صادر خواهند کرد. در صورتی که ظرف مهلت مقرر قانونی اعتراضی از سوی طرفین واصل نشود، پرونده به نظر معاون قضایی یا دادستان اداری خواهد رسید. در این حالت نیز چنانچه مقام مذکور رأی اصداری را موافق قانون و رویه دیوان تشخیص داد قطعیت آن را اعلام نموده و در غیر این صورت مراتب را جهت اظهارنظر به شعب تحکیم (تجدیدنظر) ارجاع می‌نماید.

در خصوص مزایای طرح پیشنهادی باید گفت اولین تحولی که این طرح می‌تواند در ارتقاء کیفیت دادرسی ایجاد کند؛ واقعی کردن امور مربوط به تحقیقات قضایی در پرونده‌هاست. با واگذاری مأموریت تحقیق به شعب بدوی و اصلاح کارویژه آن‌ها، ظرفیت حقیقی تحقیق و کارشناسی در دعاوی دیوان بدون تأسیس نهادی همچون دادسرا ایجاد می‌شود. در این صورت است که می‌توان به افزایش دقت در رسیدگی و عادلانه‌تر شدن احکام صادره امیدوار بود. دیگر مزیت قابل ذکر در خصوص طرح پیشنهادی تسهیل روبه‌سازی در دعاوی اداری است. در اینجا شعب تجدیدنظر اختیار قانونی و فرصت کافی خواهند داشت تا بر پاسخ‌های نهایی دیوان به شکایات مطروحه نظارت کرده و تلاش نمایند تشتت رویه و تبعیض قضایی را کاهش دهند. در نهایت سومین مزیتی که می‌توان برای طرح جدید پیش‌بینی نمود، کاهش اطاله‌ی دادرسی در دعاوی اداری است. هر چند این ادعا در نگاه نخست بعید به نظر می‌رسد؛ چراکه تغییرات پیشنهادی به گونه‌ای غیرمحسوس منجر به تشکیل نوعی نهاد تحقیق در تشکیلات دیوان خواهد شد و این امر در ظاهر روند رسیدگی‌ها را طولانی‌تر می‌کند. اما واقعیت این است که سازوکار پیشنهادی این ظرفیت را دارد که اولاً، دعاوی خرد و سریالی را در اسرع وقت شناسایی کرده و روند قطعیت آراء آن‌ها را تسریع کند. ثانیاً با تخصصی کردن امر تحقیق در دعاوی اداری و نتیجتاً ارتقاء کیفیت رسیدگی میزان شکایت از آرا و طرح دعاوی تجدیدنظرخواهی را کاهش دهد و از این طریق با کاهش بار شعب تجدیدنظر امکان ساماندهی و مراقبت از نظم حقوق اداری

کشور را برای شعب مذکور فراهم سازد. بدین ترتیب با توجه به نکات ذکر شده می‌توان انتظار داشت تغییرات پیشنهادی زمینه را برای تحقق دادرسی بهینه و عادلانه مهیا سازد. گرچه ممکن است طرح پیشنهادی تا حدودی بی‌سابقه به نظر برسد اما دقت در الگوی رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد نهاد مذکور نیز از سازوکاری مشابه استفاده می‌کند؛ در اینجا نیز رسیدگی نخستین با انجام تشریفات و تحقیقات مناسب، بدو در هیئت‌های تخصصی صورت می‌گیرد و دعاوی تنها در صورت نیاز و طی فرآیندی خاص در هیئت عمومی دیوان طرح می‌شوند.^۲



۱. این موضوع با توجه به احتمال تغییر ترکیب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بسیار اهمیت دارد چراکه در طرح اصلاح قانون دیوان پیش‌بینی شده هیئت عمومی صرفاً با عضویت روسای شعب تجدیدنظر تشکیل شود نک: ماده‌ی ۷ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قابل دسترسی در:

<https://dotic.ir/news/8150>

۲. نک: ماده‌ی ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.

نتیجه گیری

بسط حاکمیت قانون و تحقق عدالت اداری منوط به تدارک آیین و تشریفات کارآمد دادرسی است که از جمله مهم‌ترین اجزای آن تعداد مراحل رسیدگی به یک خواسته یا دعواست. بررسی سیر تحول قوانین دادرسی اداری در ایران بیانگر آن است که قانون‌گذار تاکنون نتوانسته است در این زمینه میان دو دغدغه‌ی بنیادین یعنی بهینه‌گی و عادلانه بودن، توازن مطلوبی ایجاد کند؛ به این صورت که از آغاز با گرایش به استفاده‌ی بهینه از نیروی مادی و انسانی، اصل را بر دادرسی یک مرحله‌ای قرار داده، در مقابل به تدریج با آگاهی از قبح انسداد باب دادرسی و عوارض ناگوار آن، راه‌هایی را برای بازبینی شکایات و استماع تجدیدنظرخواهی شکات در پیش نهاده است تا این که سرانجام در آخرین اراده‌ی خود با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ رسیدگی دومرحله‌ای به تمامی دعاوی اداری را تجویز کرده است. این رویکرد نیز به دلایلی از جمله تکراری و غیرتخصصی بودن روند رسیدگی، فقدان ظرفیت کارشناسی و تحقیقات قضایی، تشدید اطاله‌ی دادرسی، ناکارآمدی در مواجهه با پرونده‌های سریالی و دعاوی خرد توفیق چندان در دستیابی به دادرسی اداری شایسته نداشته است. تحقیق حاضر با هدف دستیابی به الگوی مطلوب مراحل رسیدگی، اولاً با تحلیل مهم‌ترین دلایل مدافعان و مخالفان تعدد مراحل رسیدگی نشان داد که بهینه‌گی و عادلانه بودن اصلی‌ترین دغدغه‌هایی هستند که در این بحث مطرح می‌شوند. ثانیاً در پاسخ به دو ضرورت مذکور، طرح پژوهش حاضر از رویکردی دفاع کرد که در میانه‌ی دو دیدگاه رقیب قرار می‌گیرد؛ به این ترتیب که از نظر نویسندگان تحقق دادرسی بهینه و عادلانه، مستلزم حفظ شعب بدوی و تجدیدنظر همراه با اصلاح کارویژه‌های آن‌هاست. در واقع دومرحله‌ای بودن رسیدگی در شعب با سازوکار پیشنهادی (تأسیس شعب تحقیق و تحکیم)، چیزی شبیه به تعدد مراحل رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و توازنی است که میان مأموریت هیئت‌های تخصصی با هیئت عمومی وجود دارد. این تغییرات می‌تواند زمینه را برای انجام تحقیقات قضایی مؤثر فراهم کند، رویه‌سازی صحیح را تسهیل نماید و تبعیض قضایی را به حداقل برساند. به بیان دیگر این تحول در عین حال می‌تواند اطاله‌ی دادرسی را کاهش و به موازات آن، دقت رسیدگی‌ها را افزایش

دهد و این‌همه در شرایطی به دست می‌آید که ضمناً ساختار کلی رسیدگی دو مرحله‌ای نیز حفظ شده و امکان بازبینی دادرسی نخستین برای معترضان فراهم است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتاب‌ها

۱. سیدفاطمی، سید قاری، *حقوق بشر در جهان معاصر*، دفتر اول، چاپ پنجم، تهران: نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۶.
۲. شمس، عبدالله، *آیین دادرسی مدنی پیشرفته*، جلد اول، چاپ بیست‌وهشتم، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۱.
۳. شمس، عبدالله، *آیین دادرسی مدنی پیشرفته*، جلد دوم، چاپ سی‌ام، تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۲.
۴. کاتوزیان، ناصر، *فلسفه‌ی حقوق*، جلد اول، چاپ هشتم، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۵.
۵. مشهدی، علی، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم کنونی حقوقی*، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵.
۶. مولایی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ پنجم، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۸.
۷. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم، *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه*، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۶.
۸. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، *اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری*، چاپ دوم، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱.

ب. مقاله‌ها

۹. اسلامی پناه، علی، *رویه‌ی قضایی به منزله‌ی منبع حقوق*. فصلنامه‌ی تحقیقات حقوقی، جلد ۲۱، شماره ۸۴، ۱۳۹۷، صص ۲۴۳-۲۶۵.

۱۰. شبیانی، عادل، مشهدی، علی، بیدار، زهرا، تأملی بر انحراف مقامات اداری از اختیارات و صلاحیت‌های ناظر به دادرسی با نگاهی بر الگوی آیین دادرسی اداری افتراقی، فصلنامه‌ی حقوق اداری، سال هفتم، شماره‌ی ۲۳، تابستان ۱۳۹۸، صص ۱۷۵-۱۵۵.
۱۱. فضائی، مصطفی، جایگاه و اصول دادرسی عادلانه در حقوق بشر و دکتترین قضایی اسلام، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره‌ی ۱، شماره ۱، پاییز ۱۳۹۳، صص ۱۷۸-۱۵۹.
۱۲. گرجی، علی‌اکبر، حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، نشریه‌ی حقوق اساسی، سال هفتم، دوره‌ی ۵، شماره‌ی ۹، تابستان ۱۳۸۷، صص ۱۴۹-۱۹۰.
۱۳. یاوری، اسدالله، یزدان مهر، محمد، تأملی بر سیر تحولات تجدیدنظرخواهی در دیوان عدالت اداری، حقوق اداری، سال دوم، شماره‌ی ۵، پاییز ۱۳۹۳، صص ۳۲-۹.

پ. پایان‌نامه

۱۴. خسروی متین، محمدحسین. «عملکرد دیوان عدالت اداری در استفاده از ظرفیت ایجاد رویه برای کاهش اطاله‌ی دادرسی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، ۱۳۹۹.

منابع انگلیسی

A. Book

15. Shavell, S. *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, 2004.

B. Articles

16. "Developments in the Law: Access to Courts." *Harvard Law Review*, Vol. 122, No. 4, 2009: 1151-1216.
17. Lacey, N. "Jurisprudence, history, and the institutional quality of law". *Va. L. Rev.*, 2015: 101-919.
18. Shapiro, M. "Appeal", *Law & Society Review*, vol. 14, no. 3, 1980: 629-661.
19. Stavros, S. "The Right to a Fair Trial in Emergency Situations". *The International and Comparative Law Quarterly*, 1992, vol. 41, no. 2: 343-36.