

A Reflection on Administrative Court Organization Models in the Judicial System

Tangestani. Mohammad Ghasem¹

1: Assistant Professor of International Law, Kharazmi University, Tehran, Iran.
m.tangestani@khu.ac.ir

Abstract: The significance and distinctiveness of administrative litigation, compared to other forms of litigation, stem not only from the specialized nature of administrative disputes but also from their political dimensions. According to some scholars, the Administrative Justice Court in Iran was modeled after the French administrative litigation system. However, significant differences exist between the administrative litigation structures in Iran and France. The central question of this article is to what extent the reasons for establishing an independent structure separate from general courts for handling administrative disputes exist in Iran. Is the creation of such an independent structure necessary to address the specific requirements of administrative disputes? This study examines the structural models of administrative litigation in selected European countries (notably France, the UK, and Germany), American systems (specifically the United States), and Islamic nations based on population size (including Saudi Arabia, Egypt, Turkey, Algeria, Pakistan, and Yemen). Finally, it focuses on Iran's legal framework to answer the aforementioned questions. The findings suggest that the creation of an independent structure for administrative litigation is primarily driven by political rather than rational considerations. It appears that the political factors necessitating an independent structure for administrative litigation are not significantly present in Iran. Thus, the resolution of administrative disputes within a unified judicial framework, based on the German administrative litigation model, is feasible.

Keywords: specialized courts, administrative disputes, Administrative Justice Court, specialized adjudication.

فصلنامه مطالعات فقه و حقوق اسلامی

سال ۱۶ - شماره ۳۵ - تابستان ۱۴۰۳

صفحات ۳۰۵-۳۳۲ (مقاله پژوهشی)

تاریخ: وصول ۱۴۰۱/۰۶/۰۱ - بازنگری ۱۴۰۱/۰۹/۱۰ - پذیرش ۱۴۰۱/۰۹/۱۳

تأملی در الگوهای سازماندهی دادگاه‌های اداری در نظام قضایی

محمد قاسم تنگستانی^۱

m.tangestani@khu.ac.ir

۱: استادیار حقوق بین‌الملل، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

چکیده: اهمیت و تمایز دادرسی اداری نسبت به سایر انواع دادرسی علاوه بر ابعاد تخصصی موضوع دعاوی اداری، به دلیل بعد سیاسی دعاوی یاد شده نیز هست. دیوان عدالت اداری براساس نظر برخی نویسندگان با اقتباس از الگوی دادرسی اداری فرانسه ایجاد شده است. البته تفاوت‌های قابل توجهی میان الگوی دادرسی اداری در ایران و فرانسه وجود دارد. مسأله اصلی این مقاله آن است که علل ایجاد ساختار مستقل از دادگاه‌های دادگستری برای رسیدگی به دعاوی اداری، تا چه حدودی در ایران وجود دارد؟ آیا برای تأمین اقتضات دعاوی اداری، ایجاد ساختار مستقلی برای رسیدگی به دعاوی مزبور ضروری است؟ مقاله پیش‌رو با بررسی الگوهای ساختاری دادرسی اداری در کشورهای منتخب اروپایی (به ویژه فرانسه، انگلیس و آلمان)، امریکایی (مشخصاً ایالات متحده امریکا) و اسلامی بر مبنای جمعیت (عربستان، مصر، ترکیه، الجزایر، پاکستان و یمن) و در انتها با تمرکز بر نظام حقوقی ایران، سعی در پاسخگویی به پرسش‌های فوق دارد. براساس یافته‌های این پژوهش، ایجاد ساختار مستقلی برای دادرسی اداری عمدتاً مبتنی بر علل سیاسی است تا دلایل عقلی. به نظر می‌رسد علل و ملاحظات سیاسی موجب تشکیل ساختار مستقل برای دادرسی اداری تا حدود قابل توجهی در ایران وجود نداشته و امکان رسیدگی به دعاوی اداری در ساختار قضایی واحد براساس الگوی آلمانی دادرسی اداری وجود دارد.

کلیدواژه: دادگاه‌های اختصاصی، دعاوی اداری، دیوان عدالت اداری، رسیدگی تخصصی.

مقدمه

بنا به یک نظر، دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران با اقتباس از شورای دولتی در فرانسه ایجاد شده است.^۱ تشکیل شورای دولتی در فرانسه برای رسیدگی به دعاوی اداری، عمدتاً ناشی از علل تاریخی بوده که در طول زمان و در بستر حقوقی و سیاسی خاص این کشور شکل گرفته است. بررسی این که علل مزبور در سایر نظام‌ها از جمله ایران که حسب برخی نظرات از الگوی مزبور اقتباس کرده‌اند، نیز وجود دارد و این که دلایل منطقی ایجاد چنین مرجعی بتواند توجیه‌کننده ایجاد ساختار مستقل F برای دادرسی اداری باشد، مبنای اصلی انجام این پژوهش است. این امر به خصوص با توجه به تجربه برخی از نظام‌های حقوقی پیشرفته (از جمله آلمان) در ایجاد مراجع عام دادگستری که از جمله شامل دادگاه‌های اداری نیز می‌شود، قابل توجه است. حفظ «انسجام نظام قضایی» به مثابه یک سیستم یکپارچه و هماهنگ در اجزا، به عنوان یک ملاحظه مدیریتی مهم و اساسی در انجام این پژوهش مورد توجه بوده است.

درخصوص موضوع فوق سؤالات زیر قابل طرح است: مبانی نظری ایجاد ساختار مستقلی برای دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران تا چه حدودی موجه است؟ آیا نمی‌توان در همان ساختار دادگستری واحد و از طریق ایجاد محاکم اختصاصی به منظور رسیدگی به دعاوی اداری و یا حتی رسیدگی تخصصی به دعاوی یادشده، هدف مورد نظر از ایجاد دیوان عدالت اداری را محقق کرد؟ این امر به خصوص از جهت تبعات و پیامدهای تشکیلاتی و مالی ایجاد ساختار مستقل برای دادرسی اداری و نیز مسائل مربوط به تعیین مرز صلاحیت مراجع مزبور از دادگاه‌های عمومی دادگستری، حائز اهمیت است.

۱. سابقه تاریخی ایجاد مرجع دادرسی اداری در ایران به قانون راجع به شورای دولتی (مصوب ۱۳۳۹/۲/۷) بر می‌گردد. البته پیش از این تاریخ نیز احکامی در متمام قانون اساسی مشروطه و قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۰۱) پیش‌بینی شده بود.

منظور از دعاوی اداری در این مقاله، دعاوی مطروحه علیه مصوبات، تصمیمات و اقدامات مأموران و واحدهای دولتی است. معیارهای موردنظر برای تعریف دعاوی اداری، هم معیار سازمانی است و هم معیار ماهوی. درخصوص معیار نخست، دعاوی اداری دعوایی است که علیه یکی از مقامات، مأموران و یا مراجع دولتی (و در برخی کشورها، کلیه اشخاص برخوردار از قدرت عمومی) مطرح می‌شود. در مورد معیار دوم نیز دعاوی اداری علیه تصمیمات و اقدامات اداری و مصوبات واحدهای مزبور مطرح می‌شود. براین اساس، دعاوی مطروحه در مراجع شبه قضایی و به تعبیر برخی نویسندگان، «دیوان‌های اداری» (فتحی و همکاران، ۱۳۹۸: ۷۵) از قلمرو پژوهش حاضر، خارج است. در این نوشتار با بهره‌گیری از روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی، ابتدا به بررسی الگوهای دادرسی اداری در کشورهای منتخب اروپایی بخصوص فرانسه، انگلیس و آلمان، و نیز برخی کشورهای امریکایی و اسلامی می‌پردازیم. در انتها، به صورت خاص، وضعیت دادرسی در نظام حقوقی ایران را بررسی می‌کنیم. لازم به ذکر است درخصوص مسئله اصلی این نوشتار، تاکنون اثر علمی به زبان فارسی نگاشته نشده است؛ گرچه درخصوص کلیت موضوع دادرسی اداری آثار متعددی به زبان فارسی نگارش یافته که در این پژوهش حسب اقتضا از آنها استفاده شده است.

۱- الگوهای سازماندهی دادگاه‌های اداری

در این قسمت ذیل سه بند به بررسی الگوهای سازماندهی دادگاه‌های اداری، در قالب رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری، ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری و تعدد ساختاری دادگاه‌های اداری می‌پردازیم.

۱-۱- رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری

۱-۱-۱- مبانی نظری

دادگاه‌های عمومی دادگستری، صلاحیت رسیدگی به کلیه دعاوی را دارند؛ مگر مواردی که قانونگذار رسیدگی به آن را در صلاحیت دادگاه اختصاصی قرار داده باشد. با وجود این، رسیدگی به کلیه دعاوی در دادگاه‌های عمومی و اختصاصی در تمامی موارد به صورت متحدالشکل انجام نمی‌شود. ممکن است حسب مورد برخی دعاوی به صورت تخصصی در برخی از شعب دادگاه‌های عمومی مورد رسیدگی قرار گیرند. در برخی کشورها، دادگاه‌های عمومی صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را همچون سایر دعاوی برعهده دارند، اما به جهت ماهیت موضوع دعوا، رسیدگی در موارد مزبور به صورت تخصصی انجام می‌شود.

یکی از دلایل توجیهی عدم ایجاد دادگاه اختصاصی اداری، حجم دعاوی یادشده است. با توجه به الزامات تشکیلاتی و مالی ایجاد دادگاه‌های اختصاصی، ایجاد دادگاه اختصاصی اداری در همه کشورها موجه نیست. در برخی کشورها سعی شده از طریق رسیدگی تخصصی به دعاوی مزبور نسبت به تأمین اقتضات رسیدگی به این قبیل دعاوی اقدام کنند. در این الگو، با تعبیه شعب تخصصی در دادگاه‌های عمومی به دعاوی اداری رسیدگی می‌شود.

شایان ذکر است هیچ استاندارد بین‌المللی راجع به ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری وجود ندارد. از نظر برخی نویسندگان ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری ممکن است پیامدهایی هم به دنبال داشته باشد که امکان تأثیرگذاری مقام یا مرجع دولتی طرف شکایت بر قضات دادگاه‌های اختصاصی، یکی از آنها است (Hriptievschi, 2014: 53). شاید دلیل این امر، شناخته‌شده بودن قضات دادگاه‌های مزبور باشد.

گسترده‌ترین ابزاری که در کشورهای مختلف برای تخصصی‌سازی رسیدگی‌های قضایی از آن استفاده می‌شود، ایجاد شعبات تخصصی در دادگاه‌های عمومی است. دادگاه‌های اداری در زمره رایج‌ترین دادگاه‌های اختصاصی در میان کشورهای اروپایی قرار ندارد (Hriptievschi, 2014: 47).

حتی کشورهایی که نظام وحدت قضایی را پذیرفته‌اند، به ندرت ممکن است قضات متخصص و وظیفه رسیدگی به دعاوی اداری را نداشته باشند. ضرورت تخصصی سازی رسیدگی به دعاوی اداری بخصوص در مواردی که از پیچیدگی قابل توجهی برخوردار است، قابل انکار نیست. برخی از نویسندگان، در انتخاب میان ایجاد دادگاه‌های اختصاصی و تخصصی سازی رسیدگی به دعاوی اداری، به جهت زیر گزینه دوم را ترجیح داده‌اند: هزینه قابل توجه ایجاد محاکم اختصاصی با توجه به تعداد کم برخی از دعاوی، چندان معقول به نظر نمی‌رسد؛ دادگاه‌های اختصاصی در عمل ممکن است در حوزه‌های جغرافیایی ایجاد شوند که با توجه به تعداد پرونده‌های مربوط، قابل توجهی نباشد (Terekhova, 2014: 176).

۲-۱-۱- بررسی نظام‌های حقوقی مربوط

در شش کشور اروپایی (اتریش، آذربایجان، ایرلند، ایتالیا، نورث، انگلیس و ولز) رسیدگی به دعاوی اداری همچون سایر دعاوی عمومی، در دادگاه‌های دادگستری انجام می‌شود (کمیسیون اروپایی ارتقای عدالت، ۱۳۹۵: ۱۷۲).

در ایرلند دادگاه‌های عمومی صلاحیت بازنگری در اعمال و تصمیمات مراجع برعهده دیوان عالی کشور است.^۱ مشابه چنین نظامی در متمم قانون اساسی مشروطه ایران پیش‌بینی شده بود.

به‌طور کلی، رسیدگی به دعاوی علیه دستگاه‌های دولتی در نظام‌های آنگلو ساسکون در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است؛ گرچه ممکن است قانونگذار ایجاد مراجع یا شعب ویژه‌ای را بدین منظور ضروری تشخیص دهد. برای مثال، در برخی از ایالات امریکا و انگلیس، کمیسیون‌ها و هیئت‌های اداری ذیل دادگستری، به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۷۳-۴۷۲).

1. "Administrative Justice in Europe- Report for Ireland" (2/2/2019), available online at:

http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/ireland/ireland_en.pdf.p.2.

در انگلیس، ایجاد مراجع اختصاصی اداری در قوه مجریه، تجاوز به صلاحیت‌های قوه قضاییه تلقی شده است: «چگونه یک نفر می‌توانست [می‌تواند] در آن واحد هم طرف دعوی باشد و هم بر مسند قضا بنشیند و علیه خود حکمی صادر کند». مراجع مزبور پایبند به اصول و قواعد آیین دادرسی نیستند و در آرای که صادر می‌کنند، خود را مقید به ذکر علل و اسباب موجه آن نمی‌دانند و به هر حال، قضاوت در این قبیل مراجع، نامطمئن و مورد سوءظن است. در مقابل، رویکرد رقیب به دلایل زیر، به موجه بودن صلاحیت مراجع مزبور تأکید دارد:

- تنوع و کثرت روزافزون امور و عدم تجربه و کفایت معلومات تخصصی قضات دادگاه‌های عمومی؛

- هزینه سنگین دادرسی در مراجع قضایی و تشریفات پیچیده مربوط به آیین رسیدگی و در نتیجه، کندی جریان دادرسی و تأثیر سوء این امر بر رسیدگی سریع به موضوعات فوری؛

- اقتضائات مربوط به تأمین منافع و مصالح عمومی؛

- امکان کاهش نواقص این قبیل رسیدگی‌ها با انتصاب یک عضو حقوقدان و به رسمیت شناختن امکان بازنگری از تصمیمات مراجع مذکور در دادگاه‌های دادگستری.

با عنایت به نکات فوق و به منظور جلوگیری از تراکم کار دادگاه‌های دادگستری، تأسیس مراجع رسیدگی به دعاوی اداری تحت عناوینی نظیر دادگاه حمل و نقل، دادگاه تعیین مال الاجاره‌ها، دادگاه تعیین نرخ کالاها، دادگاه حل اختلافات صنعتی، دادگاه حل اختلاف مربوط به زمین‌های مزروعی، کمیسیون‌های مالیاتی و ده‌ها دادگاه اداری دیگر در انگلیس مورد اقدام قرار گرفت (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۱-۲۹).

در انگلیس دیوان‌های اداری^۱ به تدریج برای رسیدگی به پرونده‌های تخصصی ایجاد شده‌اند. این امر به جهت افزایش مداخلات دولت در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی صورت گرفته است. به دلیل ماهیت فنی و تخصصی موضوعات برخی از پرونده‌ها، این

نظر مطرح شده که دادگاه‌های عمومی قادر به رسیدگی به این قبیل دعاوی نیستند. قوانین حاکم بر دیوان‌های اداری که آیین رسیدگی آنها را مشخص می‌کنند، «قانون دیوان‌ها و تحقیقات»^۱ است که در سال‌های ۱۹۵۸، ۱۹۷۱ و ۱۹۹۲ میلادی به تصویب رسیده و اصلاح شده‌اند. به منظور ارائه رهنمودهای کلی به دیوان‌های مزبور، در سال ۱۹۵۸ شورای دیوان‌های اداری ایجاد شده است. دیوان‌های اداری معمولاً متشکل از اشخاص فاقد تخصص حقوقی هستند. البته ریاست دیوان‌های مزبور، با اشخاصی است که از اطلاعات حقوقی برخوردار باشند (هیئت پژوهشگران کاوندیش، ۱۳۹۴: ۱۹۵-۱۹۳). لازم به ذکر است نظارت بر دیوان‌های اداری از طریق سازوکارهای زیر امکان‌پذیر است (هیئت پژوهشگران کاوندیش، ۱۳۹۴: ۲۰۰): نظارت توسط دادگاه؛ نظارت توسط شورای دیوان‌های اداری و بازرس ویژه^۲. مقام اخیر منتخب پارلمان است که به شکایات استخدامی اشخاصی که از مدیریت دیوان‌ها زیان دیده‌اند، رسیدگی می‌نماید.

در رأس نظام دادگاه‌های سوئیس، دیوان عالی فدرال قرار دارد. این دادگاه نسبت به کلیه دعاوی جزایی، حقوقی و اداری صلاحیت دارد. قانون اساسی روسیه نیز سه دادگاه عالی را در نظام قضایی مورد شناسایی قرار داده است: دیوان عالی کشور، دیوان عالی داوری و دادگاه قانون اساسی. دیوان عالی کشور، عالی‌ترین مرجع قضایی در رسیدگی به دعاوی حقوقی، کیفری و اداری است (مدکس، ۱۳۸۵: ۲۵۶ و ۳۰۸).

رسیدگی به دعاوی اداری در کشورهای یادشده، داخل دستگاه قضایی و بدون ایجاد ساختار مستقلی به این منظور صورت می‌گیرد. در ارزیابی نهایی این الگو به نظر می‌رسد ایجاد دیوان‌های اداری حداقل در برخی از حوزه‌ها حاکی از آن است که رسیدگی بدوی به تمامی دعاوی اداری لزوماً در دادگاه‌های عمومی صورت نمی‌پذیرد.

1. Tribunals and Inquiries Act
2. Ombudsman

با عنایت به نکات فوق، رویکرد اولیه نظام حقوقی انگلیس مبنی بر رسیدگی به کلیه دعاوی در دادگاه‌های دادگستری به تدریج تعدیل شده است.

در میان کشورهای اسلامی، نظام دادرسی اداری قطر برگرفته از نظام انگلیس است. در این کشور، رسیدگی به دعاوی اداری در مراحل بدوی و تجدیدنظر توسط دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود (ماده ۱۱ «قانون سلطه القضائیه»). در کشور عراق نیز نظام دادرسی اداری به شیوه فوق است. به موجب ماده ۹۱ قانون اساسی این کشور، دیوان عالی فدرال بالاترین مرجع قضایی در این کشور است که صلاحیت رسیدگی نهایی به دعاوی اداری را برعهده دارد. البته به منظور رسیدگی تخصصی به دعاوی یادشده در محاکم عمومی، شعب تخصصی اداری ایجاد شده است (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۷).

۲-۱- ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری

۱-۲-۱- مبانی نظری

در برخی از کشورها برای رسیدگی به دعاوی اداری، دادگاه‌های اختصاصی اداری ایجاد شده‌اند. دادگاه‌های یادشده همچون سایر دادگاه‌های اختصاصی داخل در نظم قضایی و ذیل دادگستری تشکیل می‌شوند. در رأس دادگاه‌های اختصاصی اداری، حسب مورد دادگاه عالی اداری یا دیوان عالی کشور قرار دارد. صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی صرفاً به موضوعاتی محدود می‌شود که در قوانین به آن تصریح شده است؛ مثل دادگاه‌های تجاری، اداری و کار. تفاوت‌های دادگاه‌های اختصاصی با دادگاه‌هایی که به صورت تخصصی به دسته-

ای از دعاوی رسیدگی می‌کنند، به شرح زیر است:

- دادگاه‌های اختصاصی، خارج از ساختار دادگاه‌های عمومی تشکیل می‌شوند و صرفاً صلاحیت رسیدگی به دعاوی را دارند که در قوانین به آن تصریح شده است؛ مثل دادگاه‌های نظامی در ایران.

- رسیدگی تخصصی به دعاوی مستلزم ایجاد ساختار مستقلی در عرض دادگاه‌های عمومی دادگستری نیست.

- معمولاً برای رسیدگی به دعاوی داخل در صلاحیت دادگاه‌های اختصاصی، آیین دادرسی خاصی (حداقل در برخی وجوه) پیش‌بینی می‌شود. اما رسیدگی تخصصی به دعاوی لزوماً مستلزم پیش‌بینی آیین دادرسی خاصی نیست.

- رسیدگی تخصصی معمولاً از طریق تعیین شعب دارای قضات متخصص در حوزه‌های موضوعی مربوط صورت می‌گیرد.

منافع حاصل از ایجاد دادگاه‌های اختصاصی عبارتند از ارتقای سطح کیفی تصمیمات قضایی با استفاده از قضات متخصص، کاهش تراکم پرونده‌ها در دادگاه‌های عمومی و کاهش متوسط زمان رسیدگی به پرونده‌ها.

دادگاه‌های اختصاصی اداری در تعداد قابل توجهی از نظام‌های قضایی با تفاوت‌هایی در تعداد، عناوین و صلاحیت‌های آنها، ایجاد شده‌اند. با ایجاد دادگاه‌های اختصاصی علاوه بر افزایش کارآمدی نظام قضایی، اهداف دیگری نظیر افزایش سطح هماهنگی و یکنواختی رویه قضایی و در نتیجه، افزایش پیش‌بینی‌پذیری احکام قضایی حاصل می‌شود (Zimmer, 2009: 1). امروزه ایجاد دادگاه‌های اختصاصی در داخل نظام قضایی، روزبه‌روز در حال گسترش است (Woehrling, 2006: 4).

در توجیه ضرورت ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری گفته شده است: «به تجربه ثابت شده است که در رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری، دادگاه اداری مناسب‌تر از دادگاه عمومی است؛ زیرا دادرسان دادگاه‌های عمومی، اطلاعات لازم را درباره قوانین اداری ندارند و بیشتر می‌کوشند اختلافات و دعاوی را بر مبنای اصول حقوق مدنی و ذهنیاتی که در این رشته دارند، حل و فصل کنند؛ حال آن که دادرسی اداری، خود یک تخصص است و دادرسان اداری به [دلیل] احاطه ای که به قوانین اداری و

مسائل و مقتضیات اداری دارند، با حزم و واقع‌بینی به دادرسی و رفع اختلافات می‌پردازند» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۱: ۵۱). توسعه نقش و دخالت دولت‌ها به‌منظور فراهم‌کردن شرایط اقتصادی و اجتماعی لازم برای نیل به رفاه اجتماعی، مستلزم انجام وظایف متعددی است که بعضاً با حقوق و منافع خصوصی افراد در تعارض قرار می‌گیرد و موجب طرح دعاوی علیه دولت می‌شود. ضرورت ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری ناشی از تخصّص قضات آن در رسیدگی به امور متنازع‌فیه است. امروزه لزوم تشکیل دادگاه‌های اداری به‌عنوان یک ضرورت اجتماعی تأیید شده است. مزایای این دادگاه‌ها، داشتن تخصّص در موضوع دعوا، پایین‌بودن هزینه رسیدگی برای شاکی، سادگی تشریفات و سرعت در رسیدگی‌ها نسبت به دادگاه‌های عادی است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۷۵-۴۷۴).

۲-۱- بررسی نظام‌های حقوقی مربوط

در فنلاند، دادگاه‌های اداری منطقه‌ای و دادگاه‌عالی اداری، صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را دارند. اسپانیا نیز دارای دادگاه‌های اختصاصی اداری است. لیتوانی هم دارای دادگاه‌های اختصاصی اداری است. دادرسی اداری در استونی سه مرحله‌ای است: مرحله اول در دادگاه‌های اداری ناحیه، مرحله دوم توسط دادگاه‌های اداری بخش و مرحله سوم توسط دادگاه عالی اداری انجام می‌شود. در جمهوری چک از سال ۲۰۰۳ دادگاه عالی اداری به‌عنوان مرجع نهایی دادرسی اداری تشکیل شد (Hriptievschi, 2014: 49).

در بررسی که در سال ۲۰۱۲ از طریق پرسشنامه شورای مشورتی قضات اروپایی (CCJE) از کشورهای اروپایی انجام شد، مشخص گردید در موارد متعددی رسیدگی قضایی به دعاوی اداری از طریق ایجاد دادگاه اختصاصی اداری و یا رسیدگی تخصّصی انجام می‌شود. دادگاه‌های اختصاصی در موارد متعددی از جمله به شرح زیر تشکیل شده‌اند: دادگاه‌های اداری / شورای دولتی، دادگاه‌های مالیه عمومی، دادگاه‌های مالیاتی، دادگاه‌های کار / اجتماعی و دادگاه‌های مربوط به دعاوی مصرف‌کنندگان.

حتی در کشورهایی که دادگاه‌های اختصاصی تشکیل نشده است، قضات در عمل تمایل دارند صرفاً به پرونده‌های خاصی رسیدگی کنند (Hriptievschi, 2014: 15,16). براساس اصل ۹۲ قانون اساسی آلمان صلاحیت قضایی صرفاً به دادگاه قانون اساسی فدرال، دادگاه‌های فدرال و دادگاه‌های ایالات واگذار شده است. بند نخست اصل ۹۵ قانون مزبور، احقاق حقوق افراد را برعهده پنج دادگاه نهاده است: دادگاه‌های عام (عمومی)، دادگاه‌های کار، دادگاه‌های اداری، دادگاه‌های اجتماعی و دادگاه‌های مالی. تخصصی شدن رسیدگی قضایی از طریق ایجاد دادگاه‌های اختصاصی، ویژگی اصلی نظام دادگاه‌های آلمان است. مزیت ایجاد دادگاه‌های متعدد در زمینه‌های مختلف، آن است که قضات، تجربه و تخصص لازم را در آن زمینه خاص کسب خواهند کرد و از این طریق، امکان تحقق عدالت و احقاق حقوق اشخاص بیشتر خواهد شد (فرکمان و وگرایش، ۱۳۸۸: ۱۶۷-۱۶۱). حدود یک چهارم قضات به عنوان قاضی تخصصی در دادگاه‌های اداری، مالی، کار و اجتماعی در حال قضاوت هستند (Zimmer, 2009: 15).

برای بررسی تجارب نظام‌های حقوقی در زمینه محاکم اختصاصی، ایالات متحده آمریکا هم در سطح ایالتی و هم در سطح فدرال دارای تجارب مفید و ارزنده‌ای است. با توجه به نبود استانداردهای ملی در خصوص نظام دادگاه‌های ایالتی در این کشور، دادگاه‌های متنوعی در زمینه موضوعات تخصصی در هر یک از ایالت‌های مزبور ایجاد شده‌اند که از جمله، شامل دادگاه‌های مالیاتی، دادگاه‌های اداری^۲ و دادگاه‌های دعاوی کوچک^۳ با صلاحیت رسیدگی به دعاوی با حد مشخصی از خواسته می‌شود (Zimmer, 2009: 11,12).

1. Tax Courts
2. Administrative Courts
3. Small Claims Courts

در سوئد، دادگاه‌ها به سه دسته کلی تقسیم می‌شوند: دادگاه‌های عمومی؛ دادگاه‌های اداری؛ دادگاه‌های اختصاصی (نظیر دادگاه کار). دادگاه‌های اداری به اختلافات دولت با اشخاص (خصوصی) رسیدگی می‌کنند. تجدیدنظر از احکام دادگاه اداری در دادگاه تجدیدنظر اداری انجام می‌شود. دادگاه عالی اداری، بالاترین مرجع قضایی رسیدگی به دعاوی اداری است ("The Swedish Judicial System, Produced by the Ministry of Justice", 2015: 19-21).

دادگاه‌های عالی در یونان براساس سه دسته از دعاوی حقوقی، کیفری و اداری، تقسیم‌بندی شده‌اند. دیوان عالی^۱ به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی در زمینه فرجام‌خواهی از دعاوی حقوقی و کیفری است. شورای کشور، عالی‌ترین دادگاه اداری یونان است (مدکس، ۱۳۸۵: ۵۶۱).

در میان کشورهای اسلامی، پاکستان برای رسیدگی به دعاوی اداری، دادگاه‌های اختصاصی اداری ایجاد کرده است. اما فرجام‌خواهی از احکام صادره توسط مراجع یادشده در دیوان عالی کشور صورت می‌گیرد (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۶). دادرسی اداری در یمن نیز از طریق دادگاه‌های اختصاصی اداری در داخل دستگاه قضایی انجام می‌شود. دیوان عالی کشور بالاترین مرجع قضایی در این کشور محسوب می‌شود که یکی از صلاحیت‌های آن، فرجام‌خواهی از احکام نهایی صادره در اختلافات اداری است (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۶).

۳-۱- تعدد ساختاری نظم قضایی

در این قسمت ابتدا به بررسی ساختار و صلاحیت‌های شورای دولتی فرانسه، مبانی نظری شکل‌گیری نظام دادرسی اداری مستقل از نظام قضایی در این کشور پرداخته و در ادامه به بررسی نظام‌های حقوقی که از الگوی مزبور تبعیت کرده‌اند، خواهیم پرداخت.

۳-۱- صلاحیت‌های شورای دولتی فرانسه

نظام دادگاه‌های حقوقی و کیفری (و نه اداری) در فرانسه به «نظام دستگاه قضایی»^۱ موسوم است. قانون اساسی فرانسه (مصوب ۱۹۵۸) اشاره‌ای به نظام دادگاه‌های اداری ندارد. با وجود این، شورای قانون اساسی فرانسه پذیرفته که وجود یک نظام مستقل برای دادگاه‌های اداری از اصول بنیادی جمهوری پنجم است (الیوت و ورنون، ۱۳۸۷: ۸۷-۸۶).

در نظام حقوقی فرانسه، دادگاه‌های اداری به دعاوی که ادارات دولتی در آن یک طرف دعوا هستند، رسیدگی می‌کنند. محاکم یادشده از ساختار دادگاه‌های دادگستری جدا بوده و ذیل نظم مستقلی قرار دارند. در رأس دادگاه‌های دادگستری، دیوان عالی کشور و در رأس دادگاه‌های اداری، شورای دولتی قرار دارد (تعدد نظم قضایی).

به طور کلی، کارکردهای شورای دولتی فرانسه در دو دسته قابل بررسی است (الیوت و ورنون، ۱۳۸۷: ۱۲۷-۱۲۵): کارکرد مشورتی؛ ارائه مشاوره به دولت در موضوعات حقوق اداری؛ کارکرد قضایی؛ رسیدگی به دعاوی اداری در مراحل بدوی، تجدیدنظر و فرجامی (حسب مورد). شورای دولتی در برخی موارد به‌عنوان دادگاه بدوی اداری ایفای نقش می‌کند. در این موارد، شورا مانند دادگاه نهایی اقدام به رسیدگی می‌کند. براساس اصلاحات سال ۱۹۸۷، قسمت اعظم صلاحیت‌های شورای دولتی در زمینه تجدیدنظر از احکام دادگاه‌های (بدوی) اداری در امور حکمی و موضوعی به دادگاه‌های تجدیدنظر اداری واگذار شد. شورای دولتی در برخی موارد به‌عنوان دادگاه تجدیدنظر در امور حکمی عمل می‌کند. هدف از اعطای صلاحیت یادشده، ایجاد یکپارچگی و وحدت رویه در نظام دادرسی اداری است. از سال ۱۹۸۷ در صورتی که شورای دولتی در موارد فوق تشخیص دهد صدور حکم در ماهیت به نفع عدالت است، می‌تواند رأساً اقدام به رسیدگی ماهوی کند. همچنین این امکان برای

دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر اداری شناسایی شده که از شورای دولتی در امور حکمی نظر مشورتی اخذ کنند.

از نظر برخی نویسندگان گرچه نظام دادرسی اداری فرانسه، از نظام قضایی این کشور مستقل است، اما مرز صلاحیت‌های دادگاه‌های دادگستری و دادگاه‌های اداری از شفافیت لازم برخوردار نیست (Zimmer, 2009: 15)؛ مشکلی که هم‌اکنون تا حدودی در مورد نظام قضایی ایران هم صادق است.

وجود دو نظم قضایی برای رسیدگی به دعاوی حقوقی-کیفری و اداری موجب بروز مشکلاتی به شرح زیر شده است (رضائی‌زاده، ۱۳۸۴: ۴۹-۴۸): مشکلات مربوط به تشخیص صلاحیت هر یک از محاکم مزبور، امکان صدور دو رأی متفاوت توسط دادگاه حقوقی و دادگاه اداری بدون خروج از صلاحیت خود و امکان ایجاد رویه متفاوت دادگاه‌های اداری و قضایی در خصوص برخی موضوعات مشابه.

۲-۳-۱- مبانی نظری شکل‌گیری نظام دادرسی اداری مستقل از نظام قضایی (در فرانسه)

در الگوی فرانسوی دادرسی اداری، رسیدگی به دعاوی علیه دستگاه‌های دولتی، توسط دادگاه‌های عمومی «مغایر اصل جدایی مقامات اداری و اجرایی از مقامات قضایی کشور محسوب می‌شود» (اصل تفکیک قوا). در اوایل انقلاب کبیر، براساس برداشت انقلابیون از نظریه تفکیک قوا، صلاحیت دستگاه قضایی در نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات قوه مجریه، مغایر استقلال این قوه تلقی می‌شد. این امر به جهت سابقه تاریخی مربوط به مداخله محاکم قضایی در مقابل اصلاحات موردنظر دولت انقلابی بود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۰۲-۵۰۱).

شورای دولتی در فرانسه مظهر استقلال قوه مجریه در برابر قوه قضاییه محسوب می‌شود. از نظر برخی نویسندگان، «گرچه علل و عواملی که موجب تشکیل شورای دولتی در فرانسه شد، در مورد دیوان عدالت اداری صادق نیست؛ لکن از نظر طبقه‌بندی نظام

های دادرسی، این دیوان عدالت اداری در نظام دادرسی فرانسوی قرار می‌گیرد» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۴۹).

در حالی که دیوان عدالت اداری در ایران ذیل قوه قضاییه تشکیل شده و به لحاظ سازمانی، به قوه مجریه وابستگی ندارد. همچنین براساس برداشت مورد نظر قانونگذار اساسی در ایران، رسیدگی به دعاوی اداری توسط مرجع قضایی مغایرتی با تفکیک قوا ندارد. همچنین پیشینه تاریخی یادشده درخصوص ایجاد شورای دولتی فرانسه، در ایران وجود نداشته و بر همین اساس، تشکیل دیوان ذیل قوه قضاییه، مغایر استقلال قوه مجریه تلقی نشده است. در ایران برخلاف فرانسه، دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر اداری در قوه مجریه تشکیل نشده‌اند؛ بلکه رسیدگی دومرحله‌ای به دعاوی اداری در شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان مزبور انجام می‌شود.

علت اولیه تشکیل شورای دولتی در فرانسه، «حفظ اقتدار دولت و سازگار کردن آنها با حاکمیت قانون» بوده است. اما در حال حاضر، حفظ ساختار مستقلی برای دادرسی اداری در نظام حقوقی فرانسه ناشی از توسعه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت و تبعاً ایجاد اختلافات در حوزه‌های تخصصی مختلف و صلاحیت دادگاه‌های اداری در رسیدگی به دعاوی اداری و اجرای عدالت در روابط میان شهروند و دولت است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۰۳). جدیدترین توجیه برای وجود نظام دادگاه‌های اداری مستقل در فرانسه آن است که چنین نظامی در حال حاضر دارد کار می‌کند و در جریان است (الیوت و ورنون، ۱۳۸۷: ۸۸).

شیوه کنترل قضایی اعمال و تصمیمات مقامات دولتی، متأثر از تاریخ سیاسی هر کشور است (Woehrling, 2006: 7). ساختارهای مربوط به دادرسی اداری نیز متأثر از تاریخ سیاسی مزبور شکل گرفته است. این امر نیز به جهت ارتباط موضوع صلاحیت دادگاه‌های اداری با تصمیمات و اقدامات مقامات و واحدهای دولتی است؛ امری که رسیدگی به دعاوی اداری را واجد ویژگی خاصی کرده است. طراحی ساختار

مراجع رسیدگی کننده به دعاوی اداری تا حدودی متأثر از نظریات سیاسی مربوط و به خصوص نظریه تفکیک قوا است.

۳-۳-۱- بررسی نظام های حقوقی مربوط

دادگاه های اداری ایتالیا در قوه مجریه مستقر بوده و در رأس آنها شورای کشور قرار دارد. این شورا در مرحله تجدیدنظر به دعاوی اداری رسیدگی می کند و علاوه بر آن به وزیران نظر مشورتی می دهد (مدکس، ۱۳۸۵: ۱۲۱).

قانون اساسی اتریش سه نوع دادگاه را شناسایی کرده است: دادگاه قضایی، دادگاه اداری و دادگاه قانون اساسی. دادگاه های اداری برای رسیدگی به دعاوی مطرح شده علیه تصمیمات مقامات اداری که به لحاظ ماهوی یا شکلی مغایر قانون هستند، در وین تشکیل می شود (مدکس، ۱۳۸۵: ۳۲).

در مصر، شورای دولتی تحت عنوان «مجلس الدوله» در سال ۱۹۴۶ ایجاد شد. به موجب ماده ۱ «قانون المجلس الدوله» شورای یادشده از سه بخش از جمله بخش قضایی و پاسخگویی به استعلامات اداری تشکیل شده است. بخش قضایی شورا از پنج محکمه، کمیسیون بدوی و تجدیدنظر تشکیل شده و در رأس آنها، دادگاه عالی اداری قرار دارد (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۹-۲۷۸).

دادرسی اداری در عربستان برعهده «دیوان مظالم» است که زیر نظر پادشاه تشکیل می شود و شامل مجلس قضای اداری، دادگاه های اداری، دادگاه های تجدیدنظر اداری و دادگاه عالی اداری است. در سوریه دادرسی اداری بر عهده نهادی تحت عنوان «مجلس الدوله» است که طبق ماده ۱۳۹ قانون اساسی این کشور، مستقل از قوه قضاییه بوده و وابسته به نخست وزیر است. این شورا دارای بخش های قضایی و غیر قضایی است. در لبنان، شورای دولتی مرجع عالی رسیدگی به دعاوی اداری است که زیر مجموعه «وزارت العدل القضائیه» قرار دارد. شورای مزبور برگرفته از شورای دولتی فرانسه، دارای صلاحیت راییه پیشنهاد به قوه مجریه درخصوص امور اداری، حل و فصل

اختلافات میان دستگاه‌های دولتی و رسیدگی به تظلمات مردم از دستگاه‌های یادشده است (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۹-۲۷۸).

ترکیه نیز با اقتباس از نظام حقوقی فرانسه، شورای دولتی را در رأس دادگاه‌های اداری خود ایجاد کرده است. به موجب ماده ۱۵۵ قانون اساسی این کشور، شورای دولتی عالی‌ترین مرجع رسیدگی به احکام صادره از دادگاه‌های اداری است. این شورا علاوه بر رسیدگی به دعاوی اداری، موظف به اعلام نظر راجع به لوایح قانونی ارسالی از سوی نخست‌وزیر و هیئت‌وزیران و نیز حل و فصل اختلافات دستگاه‌های اداری است. در رأس دادگاه‌های اداری، شورای دولتی قرار دارد، اما در رأس دادگاه‌های عمومی دادگستری، دیوان عالی کشور قرار گرفته است. براساس ماده ۱۵۲ قانون اساسی الجزایر، دیوان عالی و شورای دولتی بر هماهنگی رویه قضایی و رعایت قانون در دادگاه‌ها نظارت می‌کنند. رسیدگی نهایی به احکام صادره از سوی محاکم اداری و نیز مراجع اختصاصی اداری برعهده این شورا است. شورای دولتی الجزایر ذیل قوه قضاییه و به-عنوان نهاد تخصصی رسیدگی قضایی به دعاوی اداری تشکیل شده است (ماده ۲ قانون مجلس الدوله الجزایر) (آجرلو، ۱۳۹۵: ۲۷۵، ۲۷۶-۲۸۰).

با عنایت به مراتب فوق، ایجاد مراجع رسیدگی به دعاوی اداری در عرض دادگاه‌های عمومی دادگستری در دو شکل کلی صورت گرفته است: در برخی کشورها مراجع رسیدگی به دعاوی اداری داخل قوه قضاییه و به صورت مستقل از قوه مجریه ایجاد شده‌اند (الگوی آلمانی). اما در برخی کشورها، مراجع مزبور ذیل قوه مجریه تشکیل شده‌اند (الگوی فرانسوی).

۲- سازماندهی دادرسی اداری در ایران

رسیدگی به تظلمات عمومی از مقامات و مأمورین حکومتی به شیوه مظالم در فرهنگ اسلامی، از ایران باستان و به‌ویژه دوره ساسانیان وام گرفته شده است. همان‌طور که سازمان قاضی القضاة از دوره ساسانی به فرهنگ اسلامی وارد شده است، دیوان

مظالم نیز با آیین خاص آن از ایران پیش از اسلام به جهان اسلام وارد شده است (ساکت، ۱۳۸۲: ۳۵۴). در تاریخ قضایی اسلام اشخاصی برای تصدی دیوان مظالم انتخاب می‌شدند (موسوم به ناظر مظالم) که از حیث شخصیتی انسان‌های با شوکت و بی‌طمع نسبت به قدرت باشند تا بتوانند وظایف مورد انتظار از آنها را انجام دهند.^۱

از ابتدای نیمه نخست قرن سوم هجری، وظایف دیوان مظالم به قضات واگذار گردید. این امر حاکی از توانمندی نهاد دادرسی در انجام وظایفی بود که دیوان مظالم به جهت ناتوانی یا ضعف قضات، متکفل انجام آنها شده بود (ساکت، ۱۳۸۲: ۳۷۴).

اصلی‌ترین تفاوت میان دادگاه‌های عادی و دیوان مظالم، به شرح زیر قابل ذکر است (ساکت: ۱۳۸۲: ۳۹۲): اختیارات قابل توجه ناظر مظالم نسبت به قضات؛ عدم لزوم رعایت آیین و تشریفات دادرسی مرسوم در نهاد دادرسی، توسط ناظر مظالم.^۲

درخصوص مورد اول، با توانمندسازی قضات، ضرورتی برای تداوم دیوان مظالم وجود نخواهد داشت. مورد دوم نیز مربوط به پیش‌بینی آیین دادرسی خاصی متناسب با اقتضات دعاوی اداری است (رستمی و خسروی، ۱۳۹۲: ۹۰)؛ امری که در چارچوب دادگاه‌های دادگستری نیز قابل تأمین است. با وجود مراتب فوق، نمی‌توان تأثیر روانی ناشی از ایجاد یک مرجع خاص برای رسیدگی به تظلمات و شکایات مطرح شده علیه تعدیات مقامات و مراجع حکومتی را نادیده انگاشت.

با شکل‌گیری نظام حقوقی نسبتاً مدرن در ایران، در اولین گام قانون راجع به شورای دولتی با اقتباس از الگوی فرانسوی به تصویب می‌رسد که عملاً به مرحله اجرا نمی‌رسد. پس از انقلاب و در جریان تدوین قانون اساسی، مستنبط از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، این است که از نظر مقنن اساسی، ایجاد دیوان عدالت اداری

۱. برای ملاحظه صلاحیت‌های دیوان مذکور، نگاه کنید به: بلاغی، ۱۳۵۸: ۱۶۹ و ۱۷۳-۱۷۱.

۲. برای ملاحظه سیر تحول قوانین مصوب درخصوص دادرسی اداری در ایران، نگاه کنید به: میرداماد نجف آبادی، ۱۳۹۰، صص ۷۰ به بعد.

به عنوان مرجع رسیدگی کننده به دعاوی اداری به صورت یک واحد مجزا از دادگستری مورد توجه نبوده است:

«رئیس - ... این [دیوان عدالت اداری] هم از شعب دادگستری است. یک چیز جدایی نیست ... در حقیقت، دادگاه اختصاصی است که مربوط به دادگستری است ربانی املشی - بایستی مضمون این اصل [اصل ۱۷۳ فعلی] خوب روشن بشود، ... طوری نباشد که به استقلال قوه قضاییه لطمه بزند؛^۱ یعنی دادگستری این مملکت دو مرکز داشته باشد؛ یعنی یکی قوه قضاییه و دیگری دیوان عدالت [اداری]. ... هر دوی اینها مربوط به دادگستری است. رئیس - ... منظور ما این است که [دیوان عدالت اداری] از شعب دادگستری است» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۲/۳).

در ادامه پیشنهاد شده است که دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضایی یا دیوان عالی کشور باشد. در نهایت، اصل یادشده (۱۷۳ فعلی) با قید این که «دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضایی» تأسیس شود، به تصویب رسید (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۳/۳).

۱-۲- نظام دادرسی اداری ایران پس از انقلاب اسلامی

با عنایت به تشکیل دیوان عدالت اداری ذیل قوه قضاییه، این سؤال مطرح می شود که آیا دیوان مزبور، از مصادیق «دادگاه» تلقی می شود؟ در اینکه دیوان مزبور یک مرجع قضایی است و «قضات» در آن اقدام به رسیدگی و صدور حکم می کنند، تردیدی وجود ندارد. در مواد ۳ و ۴ قانون دیوان از عبارتهای «دادرس» و «قضات دیوان» استفاده شده است.

به طور کلی، عناصر و مؤلفه های تشکیل دهنده «دادگاه» نسبت به سایر مراجع رسیدگی کننده عبارتند از:

۱. در همین راستا، نک. (آهنگری و جهان دوست دالنجان، ۱۴۰۰: ۱۰۹-۱۰۸)

- ۱- قاضی اقدام به رسیدگی و صدور رأی کند؛
- ۲- براساس آیین دادرسی مشخصی اقدام به رسیدگی و صدور رأی شود؛
- ۳- به موجب قانون ایجاد شده باشد؛
- ۴- ماهیت فعالیت اصلی آن، جنبه حلّ و فصل اختلافات و رسیدگی به جرایم داشته باشد.

عموم شرایط مزبور در دیوان عدالت اداری همچون سایر دادگاه‌های دادگستری وجود دارد. با وجود این، عموماً زمانی که از «دادگاه» یا «دادگستری» سخن به میان می‌آید، دادگاه‌های عمومی (حقوقی و کیفری) دادگستری متبادر به ذهن می‌شود. در این زمینه اشاره به رأی شماره ۵۳۷ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مورد صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در رسیدگی به اعتراض موضوع ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، که مقرر نموده است «تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ رسیدگی به اعتراض بر رأی وزارت نیرو را به دادگاه صالحه محوّل نموده که ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری دارد [و نه دیوان عدالت اداری]»، قابل توجه است. همچنین است حکم مذکور در تبصره ۳ ماده ۹۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، که براساس آن، «فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و رأی آن قطعی و لازم الاجراء خواهد بود»^۱.

برخی از نویسندگان با توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را از شعب دادگستری و یکی از مصادیق دادگاه‌های اختصاصی داخل در دادگستری تلقی کرده‌اند. بر این اساس، در نظام قضایی ایران، دو مرجع مستقل برای رسیدگی به شکایات وجود ندارد. دیوان عدالت اداری، مرجع قضایی خاصی است که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به نوع خاصی از شکایات را برعهده دارد (نجابت

۱. برای ملاحظه نظرات دکترین در تأیید تحلیل فوق، نک. امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۱.

خواه، ۱۳۹۰: ۱۸-۱۷). دیوان عدالت اداری با برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل (به لحاظ سازمانی) نسبت به دادگاه‌های دادگستری، از آنها دارای استقلال مالی و اداری است و به عنوان یک واحد مجزای قضایی اداره می‌شود.

دیوان یادشده به عنوان نهاد وابسته به قوه قضاییه، از بدنه دادگستری جدا شده است. برای مثال، ماده ۶۵۱ قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۲) مقرر داشته است: «کلیه دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه، نظیر دیوان عدالت اداری ... موظفند کلیه اطلاعات خود را در مرکز ملی داده‌های قوه قضاییه قرار دهند...». با عنایت به مطالب فوق، دیوان عدالت اداری، ذیل قوه قضاییه و در ساختاری مستقل از دادگاه‌های دادگستری ایجاد شده است.

۲-۲- ارزیابی سازماندهی دادرسی اداری در ایران

درخصوص ضرورت ایجاد سازمان قضایی مستقل برای رسیدگی به دعاوی خاص، قانون اساسی در یک مورد دولت را مکلف به ایجاد دادگاه خانواده کرده است (بند ۳ اصل ۲۱ قانون اساسی). «دادگاه» مزبور، در خارج از مجموعه دادگستری ایجاد نشده بلکه به عنوان شعبه تخصصی دادگاه‌های عمومی دادگستری در حال فعالیت است. پس به‌رغم تصریح به ضرورت ایجاد دادگاه مزبور در قانون اساسی، قانونگذار عادی برای این امر حتی دادگاه‌های اختصاصی هم ترتیب نداده است.^۱ همچنین اصل ۱۷۲ قانون اساسی در مقام بیان حکم مربوط به «محاکم نظامی» است که ذیل قوه قضاییه تشکیل می‌شود و به برخی جرایم خاص (جرایم نظامیان) رسیدگی می‌کند.

آیا از اصل ۱۷۳ قانون اساسی، ضرورت ایجاد دیوان عدالت اداری در عرض دادگستری استنباط می‌شود؟ به نظر می‌رسد اگر رسیدگی به دعاوی اداری توسط قضات متخصص و با استفاده از آیین دادرسی مناسب انجام شود، اقتضات رسیدگی به این

۱. گرچه در سال‌های آغازین انقلاب، دادگاه‌هایی به‌عنوان دادگاه انقلاب در کشور ایجاد شده بود.

دعاوی تا حدود قابل توجهی قابل تأمین است. البته ایجاد مرجع خاصی برای رسیدگی به دعاوی علیه دولت، به لحاظ روانی برای شهروندان نوعی اطمینان ایجاد می‌کند که به دعاوی آنها به نحو بی‌طرفانه رسیدگی می‌شود. سابقه ایجاد دیوان مظالم از حیث توجه خاص به پاسخگویی دولت، بر ایجاد ساختار مستقل در زمینه رسیدگی به دعاوی مزبور تأثیر گذار بوده است. در دورانی که دیوان مظالم تشکیل شد، مسائل ساختاری مربوط به نظام قضایی، همچون امروز مورد توجه نبود. با ایجاد سازمان مدرن دادگستری سعی شد مجموع دادگاه‌ها ذیل قوه قضائیه شناسایی و ساماندهی شوند. فلذا در دوران فعلی باید جایگاه مرجع قضایی جایگزین دیوان مظالم در نظام قضایی، مشخص بوده و ارتباط آن با سایر مراجع دادگستری مشخص باشد.

دادرسی اداری صرفاً از حیث موضوع و طرف دعوا، با سایر انواع دادرسی تفاوت دارند، و آلاً در سایر موارد دارای عناصر رسیدگی قضایی هستند. برای تأمین اقتضائات دعاوی اداری از حیث موضوع و طرف دعوا، احکام خاصی برای رسیدگی به دعاوی اداری پیش‌بینی می‌شود و در سایر موارد، رسیدگی به دعاوی مزبور تابع احکام پیش‌بینی شده در قانون آیین دادرسی مدنی خواهد بود.^۱

برداشت قانونگذار مؤسس در ایران نیز در خصوص رسیدگی به دعاوی اداری توسط قوه قضائیه، متفاوت با برداشتی بوده که در فرانسه پس از انقلاب کبیر راجع به مغایرت رسیدگی به دعاوی اداری توسط دادگاه‌های دادگستری با تفکیک قوا، وجود داشته است.

کثرت و تنوع قابل توجه انواع دعاوی و جرایم، به گونه‌ای است که رسیدگی تخصصی به برخی از آنها ضروری انگاشته می‌شود. بر همین اساس، در قوانین و مقررات مربوط، صلاحیت رئیس قوه قضائیه در اختصاص برخی شعب دادگاه‌ها برای رسیدگی به دعاوی خاصی، شناسایی شده است. تخصصی‌سازی رسیدگی قضایی به عنوان یک مقوله مدیریتی در اکثر کشورها مورد تأیید قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایران برخی

۱. ماده ۱۲۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.

از اسناد بالادستی بر ضرورت این امر تأکید کرده‌اند که از جمله می‌توان به بند ۴ سیاست های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی (مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۲۸) و بند ۹ سیاست کلی قضایی پنج ساله (ابلاغی ۱۳۸۸/۰۹/۲) ناظر بر «اهتمام به تشکیل دادگاه‌های تخصصی» اشاره کرد.

رسیدگی به دعاوی اداری مطروحه در دیوان در عمل، با توجه به موضوع آنها به شعب خاصی ارجاع می‌شود. رسیدگی تخصصی به دعاوی مطروحه در دادگستری، حتی در صورت نبودن تکلیف قانونی مشخصی به این منظور، ضرورت اجتناب‌ناپذیر مدیریت مطلوب امور قضایی تلقی می‌شود. رسیدگی تخصصی به دعاوی اداری، تهیه آیین دادرسی متناسب برای دعاوی اداری، توزیع جغرافیایی شعب دیوان (همتی، ۱۳۹۵: ۱۰۶) و حفظ انسجام نظام قضایی از حیث نسبت آن با سایر محاکم و موقعیت دیوان عالی کشور، از مهم ترین ملاحظات قابل ذکر در خصوص ارتقای وضعیت دادرسی اداری در ایران است.

نتیجه‌گیری

طراحی الگوی ساختاری مناسب برای دادرسی اداری، افزون بر ابعاد فنی و تخصصی موضوع دعاوی یادشده، به علت شخصیت طرف دعوا (دولت)، واجد اهمیت مضاعف است. در کشورهایایی (از جمله ایران) که سابقه تاریخی مربوط به ایجاد شورای دولتی در فرانسه وجود نداشته است، امکان تأمین اقتضائات رسیدگی به دعاوی اداری از طریق ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری در نظام قضایی، با تربیت (آموزش) قضات متخصص و پیش‌بینی آیین دادرسی مناسب وجود دارد.

۱. در وضعیت فعلی و تا زمان تمرکززدایی جغرافیایی از شعب دیوان، ظرفیت دادرسی الکترونیکی در ارتقای سطح دسترسی به عدالت و سهولت رسیدگی قضایی، قابل استفاده به نظر می‌رسد. برای ملاحظه امکان استفاده از ظرفیت فوق، نگاه کنید: بهرامی خوشکار و عسگری، ۱۴۰۰: ۱۴۹-۱۴۷.

دیوان عدالت اداری برخلاف شورای دولتی فرانسه، به لحاظ سازمانی به قوه قضاییه وابسته می‌باشد و صرفاً دارای کارکرد قضایی است (و نه قضایی-مشورتی). برخلاف نظام حقوقی فرانسه، در ایران دادگاه‌های اداری تشکیل نشده‌اند. همچنین علل سیاسی که در فرانسه موجب ایجاد شورای دولتی شد، در ایران وجود نداشته است. به نظر می‌رسد طراحی دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران، بیشتر مشابه الگوی دادرسی اداری در نظام حقوقی آلمان بوده است. البته در استقلال ساختاری دیوان عدالت اداری از دادگاه‌های دادگستری، سوابق تاریخی مربوط به ایجاد دیوان مظالم به عنوان یک مرجع خاص برای رسیدگی به تظلمات عمومی از تعدیات مأموران حکومتی، بی‌تأثیر نبوده است.

حجم فزاینده دعاوی اداری، عدم توزیع جغرافیایی شعب دیوان و تعیین مرز صلاحیت دیوان و سایر مراجع قضایی از جمله مشکلات دادرسی اداری در ایران است که حل آنها در چارچوب قانون اساسی موجود هم امکان‌پذیر است. برای مثال، ایجاد شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در مناطق (در حوزه جغرافیایی چند استان) و استان‌های مختلف (حسب مورد) با توجه به آمار دعاوی مربوط به هر منطقه یا استان، با اصلاح ماده ۲ قانون دیوان قابل اقدام به نظر می‌رسد. رفع مشکلات فوق‌گرفته در ساختار فعلی نیز تا حدودی امکان‌پذیر است، اما در نگاه کلان‌تر، ضرورت بازنگری در ساختار کلان دادرسی اداری در نظام قضایی ایران را منتفی نمی‌سازد.

منابع

- آجرلو، اسماعیل (۱۳۹۵)، **حقوق اساسی کشورهای اسلامی**، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- آهنگری، احسان؛ جهان‌دوست دالنجان، مسعود (۱۴۰۰)، **استقلال ساختار قضائی به مثابه ابزاری اساسی در تحقق امنیت قضائی در الگوی دادرسی اسلامی**، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۲۵، ۹۹-۱۲۸.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، **صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج ۳.

- امامی، محمد؛ مهستی سلیمانی (۱۳۹۲)، **ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**، مجله حقوقی دادگستری، ۸۲، ۹-۳۸.
- بلاغی، سید صدرالدین (۱۳۵۸)، **عدالت و قضا در اسلام**، ج ۳، تهران: امیرکبیر.
- بهرامی خوشکار، محمد؛ عباس عسگری (۱۴۰۰)، **بررسی فقهی دادرسی الکترونیکی و آسیب شناسی آن**، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۲۵، ۱۲۹-۱۵۲.
- رستمی، ولی؛ خسروی، احمد (۱۳۹۲)، **امکان سنجی تدوین قانون آیین دادرسی اداری**، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۶۴، ۸۱-۱۰۲.
- رضائی زاده، محمدجواد (۱۳۸۴)، **محاكم اداری فرانسه و صلاحیت آنها در رسیدگی به دعاوی اداری**، تهران: مدیریت.
- زرننگ، محمد (۱۳۸۱)، **تحول نظام قضایی ایران**، ج ۲، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ساکت، محمدحسین (۱۳۸۲)، **دادرسی در حقوق اسلامی**، تهران: میزان.
- صدرالحفاظی، سید نصراله (۱۳۷۲)، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری**، تهران: شهریار.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، ج ۱۵، تهران: سمت.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۱)، **حقوق اداری تطبیقی (حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ)**، ج ۵، تهران: سمت.
- فتحی، یونس؛ شفیع سرشدت، جعفر؛ مریم وهیبی فخر (۱۳۹۸)، **نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران**، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱، ۹۴-۷۳.
- فرکمان، آنکه؛ توماس و گریش (۱۳۸۸)، **دادگستری در آلمان**، ج ۲، ترجمه: محمد صادری-توحیدخانه و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، تهران: سمت.
- کمیسیون اروپایی ارتقای عدالت (CEPEJ) (۱۳۹۵)، **ارزیابی نظام‌های قضایی اروپا در سال ۲۰۱۲**، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- محمودی، جواد (۱۳۹۳)، **بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران**، ج ۲، تهران: جنگل.
- مدکس، رابرت (۱۳۸۵)، **قوانین اساسی کشورهای جهان**، ترجمه: سید مقداد ترابی، تهران: شهر دانش.

- میرداماد نجف آبادی، سیدعلی (۱۳۹۰)، **نیم‌نگاهی به قوانین دادرسی اداری در ایران و سیر تحولات اداری**، اندیشه‌های حقوق عمومی، ۲، ۶۹-۸۸.
- نجابت خواه، مرتضی (۱۳۹۰)، **قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: جنگل.
- همّتی، مجتبی (۱۳۹۵)، **حق دسترسی به دادگستری در دیوان عدالت اداری با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۶، ۱۲۸-۱۰۳.
- الیوت، کاترین؛ کاترین ورنون (۱۳۸۷)، **نظام حقوقی فرانسه**، ترجمه: صفر بیگ زاده، تهران: سمت.
- **Administrative Justice in Europe- Report for Ireland (2/2/2019)**, Available online at: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/ireland/ireland_en.pdf
- Hriptievschi, Nadejda, et al (2014), **Specialisation of Judges and Feasibility of Creating Administrative Courts in the Republic of Moldova**, LRCM.
- Terekhova, Lyda (2014), **Grounds for the Specialization of Courts and Judges in Russia**, Russian Law Journal, Volume II Issue 4, 176-186.
- **The Swedish Judicial System** (2015), Produced by the Ministry of Justice, Elanders.
- Winkler, Roland, **Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, good practice and recent developments** (2007), University of Salzburg.
- Woehrling, Jean-Marie (2006), **Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward A Common Model**, Central Commission for the Navigation of the Rhine, France.
- Zimmer, Markus B. (2009), **Overview of Specialized Courts**, International Journal for Court Administration, 1-15.



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی