

The Administrative Court of Justice, drawing of duality of Iran's judicial system

 **Nader Asadi Ojagh**

PhD student in Public Law, Islamic Azad University, North Tehran Branch, Tehran, Iran
naderasadiojagh@gmail.com

 **Mohammad Mehdi Shirazi**

PhD student in public law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding author)
mo_shirazi@sbu.ac.ir

 **Mohamad Hasanvand**

Judge of the Administrative Court of Justice and Doctor of Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran
md.hasanvand@gmail.com



Abstract

The Administrative Court of Justice, as a general authority of administrative proceedings and an upholder of the rule of law, has introduced a new design in the field of the judicial order of Iran in recent decades. This article seeks to answer the question of whether the institution of the Administrative Court of Justice has led to a duality of the judicial system in the Islamic Republic of Iran? In the context of a descriptive-analytical research, it was argued that the Administrative Court of Justice, as a court and general administrative judicial authority under the judiciary, represents a separate administrative judicial order, distinct from the general judicial order. Therefore, in addition to the exclusive jurisdiction of the Administrative Court of Justice over administrative proceedings, which itself has strengthened the duality of the judicial system in Iran, significant factors and issues, including:

Journal of Research and
Development in Public Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 1 | No. 1 | Spring and
Summer 2024
(Original Article)

<https://jrpl.iillrc.ac.ir/>

DOI:

10.22034/jrpl.2025.720741

"the Administrative Court of Justice's undisputed supremacy over administrative courts under the executive branch"; "the Court's judicial interactions with the fundamental judicial body"; "the independence of the Court of Justice from other judicial authorities within the judiciary"; "the Administrative Court of Justice's prominence alongside other judicial authorities"; and "the Court's power to establish uniform judicial practice" have further reinforced the perception of a dual judicial order in the country.

Keywords: Judicial system, duality of the judicial system, Administrative Court of Justice, public authorities, Supreme Court.



دیوان عدالت اداری؛ ترسیم دوگانگی نظام قضایی ایران

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران
naderasadioojagh@gmail.com

نادر اسدی اوجاق 

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
mo_shirazi@sbu.ac.ir (نویسنده مسئول)

محمدمهدی شیرازی 

قاضی دیوان عدالت اداری و دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
md.hasanvand@gmail.com

محمد حسنوند 



دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
Research and Development in Public Law

پژوهش حقوق و قانون ایران
Public Law and Legal Research Institute

دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۱ | بهار و تابستان ۱۴۰۳
(مقاله پژوهشی)

<https://jrpl.illrc.ac.ir/>

DOI:
10.22034/jrpl.2025.720741

چکیده

دیوان عدالت اداری به مثابه مرجعی عام در دادرسی اداری و مدعی صیانت از حاکمیت قانون، در قلمرو نظم قضایی چند دهه‌ای اخیر ایران طرحی نو درانداخته است. این نوشتار در پی پاسخ به این پرسش است که آیا پیش‌بینی نهاد دیوان عدالت اداری منجر به دوگانگی نظم قضایی در جمهوری اسلامی ایران شده است؟ در قالب پژوهشی توصیفی - تحلیلی استدلال شد که دیوان عدالت اداری به مثابه محکمه و مرجع قضایی عام اداری در ذیل قوهی قضائیه قرار داشته و تداعی گر نظم قضایی اداری، به گونه‌ای مجزای از نظم قضایی عمومی است. لذا، مضاف بر اینکه در انحصار دیوان عدالت اداری قرار داشتن صلاحیت دادرسی‌های اداری که خود دوگانگی بر نظام قضایی در ایران را قوت و قوام بخشیده است، عوامل و مسائل معتنا بهی هم‌چون؛

«تفوق و برتری بلامنازع دیوان عدالت اداری بر دادگاه‌های اداری ذیل قوه‌ی مجریه»، «تعاملات قضایی دیوان با نهاد دادرسی اساسی»، «استقلال نهاد دیوان بر سایر مراجع قضایی در تشکیلات قوه‌ی قضائیه»، «خودنمایی دیوان عدالت اداری در عرض مراجع قضایی دیگر»، «صلاحیت دیوان در صدور وحدت رویه‌ی قضایی» و غیره، تصور وضعیت دوگانگی بر نظم قضایی کشور را به‌طور روزافزون گسترش داده و تقویت کرده است .

کلیدواژه‌ها: نظام قضایی، دوگانگی نظم قضایی، دیوان عدالت اداری، مراجع عمومی، دیوان عالی کشور.



مقدمه

دیوان عدالت اداری به مثابه مرجع عام در رسیدگی‌های اداری، صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری و من جمله مصوبات و مقررات دولتی را دارد (واعظی و حسینی، ۱۳۹۷: ۲۴۷). هرچند برخی از حقوق دانان با مسامحه در آثارشان از دیوان عدالت اداری تحت عنوان «مرجع عمومی اداری» در قبال مراجع قضایی نام برده‌اند (شمس، ۱۳۸۴: ۱۱۶) اما در مقابل، برخی دیگر در مقام ایضاح جایگاه واقعی دیوان عدالت اداری، نهاد مزبور را به منزله‌ی بخشی از قوه قضائیه تلقی نموده‌اند که صلاحیت نظارت بر مصوبات دولتی و رسالت دیدبانی بر حسن اجرای قوانین را دارا می‌باشد (فلاح زاده، ۱۳۸۶: ۳۱). مضاف بر آن، عده‌ای هم در مقام تشریح جایگاه دیوان عدالت اداری در سیر تطورات تاریخی در نظام قضایی ایران، این نهاد را هم‌سنگ و متناظر «دیوان مظالم» دانسته‌اند که قبل از اسلام در ایران مسبوق به سابقه بوده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۹۰). به هر روی، با گذر از برهه‌ای که هرگونه شکایت به طرفیت از دولت را نشانه‌ی تحدید شکوه و هیمنه‌ی این نهاد می‌انگاشتند، اینک تمهیدات لازم در نظام قضایی و دادرسی اداری ایران فراهم آمده است که در صورت خروج اصحاب دولت از صلاحیت‌های قانونی تعیین شده، دسترسی و تظلم-خواهی شهروندان به این دست از مراجع اداری امکان‌پذیر شود.^۱

بنابراین، در این پژوهش تلاش خواهد با شیوه‌ای توصیفی - تحلیلی به این پرسش اساسی پاسخ داده شود که با توجه به صلاحیت‌های شناسایی شده برای دیوان عدالت اداری، و علی‌رغم اینکه، نهاد موصوف به مثابه پاره‌ای از قلمرو قضایی در نظم حقوق اساسی ایران (اصل ۱۷۳ قانون اساسی) رُخ نموده است، آیا ترسیم و طراحی این نهاد به دوگانگی نظم قضایی در ایران منجر شده است؟

فرضیه نویسندگان تحقیق حاضر آن است که دیوان عدالت اداری از آن حیث که کارویژه‌ی ممانعت از تعرض دولت به ساحت قوانین و تضمین حقوق شهروندان در قبال نهاد دولت

۱. حق بر دسترسی به مراجع قضایی صالح در اصل (۳۴) قانون اساسی مورد توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفته است.

(به‌مانند بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی) می‌پردازد و دیده بانی از اصل «حاکمیت قانون»^۱ را وجهه‌ی همت خود قرار داده است و همچنین، به‌گواه اصل (۱۷۰)^۲ قانون اساسی، این نهاد تنها مرجع صلاحیت‌دار نظارتی بر اعمال اداری قوه مجریه بوده و اختیار و امتیاز ابطال مصوبات خلاف قوانین را دارا است و با فرض اینکه دیوان عدالت اداری یک «دادگاه اداری» است. لذا با کنش‌گری روز افزون این نهاد در نظام حقوقی ایران و با برجسته شدن دادرسی اداری در عرض دادرسی حقوقی، رگه‌هایی از دوگانگی نظم قضایی در سامانه‌ی دادگستری ایران خودنمایی می‌کند.

در خصوص پیشینه‌ی این تحقیق باید افزود که هرچند، طی برخی تحقیقات موردی همچون؛ «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی» (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶) و یا گزارش پژوهشی تحت عنوان «آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری - مستندات آراء دیوان عدالت اداری» (قطبی و درویشوند، ۱۳۹۳) و همچنین «مطلوب‌سازی دیوان عدالت اداری مبتنی بر جایگاه و صلاحیت دیوان مظالم در ایران و اسلام» (آئینه‌نگینی و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۱) به بررسی صلاحیت‌های نظارتی و جایگاه دیوان در نظام عدالت اداری ایران پرداخته شده است. اما تاکنون پژوهشی مبسوط و همه‌جانبه پیرامون ماهیت و جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران صورت نگرفته است و از این حیث نوشتار حاضر بدیع و به جهت معرفی جایگاه واقعی نهاد دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران ضروری محسوب می‌شود.

در این نوشتار، ابتدا به پیشینه‌ی دادرسی اداری و مقایسه‌ی آن با دادرسی اساسی جهت تبیین قضایی بودن جنس دادرسی اداری و تمییز آن از دادرسی اساسی پرداخته می‌شود (بند ۱)، در ادامه جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع شبه قضایی امکان‌سنجی

1. Rule of law

۲. اصل (۱۷۰) - قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که ... خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این گونه از مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

شده (بند ۲) و در نهایت جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت مراجع دادگستری واکاوی می‌گردد (بند ۳).

۱. دادرسی اداری، پیشینه و تمییز آن از دادرسی اساسی

اگرچه نمی‌توان سابقه وجود دادرسی اداری را به عصر حاضر محدود کرد لیکن دادرسی اداری به مفهوم نوین و امروزی آن، سرفصل جدیدی از نظام قضایی ایران است که پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ گشوده شد. پرچم دار این بخش از قوه قضاییه، دیوان عدالت اداری است که فراز و نشیب‌هایی را از زمان تاسیس تاکنون پشت سر نهاده است. جهت فراهم شدن امکان تبیین موضوع اصلی مقاله، لازم است ابتدائاً در خصوص دادرسی اداری و پیشینه آن توضیحاتی ارائه شود و سپس در خصوص تمییز دادرسی اداری از دادرسی اساسی مطالبی ارائه شود تا قضایی بودن دادرسی اداری به عنوان لازمه نظم قضایی مجزای ادراک گردد.

۱-۱. دادرسی اداری و پیشینه آن

از همان ابتدای پیروزی انقلاب مشروطه خواهی در دنیا، انقلابیون مشروطه‌خواه می-کوشیدند که با استحکام بخشیدن به ساختار قوه قضائیه از قدرت بی حد و حصر اداره فرو بکاهند (ابوالحمد، ۱۳۸۶: ۱۷۱-۱۷۲). اما نظام حقوقی ایران نیز که با تاسیس تشکیلاتی همچون «دیوان خانه‌ی عدالت» یا «صندوق عدالت» در عصر ناصرالدین شاه در حال تجربه و گذر از این وضعیت بود و با به ثمر نشستن انقلاب مشروطه با بروز و ظهور برخی تاسیسات و نهادها با این واقعیت مواجه شد. بر همین اساس، «قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» اولین نهادی است که منجر به پیدایش «اداره محاکمات مالیه» شد (شمس، ۱۳۸۴: ۱۱۵). اما در اصل (۳۲) قانون اساسی مشروطه^۱ -مصوب ۱۲۸۵- رگه‌هایی از امکان شکایت از اقدامات عمال دولتی مشاهده می‌شود. با این حال،

۱. اصل (۳۲)- هرکس از افراد ناس می‌تواند عرض حال یا ایرادات یا شکایات خود را کتباً به دفتر خانه عرایض مجلس عرضه بدارد. اگر مطالب راجع به خود مجلس باشد جواب کافی به او خواهد داد و چنانچه راجع به یکی از وزارتخانه-هاست بدان وزارتخانه خواهد فرستاد که رسیدگی نماید و جواب مکفی بدهد.

امکان‌پذیری شکایت و تظلم‌خواهی از دولت در ایران عصر مشروطه را عملاً بایستی در قوانین عادی آن دوره جستجو کرد. بر همین اساس، قانون‌گذار در ماده (۶۴) قانون استخدام کشوری^۱-مصوب ۱۳۰۱- به تأسی و تبعیت از شورای دولتی فرانسه به ترسیم و طراحی «شورای دولتی» در افق حکومت قانون در نظام حقوقی ایران پرداخته است. علاوه بر آن، در فاصله‌ی سال‌های ۱۳۰۴ و ۱۳۰۷ نیز در زمینه رسیدگی بر دعاوی و اختلافات بین مردم و دولت الزاماتی به تصویب قوه‌ی مقننه رسید که «قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت»-مصوب ۱۳۰۷- از آن جمله است. با این وجود، اعلام بی‌طرفی قوه قضائیه در رسیدگی به تظلم‌خواهی مردم از دولت از یک سو و ابراز ناخرسندی عمال دولت از کنترل قضایی نسبت بر اعمال‌شان از سوی دیگر باعث شد، الزام دیگری تحت عنوان «قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت» در سال ۱۳۰۹ به تصویب برسد که طی آن حدود اختیارات قوه قضائیه تحدید شده و رو به مُحاق رفت (صدرالحافظی، ۱۳۷۲: ۳۴-۳۵). اما نهایتاً به تبعیت از قانون شورای دولتی فرانسه، «قانون راجع به شورای دولتی» در سال ۱۳۳۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و با این اقدام به لحاظ تقنینی، زمینه برای رسیدگی به دعاوی بر علیه اقدامات غیرقانونی و خارج از صلاحات‌های قوه مجریه فراهم شد. با این حال، به دلایل عدیده‌ای این قانون هیچ‌وقت شکل اجرایی به خود نگرفت. در مقام بیان علت اجرایی نشدن قانون موصوف نظرات مختلفی از سوی نویسندگان ابراز شده است. بر همین اساس، برخی از نویسندگان، خودکامگی‌های نهاد دولت را دلیل بر اجرایی نشدن این قانون دانسته‌اند. به‌طوری که از منظر این گروه از حقوق‌دانان، دولت در آن روزگار به‌منظور جلوگیری از نظارت بر کارگزاران قوه مجریه، به جای تشکیل شورای دولتی به تاسیس محاکم اداری اختصاصی (دادگاه‌های اداری) روی آورد (صدرالحافظی، ۱۳۷۲: ۴۵). در مقابل برخی نیز تباین و تخالف قانون راجع به شورای دولتی با قانون اساسی مشروطه (همچون اصل ۷۱ متمم قانون اساسی مشروطه) را مطرح کرده‌اند و همین عامل

۱. ماده (۶۴)- «مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزیران در موارد نقض یکی از مواد این قانون، شورای دولتی و در غیاب آن، دیوان عالی تمییز خواهد بود.»

را مانع اصلی اجرایی نشدن قانون مزبور در آن دوره محسوب نموده‌اند (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۱۰۶).

اما پس از مدت‌ها کش و قوس، بالاخره در اجرای اصل (۱۷۳) قانون اساسی، دیوان عدالت اداری در چهارم بهمن سال ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده و نهایتاً در آذر سال ۱۳۶۱ این نهاد قضایی رسالت خطیر خود را در راستای پیاده‌سازی اصل حاکمیت قانون رسماً آغاز کرد (صدرالحافظی، همان: ۴۵). بدین ترتیب عملاً امکان نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات دولت و نهادهای دولتی فراهم شد و پس از سال‌ها فقدان ابزار کنترلی بر اعمال قوه مجریه، اینک دیوان عدالت اداری به مثابه مرجع قضایی عام اداری بر تار و پود نظام عدالت اداری ایران خودنمایی کرده و در کنترل و مهار قدرت افسار گسیخته، خودسرانه و متلوثانه‌ی اداره کنش‌گری می‌کند.

۲-۱. تمییز دادرسی اداری از دادرسی اساسی

هرچند موضوع این نوشتار به بررسی جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی و برجسته‌سازی دوگانگی نظام قضایی از این رهگذر اختصاص یافته است و شاید در بادی امر، مقایسه‌ی نهاد دیوان با شورای نگهبان (به مثابه دادرسی اساسی) از حیث اندامی و کارویژه‌ای، قیاسی مع الفارق به نظر آید، اما به علت شناسایی صلاحیت‌های متناظری که بر دیوان عدالت اداری مانند دادرس اداری و شورای نگهبان در قامت دادرس اساسی سپرده شده است، ضرورت دارد که اشاره‌ای کوتاه به مناسبات کارویژه‌ای این دو نهاد نظارتی و تفاوت در ماهیت رسیدگی آن دو نهاد داشته باشیم.

بر همین اساس و به صراحت قانون اساسی، شورای نگهبان به منزله‌ی نهادهای سیاسی ناظر بر اعمال تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و پاسدار شرع و قانون اساسی است که برخی از حقوق دانان این صلاحیت شورا را «قضاوت درباره قانون یا قضاوت دستورنامه‌ای» یاد کرده‌اند (قاضی، ۱۳۸۴: ۲۸۴). در مقابل، دیوان عدالت اداری نیز در مقام دادرس اداری بر تصمیمات و اقدامات قوه مجریه نظارت و مراقبت نموده و تمام مساعی خود را در تحقق حاکمیت قانون وجهه‌ی همت خود قرار داده است. البته در قانون دیوان عدالت

اداری-مصوب ۱۴۰۲- (بند ت ماده ۸۰)^۱ نیز رگه‌هایی از صلاحیت دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی در برابر تعدیات دولت مشاهده می‌شود که این الزام قانونی، نهاد مزبور را متناظر با «دادگاه قانون اساسی»^۲ نسبت به مصوبات مغایر با قانون اساسی و شریعت در ذهن متبادر می‌سازد.^۳ اما در ارتباط با جایگاه و درجه این نهاد حاکمیتی (دیوان عدالت اداری) در نظام حقوقی و قضایی ایران، برخی از نویسندگان دیوان عدالت اداری را ضامن و مفسر قانون اساسی در برابر مصوبات دولت انگاشته‌اند.^۴ در مقابل، به-خاطر عدم تصریح به چنین کارویژه‌ای برای شورای نگهبان در قانون اساسی، این شورا را فاقد چنین ویژگی صلاحیتی دانسته‌اند (فلاح زاده، ۱۳۸۶: ۲۷-۲۸) اما با نگرش و مذاقه بر قانون دیوان عدالت اداری، به نیکی می‌توان بر تفوق و برتری شورای نگهبان بر نهاد دیوان عدالت اداری پی‌برد. بر همین اساس، مفاد تبصره ۲ ماده (۸۴) و نیز ماده (۸۷) قانون مزبور دلیلی آشکار بر همین مدعاست. بنابراین، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از حیث مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات قوه مجریه با موازین شرعی تابع نظرات شورای نگهبان بوده و در این مواقع مستقیماً حق اظهارنظر پیرامون مصوبات دولتی را ندارد و هیئت عمومی دیوان در این موارد مکلف به استعلام و دریافت نظرات شرعی شورای نگهبان می‌باشد. لذا مواضع و نظرات شورای نگهبان (فقه‌های شورا)، نسبت بر این مصوبات بر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لازم‌الاتباع تلقی شده است. بنابراین، از این منظر و در فرضی خارج از ساختار نظام قضایی، شورای نگهبان در مقام دادرس اساسی بر دیوان

۱. ماده ۸۰ ... ت- دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده.

2. Constitutional Court

۳. در نظام‌هایی که صاحب دادگاه قانون اساسی هستند، این زمینه برای مردم فراهم است که هر زمان احساس کنند از جانب پارلمان و یا دولت بر قانون اساسی تعرضی شده است در قامت قوه موسس به دادگاه مزبور مراجعه و دادخواهی نمایند.

۴. طبق اصول (۹۱)، (۹۴) و (۹۶) قانون اساسی، شورای نگهبان صرفاً صلاحیت پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی در مقابل مصوبات مجلس شورای اسلامی را دارا می‌باشد.

عدالت اداری به منزله‌ی دادرسی اداری، تفوق و برتری دارد و دیوان عدالت اداری را بایستی در طول شورای نگهبان ترسیم و تجسم کرد.

۲. جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت مراجع شبه قضایی

بی‌تردید دیوان عدالت اداری در عرصه دادرسی اداری و رسیدگی به اعتراضات و تظلمات مردم از آراء مراجع اداری (شبه قضایی) از صلاحیتی عام برخوردار است. اما قانون‌گذار با شناسایی مراجع شبه قضایی باعث شده است که عمومیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی بدوی به دعاوی علیه اداره تقلیل یابد. به عبارتی، مقنن با این رویکرد گستره‌ی صلاحیت نهاد دیوان عدالت اداری را تخصیص زده است. به عنوان نمونه، مطابق تبصره ۲ ماده (۲۹) «قانون تشکیل هیئت‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح»-مصوب ۱۳۹۵- رسیدگی به شکایات کارکنان نیروهای مسلح در امور خدمتی در دیوان عدالت اداری زمانی میسر و میسر خواهد بود که پس از گذشت سه ماه از زمان طرح شکایت کارکنان در هیئت‌های انضباطی موصوف، به خواسته ایشان رسیدگی نشود.^۱

اما با این حال، برتری نهاد دیوان بر مراجع شبه قضایی جزو بدیهیاتی است که اثبات آن نیازمند به ارائه ادله نداشته و این وضعیت را در لابه‌لای مواد مختلفی که در قانون دیوان عدالت اداری و سایر قوانین مربوط به مراجع شبه قضایی پیش‌بینی شده است به نیکی می‌توان مشاهده کرد. به عنوان نمونه تصریح قانون‌گذار در بند ۲ ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری مبنی بر قابلیت شکایت و اعتراض از آراء مراجع شبه قضایی دلیلی متقن بر رابطه طولی حاکم بر نهاد دیوان با مراجع شبه قضایی است.^۲ افزون بر آن ماده (۲۱) قانون

۱. تبصره ۲- شکایت کارکنان در خصوص امور خدمتی زمانی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری خواهد بود که شاکی قبلاً شکایت خود را در هیأت‌های موضوع این قانون طرح کرده باشد و هیئت‌ها پس از گذشت سه ماه از دریافت شکایت اقدام به رسیدگی و صدور رأی ننموده باشند.

۲. بند ۲ ماده (۱۰)- 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 منحصر از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

رسیدگی به تخلفات اداری^۱ - مصوب ۱۳۷۲ - و نیز ماده (۲۱) قانون تشکیل هیئت‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات اداری کارکنان نیروهای مسلح^۲ - مصوب ۱۳۹۵ - را بایستی نمونه آشکاری از این الزامات و احکام در «عالی» تلقی شدن دیوان عدالت اداری و «تالی» به حساب آمدن مراجع اداری دیگر در برابر این نهاد قضایی دانست. به عبارتی، این مواد قانونی گویای برتری بی قید و شرط دیوان عدالت اداری بر مراجع اختصاصی اداری می‌باشد. چراکه دیوان عدالت اداری، مرجع تجدید نظر خواهی از آرای قطعییت یافته در مراجع شبه قضایی محسوب شده است. در همین ارتباط برخی نیز بر این باورند که بسیاری از مراجع شبه قضایی که از حیث ماهیتی به امر دادرسی فعالیت دارند، به دلیل اینکه در هندسه‌ی قانون اساسی جایگاهی برای آنها تعبیه و تعریف نشده است (صدرالحافظی، همان: ۲۸۰) لذا این قضیه نیز بر ارزش و استحکام دیوان عدالت اداری نسبت بر دادگاه‌های اختصاصی اداری (شبه قضایی) افزوده است.

علاوه بر آن، اشاره به این نکته لازم است که در تعدادی از مراجع شبه قضایی یک نفر قاضی به عنوان یکی از اعضای رسیدگی کننده به دعاوی پیش‌بینی شده است که در صدور آرای اداری مشارکت می‌کند. لذا حضور این عضو در هیئت‌های اداری این مسئله را بر ذهن متبادر می‌سازد که تصمیم اتخاذ شده در این دسته از مراجع را رأی قضایی فرض کرده و آنها را هم‌وزن و همسان با آرای دیوان عدالت اداری تلقی کنیم. اما در مقام پاسخ به این مسئله، برخی از نویسندگان بین «رأی قاضی» و «رأی قضایی» تفکیک و تمایز قائل شده‌اند. به این ترتیب، آرای را که با همراهی یک نفر قاضی در دادگاه‌های اداری صادر می‌شود صرفاً «رأی قاضی» فرض کرده‌اند و آن را فاقد وصف قضایی و «رأی قضایی» دانسته‌اند (پروین و آئینه نگینی، ۱۳۹۹: ۳۷). مبتنی بر آنچه که گفته شد، دیوان عدالت اداری به- مثابه بخشی از ساختار نظام قضایی در هرم قضایی ایران، در جایگاهی بالاتر از دادگاه‌های

۱. ماده ۲۱- در صورتی که متهم به رأی قطعی صادره توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد، می‌تواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رأی به دیوان عدالت اداری شکایت نماید در غیر این صورت رأی قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود.

۲. ماده ۲۱- حداکثر سه ماه پس از تاریخ ابلاغ رأی قطعی هیئت، محکوم علیه می‌تواند در دیوان عدالت اداری شکایت نماید.

اداری جانمائی شده است، فلذا آرای دیوان همواره بر مراجع شبه قضایی لازم الاتباع است. همچنین با امعان نظر بر مفاد مندرج در ماده (۱۶)^۱ «قانون آیین دادرسی کار» مصوب ۱۳۹۱- در صورت بروز و حدوث اختلاف در صلاحیت رسیدگی بین مراجع حل اختلاف کار (هیئت‌های حل اختلاف) و شعب دیوان عدالت اداری، مراجع مزبور مکلف به تبعیت بی قید و شرط از تصمیم دیوان هستند. لذا مبتنی بر آنچه که گفته شد، رجحان و برتری دیوان عدالت اداری بر تمامی مراجع اداری اختصاصی در نظام حقوقی ایران امری مسجل و محرز است.

۳. جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع دادگستری

اعمال حق کنترل قضایی قوهی قضائیه بر اعمال دولت در نظام حقوقی ایران با شناسایی دیوان عدالت اداری امکان‌پذیر شده است. لذا حق نظارت بر مسئولین و نهادهای دولتی، این نهاد نظارتی را به یکی از ارکان اصلی نظام قضایی حائز اهمیت در ایران تبدیل کرده و بدین طریق دیوان عدالت اداری رسالت خطیر استقرار حاکمیت قانون بر اعمال دستگاه‌های اجرایی را وجهه‌ی همت خود قرار داده است. به‌طوری که این مرجع عام قضایی در امور اداری با نظارت قضایی مستمر خود تلاش دارد رابطه تحکّم‌آمیز، نابرابر و خارج از صلاحیت دولت بر مردم را به غلقه‌ای منصفانه تبدیل کند.

۳-۱. جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت به مراجع قضایی عمومی و اختصاصی

هرچند به صراحت اصل (۱۵۹) قانون اساسی، دادگستری (به مفهوم مراجع ذیل قوهی قضائیه)، مرجع رسمی تظلمات، اعتراضات و شکایات محسوب شده است. اما مقنّن اساسی با پیش‌بینی اصل (۱۷۳) همان قانون، مفاد اصل (۱۵۹) قانون مزبور را تخصیص زده و دیوان عدالت اداری را تنها مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مردم از مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی تعیین کرده است و بدین ترتیب احتمال موضوعیت داشتن

۱. ماده ۱۶- در صورتی که کارگر یا کارفرما برای رسیدگی به اختلافات خود بر اساس قانون کار به مراجع حل اختلاف کار مراجعه نمایند و مراجع مزبور رأی به عدم صلاحیت خود بدهند و متعاقب آن شعب دیوان عدالت اداری به شایستگی مراجع حل اختلاف کار رأی دهند، مراجع مزبور مکلف به تبعیت از تصمیم شعب دیوان عدالت اداری می‌باشند.

دوگانگی در نظام قضایی کشور را بیش از پیش امکان‌پذیر ساخته است. اینک با امعان نظر به نوع رسالت سپرده شده به دیوان عدالت اداری، به موقعیت و جایگاه این نهاد حائز اهمیت در سلسله مراتب قضایی ایران نسبت به دادگاه‌های عمومی و اختصاصی و نیز جایگاه این نهاد نسبت به دیوان عالی کشور پرداخته می‌شود تا ادعای وجود این دوگانگی اثبات شود.

۱-۳. جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت به دادگاه‌های عمومی

ساختار و صلاحیت منحصر به فرد تعیین شده برای دیوان عدالت اداری باعث شده است که این نهاد قضایی مجزای از دادگاه‌های عمومی در نظر گرفته شود (کریمی و رضایی نژاد، ۱۳۹۱: ۱۱) که رسیدگی شکلی^۱ و غیر حضوری دیوان از جمله وجوه تمایز آن نهاد با دادگاه‌های عمومی محسوب می‌شود. اما عده‌ای به اتکا بر اصل برابری حقوقی افراد در برابر قانون (بند ۱۴ اصل سوم قانون اساسی)، این نوع تفاوت‌گذاری در نظام قضایی را خلاف اصل دانسته‌اند و آن را نوعی تبعیض و تمایز قائل شدن بین افراد از حیث رسیدگی به دعاوی افراد و اشخاص محسوب کرده‌اند (قاضی، ۱۳۸۴: ۲۸۲). برخی نیز در نظری مشابه، با استناد بر همین اصل، بر این باور هستند که نبایستی هیچ‌گونه تفاوت، استثناء و اختصاصی که مراجع قضایی را از حیث رسیدگی به دعاوی و حل و فصل اختلافات به سمت و سوی خاصی هدایت کند موضوعیت داشته باشد، اما تکثر و تنوع در دعاوی از یک سو، و تمایز در ماهیت رسیدگی‌ها و احکام اصداری مربوط به آنها از سوی دیگر، اقتضا دارد که دست‌اندرکاران در مراجع و دادگاه‌های عمومی در جهت رفع این قبیل از مسائل ترتیبات، تمهیداتی را تدارک ببینند (هاشمی، ۱۳۸۵: ۴۲۱-۴۲۲). در همین راستا، واگذاری رسالت مراقبت و پاسداشت از حاکمیت قانون به دیوان عدالت اداری، این نهاد را به وجه ممیزه دو نظم قضایی متفاوت در ایران تبدیل کرده است. در همین ارتباط، عده‌ای لفظ «دادگستری» به کار رفته در اصل (۱۵۹) قانون اساسی را به مفهوم قوه قضائیه تعبیر و تفسیر کرده‌اند (قطبی، ۱۳۹۳: ۱۳).

۱. قانون‌گذار در ماده (۶۳) قانون دیوان امکان ورود دیوان به ماهیت دعوا را نیز فراهم ساخته است.

با عطف توجه به آنچه که گفته شد، می‌توان استنتاج کرد که مقصود مقنن اساسی از به-کارگیری این لفظ در اصل مزبور، به مفهوم برتری و تفوق نظم عمومی و اداری بر یکدیگر نبوده است. لذا عنوان کلی دادگستری مشتمل بر همه مراجع قضایی بوده که بدون تردید دیوان عدالت اداری نیز در شمول آنهاست و تحت نظر و نظارت رئیس قوه قضائیه قرار دارد. لذا همین وضعیت گواه بر هم‌عرض و هم‌سنگ بودن نظم ایجاد شده از طریق دیوان عدالت اداری با نظم ایجاد شده در ذیل دیوان عالی کشور تلقی شده و از سوی دیگر شأن برتر دیوان عدالت اداری نسبت به دادگاه‌های عمومی را عیان و آشکار می‌سازد.

همان‌گونه که در مطالب پیش‌رو اشاره خواهد شد، دیوان عالی کشور در رأس دادگاه‌های عمومی قرار دارد و نظرات این مرجع عالی بر تمامی دادگاه‌های عمومی ارجحیت دارد. اما با این وجود، مقنن اساسی با احصاء اصل (۱۷۳) قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را در تشکیلات قضایی ایران بطور مجزا مورد توجه و تاکید قرار داده و کارویژه‌های حائز اهمیتی را به این نهاد قضایی سپرده است. از سوی دیگر، قانون‌گذار عادی نیز در بند آخر ماده (۱) قانون دیوان عدالت اداری، نهاد دیوان را زیر نظر رئیس قوه قضائیه ترسیم و طراحی کرده است. لذا، با توجه به سبک و سیاق و نوع چیدمان قانون‌گذار در این زمینه نیز به نظر می‌رسد که دیوان عدالت اداری نسبت به دادگاه‌های عمومی از برتری نسبی برخوردار است و از این منظر در سلسله مراتب نظام قضایی ایران، دادگاه‌های عمومی را باید در طول دیوان عدالت اداری محسوب کنیم. اما با این وجود، برخی از حقوق‌دانان قائل به تفوق دیوان عدالت اداری نسبت به محاکم عمومی نشده‌اند و بر این باورند که آرای دیوان عدالت اداری بر دادگاه‌های عمومی لازم‌الاتباع تلقی نمی‌شوند (استوارسنگری، ۱۳۹۲: ۳۶۱-۳۶۲).

هرچند با اتکای بر مفاد و منطوق ماده (۱۴) «قانون دیوان عدالت اداری» که طی آن قانون‌گذار دیوان عالی کشور را مرجع حل اختلاف در صلاحیت فی‌مابین دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی محسوب کرده و دیوان عدالت اداری را فاقد قدرت تصمیم‌گیری در این حوزه دانسته است. لیکن صرف این وضعیت موجب نمی‌شود که از شأن شامخ دیوان نسبت به دادگاه‌های عمومی کاسته شود. در هر صورت، دیوان عدالت اداری به‌مثابه دادگاه عام اداری در برابر دادگاه‌های عمومی قرار داشته و در هرم نظام قضایی

ایران بر این دست از مراجع قضایی رجحان دارد و در ذیل قوهی قضائیه به اعمال کارویژهی مراقبت و صیانت از حاکمیت قانون می‌پردازد.

۲-۱-۳. جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت به دادگاه‌های اختصاصی

مبتنی بر آنچه که گذشت، اصل تساوی عموم در برابر قانون ایجاب می‌نماید که استثناء و تمایزی از نظر مراجع رسیدگی کننده به دعاوی و جرایم وجود نداشته باشد. اما پیچیدگی روابط اجتماعی و تنوع و تعدد در دعاوی در عصر کنونی باعث تخصصی شدن رسیدگی‌ها و لاجرم ایجاد دادگاه‌های اختصاصی در نظام حقوقی ایران نیز شده است.^۱ با این توضیح که، عموماً مراجع اختصاصی با دو انگیزه در ساختار قضایی ایجاد می‌شوند؛ یا به‌خاطر سخت‌گیری‌های بیش از حد معمول نسبت به متهمان به جرایم خاص، (مثل متهمان قاچاق مواد مخدر) و یا به‌علت دقت بیشتر و همچنین سهل و آسان گرفتن بر دسته‌ای از متهمان مثل اطفال و نوجوانان بر سایرین (قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۳: ۲۱۷-۲۱۸). بر همین اساس، قانون‌گذار در ماده (۴) قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلیحیهی مصوب ۱۳۲۹- قمری، مراجع اختصاصی (استثنائی) را این‌گونه تعریف کرده بود: «محاکم اختصاصی آن است که به‌هیچ امری حق رسیدگی ندارد غیر آنچه قانون صراحتاً اجازه داده است مثل محاکم تجارت و نظامی...». بنابراین، دادگاه‌های اختصاصی به مراجعی اطلاق شده است که صلاحیت آنها نسبت به صلاحیت دادگاه‌های عمومی جنبه‌ی استثنائی داشته و موارد صلاحیت آنها به‌طور حصری و محدود و با تصریح به عنوان آن از طرف قانون‌گذار معین می‌شود (لنگرودی، ۱۳۸۶: ۲۷۵). لذا از آن حیث که دیوان عدالت اداری همانند سایر مراجع اختصاصی صرفاً به موضوعاتی رسیدگی می‌کند که قانون‌گذار صراحتاً و به‌طور حصری آنها را شناسایی کرده است دارای وجه مشترکی با سایر مراجع قضایی اختصاصی می‌باشد. اما در مقام تشریح وجه تمایز و تفاوت

۱. در مقام بیان تفاوت بین دادگاه‌های اختصاصی با مراجع تخصصی اشاره به این نکته ضروری است که؛ دادگاه‌های اختصاصی در مقابل دادگاه‌های عمومی موضوعیت دارند و صلاحیت رسیدگی به هیچ جرمی را ندارند مگر اینکه قانون صلاحیت رسیدگی را به آن تفویض کرده باشد (همانند اختصاصی بودن دادگاه انقلاب نسبت به دادگاه‌های عمومی). این در حالی است که دادگاه تخصصی در واقع یکی از شعب دادگاه عمومی است که به نوعی خاصی از جرایم یا دعاوی رسیدگی می‌کند (همانند دادگاه کیفری یک و ویژه اطفال و نوجوانان به عنوان یک دادگاه تخصصی).

بین دیوان عدالت اداری با سایر مراجع قضایی اختصاصی، اشاره به این نکته لازم است که برخی از این مراجع اختصاصی همچون محاکم نظامی (موضوع اصل ۱۷۲) دارای مبنای قانون اساسی می‌باشند. این در حالی است که سایر مراجع فاقد مبنای قانون اساسی است و از این جهت می‌بایست نهاد دیوان را نسبت به مراجع اختصاصی اخیرالذکر در مرتبه بالاتری نگرینست. علاوه بر آن دادگاه خانواده را نیز باید در زمره دادگاه‌های اختصاصی به-شمار آورد که قانون‌گذار اساسی در بند سوم اصل (۲۱) قانون اساسی به آن تصریح داشته است. افزون بر آن، مراجع اختصاصی دیگری نیز ذیل قوه قضائیه تعبیه شده‌اند که فاقد مبنای قانون اساسی هستند. مراجعی همچون؛ دادگاه انقلاب، دادگاه اطفال و نوجوانان، دادگاه ویژه روحانیت، در زمره‌ی این دست از مراجع محسوب می‌شوند. اما به هر روی، دیوان عدالت اداری از مراجع قضایی ذیل قوه قضائیه تلقی شده و مصداق اجلای نمایان‌کننده‌ی نظم قضایی اداری است که کارویژه‌ی کنترل قضایی بر عُمال دولت را بر عهده دارد و در عین حال یک مرجع عام در رسیدگی به دعاوی اداری نیز تلقی می‌شود.

مبتنی بر آن چه که گفته شد، دیوان عدالت اداری از آن حیث که رسالت مراقبت و صیانت از حاکمیت قانون در سطح جامعه را بر عهده دارد و همواره در تلاش است که از اقتدارات و اختیارات لجام گسیخته‌ی مقامات اداری نسبت به شهروندان (که همیشه در موضع ضعف قرار دارند) فرو بکاهد و همچنین از قانون در برابر مصوبات و اقدامات خلاف قانون دولت دیدبانی می‌کند، در جایگاهی اولی‌تر از مراجع اختصاصی قرار می‌گیرد و بدون تردید شرایط ویژه‌ای هم که قانون‌گذار در ماده (۴) قانون دیوان عدالت اداری و تبصره آن برای به خدمت گرفتن قضات در این نهاد در نظر گرفته است، منبعث از رتبه و جایگاه کاملاً متفاوت و حساسی است که این مرجع قضایی نسبت به سایر مراجع اختصاصی داراست.

۲-۳- جایگاه دیوان عدالت اداری نسبت دیوان عالی کشور

وضعیت خاص دیوان عالی و دیوان عدالت اداری موجب می‌شود که دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص رابطه‌ی این دو نهاد و در عرض و یا طول هم بودن آن‌ها شکل بگیرد. هرچند غلبه‌ی دیدگاه عمومی در نظام حقوقی ایران بر وحدت و یگانگی نظم قضایی موجود می‌باشد. لیکن دلایل عدیده‌ای قابل شناسایی هستند که دیدگاه نوپدیدی در رابطه با دوگانگی نظم قضایی در کشور را در اذهان تداعی می‌نماید.

۱-۲-۳- استدلالات مخالف با دوگانگی نظم قضایی در ایران:

اگرچه تاکنون پژوهشی مستقل در مقام اثبات وحدت نظم قضایی ایران به رشته تحریر درنیامده است، لیکن برخی با تاکید بر کارویژه‌های قانونی اختصاص یافته به دیوان عالی کشور، بر طبل وحدت نظام قضایی ایران کوبیده و بر این وضعیت اصرار می‌ورزند که به گونه‌هایی از این طرز تلقی تصریح می‌شود.

۱-۲-۳-۱- عدم تعیین کارویژه صدور رای وحدت رویه توسط دیوان عدالت اداری در قانون

اساسی

کارویژه صدور رای وحدت رویه در قانون اساسی، منحصر به دیوان عالی کشور شده است. در این خصوص، اصل (۱۶۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشعار می‌دارد: «دیوان عالی کشور به منظور ... ایجاد وحدت رویه قضایی ... تشکیل می‌گردد». با این توصیف، دسته دیگری از حقوق‌دانان، به‌خاطر عدم تصریح قانون‌گذار اساسی به این جنس از صلاحیت برای دیوان عدالت اداری، انتساب این نوع از کارویژه بر نهاد مزبور را خلاف اصل دانسته‌اند (ابریشمی و آئینه نگینی، ۱۳۹۸: ۹۴) با این وجود، باید پذیرفت که عدم شناسایی این کارویژه در مفاد و منطوق قانون اساسی، به معنای نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به صدور رأی وحدت رویه نمی‌باشد و با پیش‌بینی این صلاحیت در قانون دیوان عدالت اداری - که در سطور بعدی به آن اشاره خواهد شد - این صلاحیت برای دیوان عدالت اداری نیز به رسمیت شناخته شده است.

۱-۲-۳-۲- فقدان مرجع اختصاصی جهت حل اختلاف مراجع قضایی با دیوان عدالت

اداری

برخلاف نظام قضایی فرانسه «دادگاه حل اختلاف در صلاحیت»^۱ که به‌مثابه نهاد مرتفع‌کننده اختلافات صلاحیتی بین نظام دادرسی قضایی و نظام دادرسی اداری عمل می‌کند، مشابه چنین نهادی در نظام قضایی ایران مورد شناسایی قرار نگرفته است. لذا دیوان عالی کشور به‌عنوان مرجع حل اختلافات در حوزه صلاحیتی بین شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی مورد توجه قانون‌گذار عادی قرار گرفته است (ماده ۱۴ قانون

1. Tribunal de conflit

دیوان) و بر این اساس می‌بایست قبول کرد که دیوان عدالت اداری در حیطه‌ی حل اختلاف در مقوله‌ی صلاحیت‌ها فاقد این اختیار و امتیاز است. بنابراین، عدم احصای کارویژه حل و فصل اختلاف در صلاحیت‌ها برای دیوان عدالت اداری و یا فقدان نهاد قضایی مستقل در این حوزه، به دلیل اینکه از مبانی و ملزومات شکل‌گیری نظام قضایی متفاوت تلقی نمی‌شوند. بنابراین این نقصان نیز به ادعای مطروحه در گزاره‌های فوق (ترسیم دوگانگی نظم قضایی در ایران) خدشه‌ای وارد نمی‌سازد.

۲-۳-۲- استدلالات موافق با دوگانگی نظم قضایی در ایران

با عطف توجه بر آنچه که گفته شد، تبعیت نهاد دیوان از تصمیمات شعب دیوان عالی کشور، امر دادرسی اداری و نتایج حاصل از آن را منشعب از آموزه‌های مستتر در حقوق خصوصی و آیین دادرسی مدنی کرده است. اما به هر ترتیب، دو مرجع مزبور مستقل از هم و زیر نظر قوه قضائیه به اعمال وظیفه می‌پردازند (سوادکوهی فر، ۱۳۹۱: ۲۱) و در این زمینه نسبت به نهاد دیوان هم در قانون اساسی و هم در قانون عادی (موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۱ قانون دیوان) احکام و مواضع روشنی پیش‌بینی شده است که از این حیث استنباط می‌شود که دیوان عدالت اداری به مثابه یک مرجع عالی در عرض دیوان عالی کشور مورد شناسایی قرار گرفته است. بر این اساس می‌توان بنا به دلایل ذیل به دوگانگی نظم قضایی ایران، صحه گذاشت.

۱-۲-۳-۲- دکترین حقوقی

برخی نویسندگان به طور ضمنی بر موجودیت و موضوعیت دو نظم قضایی در نظام حقوقی ایران تأکید داشته‌اند. در همین ارتباط طباطبایی موتمنی در مقام اثبات عدم برتری دو مرجع عالی قضایی (دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری) بر همدیگر اظهار داشته است؛ «در رأس دادگاه‌های عمومی، دیوان عالی کشور قرار دارد ... در رأس دادگاه‌ها و مراجع اداری، دیوان عدالت اداری قرار دارد» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۵: ۱۴۱-۱۴۲).

۱. ماده (۱)- در اجرای اصل (۱۷۳) قانون اساسی ... دیوان عدالت اداری ... زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌گردد.

برخی نیز در نظری مشابه دیوان عدالت اداری را مرجع عالی اداری توصیف کرده‌اند (شمس، ۱۳۸۴: ۱۲۸).

۲-۲-۳- کارویژه صدور رأی وحدت رویه توسط دیوان عدالت اداری

شناسایی کارویژه صدور رأی وحدت رویه برای دیوان (بند ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری)، باعث شده است که نهاد مذکور به مثابه مرجع عالی در نظم قضایی ایران کنش-گری نماید. هرچند قانون اساسی صراحتاً به امکان صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان اشاره نکرده است، لیکن اعطاء این صلاحیت به این نهاد، هیچ گونه تغایر و تخالفی با محتوای قانون اساسی ندارد. چه این که برخی از نویسندگان با استناد بر قاعده‌ی فقهی «اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند» بر این صلاحیت دیوان عدالت اداری توجه و تأکید نموده‌اند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۲: ۱۰۴). فلذا این تلقی موجب می‌شود که با فرض پذیرش دیوان عالی کشور به مثابه نهاد هماهنگ کننده نظم قضایی عمومی در ایران، از دیوان عدالت اداری به منزله هماهنگ کننده نظم قضایی اداری در ایران یاد نماییم.

۳-۲-۳- شرایط ویژه انتصاب قضات دیوان عدالت اداری

مشابهت دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری در تعیین شرایط ویژه برای اشتغال قضات در این نهادها نیز مولفه‌ای دیگر در برجسته‌سازی جایگاه نهاد دیوان به مانند دیوان عالی کشور است^۱ که صرفاً قضات دارای شرایط ویژه از صلاحیت اشتغال به امر قضاوت در این نهادها برخوردارند.^۲

۴-۲-۳- سیر مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تلقی دو ساختار مجزا (قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری) برای نظام دادگستری ایران در مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی نیز در این زمینه شایان توجه است. بر همین اساس، در جلسه رأی‌گیری جهت تصویب اصل (۱۷۳)، در جریان همان مذاکرات، ربانی املشی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی سال ۵۸ اظهار داشته است که:

۱. ماده ۲ قانون مواد مورد لزوم تشکیل شعب دیوان عالی کشور مصوب ۱۳۶۱: «هر یک از عضو دو شعب باید مجتهد د و یا ده سال تمام در درس خارج شرکت نموده باشند و یا دارای ده سال سابقه کار قضایی ... باشد».

۲. ماده (۴) قانون دیوان- قضات دیوان ... باید دارای ۷ سال سابقه کار قضایی باشند...

«رسیدگی به شکایات طوری نباشد که به استقلال قوه قضاییه لطمه بزند یعنی دادگستری مملکت دو مرکز داشته باشد یعنی یک قوه قضاییه و دیگری دیوان عدالت. هر دوی این‌ها کارشان معلوم باشد و هر دو این‌ها مربوط به دادگستری است». (همان) علت اتخاذ چنین مواضعی نیز از سوی نمایندگان مجلس موصوف بدین خاطر بوده که در پیش‌نویس آن قانون به جانمایی دیوان در ذیل قوه قضاییه تصریح و توجه نشده بوده است^۱ و به همین لحاظ امکان داشت که دیوان را نهادی خارج از قلمرو قوه قضاییه و مستقل از آن، تصور و ترسیم می‌کردند. همچنین در ادامه صحبت ربانی املشی رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی ابراز داشته است: «منظور ما این است که [دیوان عدالت اداری] از شعب دادگستری است» (بی نام، ج ۳، ۱۳۶۴: ۱۰۴). لذا کاربرد کلمه «دادگستری» در این عبارت را نمی‌بایست به مفهوم دادگستری در معنای امروزی آن تصور کرد چرا که در زمان تصویب پیش‌نویس قانون اساسی، نظم دوگانه قضایی عمومی و اداری هم‌چنان شکل نگرفته بوده است.

بنابراین، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با طراحی نهادی تحت عنوان شورای عالی قضایی و سپس تغییر این ساختار به ریاست قوه قضاییه باعث شد که شاکله‌ی دادگستری در اذهان عمومی مجزا و منفصل از نهاد دیوان عدالت اداری تداعی شود. اما باید توجه داشت که ضرورت ترسیم دیوان عدالت اداری در ذیل نظام قضایی در جریان مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی نیز مسبوق به سابقه است. بر همین مبنا، طاهری خرم آبادی (از دیگر اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی) پیشنهاد می‌کند: «که دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضائی یا دیوانعالی کشور باشد که معلوم بشود که این دیوان مستقیماً تحت نظر کدام یک از آنهاست» (بی نام، همان: ۱۶۵۳). بنابراین صراحتاً در همان جلسه تصویب اصل (۱۷۳)، پیشنهاد این که دیوان عدالت اداری، ذیل دیوان عالی کشور قرار بگیرد، مطرح شده بود. لیکن این پیشنهاد مورد تصویب قرار نگرفت و بنابراین نهاد مزبور در ذیل دادگستری تعریف شد که این امر متفاوت

۱. پیش‌نویس اصل، بدین ترتیب بوده است: «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق به حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تاسیس می‌گردد، حدود و نحوه اختیارات این دیوان را با رعایت استقلال قوه قضاییه قانون تعیین می‌کند»

از قرار گرفتن دیوان عدالت اداری ذیل دیوانعالی کشور است. در همین ارتباط رئیس مجلس خبرگان بررسی قانون اساسی که ابراز می‌دارد: «شورایعالی قضائی که همان پنج نفر است آنها یک قسمتی را و یک اداره را دایر کرده‌اند که به شکایات مردم رسیدگی می‌نمایند. کار خوبی هم است که [دادرسان دیوان عدالت اداری] تحت نظر شورای عالی قضائی در این اداره [همان دیوان عدالت اداری] انجام وظیفه می‌نمایند» (بی نام، همان: ۱۶۵۳) و همین نظر متعاقباً به تایید اعضاء حاضر می‌رسد نیز هم‌راستای با همین موضوع بوده است.

۵-۲-۳- وجود ویژگی‌های ضروری تشکیل نظم قضایی مستقل

هرچند موضوعیت یک نهاد مستقل برای حل اختلافات میان نظام قضایی عمومی و اداری ضروری است، لیکن عدم پیش‌بینی چنین نهادی، خللی به گُنه نظم قضایی مجزا (نظام قضایی دوگانه) وارد نمی‌سازد. بر همین اساس دسته‌ای از نویسندگان چهار ویژگی برای یک نظم قضایی پیش‌بینی کرده‌اند: ۱- قضایی بودن اعمال، ۲- قاضی بودن رسیدگی‌کنندگان، ۳- تعریف شدن ذیل قوه قضاییه و ۴- برخورداری از دادگاه‌ها در سطوح بدوی، تجدیدنظر و فرجام‌خواهی (گرگی و ایمانی، ۱۴۰۲: ۷۱۲). لذا به لحاظ وجود شرایط چهارگانه‌ی فوق‌الذکر، می‌توان ادعا داشت که وجود نظم قضایی اداری در ایران موجودیت دارد، هرچند در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، از نظم اداری کاملی برخوردار نیست (گرگی و ایمانی، همان: ۲۱۱) لیکن کامل نبودن نظم قضایی اداری در یک نظام سیاسی به معنای انکار آن نمی‌باشد.

۶-۲-۳- ملزومات متفاوت دو نظم قضایی

رسیدگی در نظم قضایی عمومی و اداری ملزومات و بایسته‌های متفاوتی را طلب می‌نماید. به عنوان نمونه، نهادهای آموزش و تربیت دادرس در نظم قضایی اداری، اقتضای آموختن مطالب مرتبط با این حوزه را دارد، تا از قِبَل آن درک صحیح مسائل معتنا به و پیچیده اداری از سوی دادرسان اداری در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی امکان‌پذیر شود. مضافاً این که، همین دوگانگی، اصل مترقی استقلال قاضی را برای دادرسان کنش‌گر در این حیطه تضمین کرده است و اتخاذ تصمیمات عادلانه و رعایت اصول دادرسی منصفانه در رسیدگی‌های اداری را در پی خواهد شد.

نتیجه گیری

طی نوشتار حاضر این نتیجه به دست آمد که دیوان عدالت اداری از حیث تمیز و تمایز نظم قضایی عمومی از نظم قضایی اداری از جایگاه ویژه‌ای در قلمرو قضایی ایران برخوردار است. همچنین، در این جستار، ضمن قیاس این مرجع قضایی با مراجع و دادگاه‌های عالی و تالی ذیل قوه قضائیه و مراجع غیردادگستری، این گونه استنتاج شد که: «تفوق و برتری بلامنازع دیوان عدالت اداری بر دادگاه‌های اداری ذیل قوه مجریه»، «تعاملات قضایی دیوان با نهاد دادرسی اساسی»، «استقلال نهاد دیوان بر سایر مراجع قضایی در قوه قضائیه»، «خودنمایی دیوان عدالت اداری در عرض مراجع قضایی دیگر»، «صلاحیت دیوان در صدور وحدت رویه قضایی» و غیره موجب می‌شود این نهاد را به مثابه مقام ناظر بر حاکمیت قانون در زمره ارکان اصلی قوه قضائیه تلقی کنیم و برای آن جایگاهی به مراتب بالاتر از سایر مراجع قضایی و شبه قضایی (مراجع اداری ذیل قوه مقننه) در نظام دادگستری ایران در نظر گرفت. همچنین، با ابتنای بر نظرات فن‌سالاران، دکترین و اصول مندرج در قانون اساسی و سایر الزامات قانونی، این قضیه به اثبات رسید که دیوان عدالت اداری در عداد نهادهای اساسی نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران تلقی شده و هم‌سنگ دیوان عالی کشور و هم‌سو با این نهاد در تحقق عدالت نقش آفرینی می‌نماید و همین گزاره ترسیم دوگانگی نظام قضایی ایران را تقویت می‌کند.

نهایتاً، از حیث نظارت قضایی که دیوان عدالت اداری بر نهادهای غیردادگستری دارد، باعث شده که این نهاد به منزله دادگاهی عالی در قبال مراجع شبه قضایی (به‌مثابه مراجع تالی) در عرصه پاسداری از حقوق عامه، اعمال و استقرار عدالت اداری، تحقق حکومت قانون در نهاد دولت و کنش‌گری این خصیصه نیز تجسم دوگانگی نظم قضایی ایران را بیش از پیش برجسته‌تر نماید.

منابع و مآخذ

کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۶)، حقوق اداری ایران، چاپ دوم، تهران: انتشارات توس.
۲. استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۲)، صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: انتشارات مجد.
۳. بی نام (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۴. جمعی از پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۲)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. سیدفاطمی، سیدمحمد قاری (۱۳۹۳)، حقوق بشر در جهان معاصر، (دفتر دوم، جستارهای تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها)، تهران: انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۶. شمس، عبدالله (۱۳۸۴)، آیین دادرسی مدنی، تهران: انتشارات دراک.
۷. صدرالحافظی، سیدنصراله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
۸. طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، فقه سیاسی، جلد ۴، تهران: انتشارات امیر کبیر.
۱۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان.
۱۱. گرجی ازندریانی، علی اکبر و ایمانی، محمد (۱۴۰۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ساختارها و نهادها، تهران: انتشارات بین المللی گالوس.
۱۲. لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۱۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان.

مقاله

۱۴. آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۷)، «درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه‌ی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۷(۲۰): ۹۳-۱۱۲.
۱۵. پروین، خیراله و آئینه نگینی، حسین (۱۳۹۹)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی «تأملی بر یک رأی»»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۸(۲۴): ۲۹-۴۷.

۱۶. سوادکوهی فر، سام (۱۳۹۱)، «آیین دادرسی در تشکیلات قضایی جمهوری اسلامی»، پژوهشنامه حقوق خصوصی، دوره ۱ (۱): ۹-۲۶.
۱۷. فلاحزاده، علی محمد (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه گروه پژوهش‌های حقوقی و فقهی، ۱ (۱): ۱۷-۴۰.
۱۸. قطبی، میلاد (۱۳۹۳)، «بررسی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان»، ۱۳۹۳، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۴۹.
۱۹. قطبی، میلاد و درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۳)، «آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری» - مستندات آرا دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان، ۱۳۹۳، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۵۲.
۲۰. کریمی، عباس و همایون رضایی‌نژاد (۱۳۹۱)، «تفکیک صلاحیت قضایی مراجع اختصاصی از دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی مسئولیت مدنی شهرداری»، مجله حقوق خصوصی، ۹ (۱): ۳۴-۵.
۲۱. آئینه نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۱)، «مطلوب‌سازی دیوان عدالت اداری مبتنی بر جایگاه و صلاحیت دیوان مظالم در ایران و اسلام، پژوهش‌های نوین اداری»، ۴ (۱۲): ۱۲۹-۱۴۸.
۲۲. آئینه نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۸)، «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۸ (۲۵): ۸۵-۱۰۲.
۲۳. واعظی، سیدمجتبی و حسینی، سیدمحمد (۱۳۹۷)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای نگهبان»، فصلنامه حقوق اداری، ۶ (۱۶): ۲۲۹-۲۵۱.