

## امکان‌سنجی تدوین قانون آیین دادرسی اداری\* (با توجه به ماهیت و ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری)

ولی رستمی<sup>۱</sup>

احمد خسروی<sup>۲</sup>

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۸/۲۰ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۲/۱۲/۲۶)

### چکیده

ویژگی‌های خاص دعاوی اداری از جمله سرعت، تخصص، غیر تشریفاتی بودن و توجه به منافع عمومی باعث شده تا این‌گونه دعاوی در مراجعی مجزا از دادگاه‌های عمومی رسیدگی شود. اما تنوع گسترده این نوع دعاوی و عدم اهتمام قانونگذار به ماهیت شبه قضایی آن، باعث شده تا در چندین دهه با تعداد زیادی از این‌گونه مراجع به صورت پراکنده و ناهماهنگ در نظام حقوقی کشورمان مواجه شویم، به گونه‌ای که حتی با عناوین متعددی در قوانین و مقررات ایران تصریح شده‌اند. از آنجا که ماهیت عمل مراجع تضمین‌گر حقوق مردم در جامعه دارای دو بعد قضایی اداری است، ضمن حاکمیت برخی اصول دادرسی منصفانه، برخی اصول حقوق اداری نیز بر آنها حاکم می‌باشد. این دو عامل، بعلاوه‌ی برخی ویژگی‌های مشترک این مراجع می‌تواند در تدوین لایحه آیین دادرسی اداری واحد و منسجم برای این مراجع ما را یاری‌گر باشد.

**واژگان کلیدی:** مراجع اختصاصی اداری، آیین رسیدگی اختصاصی اداری واحد، اصول دادرسی عادلانه، اصول حقوق اداری.

۱. نویسنده‌ی مسئول - دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

Email: vali.rostami@yahoo.com

۲. دانش‌آموخته‌ی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، پردیس فارابی، دانشگاه تهران.

\* این مقاله برگرفته از رساله دوره دکتری نویسنده دوم می‌باشد که در پردیس فارابی دانشگاه تهران دفاع شده است.

## مقدمه

در گذشته، اختلافات بین دولت و شهروندان به دلیل مصونیت دولت، باید به نفع دولت حل می‌شد، اما با متروک شدن نظریه مصونیت و گسترش دیدگاه مسولیت دولت، مسأله نحوه رسیدگی به این اختلافات توجه حقوقدانان را به خود جلب کرد. در ابتدا اینگونه شکایات در دادگاه‌های عمومی همانند سایر دعاوی مطرح می‌شد. اما ویژگی‌های خاص این نوع دعاوی، از جمله ضرورت حل و فصل سریع آنها، ارزان بودن، تخصصی بودن، غیر تشریفاتی بودن، و منافع عمومی و مواردی از این قبیل، باعث شد تا رسیدگی به این نوع دعاوی از صلاحیت مراجع عمومی که به اختلافات بین مردم رسیدگی می‌کنند خارج شده و در صلاحیت مراجع خاص که فقط به دعاوی بین مردم با دولت رسیدگی می‌کنند قرار گیرد. تأسیس مراجع جداگانه نه تنها به دستگاه‌های دولتی، بلکه به نهادهای عمومی غیر دولتی و حتی مجامع صنفی برای نظم و انتظام بخشیدن به حرفه‌شان و جلوگیری از تخلف و مجازات متخلفین اعضای صنف و نهادهای عمومی نیز تسری یافت.

اما متأسفانه از همان اوان تشکیل چنین مراجعی، با این اندیشه که این‌ها دادگاه، همانند مراجع عمومی قضایی نیستند چندان مورد توجه قرار نگرفت و در عین حال به دلیل ماهیت متفاوت این نوع اختلافات، مرجع رسیدگی خاصی برای هر نوع اختلافی، به مرور زمان و بصورت مجزا شکل گرفت. این رویکرد باعث شد تا در چندین دهه تعداد زیادی از این مراجع بدون توجه به اقتضانات شبه قضایی بودن آنها ظهور یابند که این امر تشتت و ناهماهنگی در قوانین و مقررات موسس آنها و عدم پیروی از یک نظام خاص و واحد را ایجاد کرده است.

این پراکندگی و تشتت در قوانین در ایران باعث شده تا این مراجع با عناوین متعددی از جمله «دادگاه اختصاصی»، «دادگاه انتظامی»، «هیات»، «کمیسیون»، «محکمه»، «مرجع اداری» و غیره بکار رود. دلیل آنهم بیشتر به تنوع عملکرد و ساختار این مراجع برمی‌گردد. هر چند در این راه اقداماتی اخیراً صورت گرفته است. چنانکه عده‌ای از حقوقدانان بکارگیری واژه‌هایی بجز «دادگاه» را نیز درست نمی‌دانند و معتقدند که استعمال لفظ «دادگاه» برای نهادهای

اختصاصی اداری به دلایلی چند ترجیح دارد. از جمله اینکه؛ اولاً واژه «دادگاه» برای اینگونه نهادها به کرات در متون مختلف قانونی و حقوقی استعمال شده و لذا دارای سابقه استعمال است، ثانیاً؛ عنوان «دادگاه» اگرچه به طور معمول محاکم قضایی را متبادر به ذهن می‌کند، ولی از آنجا که حاوی مفهوم اساسی و کلیدی «رسیدگی و صلاحیت ترافیعی (قضایه)» در مراجع مذکور است، بنابراین استفاده از آن به نظر ما اجتناب‌ناپذیر است و استفاده از عبارت‌های دیگر نظیر «مرجع» نمی‌تواند چنین مفهومی را در بر داشته باشد، ثالثاً عبارت‌های «کمیسیون»، «هیأت»، «شورا» و استفاده از آنها برای نامیدن تمامی مراجع مذکور، موجب گمراهی ذهن شنونده است، زیرا در سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی و اجرایی، مراجع متعدد دیگری با این عناوین وجود دارند که وظیفه آنها امور مشورتی، نظارتی و تشخیص موضوعاتی است که به آنها ارجاع می‌گردد و به هیچ وجه صلاحیت ترافیعی نداشته و فعالیت آنها مبتنی بر بروز اختلاف، طرح دعوی و شکایت نیست از جمله «کمیسیون تعیین ضریب مالیاتی» که در سازمان امور مالیاتی کل کشور مستقر بوده و وظیفه آن تعیین ضریب مالیاتی است. لذا به علت اشتراک لفظی، استفاده از این عبارات در مورد نهادهای دادرسی اختصاصی اداری می‌تواند موجب اشتباه در نوع فعالیت و عملکرد آنها گردد و رابعاً عبارت‌های «مراجع انتظامی» یا «دادگاه‌های انتظامی» نیز صرفاً بخشی از انواع نهادهای دادرسی اختصاصی اداری را پوشش می‌دهند و قطعاً نمی‌توانند شامل تمامی انواع مراجع موصوف گردند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹، ص ۳۸)، چرا که این گونه نهادها صرفاً آن دسته از نهادهای دادرسی اداری را تشکیل می‌دهند که تخلفات انضباطی کارکنان و یا اعضای دستگاه اداری و سایر نهادهای عمومی را رسیدگی می‌کنند. بنابراین نهادهایی که به اختلافات اداری بین مردم و ادارات (مراجع شبه حقوقی) از جمله اختلافات مالیاتی، گمرکی، کار و غیره رسیدگی می‌کنند را در بر نمی‌گیرد.

در مقابل عده‌ای دیگر از حقوق‌دانان معتقدند، استعمال لفظ «دادگاه» برای نهادهای رسیدگی اختصاصی اداری واجد ایراد بوده، چرا که اولاً لفظ «دادگاه» برای مراجع قضائیه استعمال می‌شود در حالیکه این گونه نهادها در درون قوه مجریه می‌باشند، ثانیاً بکارگیری لفظ

«دادگاه» وجود خصوصیتی همچون مصونیت از مداخلات مقامات اجرایی، استقلال کامل از دستگاه اجرایی به لحاظ شغلی و مالی، مصونیت اعضا از عزل و تغییر، وجود آیین دادرسی پیچیده و تشریفاتی و به طور کلی خصوصیتی شبیه آنچه دادگاه‌های عمومی دارا می‌باشند را به ذهن متبادر می‌کند، در حالی که بر خلاف دادگاه‌های عمومی، در این نهادها، این ویژگی‌ها یا اصلاً وجود ندارد و یا بسیار ضعیف و ناقص هستند و یا به شکل دیگری مطرح است، ثالثاً برخی موارد نهادهای دادرسی اختصاصی اداری با لفظ «دادگاه» استعمال شده است که مجبوریم در استعمال آن برای اینکه از دادگاه‌های عمومی تمایز داده شوند قسمتی از تعریف را که در خصوص نحوه عملکرد و رسیدگی است بیاوریم و بنابراین بکارگیری لفظ دادگاه به تنهایی تبیین‌کننده مفهوم مدنظر از نظر این نهادها نیست (رستمی و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۴۴). این در حالی است که در کشورهای انگلوساکسون و حتی در کشورهای رومی-ژرمنی، از یک اصطلاح تحت عنوان (Administrative Tribunals) در مقابل (Ordinary Court) استفاده می‌شود. (Report on Speedy Trial Tribunal in Administrative of Justice 19 March 2013)

با این وجود استعمال لفظ «مراجع اختصاصی اداری» برای نهادهای دادرسی اختصاصی اداری در ایران با توجه به اینکه اولاً استعمال لفظ مرجع عام‌تر از دادگاه است و تمامی نهادهای دادرسی را در بر می‌گیرد، ثانیاً نسبت به سایر عناوین بیشتر بین حقوقدانان ایرانی رایج است و ثالثاً در آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نظیر رأی شماره ۱۴-۷۰/۶/۲ و رأی شماره ۴-۷۱/۱/۱۸ و حتی برخی از قوانین<sup>۱</sup> نیز از این عنوان و اصطلاح استفاده شده است و شاید بهتر از وضعیتی است که در آن هر نهاد دادرسی اختصاصی اداری با یک عنوان در قوانین ذکر شود، بهتر است از ترکیب «مراجع اختصاصی اداری» استفاده شود.

اکنون با توجه به تعدد و تنوع زیاد دستگاه‌ها و فعالیت‌های اداری اعم از دولتی، غیر دولتی و مجامع صنفی و به تبع آن تنوع زیاد اختلافات اداری و شکل‌گیری مراجع دادرسی اداری اختصاصی با ماهیت متفاوت، این سوال مطرح می‌شود که آیا برای سازماندهی و احقاق حقوق مردم، انجام مطلوب‌تر خدمات عمومی و نظارت بهتر بر این مراجع امکان ادغام و تدوین قانون

۱. از جمله در بند (د) ماده ۱۰۳ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ اصطلاح «مراجع اختصاصی غیر قضایی» بکار رفته است.

آیین دادرسی اداری واحد و منسجم برای این مراجع که حتی با عناوین متعددی نیز در قوانین ذکر شده‌اند وجود دارد؟ برای پاسخ به این سوال لازم است ابتدا ماهیت عمل این مراجع در مقایسه با اعمال اداری و قضایی، برای تعیین اصول حاکم بر آن عمل و در نتیجه تعیین نقاط اشتراک آنها برای تدوین قانون واحد و منسجم مورد بررسی قرار گیرد.

### ماهیت دادرسی اختصاصی اداری

بررسی ماهیت مراجع و یا دیوان‌های اداری نشان می‌دهد که این نهادها برخی از خصیصه‌های دادگاه عمومی را دارا می‌باشند و نه همه آنها را. از طرف دیگر با توجه به تعریفی که از آنها می‌شود و ویژگی‌هایی که برای آنها ذکر می‌شود از جمله اینکه در درون دستگاه اجرایی بوده و همانند دادگاه‌های عمومی مستقل نیستند، اعضای آن همانند قضات، حقوقدان نبوده بلکه در اکثر موارد از کارمندان دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، به لحاظ بودجه و محل تشکیل جلسات وابسته به دستگاه اجرایی هستند، به علاوه رسیدگی در این مراجع اساساً نتیجه اعتراض به تصمیمات اداری مقامات اداری است و اساساً ادامه اتخاذ تصمیم اداری محسوب می‌شود. حال این سوال مطرح می‌شود که عملکرد این مراجع آیا اداری محسوب می‌شود یا قضایی؟ پاسخ به این سوال خیلی مهم است چرا که اصول حاکم بر هر یک از اعمال اداری و قضایی متفاوت است. چنانکه یکی از دلایل اساسی توجیهی هر یک از مدل‌های دادرسی انگلیسی و فرانسوی نوع نگرشی بود که حقوقدانان هر یک از کشورهای مزبور نسبت به عمل مراجع اداری داشتند. تکیه اصلی استدلال هر دو روش بر اصل تفکیک قوا بود، اما برداشت آنها از ماهیت دادرسی به امور اداری متفاوت بود. گروه اول آن را امری قضایی تلقی کرده و جزء وظایف دستگاه قضایی می‌دانستند بنابراین واگذاری این وظایف به دستگاه‌های اجرایی را تجاوز قوه مجریه به حیطه قوه قضائیه می‌دانستند (طباطبایی مومنی، ۱۳۷۸، ص ۴۰۲). در حالی که گروه دوم رسیدگی به اختلافات بین مردم و سازمان‌های دولتی را امری اداری می‌دانستند و معتقد بودند دادرسی اختلافات اداری جزء وظایف اداری دستگاه‌های اداری است، لذا واگذاری این اختیارات به نهادهایی غیر از دستگاه اجرایی نقض اصل تفکیک قوا محسوب می‌شود (ولالومی‌یر و دپی‌یر، ۱۳۷۶، ص ۳۶۷).

امروزه دیگر تقسیم‌بندی کلاسیک و سخت‌گیرانه وظایف میان سه قوه، علیرغم اینکه اصل تفکیک قوا هنوز هم اعتبار و اهمیت خود را حفظ کرده، کمرنگ شده است. شاید در گذشته مطابق اصل تفکیک قوا، قوه مجریه صرفاً مجری قوانین و سیاست‌های قوه مقننه بود، ولی امروزه دیوان‌سالاری خود به مثابه «قوه چهارم» پدیدار شده، وظایف همه قوای حکومتی را در خود جمع کرده است. اینک دیگر هیچ عرصه‌ای از حیات اجتماعی و اقتصادی را نمی‌توان نشان داد که از دست‌اندازی دستگاه اداری در امان مانده باشد. سازمان‌های اداری علاوه بر اجرای قوانین که وظیفه ذاتی، کلاسیک و هسته‌ای آنهاست عملاً مقررات‌گذاری اقتصادی و اجتماعی محیط‌های کسب و کار و فعالیت‌های بخش خصوصی را نیز بر عهده دارند و مجموعه وسیعتری از آیین‌نامه‌ها، مصوبات و بخشنامه‌ها را وضع و تصویب می‌کنند (عمل قانونگذاری)، اختلافات گروه‌های مختلف اجتماعی را از طریق دادگاه‌های اختصاصی اداری در حوزه‌های متنوع کار، مالیات، ساختمان، شهرسازی، زمین‌های شهری، اراضی ملی شده، منابع طبیعی، گمرک، تخلفات صنفی و غیره حل و فصل می‌نمایند (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۳۰). بنابراین نهاد واحدی ممکن است هم عمل اداری انجام دهد و هم عمل ترافعی.

علاوه بر ماهیت عمل مراجع شبه قضایی که متفاوت از عمل اداری و عمل قضایی صرف بوده آیین دادرسی مراجع اختصاصی اداری نیز متفاوت است. در این خصوص دو دیدگاه وجود دارد، دیدگاهی که آیین رسیدگی مزبور را «اداری» می‌داند و بنابراین معتقد است داخل در حیطه آیین تصمیم‌گیری اداری قرار می‌گیرد و دیگر دیدگاهی که آنرا «قضایی» تلقی می‌کند که همانند آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی می‌باشد. مطابق دیدگاه اول کل آیین رسیدگی باید اداری تلقی شود، چرا که در این مفهوم اولاً این تصمیمات با هدف پیشبرد فرآیندهای حکومت اتخاذ می‌شوند، ثانیاً صلاحیت مقامات تصمیم‌گیر در دیوان‌های اداری، مشروط بر اینکه از چارچوب اختیارات قانونی خود تجاوز نکند، بدون قید و شرط‌های حاکم بر قواعد و آیین دادرسی قضایی است، ثالثاً وزیر همانند سایر تصمیمات اداری در خصوص تصمیمات این دیوان‌ها در برابر پارلمان و سایر مراجع نظارتی پاسخگو می‌باشد، رابعاً در ماهیت مسئله مورد رسیدگی نمی‌توانند قواعدی شکل دهد که بر تصمیمات بعدی حاکم باشد.

اما مطابق دیدگاه دیگر آیین رسیدگی مراجع شبه قضایی دارای عناصر متعدد فرآیند قضایی است که در آن اولاً در جلسه استماع و تحقیق دو یا چند طرف دیدگاه‌های مخالف هم اتخاذ می‌کنند و ثانیاً در رسیدگی فردی که تصمیم می‌گیرد، نقش اساسی را در فرآیند تصمیم اتخاذ می‌کند و ثالثاً بطور مستقیم محدود به ادله و قواعد مقرر در آیین رسیدگی دیوان‌هاست (Franks Report, 1957, para.260-273).

برای تبیین این امر نیاز است تا رسیدگی مراجع شبه قضایی با آیین تصمیم‌گیری اداری و آیین دادرسی قضایی مقایسه شود. در حالیکه می‌توان گفت، آیین تصمیم‌گیری اداری، فرآیند تعیین وقایع یا اعمال قانون است که طبق آن هر دستور، تصمیم یا هر اقدام حاکمیتی دیگری، از سوی مقام عمومی برای تمثیت و تنظیم یک مورد خاص اتخاذ می‌شود و در اتخاذ تصمیم اداری، الزامات مدیریت مطلوب و اثربخش، انتظارات موجه اشخاص ثالث، منافع عمومی و امثال آن بایستی مد نظر قرار گیرد و برای نائل آمدن به این مهم بایستی مواردی چون در دسترس بودن دستورات‌العمل‌ها و آیین‌نامه‌ها، شنیده شدن نظرات و استدلال‌های اشخاص ذینفع، دسترسی به اطلاعات، ارائه دلایل، اعلام امکان دادخواهی و امثال آن در فرآیند تصمیم‌گیری اداری رعایت شود، (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۳۰).

اما دادرسی قضایی عبارت است از «بکار بردن یک یا چند دلیل از ادله اثبات دعوی که این دلیل‌ها هر یک در آیین دادرسی از عنوان‌های مخصوص برخوردارند از قبیل سند، شهادت، اقراء، سوگند، کارشناسی، تحقیقات محلی، اماره قانونی و قضایی» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵، ص ۳۹۵). با توجه به تعریف مختصری که از آیین تصمیم‌گیری اداری و آیین دادرسی شد، می‌توان گفت رسیدگی مراجع اختصاصی اداری را نمی‌توان اداری خالص و قضایی خالص تلقی کرد، آنها خالصاً اداری نیستند، چرا که اولاً رسیدگی مراجع اداری پاره‌ای از ادله اثبات دعوی و قواعد موجود در رسیدگی قضایی را کم و بیش مورد استفاده قرار می‌دهند. مثلاً در رسیدگی مراجع مذکور همانند آیین رسیدگی دادگاه‌های عمومی تا حدی ادله اثبات دعوی برای حل اختلاف مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، چنانکه در ماده ۵ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ به گروه تحقیق برای جمع‌آوری دلایل و مدارک و رجوع به نظر کارشناس پیش‌بینی شده است و یا همین‌طور در بسیاری از مراجع اختصاصی اداری شبه

کیفری دیگر که دارای واحد تحقیق و تعقیب برای جمع‌آوری دلایل و مدارک و آماده‌سازی پرونده برای صدور رای بنام دادسرای انتظامی و یا در برخی موارد دبیر وجود دارد. همچنین در ماده ۲۴۸ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ در مورد نحوه رسیدگی در هیات حل اختلاف مالیاتی رأی هیات را متضمن اظهارنظر موجه و مدلل نسبت به اعتراض مودی دانسته است. رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۲ مندرج در روزنامه رسمی ۱۳۱۷۴-۱۳۶۹/۳/۶ بر مستند و مستدل بودن آراء مراجع قضایی و اداری اختصاصی تاکید و آنرا از جمله اصول بدیهی رسیدگی و دادرسی می‌داند و مقرر می‌دارد که «...عدم مراعات آن از مصادیق بارز عدول از اصول و قواعد آمره بوده و از موجبات نقض آراء هیات‌ها به شمار می‌رود...». به علاوه صلاحیت ترافعی مراجع قضایی و مراجع اداری ایجاب می‌کند که با رعایت مقررات و آیین خاصی به دعاوی رسیدگی نمایند و موضوع اختلاف را شناسایی و با ملاحظه و ارزیابی ادله و مستندات، حکم و رای خود را در مقام احقاق حق و فصل خصومت صادر و ابلاغ نمایند. بنابراین مسیری که هر دو نوع رسیدگی قضایی و اداری در جهت حل و فصل اختلافات طی می‌کند، تقریباً یکسان و به لحاظ ماهیت نمی‌توان تفاوت آنچنانی میان آنها قائل شد. دایسی (A.V.Dicey) نیز در سال ۱۹۱۵ در مقاله‌ای بنام «توسعه حقوق اداری انگلستان» ضرورت استماع اداری تحت حاکمیت قواعد متفاوت از قواعد تصمیم‌گیری اداری را تأیید کرد (Marshall, 1957, p.350). با این وجود نحوه رسیدگی مراجع شبه قضایی و در واقع چگونگی بهره‌برداری از دلایل و جریان رسیدگی و ملاحظات خاص، متفاوت با آیین دادرسی مراجع عمومی است. در رسیدگی شبه قضایی اعضای مراجع اختصاصی اداری، اساساً مقید و محدود به ادله اثبات دعوی به نحوی که قوانین آیین دادرسی مدنی آنها را احصاء و شمارش نموده نیستند. دادرسان اداری، از تمامی راه‌ها و روش‌هایی که لازم بدانند، سعی در کشف واقعیت، ریشه‌یابی علل تعارض و نائل شدن به تصمیم صحیح دارند. لذا علاوه بر ملاحظه و ارزیابی ادله و مستندات سنتی اثبات دعوی، از تمامی ابزارها، روش‌های نوین و قرائن و شواهدی که بتواند موضوع متنازع فیه را روشن و شفاف نماید استفاده می‌کنند. بر خلاف دادرسان عمومی که از تحصیل دلیل ممنوع شده‌اند، برای دادرسان



اداری چنین ممنوعیتی اساساً وجود ندارد، بلکه بر عکس دادرسان اداری تمامی سعی و تلاش خود را در جهت تحصیل و اکتساب دلایل و مستندات بکار می‌برند تا حقایق موضوع مورد اختلاف برای آنها روشن شود (هداوند مهدی و آقایی طوق، ۱۳۸۹، صص ۱۲۶-۱۲۸). مثلاً ماده ۳۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مقرر می‌دارد: « کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی، هر اقدام یا تحقیقی را که برای روشن شدن موضوع و احقاق حق لازم بداند، انجام خواهد داد». بنابراین از این لحاظ بین رسیدگی اداری و قضایی تفاوت وجود دارد. ریشه تفاوت به این برمی‌گردد که قاضی مرجع اداری به اختلافات بین منافع شخصی و سود همگانی می‌پردازد، در حالیکه در دادگاه‌های عمومی، دادرس، به حفظ مالکیت شخصی و حمایت از حقوق فردی شهروندان در مقابل یکدیگر می‌پردازند.

همچنین از آنجا که رسیدگی به اختلافات اداری در ارتباط با اعمال اداری است و در واقع می‌توان گفت عموماً ادامه اتخاذ برخی از اعمال اداری است و بدون رسیدگی و حل و فصل اختلافات اداری در برخی موارد تصمیمات اداری نیز ناقص می‌مانند، نیاز به برخی از ویژگی‌های مشابه در تصمیم‌گیری‌های اداری برای رسیدگی‌های اداری نیز هست. مثلاً اخذ مالیات از مودی یک عمل اداری است که شامل سه مرحله ارزیابی، تعیین و اخذ مالیات می‌شود و اگر در موقع ارزیابی و تعیین، مودی میزان مالیات ارزیابی شده را قبول نداشته باشد و به آن اعتراض نماید وارد مرحله رسیدگی شبه قضایی توسط مراجع اختصاصی اداری می‌شود که در واقع می‌توان گفت تکمیل‌کننده عمل اداری مزبور است و اگر قرار باشد رسیدگی به این اختلافات همانند دعاوی قضایی باشد و آیین و تشریفات آیین رسیدگی رعایت شود، بسیاری از ویژگی‌های تصمیم‌گیری اداری از جمله سرعت، کارایی و غیره و حتی برخی اصول حقوق اداری نادیده گرفته می‌شود. بنابراین عمل این مراجع را نباید نه عمل اداری صرف و نه عمل قضایی صرف تلقی کرد بلکه هر دو بعد را تا حدی می‌توان در عملکرد و آیین دادرسی آنها دید.

مراجع مزبور نه تنها دارای ماهیت متفاوت از مراجع عمومی دادگستری هستند، بلکه بر خلاف دادگاه‌ها که حداقل در دو دسته دادگاه‌های حقوقی و کیفری دارای ماهیت یکسان و

یکنواخت هستند، در بین خود این مراجع نیز تفاوت‌های اساسی و ماهوی دیده می‌شود و این امر وحدت آیین دادرسی را با مشکل مواجه می‌کند. با این وجود برای نائل آمدن به این مهم، قبل از هر چیز نیاز است تا نقاط و حیطه‌های مشترک این مراجع را تعیین نماییم و در این راه تعیین اصول حاکم بر عملکرد مراجع مزبور، بهترین روش برای تعیین اشتراکات آنهاست. و از آنجا که عمل آنها شبه قضایی است، یعنی در عملکرد این مراجع ضمن اجرای عدالت، اهداف اصلی حقوق اداری به طور عام و تصمیم‌گیری اداری به طور خاص نیز باید تامین گردد، بنابراین هم بعد اداری دارند و هم قضایی، لذا اصول حاکم بر عمل آنها می‌تواند هم اصول دادرسی منصفانه (از بعد عمل قضایی) باشد و هم اصول حقوق اداری (از بعد عمل اداری). اما از آنجا که اصول دادرسی منصفانه ابتدائاً برای مراجع عمومی وضع شده و اصول حقوق اداری نیز برای اعمال اداری مقامات اداری، آیا اصلاً قابل تسری به این مراجع هست و می‌توان به عنوان ملاک و معیارهای مشترک در مراجع مزبور دانست؟ به عبارت دیگر چه ملاک و معیارهایی را می‌توان به عنوان نقاط اشتراک مراجع مذکور یافت؟

### حوزه‌های مشترک مراجع اختصاصی اداری

بهترین و عادلانه‌ترین راه حل در یک دعوی از مسیر یک دادرسی مناسب و عادلانه با لحاظ تضمینات لازم برای طرفین دعوی، در دادگاهی مستقل و بی‌طرف حاصل می‌گردد. اعتبار مرجع رسیدگی و اعتماد طرفین دعوی و عموم نسبت به آن نیز بستگی مستقیم به وجود یک دادرسی عادلانه برای حل و فصل دعاوی خواهد داشت. در واقع آیین دادرسی با رعایت برخی تضمینات می‌تواند ابزاری مؤثر در جهت حمایت قضایی از حقوق و آزادی افراد به شمار رود. (باوری، ۱۳۸۶، ص ۲۵۲). براین اساس از ابتدای ورود در رسیدگی تا اجرای حکم، رعایت برخی تضمینات برای طرفین دعوی، اعم از اینکه دعوی مورد نظر، مدنی، کیفری و یا اداری محسوب گردد و فارغ از اینکه مرجع رسیدگی کننده از نظر سازمانی دادگاه (در مفهوم کلاسیک) تلقی گردد یا خیر، ضروری است (میرمحمدی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۰). بنابراین از این لحاظ نقاط اشتراک زیادی را می‌توان بین مراجع اختصاصی اداری یافت که نه تنها بین مراجع

اختصاصی اداری بلکه بین کلیه مراجع رسیدگی‌کننده مشترک است و می‌توانند اصول راهنمایی برای وحدت دادرسی مراجع مزبور باشند.

اما همان‌طور که گفته شد با توجه به ویژگی‌های خاص دعاوی اداری، نظام حقوقی بسیاری از کشورها دارای صلاحیت‌های شبه قضایی شد که (گرچه در ابتدا مقتبس از آیین دادرسی مدنی بوده است) به تدریج به سمت یک استقلال نسبی حرکت نموده است. اما همین استقلال نسبی در اکثر موارد منجر به عدم توجه کافی به حقوق شهروند در مقابل اداره گردیده است که امروزه براساس حق برخورداری از دادرسی منصفانه محل انتقاد فراوان شده است. از طرف دیگر با توجه به اینکه حرکت به سمت ایجاد اصول و قواعد واحد و کلی آیین دادرسی در کلیه دعاوی، در واقع تحت تأثیر تحولات کلی در حقوق بین‌الملل با زمینه‌های حقوق بشر بوده، و در اسناد بین‌المللی حقوق بشر چون اعلامیه جهانی حقوق بشر (مواد ۸-۱۱) میثاق مربوط به حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۱۴) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (ماده ۶) کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر (مواد ۸ و ۹) و غیره به عنوان یکی از حقوق شناخته شده بشر مورد اشاره قرار گرفته است، این سؤال را در ذهن تداعی می‌کند که آیا قلمرو اعمال اصول دادرسی منصفانه شامل دادرسی اداری هم می‌شود؟ به عبارت دیگر چرا در هنگام تدوین کنوانسیون‌های بین‌المللی حقوق بشری در تدوین معیارهای مطلوب یک دادرسی عادلانه به مراجع اداری توجهی نشده است؟ هر چند به نظر می‌رسد تنها دعاوی مربوط به دو حوزه کلاسیک مدنی و کیفری که به وسیله یک دادگاه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد مشمول رعایت قواعد مربوط به دادرسی عادلانه قرار می‌گیرد، اما واقعیت این است که این اصول تضمین‌گر برخورداری از حقوقی است که در اسناد حقوق بشری ذکر شده است. بنابراین شناسایی حقوقی چون حق حیات، حق آزادی اندیشه و بیان، حق داشتن امنیت و غیره بدون حمایت قضایی نمی‌تواند متضمن رعایت آنها باشد، حمایت قضایی مؤثر بدون وجود آئین دادرسی عادلانه نمی‌تواند قاضی و رای صادره را در این راستا به سر منزل مقصود رهنمون سازد. بر همین اساس حق برخورداری از یک رسیدگی منصفانه در جریان صدور تصمیمی قضایی یا اداری علیه فرد و همچنین حق اعتراض مؤخر بر تصمیم از سوی دیگر، خود اهرم و

ابزاری است که شخص به اتکاء و از طریق آن می‌تواند احقاق حقوق خود را مطالبه نماید. براین اساس از ابتدای ورود در رسیدگی تا اجرای حکم، رعایت برخی تضمینات برای طرفین دعوی، اعم از اینکه دعوی مورد نظر، مدنی، کیفری و یا اداری محسوب گردد، و فارع از اینکه مرجع رسیدگی کننده از نظر سازمانی دادگاه (در مفهوم کلاسیک) تلقی گردد یا خیر، ضروری است.

به علاوه درست است که در برخی اسناد بین‌المللی از جمله کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ابتدائاً تدوین این اصول برای مراجع کیفری و مدنی بوده و برخی کشورها بعداً تمایل داشتند که دعاوی اداری را خارج از دایره شمول حاکمیت اصول دادرسی عادلانه قرار دهند، اما واقعیت این است که مشکل اصلی مربوط به اختلاف در تفسیر مفهوم صفت «مدنی» در خصوص دعاوی مدنی است. در حقوق کامن لا تقسیم بندی‌های رایج در رابطه با حقوق خصوصی، عمومی و اداری و همین‌طور دعاوی مربوط به آنها به نحوی که در حقوق رومی-ژرمنی وجود دارد، مطرح نمی‌باشد. (داوید، ۱۳۷۵، صص ۳۲۱-۳۱۷). اما به تدریج و با تفسیر موسعی که دیوان اروپایی از مفاد ماده (۶) و به ویژه از قلمرو دعاوی مدنی ارائه نمود این دعاوی (اداری - انضباطی) داخل در قلمرو قسمت مدنی ماده (۶) کنوانسیون گردید (یاوری، پیشین، ص ۲۶۳). بنابراین قواعد و مقررات اصول دادرسی عادلانه هم در سطوح مختلف جهانی، منطقه‌ای و ملی فعالیت می‌کند و هم نحوه عملکرد آنها، نمی‌تواند قضایی و غیرقضایی باشد لذا قابل تعمیم به دادرسی اداری نیز می‌باشد (مجدزاده، ۱۳۸۳، ص ۱۴۵).

اما با عنایت به ویژگیهای خاص دادرسی اداری و تفاوت‌های ذاتی و ماهوی این نوع دادرسی با دیگر دادرسی‌ها، برخی اصول مثل استقلال، علنی و حضوری بودن و غیره به طور کامل قابل تعمیم به دادرسی اداری نیست و یا به عبارت دیگر به همان شکلی که در مراجع عمومی پیاده شده به مراجع اختصاصی اداری قابل تعمیم نیست. اما این اصول چه هستند و کدامیک و به چه نحوی بر مراجع مزبور قابل تسری است؟ این اصول که به تدریج گسترش یافته و به نظام‌های مختلف وارد شد و به عنوان حقوق اساسی در یک جامعه مردم سالار شناخته شده (Buergenthal, 1997, pp.713-720)، به اشکال متنوعی در اسناد متعدد حقوق

بشری تدوین یافته‌اند. در سطح بین‌المللی «اعلامیه جهانی حقوق بشر» (Universal Declaration of Human Rights (1948) در مواد ۱۰ و ۱۱ خود به حق کلی برابری، منصفانه و علنی بودن دادرسی نزد یک دادگاه مستقل و بی‌طرف تصریح کرده است. پس از اعلامیه جهانی، این اصل در دیگر اسناد مهم جهانی و منطقه‌ای حقوق بشر به صورت قاعده حقوقی مشخص شده است، از جمله «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی» (International Covenant on Civil and Political Rights (1966)، در ماده ۱۴ خود مقرر می‌دارد؛ «هر شخص حق دارد از دادرسی منصفانه و علنی توسط دادگاه صالح، مستقل و بی‌طرف و قانونی برخوردار باشد». که می‌توان گفت گامی بزرگ در راستای آغاز روند شناسایی دادرسی منصفانه در سطح جهانی به شمار می‌روند. پس از این دو سند با حجم انبوهی از اسناد بین‌المللی حقوق بشری هم در سطح جهانی و هم منطقه‌ای و هم ملی مواجهیم که حق بر دادرسی منصفانه را به عنوان یک حق بشری مورد توجه قرار داده‌اند. از جمله «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی» (مصوب ۱۹۵۰)، «کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر» (مصوب ۱۰۶۹)، «اعلامیه اسلامی حقوق بشر» (بیانیه قاهره، ۱۹۹۵)، «منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم» (مصوب ۱۹۸۱)، «اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی» (مصوب ۱۹۹۸)، «اصول بنیادین استقلال قوه قضائیه» (مصوب ۱۹۸۵ مجمع عمومی سازمان ملل متحد) و «اصول بنیادین نقش و کلا» (مصوب ۱۹۹۰). در سطح ملی نیز قوانین اساسی و عادی و سایر مقررات حقوقی بسیاری از کشورها این اصول را در خود منعکس کرده‌اند. در حقوق اسلام نیز این مهم مورد توجه قرار گرفته و عدالت را یک اصل کلی تلقی می‌کند. اصلی که احکام باید با آن سنجیده شود نه به عکس، و به گفته مطهری؛ «نه این است که آنچه دین گفت عدل است، بلکه آنچه عدل است دین می‌گوید» (مطهری، ۱۴۰۹ق، ص ۱۴). همچنین یکی دیگر از اصول و حقوق قابل استنباط از شریعت اسلام می‌توان به محدود بودن کارگزاران عمومی در اعمال قدرت خود می‌باشد و باید مرجعی برای رسیدگی به تظلمات مردم نسبت به اعمال آنان وجود داشته باشد که آنان را در برابر رفتار ستم آلوده مورد بازخواست و مؤاخذه قرار دهد (ماوردی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۲).<sup>۱</sup>

۱. برای مطالعه اصول و حقوق قابل استنباط از شریعت اسلام می‌توان به منابع فراوانی رجوع کرد از جمله: موسوعه الامام علی بن ابی

این اسناد، اصول دادرسی منصفانه را از جهات گوناگونی مورد توجه قرار داده‌اند که همگی دادگاه‌های قانونی، صلاحیت دار، مستقل و بی‌طرف و غیرذینفع را با رعایت اصول و آیین‌های از پیش تعیین شده و تضمین حقوق قانونی طرفین دعوی، در طی مراحل مختلف دادرسی مدنظر قرار داده‌اند. اما تضمین این نوع محاکمه در نظام‌های مختلف حقوقی صورت‌های مختلف دارد، زیرا درک و فهم هر جامعه از این مفهوم به تناسب فرهنگی که دارد با جوامع دیگر متفاوت است. با توجه به پراکندگی و تنوع قابل توجه نوشته‌ها و مقررات در این خصوص، نمی‌توان فهرست کاملی از اصول دادرسی منصفانه ارائه داد و یا این اصول بصورت یکسان در همه قلمروهای ملی اجرای نمی‌شود، بلکه ممکن است برحسب تفاوت‌های موجود در نظام‌های حقوقی ملی، شیوه اعمال این تضمین‌ها متفاوت باشد. این عوامل باعث شده تا توافقی در ارائه فهرستی در این خصوص وجود نداشته باشد. لیکن این عوامل موجب نمی‌شود، این ایده را که کارکرد این معیارها در قلمروهای مختلف به طور یکسان، رسیدن به هدف عادلانه و منصفانه‌ی دادرسی را نتیجه می‌دهد، رد کنیم.

از اینرو همانطور که گفته شد مجموعه پراکنده‌ای از اصول دادرسی منصفانه در اسناد حقوق بشری ذکر شده که نویسندگان بر اساس معیارهای متعددی تقسیم‌بندی کرده‌اند. این اصول که ابتدائاً در خصوص مراجع عمومی کیفری که بیشترین اهمیت را در ارتباط با حقوق و آزادی‌های افراد دارند مطرح شده است و سپس مراجع عمومی حقوقی و همچنین در آخر با توجه ظهور بعدی رسیدگی‌های اداری در ارتباط با مراجع اداری می‌باشد. لذا همه اصول و حقوقی که ذکر شد در ارتباط با مراجع اداری و بخصوص مراجع اختصاصی اداری قابل اعمال نیست و رابطه بین این سه نوع مرجع در اعمال اصول دادرسی منصفانه یک رابطه عموم و خصوص مطلق است و تنها برخی از اصول حاکم بر مراجع کیفری قابل اعمال بر مراجع اداری نیز هست. اما از آنجا که بر خلاف مراجع عمومی که با مجموعه دادگاه‌های یکدست مواجه هستیم، مراجع اداری بصورت پراکنده بوده و به لحاظ ماهیت موضوع رسیدگی و

ضرورت‌های لازم برای رسیدگی، ساختار و آیین رسیدگی، متعدد و متنوع هستند. بررسی این اصول و معیارها به طور همزمان با هم کاری مشکل و ناشدنی است. برای حل این مشکل می‌بایست سعی می‌شود تا بر اساس تقسیم‌بندی جامعی که از مراجع مذکور شده، یعنی مراجع اختصاصی اداری شبه حقوقی و مراجع اختصاصی اداری شبه کیفری انجام شود. و از آنجا که قلمرو شمول اصول دادرسی منصفانه در مراجع شبه کیفری همانند مراجع کیفری گسترده‌تر از مراجع شبه حقوقی است، برخی اصول مشترک بین همه انواع مراجع اختصاصی اداری است. این اصول عبارتند از: اصل حاکمیت قانون، اصل استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی، اصل رسیدگی علنی و حضوری، حق برخورداری از وکیل و نماینده قانونی، رسیدگی در زمان معقول، حق برخورداری از تسهیلات و زمان کافی برای آماده کردن دفاع، حق دسترسی به مرجع رسیدگی، تساوی در برابر قانون و دادگاه، اصل تناسب، مستند و مستدل بودن رای، حق تجدیدنظرخواهی و غیره. اما برخی اصول هستند که مختص مراجع اختصاصی اداری شبه کیفری بوده و قابل اعمال در مراجع حقوقی و شبه حقوقی نیست، از جمله اصل براءت، تفهیم اتهام، حق دسترسی افراد متهم به اطلاعات، حق برخورداری از رفتار انسان، حق برخورداری از حکم و یا مجازات اداری سبک‌تر، حق سکوت، ممنوعیت عطف بماسبق نشدن قوانین و مجازات‌ها و قوانین، حق عدم اجبار به شهادت یا اقرار به گناه و غیره.

در کنار رعایت اصول دادرسی منصفانه، اصول دیگری از جمله برخی اصول حقوق اداری نیز در رسیدگی‌های اداری می‌بایست رعایت شود تا هدف اعمال اداری که دادرسی اداری بخشی از آن اعمال است فراهم شود. اصولی مانند اصل تسریع در انجام اعمال اداری، شفافیت، مبارزه علیه تشریفات، نفی تبعیض، قانونی بودن و امثال آن. البته ذکر این نکته هم لازم است که بسیاری از این اصول در آیین تصمیم‌گیری اداری و دادرسی اداری مشترک‌اند.

علاوه بر اصول دادرسی حاکم بر مراجع اختصاصی اداری و اصول حقوق اداری، خود مراجع نیز ویژگی‌های خاص خود را دارند که آنان را از مراجع عمومی متمایز می‌کند و در عین حال عموماً بین مراجع اختصاصی اداری مشترک است. در واقع ویژگی‌هایی است که در تعریف و تمایز آن از دادگاه‌های عمومی (چه در خود مراجع و چه در آیین دادرسی آنها)

ذکر می‌شود و نمی‌توان در تدوین لایحه آیین دادرسی اداری آنها را نادیده گرفت. از جمله، این نهادها (۱) دارای صلاحیت اختصاصی هستند، یعنی برخلاف دادگاه‌های عمومی، صلاحیت رسیدگی به موضوعات و دعاوی را ندارند مگر در حدود قانون خاص مربوط به آن مرجع (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶، ص ۳۵۶، ۲) مراجع اختصاصی اداری عمدتاً به اختلافات افراد و ادارات رسیدگی می‌کنند، (۳) هدف از ایجاد این مراجع تامین منافع عمومی بوده، (۴) خارج از سازمان قضایی هستند، (۵) با وجود استقلال نسبی به اداره وابسته هستند، (۶) عمدتاً به موجب قوانین خاص ایجاد می‌شوند، (۷) دارای صلاحیت ترافیعی هستند (کاوه، ۱۳۸۵، ص ۲۵، ۸) تعداد اعضا اصلی این مراجع ممکن است سه نفر (بیشترین مورد) یا پنج یا هفت نفر باشد و در مواردی ۶ تا ۸ نفر هم مشاهده می‌شود. (۹) ترکیب اعضا مراجع اختصاصی اداری ممکن است از نمایندگان یک وزارتخانه باشد که از سوی بالاترین مقام اداری منصوب شده‌اند یا مرکب از نمایندگان سازمان‌های مختلف و متعدد اداری منصوب شده باشند و در برخی موارد، اعضا مراجع اختصاصی اداری بصورت انتخابی تعیین و در ترکیب این مراجع قرار می‌گیرند و انتخاب آنها توسط مجامع عمومی اصناف و مشاغل ذیربط تحقق می‌یابد.

ترکیب برخی از مراجع اختصاص اداری از قواعد ترکیب داوری پیروی می‌کند. بدین صورت که اعضا این مراجع مرکب از نمایندگان گروه‌های ذینفع و ذیربط انتخاب می‌شوند و هر یک از اعضا، نماینده گروه خاصی است که به نوعی در دعوا منفعتی دارند (مثل نماینده کارگران و نماینده کارفرمایان در مراجع حل اختلاف کارگرو کارفرما). (۱۰) مدت عضویت دادرسان اداری برخلاف قضات دادگستری موقت است این مدت ممکن است ۲ یا ۳ یا ۴ سال باشد. البته انتخاب مجدد اعضا معمولاً امکان پذیر است. (۱۱) رسمیت جلسات با حضور اکثریت اعضا می‌باشد و در مواردی رسمیت جلسات مستلزم حضور تمامی اعضا است. (۱۲) تصمیم‌گیری در مراجع اختصاصی اداری بر مبنای اکثریت تحقق می‌یابد. به عنوان نمونه در کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی که هفت نفر عضو دارد حضور ۵ نفر از اعضا برای رسمیت جلسه ضرورت دارد و با رای حداقل ۴ نفر از حاضرین تصمیم لازم اتخاذ می‌گردد. (۱۳) اعضا مراجع اختصاصی اداری که متعدد هستند اغلب فاقد صلاحیت های قضایی و



حقوقی بوده و اصولاً دارای صلاحیت‌های تخصصی، فنی، حرفه‌ای یا صنفی هستند (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۵، ص ۶۳). البته در ترکیب اعضاء محاکم اداری بعضاً حضور یک نفر قاضی دادگستری یا آشنا به مسائل حقوق پیش بینی شده ولی این امر حالت استثنائی دارد. (۱۴) در دادرسی اداری، از شیوه اثبات باز استفاده می‌شود و برخلاف محاکم قضایی که دادرس ملزم به دلایل ارائه شده از سوی طرفین باشد در مراجع اختصاصی اداری اعضاء می‌توانند به هر طریق ممکن و با استفاده از کلیه ابزارها و وسایلی که اقتضاء می‌نماید نسبت به کشف حقایق و جمع‌آوری دلایل برای تمیز حق از باطل اقدام نمایند و محدود به ادله اثبات دعوی به شرطی که در قوانین مربوط پیش بینی شده نمی‌باشد. همچنین به نظر می‌رسد استفاده از برخی ادله اثبات دعوی در مراجع اختصاصی اداری مثل قسم عملاً موضوعیت ندارد و از این قبیل ادله بهره‌برداری نمی‌شود. (۱۵) رسیدگی اداری برخلاف دادرسی قضایی، ساده، سریع و بدون تشریفات است. (۱۶) رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری برخلاف محاکم قضایی، مجانی و بدن تحمیل هزینه دادرسی است در محاکم قضایی، خواهان بایستی هزینه دادرسی را پرداخت و تبر باطل نماید و بدون پرداخت این هزینه دادرسی آغاز نمی‌شود ولی در مراجع اداری، در مقررات مربوط برای تنظیم شکایت و طرح دعوی هزینه‌ای پیش بینی نشده و رسیدگی به صورت مجانی است (Administrative Tribunals; General Veiw, p.15).

بنابراین تبعیت از اصول دادرسی منصفانه و همچنین برخی اصول حقوق اداری در این مراجع از یکطرف و وجود برخی ویژگی‌های مشترک در آنها امکان ادغام این مراجع را در یک و یا حداکثر دو نوع مرجع (مثلاً شبه کیفری و شبه حقوقی) که کلیات ساختار و عملکرد این مراجع را در خود داشته باشد و در نتیجه وضع قانون آیین دادرسی اداری واحد امکان‌پذیر است. به علاوه از آنجا که یکی از مراحل رسیدگی به این اختلافات، مرحله فرجامی و یا نظارت قضایی بر آراء این مراجع است به گونه‌ای که یکی از راهکارهای استقلال مراجع اختصاصی اداری، بحث نظارت قضایی بر مراجع مزبور است، بهتر است قانون آیین دادرسی وضع شود که همه دادرسی‌های اداری چه مراجع اختصاصی اداری و چه دیوان عدالت اداری - را در بر گیرد. این امر باعث می‌شود تا از رسیدگی‌های طولانی که ضمن دو یا چند بار

رسیدگی در مراجع مزبور، دو بار دیگر در دیوان عدالت اداری نیز رسیدگی می‌شود. جلوگیری شود (شریعت‌باقری، مقدمه نجات‌خواه، ۱۳۹۰، ص ۱۵). در قانون جدید دیوان عدالت اداری (مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی) هر چند سازوکارهایی برای نظارت بیشتر دیوان بر آراء مراجع مذکور اندیشیده شده است از جمله بند ۲ ماده ۱۰، تبصره ۲ ماده ۱۶ و به ویژه ماده ۶۳ که علاوه بر بعد شکلی نظارت، جنبه ماهوی نیز پیدا کرده است، حتی این امکان نیز وجود دارد که قانونگذار در یک اقدام اساسی، قانون دیوان عدالت اداری را به منظور انسجام مراجع اداری اعم از عام و اختصاصی و نظارت قضایی مطلوبتر، به گونه‌ای تدوین نماید که همه دادرسی اداری‌های اداری را تحت شمول خود داشته باشد. چنانکه در «لایحه قضازدایی و حذف برخی از عنوان‌های مجرمانه از قوانین» در ماده ۷۹ این مهم را مورد توجه قرار داده و تمامی رسیدگی‌های غیر قضایی را تابع قانون آیین دادرسی اداری که قوه قضائیه موظف به تهیه آن در ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون است، نموده است.

### نتیجه‌گیری

ویژگی‌های خاص دعاوی اداری، از جمله ضرورت حل و فصل سریع این گونه اختلافات، تخصصی بودن، غیر تشریفاتی بودن و مواردی از این قبیل، باعث شده است تا رسیدگی به این نوع دعاوی از صلاحیت مراجع عمومی که به اختلافات بین مردم رسیدگی می‌کنند خارج شده و در صلاحیت مراجع خاص قرار گیرد. اما متأسفانه از همان اوان تشکیل چنین مراجعی، با این اندیشه که این مراجع دادگاه تلقی نمی‌شوند، چندان مورد توجه قرار نگرفته‌اند و در عین حال به دلیل ماهیت متفاوت اختلافات اداری، مرجع رسیدگی خاصی برای هر یک از انواع اختلافات، به مرور زمان و بصورت مجزا شکل گرفته است، این رویکرد باعث شده تا در چندین دهه تعداد زیادی از این مراجع ظهور یابند و این نوع پیدایش تشتت و ناهماهنگی در قوانین و مقررات مرتبط و عدم پیروی از یک نظام خاص و واحد را ایجاد کرده است.

از طرفی بررسی ماهیت این مراجع نشان می‌دهد که فعالیت مراجع مزبور نه عمل قضایی صرف و نه عمل اداری صرف است، بلکه هر دو بعد را می‌توان در این نوع اعمال یافت. به همین خاطر به این مراجع، مراجع شبه قضایی و به عمل آنها عمل شبه قضایی نیز گفته می‌شود. در ارائه لایحه آیین دادرسی اداری واحد برای این مراجع بهترین کار این است تا اصول و قواعد حاکم بر این مراجع و عملکرد آنها را شناسایی نماییم، اصولی که در اسناد بین‌المللی و داخلی به عنوان حقوق بشر از آن یاد می‌شود یا در جهت حمایت از حقوق شهروندان است. در این راه از بعد قضایی بودن عمل، اصول دادرسی منصفانه که به عنوان اصول تضمین‌گر یک دادرسی عادلانه و تضمین حقوق مردم در حل و فصل دعاوی‌شان محسوب می‌شود، می‌تواند به عنوان اصول مشترک حاکم بر عملکرد مراجع مزبور تلقی شود، هر چند همه اصول که در اساس برای مراجع عمومی دادگستری مقرر شده قابل تسری به این مراجع نیست. از بعد اداری بودن اعمال مراجع مزبور، برخی اصول حقوق اداری که تضمین‌گر حقوق ارباب رجوع در دستگاه‌های اداری محسوب می‌شود بر آیین رسیدگی این مراجع به طور یکسان حاکم می‌باشد.

علاوه بر اینها، یکسری ویژگی‌های خاص این مراجع و آیین دادرسی‌شان وجود دارد که آنها را از سایر نهادها، اعم از نهادهای قضایی و اداری متمایز می‌کند که می‌تواند به عنوان حیطه‌های مشترک مراجع دادرسی اداری در تدوین آیین دادرسی‌شان تلقی شود. بنابراین با وجود پراکندگی و تشتت مراجع مذکور، بدلیل این اشتراکات امکان ادغام و ارائه لایحه آیین دادرسی اداری واحد امکان‌پذیر است. البته در این راه کشورهای مختلف راهکارهای متعددی را ارائه کرده‌اند از جمله، تدوین مجموعه قواعد آیین دادرسی اداری نمونه و یا استاندارد که مراجع مزبور موظف شوند در رسیدگی‌هاشان بنا به نوع و ماهیت پرونده‌ی در دست رسیدگی، قواعد متناسب با آن را بین مجموعه قواعد آیین دادرسی انتخاب و اعمال نمایند. مانند «قواعد مدل آیین رسیدگی برای دیوان‌ها» (Model Rule of Procedure for Tribunals) که در سال ۲۰۰۰ به دنبال گزارش شماره ۷۹ در آلبرتا و سپس در کشورهای انگلیس، آمریکا، کانادا و برخی کشورهای دیگر تدوین شد. همانطور که در مقدمه قواعد مدل بیان شده است:

«باید تأکید شود که این مجموعه کد نیست، بلکه منبعی است که از آن دیوان‌ها می‌توانند آنچه را نیاز دارند انتخاب کرده و بپذیرند. دیوان‌ها باید در انتخاب قواعد الگو، از میان قواعد متعدد، ملاحظات دقیقی که برای اهداف دیوان خاصی نیاز است را برگزینند...». دوم اینکه قانونی تدوین کرد که بصورت کلی اصول و قواعد مشترک نظام دادرسی اداری را مقرر نماید و مراجع در کلیات موظف به انطباق با این اصول و قواعد باشند و در جزئیات متناسب با نوع رسیدگی‌هاشان عمل نمایند. همانند «قانون دیوان‌ها و تحقیقات اداری» در سال ۱۹۵۸ در انگلیس که در آن قواعدی به صورت کلی برای دیوان‌های اداری انگلیس مقرر شده بود. راهکار سوم در واقع همان طور که در کشور فرانسه اعمال شد، همانند و هم تراز با دادگاه‌ها، مراجع اداری نیز داشته باشیم که به صورت مستقل از قوه مجریه و حتی قضائیه و توسط دادرسانی که به عنوان قاضی تلقی می‌شوند عمل کنند. اما در نظام حقوق اداری ایران با توجه به ویژگی‌های خاص مراجع اختصاصی اداری بهترین راهکار پیشنهادی، با توجه به اینکه مراجع اختصاصی اداری را می‌توان به دو دسته کلی و نسبتاً جامع شبه کیفری و شبه حقوقی تقسیم کرد، این است که دست به تدوین قانونی برای ادغام و یکسان‌سازی مراجع اختصاصی اداری بزنیم که در آن اولاً روند رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری اعم از مراجع اختصاصی اداری شبه کیفری و شبه حقوقی را چه در برخی موارد بصورت مشترک و چه در برخی از موارد به صورت مجزا از هم بیان کرده و یا حداقل‌های دادرسی منصفانه که در هر مرجع دادرسی باید وجود داشته باشد در قانون مذکور ذکر شود و جزئیات خاص هر یک از مراجع می‌بایست در قالب دستورالعمل یا مصوبه در اختیار دستگاه اجرایی مربوطه و یا دیوان عدالت اداری قرار گیرد و ثانیاً از آنجا که دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی فرجامی از آراء مراجع اختصاصی اداری است بهتر است قانون آیین دادرسی وضع شود که همه دادرسی‌های اداری - چه مراجع اختصاصی اداری و چه دیوان عدالت اداری - را در بر گیرد. این امر باعث می‌شود تا از رسیدگی‌های طولانی که ضمن دو یا چند بار رسیدگی در مراجع مزبور، دو بار دیگر در دیوان عدالت اداری نیز رسیدگی می‌شود جلوگیری شود.

## فهرست منابع

### الف - فارسی

- امامی، محمد، (۱۳۸۳)، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه قانونی آنها در حقوق اداری ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲، شماره ۲.
- پروتبابا، اوئی وان ماری کوتره، (۱۳۶۷)، **حقوق مالیاتی**، مترجم: محمد علی یزدان بخش، تهران: نشر خاتم.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۷۶)، **دانش نامه حقوقی**، جلد ۳، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- داوید، رنه (۱۳۷۵)، **نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر**، مترجمان: حسین صفائی، محمد آشوری، عزت الله عراقی، چاپ سوم، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- دومیشل، آندره، ولالومی‌یر، دی‌یر، (۱۳۷۶)، **حقوق عمومی**، مترجم: ابوالفضل قاضی، تهران: نشر دادگستر.
- رستمی ولی و همکاران، (۱۳۸۸)، **دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران**، تهران: نشر گرایش.
- سواد کوهی‌فر، سام، (زمستان ۱۳۸۴)، «**بررسی تطبیق اصل وحدت یا تفکیک قوا در دادرسی ایران**»، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره پنجم.
- شمس، عبدالله، (۱۳۸۲)، «**اصل تناظر**»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۶-۳۵.
- شنیدفر، زین‌الدین، (۱۳۲۹)، **حقوق عمومی و اداری**، تهران: نشر دانشگاه تهران.
- شهنائی، خلیل، (۱۳۸۶)، «**جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی**»، پژوهشنامه شماه (۱)، دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی.
- طباطبایی مؤتمنی منوچهر، (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، تهران: نشر سمت.
- طباطبایی، مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۶)، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: نشر سمت.
- فضائلی، مصطفی (۱۳۸۷)، **دادرسی عادلانه محاکمات کیفری بین‌المللی**، انتشارات شهر دانش، تهران.
- کاوه، الهه (۱۳۸۵)، **مراجع غیرقضایی (شبه قضایی) اداری و نظارت قضایی بر آنها**، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
- ماوردی، ابوالحسن علی بن محمد (۱۳۸۳)، **آیین حکمرانی**، ترجمه: حسین صابری، تهران، علمی و فرهنگی.
- مجدزاده، غزاله (۱۳۸۳)، **دادرسی عادلانه مفهوم و سازوکار**، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه بهشتی.
- محمدی مغانچوقی، فاطمه (۱۳۸۲)، **اصول حاکم بر دادرسی منصفانه**، (مقررات داخلی و بین‌المللی)، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- مطهری، مرتضی (۱۴۰۹ق)، **مبانی اقتصاد اسلامی**، تهران: نشر حکمت.
- میرحسینی، عباسی، سیدحسن، محمود (۱۳۷۸)، **حقوق و تخلفات اداری**، تهران: انتشارات حقوقی.
- میرمحمدی، پریسا (۱۳۸۵)، **دادرسی عادلانه در رویه قضایی**، دیوان اروپایی حقوق بشر، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- نجات‌خواه مرتضی (۱۳۹۰)، **قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: انتشارات جنگل.
- ویسبورت، دیوید، فردریکسون، بایرون (۱۳۸۶)، **دادرسی عادلانه**، مترجمین: فریده حله، لیلا اشرفی، تهران: نشر میزان.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران: نشر میزان.

- هداوند، مهدی (۱۳۷۸)، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- هداوند، مهدی، آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول دادرسی عادلانه و آیین‌های دادرسی منصفانه**، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
- یآوری، اسدالله (تابستان ۱۳۸۶)، «**حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین**»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره دوم.

### ب- انگلیسی

- Administrative Tribunals; General Veiw, available at <http://www.springerscience.com> (20/11/2010)
- Buergethal, Thomas, (1997), The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights, Human Rights Quarterly, vol. 19 No. 4. No. 4. Nov,
- Curzon, (1994), Dictionary of Law.
- Foulkes, David, (1990), Administrative- Law, butter worths, London , seventh edition.
- Gavin Drewry; The Judicialization of Administrative Tribunals in the UK from Hew art to leggett, ([www.springerscience .com](http://www.springerscience.com))
- 39Franks Sir Oliver, Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (GCMG KCB CBE); Cmnd 218; July 1957.
- Introduction to the Tribunal System(chapter 2) <http://www.law.syr.edu/ media/ documents /2008/2/Introtribunal.pdf>
- Joseph, Sara, Jenny, Schultz, Melissa, Castan, (2005), the international covenant on civil and political Rights, cases, materials and commentary, oxford university press, second edition
- "- Leyland Peter and Gardon Anthony, (2000), Textbook on Administrative law , Oxford University Press New York , 5<sup>th</sup> Edition
- Morten, kjaerum. Tina, Johanessen and Adem Nissen Feldt, 14- 15 march 2003 Rule of law and fair trial, the second roundtable under the E U-Iran human Rights dialogue Brussels.
- saccucci, Andrea "Independence and impartiality of judges preparation" <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter4en.pdf>
- The Right to a Fair Trial in Civil cases ,available at [http://: www .Jsijournal ie/thm1/volume.christos Rozakis](http://www .Jsijournal ie/thm1/volume.christos Rozakis).
- Wade, Christopher, William , Forsyth, (2000), Administrative Law, 8<sup>th</sup> Edition, Oxford University Press.
- Report on Speedy Trial Tribunal in Administrative of Justice 19 March 2013 available at: <http://www.assignment.com/atrts/law/report-on-speedy-trial-in-administration-of-justice-html>
- Marshall, Geoffrey, (1957), Franks Report on Administrative Tribunals and Enquiries, Public Administrative, Vol.35, issue 4, December 1957, pp. 347-358.