

حق دسترسی به دادگستری در دیوان عدالت اداری با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان

مجتبی همتی*

استادیار دانشکده حقوق قضایی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۲۱

دریافت: ۱۳۹۵/۹/۱

چکیده

در نظام جمهوری اسلامی ایران اصل ۳۴ قانون اساسی، تضمین‌کننده حق مطلق دسترسی به دادگستری است که غیرقابل سلب یا تحدید است. از طرف دیگر، اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، تضمین نهادی حق دادخواهی از طریق دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود. در این زمینه سؤالات قابل طرح عبارت‌اند از: آیا قانون دیوان عدالت اداری توانسته تأمین‌کننده حق مطلق دادخواهی باشد یا اینکه سازوکار فعلی نظام عدالت اداری نیازمند تغییرات جدی و اساسی است؟ آیا نظرهای شورای محترم نگهبان در فرایند قانونگذاری در حوزه اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ تقویت‌کننده حق دادخواهی بوده است یا تحدیدکننده آن؟ این مقاله از طریق جمع‌آوری داده‌ها از منابع حقوقی مختلف و با روش توصیفی-تحلیلی، در پی پاسخگویی به پرسش‌های مذکور است.

به‌زعم نگارنده، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تأمین‌کننده کامل حق دادخواهی و عدالت اداری نیست و باید ساختار و صلاحیت نظام عدالت اداری ایران با تغییر نگرش و همیاری مراجع مربوط (قوه قضاییه در مقام ارائه‌ی لوایح قضایی موضوع اصل ۱۵۸، مجلس و در صورت لزوم، مجمع تشخیص مصلحت در مقام تصویب و شورای نگهبان در مقام تفسیر و نظارت) به سمت رویکرد نتیجه‌گرا اصلاح شود. به‌نظر می‌رسد وضعیت مطلوب نظام عدالت اداری مستلزم اصلاح اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ است.

کلیدواژه‌ها: حق دسترسی به دادگستری، دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان، نظارت قضایی بر اعمال اداری.

مقدمه

عدالت در لغت به معنای دادگری، انصاف و استقامت است (معین، ۱۳۶۲: ۲۲۷۹)، به این معنا که به هر شخصی آنچه «شایسته‌ی» آن است، داده شود. عدالت در این مفهوم را می‌توان نسبت به توزیع هر «خیری»^(۱) در جامعه اعمال کرد: آزادی، حق‌ها، قدرت، ثروت، اوقات فراغت و غیره (هیوود، ۱۳۸۹: ۱۷۶). دسترسی به دادگستری مقدمه‌ی دسترسی به عدالت است؛ به این معنا که بدون شناسایی و تضمین حق دادخواهی و حق دسترسی به دادگاه مستقل و بی‌طرف، سخن گفتن از دادرسی منصفانه (دسترسی به عدالت) فاقد مبنای علمی است (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۶۵). بنابراین دسترسی به عدالت یکی از حقوق بنیادین بشری به‌شمار می‌رود. اسناد بین‌المللی بسیاری نیز بر تأمین حق دسترسی به دادگستری تأکید کرده‌اند. در رأس همه‌ی این اسناد، اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر قرار دارد که در ماده‌ی ۱۰ آن مقرر شده است: «هر کس با مساوات کامل حق دارد که دعوایش به‌وسیله‌ی دادگاه مستقل و بی‌طرف، به‌طور منصفانه و علنی رسیدگی شود». در سطح منطقه‌ای هم بند ۱ ماده‌ی ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تحت عنوان حق برخورداری از محاکمه‌ی عادلانه مقرر می‌دارد: «۱- هر شخص در تعیین حقوق و تعهدات مدنی خود یا هر نوع اتهام جنایی علیه وی حق دارد از یک جلسه‌ی استماع دادرسی در محدوده‌ی زمانی مناسب توسط دادگاه قانونی مستقل و بی‌طرف برخوردار باشد. نتیجه‌ی دادرسی باید به‌صورت عمومی اعلام شود».

از مهم‌ترین تضمینات امنیت فردی (و تأمین حقوق و آزادی‌های بنیادین)، وجود دستگاه قضایی کارآمدی است که با احقاق حقوق دادخواهان، عدالت را گسترش دهد. حق دادخواهی، عنوان جامعی است که می‌تواند شامل حق دسترسی افراد به مراجع قضایی یا در صورت لزوم مراجع اداری و صنفی به‌منظور دادخواهی در خصوص نقض حق‌ها و آزادی‌هایشان باشد (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۸: ۲۱۴). اعمال و اجرای حق دادخواهی مستلزم دسترسی به دادگستری یا وجود نظام دادرسی است که هرچه این نظام منصفانه‌تر، کارآمدتر، اثربخش‌تر و قابل دسترس‌تر باشد، به همان اندازه اعمال این حق کامل‌تر خواهد بود.

اصل ۳۴ قانون اساسی به حق دسترسی به دادگستری اختصاص داشته و مقرر می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد». بنابراین اولاً تظلم و دادخواهی حق مسلم همه‌ی افراد است و ایجاد دستگاه قضایی صالح برای تعیین امنیت شهروندان تکلیف جامعه و حکومت است؛ ثانیاً این حق مطلق است، بدین معنا که نمی‌توان مانع استفاده‌ی احدی از آن شد؛ ثالثاً چه‌بسا ممکن است افراد قصد تظلم و دادخواهی علیه مقامات دستگاه‌های دولتی و قضایی داشته باشند. نظام جمهوری اسلامی ایران موظف است امکانات قضایی لازم را

بدون هیچ‌گونه تضعیف و اعمال قدرتی، در اختیار آنان قرار دهد تا افراد جامعه از ظلم و فساد دستگاه‌های عمومی مصون بمانند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۸۵).

در این زمینه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی در خصوص رسیدگی به دعاوی علیه واحدها و مأموران دولتی مقرر شده است: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

در خصوص حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان تاکنون سه قانون به تصویب نهاد قانونگذاری در ایران رسیده است که مورد اخیر آن که با دخالت مجمع تشخیص در سال ۱۳۹۲ تصویب شده، عبارت است از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. با توجه به جایگاه والای دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی علیه دولت و لزوم تحقق حق دسترسی به دادگستری در زمینه فرایند دادرسی در این نهاد، این مقاله درصدد است تا سؤالات زیر را بررسی کند: نخست اینکه آیا قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌تواند تأمین‌کننده عدالت اداری و فلسفه وجودی اصول مذکور باشد یا اینکه سازوکار فعلی نظام عدالت اداری نیازمند تغییرات جدی و اساسی است؟ دیگر اینکه آیا نظرهای شورای محترم نگهبان در فرایند قانونگذاری در حوزه اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی تقویت‌کننده حق دادخواهی است یا تضعیف‌کننده آن؟ این مقاله از طریق جمع‌آوری داده‌ها از منابع حقوقی مختلف و با روش توصیفی - تحلیلی در پی پاسخگویی به پرسش‌های مذکور است.

در خصوص محدودیت‌های حق دادخواهی در حوزه دادرسی اداری دکتر علی‌اکبر گرجی در مقاله‌ای با عنوان «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری» در نشریه حقوق اساسی (گرجی، ۱۳۸۷: ۱۴۹-۱۸۹) به‌طور مفصل البته از منظر حاکمیت قانون به این موضوع پرداخته است، اما آخرین تحولات قانونگذاری (قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲) و نظرهای شورای محترم نگهبان و نظرهای استدلالی آن، خلأ اصلی این مقاله است که مقاله‌ی حاضر آن را پوشش می‌دهد و این امر مؤید نوآوری و ضرورت این تحقیق به‌شمار می‌آید. سایر منابع و کتاب‌های مربوط به حقوق اداری یا کتاب‌های مربوط به دیوان عدالت اداری، از جمله کتاب آقای مولایی نیز علاوه بر پرداختن به نظرهای استدلالی شورا، از منظر حق دسترسی به دادگستری به این موضوع پرداخته‌اند.

در مقاله‌ی حاضر، منظور از دسترسی به دادگستری، دسترسی فیزیکی به دادگاه مستقل و بی‌طرفی است که به‌صورت منصفانه به دعوا رسیدگی کرده و منصفانه تصمیمی را اتخاذ می‌کند. با این توضیح، به‌منظور پاسخگویی به پرسش‌های مطرح در مقاله، ساختار (شماره‌ی ۱) و صلاحیت

(شماره ۲) (شامل صلاحیت شعب و هیأت عمومی) دیوان عدالت صرفاً از منظر حق دسترسی به دادگستری بررسی و تحلیل آسیب‌شناسانه شده و وارد مباحث ماهوی ساختار و صلاحیت دیوان به‌عنوان مباحثی که در این مقاله اصالت ذاتی داشته باشد نشده است، چراکه در نگاه عمیق، ساختار و صلاحیت دیوان حق دادخواهی یا حق دسترسی به عدالت را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. در ضمن عناوین ساختار و صلاحیت از منظر تأثیر بر حق دسترسی به دادگستری، ساختار و صلاحیت نظام عدالت اداری آلمان و فرانسه، به‌منظور استفاده از تجربیات آن‌ها بررسی شده است. در نهایت جمع‌بندی و نتیجه‌گیری انجام گرفته است.

۱. تحلیل ساختار دیوان از منظر توزیع / عدالت سرزمینی

در این مبحث به دسترسی به ساختار و تشکیلات دیوان از منظر گستره‌ی جغرافیایی آن می‌پردازیم و اینکه آیا تشکیلات فعلی دیوان از منظر حق دسترسی به دادگستری و تأمین عدالت اداری توجیه‌پذیر است.

به موجب ماده‌ی ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضاییه تعیین می‌شود». طرفداران تمرکزگرایی نظام عدالت اداری، تمرکز دیوان در تهران را این‌گونه توجیه کرده‌اند که «... مرکز اصلی کلیه وزارتخانه‌ها و اغلب سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی در مرکز قرار دارد... اما مشکل تدارک کادر قضایی مسلط به کلیه قوانین و مقررات با توجه به تنوع بی‌سابقه اشکال مختلف دعاوی و صعوبت دسترسی به جلسات بحث و مشاوره و وقوف به رویه متداول روزمره دیوان در صورت پراکندگی قضات دیوان در نقاط مختلف کشور از یک طرف و لزوم تشکیل هیأت تجدید نظر دیوان و هیأت عمومی دیوان در یک نقطه از طرف دیگر، تأسیس شعب دیوان در سایر نقاط کشور را عملاً غیرممکن و ضرورت آن را منتفی ساخته است...» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۶۶). امری که از نظر تدارک کادر قضایی کارآمد در زمان ارائه‌ی این استدلال (۱۳۷۲) موجه به‌نظر می‌رسید، در زمان حاضر با توجه به انبوه پرونده‌های مطرح در دیوان^(۲) و نیز امکان استفاده از تجربیات نظام عدالت اداری سایر کشورها برای نحوه‌ی سازماندهی تشکیلاتی و تعیین حدود صلاحیت، رضایت به استمرار وضع موجود شاید از منظر خود مدافعان نیز موجه به‌نظر نرسد. از این‌رو در فقدان دادگاه‌های اداری استانی و شهرستانی، برآوردن منویات اصل ۱۵۶ قانون اساسی غیرممکن است (گرجی، ۱۳۸۷: ۱۷۲). همچنان‌که اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز به‌صراحت این وظیفه را بر عهده‌ی قوه‌ی قضاییه گذاشته و اعلام می‌کند: «قوه قضاییه قوه‌ای است

مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار... احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است». امیدواری شهروندان در رسیدگی بهنگام است که با توجه به نبود شعب شهرستانی و استانی (و تراکم زیاد پرونده‌ها در دیوان) انجام آن دشوار به نظر می‌رسد (گرجی، ۱۳۸۷: ۱۸۵). از این رو تمرکز تشکیلات دیوان عدالت اداری در تهران با توجه به گسترده بودن قلمرو جغرافیایی کشور ایران و وجود مشکلات متعدد به دلیل هزینه‌ی رفت‌وآمد و بعد مسافت، اگر نتوان بر آن عنوان سلب حق دسترسی به عدالت اداری را نهاد، می‌توان گفت تضییق جدی حق دسترسی به دادگستری / عدالت اداری است، چراکه اصل استماع شفاهی را که مهم‌ترین بخش جریان دادرسی است و چه بسا برای افراد فاقد سواد و توان مالی کافی مهم‌ترین ابزار دادرسی است، سلب می‌کند و بسیاری از مواردی که نقض دادرسی منصفانه محسوب می‌شود، در همین مقطع رخ می‌دهد. اصولی مانند لزوم تساوی سلاح‌ها، تساوی اشخاص در مقابل انواع نهادهای قضایی و برخورداری از مهلت کافی به منظور تدارک پرونده، از اصول مهم در این مرحله‌ی رسیدگی است (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۴). علاوه بر اصل استماع، وصف علنی بودن جریان استماع هم از دیگر ابزارهای دادرسی منصفانه است، چراکه خود این امکان، ابزار مهم نظارت مردمی بر فرایند دادرسی و ضمانتی مهم برای اتخاذ تصمیم و صدور رأی مستدل و مستند دادگاه و مرجع رسیدگی است و علنی بودن جریان استماع بدین معناست که در درجه‌ی نخست طرفین اختلاف و اشخاص ذی‌نفع و در درجه‌ی بعدی عموم مردم بتوانند از طریق حضور در دادگاه یا مکان رسیدگی به دعوا یا اختلاف از مسائل و موارد مطرح‌شده آگاهی بیابند؛ لازمی چنین حقی اولاً ایجاد محل دائمی رسیدگی به دعوا در نهادهای قضایی توسط دولت، دوم ارائه‌ی امکانات مناسب برای حضور اشخاص ذی‌نفع، سوم نبود مانع در مقابل حضور مردم در دادگاه است (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۵-۳۶).

مشکل دسترسی نداشتن به عدالت در کشور ما هم به‌عنوان کشور در حال توسعه وجود دارد. «اقتدار محروم اغلب به‌دلیل هزینه و بعد مسافت به عدالت دسترسی ندارند. معاضدت حقوقی رایگان دولت اغلب وجود ندارد و بسیاری از کشورها وکلای معاضدتی زیادی ندارند. حتی در کشورهایی که دفاتر معاضدت حقوقی و وکلای معاضدتی وجود دارد، بیشتر آن‌ها در پایتخت و سایر شهرهای بزرگ قرار دارند و در دسترس جمعیت‌های روستایی قرار ندارند» (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، ۱۳۸۹: ۱۰۷). از این رو مراجعه به نهاد قضایی در اصل نه برای کسب سود و نه برای تفنن است، بلکه این مراجعه برای حفظ و احیای حقوقی از دست‌رفته یا پامال‌شده است. در نتیجه، نظام قضایی باید به‌گونه‌ای طراحی شود که شخص بتواند با صرف کمترین هزینه، حقوق از دست‌رفته‌ی خود را بازستاند. بدین

منظور باید به موارد زیر توجه داشت:

۱. نهادهای قضایی باید در دسترس همه‌ی اشخاص باشد. بهترین حالت این است که هر کسی بتواند در روستا یا شهر کوچک خود به دادگاه یا مرجع قضایی دسترسی داشته باشد. هر کشوری باید سعی کند با توجه به توان اقتصادی و امکانات خود به این کمال مطلوب برسد.

۲. مراجعه به دادگاه یا مرجع قضایی نباید آنچنان پرهزینه باشد که شخص نتواند به آن مراجعه کند.

۳. باید تمهیداتی اندیشیده شود که اشخاص بی‌سواد یا کم‌سواد بتوانند به‌سهولت تقاضا یا شکایت خود را به ثبت برسانند.

۴. مأمورانی که به عنوان مختلف در نهادهای قضایی مشغول به انجام وظیفه‌اند، باید در زمینه‌ی نحوه‌ی تعامل با مراجعه‌کنندگان آموزش کافی ببینند.

۵. نمی‌توان در مراجعه به نهاد قضایی هیچ‌گونه تبعیضی از نظر رنگ پوست، جنسیت، سطح تحصیلات و غیره قائل شد (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۲۵-۲۶).

البته قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان در راستای رفع مشکل مربوط به مسافت، در ماده‌ی ۲۳ مقرر می‌دارد: «دادخواست و ضمائم آن باید به تعداد طرف شکایت به اضافه یک نسخه تهیه شود. این اوراق و همچنین اوراق مربوط به رفع نقص و تکمیل دادخواست، باید به‌وسیله پست سفارشی یا پست الکترونیکی دیوان یا ثبت در پایگاه الکترونیکی، به دبیرخانه دیوان ارسال و یا به دبیرخانه دیوان یا دفاتر اداری آن مستقر در مراکز استان‌ها تسلیم گردد» که بنا به اذعان کارمندان دیوان عدالت اداری، در عمل دادخواست از طریق پست الکترونیکی دیوان یا ثبت در پایگاه الکترونیکی پذیرفته نمی‌شود و تنها امکان ارسال لایحه‌ی دفاعیه از این طرق وجود دارد که آن هم در صورتی که همراه با ضمائم باشد، از نظر قضات دیوان پذیرش کمی به‌عنوان سند محل ایراد قرار گرفته و این روش عملاً منتفی شده است.

این قانون همچنین به‌منظور رفع مشکل مربوط به دسترسی فیزیکی، در ماده‌ی ۶ مقرر می‌دارد: «به‌منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان، دفاتر اداری دیوان در محل دادگستری یا دفاتر بازرسی کل کشور در هر یک از مراکز استان‌ها تأسیس می‌گردد. این دفاتر وظایف زیر را به عهده دارند:

الف- راهنمایی و ارشاد مراجعان

ب- پذیرش و ثبت دادخواست‌ها و درخواست‌های شاکیان

پ- ابلاغ نسخه دوم شکایات یا آراء صادرشده از سوی دیوان در حوزه آن دفتر که از طریق نمابر یا پست الکترونیکی یا به هر طریق دیگری از دیوان دریافت کرده‌اند.

ث- انجام دستورات واحد اجرای احکام دیوان در حوزه مربوط به آن دفتر». اما این راهکار نیز، سازوکار کارآمد و اثربخشی نیست، چراکه دفاتر اداری، اولاً دادگاه نیستند که با دسترسی فیزیکی به آنها بتوان گفت که افراد به دادگاه دسترسی دارند؛ ثانیاً کل فرایند رسیدگی و در خصوص پرونده پس از ارسال آنها به دیوان که در تهران مستقر است، در خود دیوان صورت می‌گیرد و این امر به دلیل تمرکز همگی پرونده‌ها در دیوان با توجه به حجم انبوه آنها موجب اطاله‌ی دادرسی می‌شود و اطاله‌ی دادرسی هم نوعی سلب حق دسترسی به عدالت اداری است، چراکه ممکن است رأی زمانی صادر شود که حق موضوع پرونده برای شخص اهمیت خود را از دست بدهد. مدت زمان کلی رسیدگی، بی‌شک استلزاماتی برای دسترسی به دادگستری دارد. براساس نظر دادگاه اروپایی حقوق بشر، دسترسی به دادگاه، تا حد زیادی، نظری و غیرواقعی تلقی می‌شود، چراکه مردم با انگیزه‌ی اصلی دریافت خسارت طرح دعوا می‌کنند، ولی اختلافات آنها به موقع حل و فصل نمی‌شود. تأخیر در فرایند رسیدگی حقوقی به قرار گرفتن فرد در حالت شک و تردید طولانی منجر می‌شود که خود می‌تواند چیزی شبیه انکار و رد عدالت باشد (See Calvez, F. 2006). اسناد بین‌المللی بسیاری، انجام دادرسی در زمان معقول را لازم می‌دانند. این بایسته به موجب برخی اسناد می‌تواند در مورد رسیدگی‌های مدنی و اداری نیز اعمال شود. اگر هیچ دلیل موجهی برای تأخیر در تصمیم‌گیری ارائه نشود، فرایند قضایی کند و دشوار اغلب به منزله‌ی انکار عدالت در نظر گرفته می‌شود (روناک م. ۱۳۸۸: ۳۲۳).

«در حل و فصل کردن موضوعات به‌طور مؤثر، عادلانه و سریع، قاضی باید توجه شایسته به حقوق دو طرف رسیدگی و حل مسائل بدون هزینه غیرضروری یا بدون تأخیر نشان دهد. قاضی بایستی پرونده‌ها را به‌گونه‌ای نظارت و هدایت کند تا رویه‌های کند، تأخیرهای اجتناب‌پذیر و هزینه‌های غیرضروری را کاهش دهد یا از بین ببرد. قاضی بایستی سازش را تشویق نماید و در تلاش برای تسهیل سازش باشد، اما دو طرف نبایستی احساس کنند که وادار به صرف‌نظر کردن از این حقشان می‌شوند که اختلافاتشان از طریق دادگاه‌ها حل و فصل شود. تکلیف به رسیدگی به همگی پرونده‌ها به‌صورت عادلانه و توأم با شکیبایی با تکلیف به حل و فصل سریع کار دادگاه، ناسازگار نیست. قاضی می‌تواند با کفایت و جدی باشد درحالی‌که شکیبا و محتاط است» (شاه حیدری‌پور و همتی، ۱۳۸۹: ۱۴۴-۱۴۵).

اندیشه‌ی نظام دادرسی اداری در ایران از نظام حقوقی فرانسه الهام پذیرفته، اما از لحاظ ساختار محاکم اداری توجه چندانی به تجربیات و تحولات این کشور نشده است. هم‌اکنون در این کشور ۳۶ دادگاه بدوی (شهرستانی) وجود دارد و تعداد دادگاه‌های استیناف نیز ۸ مورد

است (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۷۳). در فرانسه شورای دولتی مدت‌ها یک دادگاه اداری با صلاحیت عام بوده، به این ترتیب که به هر دعوی رسیدگی می‌کرد، مگر آنکه دعوی به‌صراحت به دادگاه دیگری تفویض شده باشد. در سال ۱۹۵۳م فهرستی از ۲۶ هزار پرونده چهار سال در انتظار مانده در شورای دولتی وجود داشت و از این‌رو، اصلاحات عمیقی با هدف کاستن از بار کاری شورا به‌عمل آمد. در نتیجه‌ی این اصلاحات، شورای دولتی با تشکیل دادگاه‌های اداری تا حدی به دادگاه تجدیدنظر تغییر شکل داد و دادگاه‌های تازه تشکیل شده، صلاحیت عام پیدا کردند تا به تمام دعاوی در مرحله‌ی بدوی رسیدگی کنند، هرچند پس از این اصلاحات، شمار پرونده‌های در انتظار رسیدگی شورای دولتی کاهش یافت و در سال ۱۹۶۸م به ۴۸۰۰ پرونده رسید، اما میزان دعاوی اداری به‌سرعت افزایش یافت. به‌منظور حل این مشکل نیز در سال ۱۹۸۷م، دادگاه‌های تجدیدنظر اداری ایجاد شدند و شورای دولتی بیشتر مرجع رسیدگی فرجامی و در موارد خیلی معدود به‌عنوان مرحله‌ی بدوی و البته نهایی رسیدگی می‌کند (الیوت و ورنون، ۱۳۸۷: ۱۲۱-۱۲۳).

از این‌رو هم اقتضائات حق دسترسی به دادگستری / عدالت اداری و هم اقتضائات اصل ۳۴ قانون اساسی ایجاب می‌کند که ساختار نظام عدالت اداری همانند دادگاه‌های عمومی ایران یا نظام عدالت اداری فرانسه در سه سطح (بدوی، تجدید نظر و عالی) ایجاد شوند تا هم دسترسی فیزیکی به آن‌ها راحت‌تر شود و هم استماع شفاهی عملیاتی شود.

۲. صلاحیت

علاوه‌بر موانع فیزیکی و مالی دسترسی به دادگستری، «شهروندان ممکن است به‌دلیل اینکه دادگاه‌ها ناکارآمد بوده یا آیین دادرسی چنان دست‌وپاگیر است که مستلزم مراجعه‌ی مکرر به دادگاه برای حل یک دعوی ساده است یا اینکه شهروندان دادگاه‌ها را جانبدار می‌انگارند به آن‌ها مراجعه نکنند. بنابراین به دلایل مختلف بخش‌های زیادی از مردم در کشورهای در حال توسعه، قادر یا مایل به استفاده از نظام دادگستری رسمی برای رسیدگی به شکایاتشان نیستند» (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، ۱۳۸۹: ۱۰۷). این موضوع در حوزه‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری و نیز صلاحیت دیوان و سایر مراجع قضایی نیز مطرح است و پذیرش صلاحیت رسیدگی دیوان در یک حوزه یا حوزه‌هایی به معنای پذیرش حق دادخواهی و عدم پذیرش صلاحیت رسیدگی دیوان به معنای سلب یا تحدید حق دادخواهی است. در آلمان دادگاه‌های اداری به‌منظور حمایت شهروندان در مقابل اقدامات نهادهای دولتی پیش‌بینی شده است. دادگاه‌های اداری به تمام دعاوی حقوق عمومی، مشروط به اینکه از

طریق قوانین فدرال به دادگاه اداری ویژه‌ای تفویض نشده باشند، رسیدگی می‌کنند، زیرا ممکن است بعضی دعاوی مربوط به حقوق عمومی به دادگاه‌های اجتماعی یا مالیاتی واگذار شده باشند (فرکمان و گریش، ۱۳۸۸: ۱۶۵). در آلمان سه دادگاه کار، مالی و اجتماعی در کنار دادگاه اداری وجود دارند.

در فرانسه نیز دادگاه‌های اداری به دعوایی رسیدگی می‌کنند که ادارات دولتی در آن‌ها دخیل‌اند (الیوت و ورنون، ۱۳۸۷: ۱۲۱). به عبارتی در دو آلمان و فرانسه، همین که یک طرف دعوا، دولت و نهاد عمومی باشد، دعوا از نوع دعاوی حقوق عمومی محسوب می‌شود و در صلاحیت دادگاه‌های مربوط به حوزه‌ی حقوق عمومی (دادگاه‌های اداری) قرار می‌گیرد. در صورتی که کلیه‌ی دعاوی حقوق اداری در دیوان عدالت اداری قابل طرح و رسیدگی باشند و دیوان به‌عنوان تنها مرجع صلاحیت‌دار به آن‌ها رسیدگی کند، تعارضات ساختاری و صلاحیتی که موجب سرگردانی و سلب یا تحدید حق دادخواهی شهروندان می‌شود، برطرف می‌گردد؛ امری که نیازمند تحول و اصلاح بنیادین نظام عدالت اداری از جمله اصلاح اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی است.

۲-۱. صلاحیت شعب

در این مبحث، با توجه به اینکه مفهوم و تعیین شاکی دعوا، خواننده‌ی دعوا و موضوع دعوا، تعیین‌کننده‌ی مصادیق و قلمرو حق دادخواهی است، به این معنا که پذیرش صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری به معنای قبول حق دادخواهی و عدم پذیرش صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری به معنای سلب یا تحدید حق دادخواهی است، سه موضوع مذکور با رویکرد آسیب‌شناسانه بررسی می‌شوند:

۲-۱-۱. صلاحیت شعب به لحاظ شاکی

به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و نیز ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان مرجع قضایی است که به‌منظور رسیدگی به شکایت مردم از واحدهای دولتی، تأسیس شده است. شورای محترم نگهبان در موارد متعددی، ایجاد محدودیت در زمینه‌ی حق دادخواهی مردم را یا خلاف اصل ۳۴ قانون اساسی یا خلاف شرع دانسته است. از جمله‌ی این موارد می‌توان به اطلاق جزء ۱ بند «ب» ماده‌ی ۱^(۳)، تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲^(۴) و اطلاق قطعی بودن قرار ماده‌ی ۹^(۵) (در مواردی که طرح دعوا مقید به زمان است و موجب تضییع حق می‌شود) لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد:

اطلاق این تکلیف و الزام شاکی مبنی بر تعیین دقیق نام و نام خانوادگی مأمور مورد شکایت و رد دادخواست شاکی در صورت عدم رعایت این موضوع، در مواردی که مأمور به این شکل قابل شناسایی نباشد اما از طرق دیگر قابل شناسایی باشد، از آنجا که حق دادخواهی افراد را مورد خدشه قرار می‌دهد، مغایر قانون اساسی است (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

«اطلاق الزام شاکی به پیوست رونوشت یا تصویر خوانا و گواهی‌شده‌ی اسناد و مدارک مورد استناد خود به دادخواست و رد نمودن دادخواست وی در صورت عدم پیوست نمودن آن‌ها، در مواردی که امکان تهیه‌ی تصویر یا رونوشت اسناد به‌علت عدم دسترسی شاکی به اصل آن‌ها ممکن نباشد، موجب تضییع حقوق افراد شده و مغایر شرع می‌باشد؛ زیرا این حکم در مواردی که شاکی صرفاً به مضمون اسناد مورد استناد خود آگاهی دارد، لیکن توانایی دسترسی به متن و اصل آن‌ها را ندارد، موجب رد دادخواست شاکی شده و حقوق افراد مورد تضییع قرار می‌گیرد» (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

اطلاق قطعیت قرار رد دادخواست در مورد شکایت‌هایی که محدودیت مهلت دارند، موجبات تضییع حقوق افراد را به‌وجود می‌آورد، زیرا در مورد این نوع شکایت‌ها، در صورت قرار رد دادخواست توسط دفتر، امکان طرح شکایت مجدد به‌علت اتمام مهلت وجود ندارد، درحالی‌که در صورت عدم قطعیت و قابل اعتراض بودن قرار رد دادخواست، حق این افراد تضییع نمی‌شود. در نتیجه، از آنجا که این اطلاق، موجبات تضییع حقوق افراد را به‌وجود می‌آورد، مغایر با شرع است (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

دلالت اصل ۱۷۳ و قانون حاکم بر دیوان عدالت اداری این است که شاکی باید مردم باشند و منظور از مردم، مطلق اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی بوده که به موجب قانون، شکایت از آن‌ها قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست. بنابراین تمام دستگاه‌های اجرایی اعم از دولتی یا عمومی غیردولتی که به حکم قانون قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند، نمی‌توانند به‌عنوان شاکی اقدام به طرح شکایت در دیوان کنند. البته پذیرش دعاوی طاری از دستگاه‌های دولتی مانند ورود ثالث، جلب ثالث و طرق فوق‌العاده‌ی اعتراض مانند اعتراض ثالث و اعاده‌ی دادرسی با قاعده‌ی عدم امکان طرح شکایت (ابتدایی) از ناحیه‌ی دستگاه‌های اجرایی منافاتی ندارد (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۸-۲۳)، با این حال حتی در صورت تحقق عملی آن هم، مرجعیت واحد رسیدگی به کلیه‌ی دعاوی حقوق اداری که همانا دعاوی مطرح در روابط شهروندان و نهادهای عمومی است، صورت عملی کامل پیدا نمی‌کند تا مردم/ شهروندان از تعارضات در صلاحیت مراجع برای همیشه خلاصی یابند. یکی از آسیب‌های نظام عدالت اداری ایران، عدم شناسایی قانونی امکان طرح دعوا از طرف مراجع دولتی علیه اشخاص نزد

دادگاه‌های اداری است که مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی اشخاص حقوقی حقوق عمومی علیه اشخاص، دادگاه‌های عمومی دادگستری است و همین مسئله اولاً موجب صدور احکام متفاوت در حوزه‌های مشابه می‌شود؛ ثانیاً دادگاه‌های عمومی نمی‌توانند همانند دادگاه‌های اداری حافظ منافع عمومی به دلیل عدم شناخت اداره و اقتضات امر عمومی و مدیریت عمومی و نیز عدم تأمین بهتر اصل حاکمیت قانون به دلیل عدم آشنایی دقیق آن‌ها با وظایف و اختیارات مقامات و نهادهای عمومی باشند. به علاوه، به دلیل عدم پیش‌بینی وکیل معاضدتی و مساعدت حقوقی رایگان در نظام دادرسی اداری (حداقل در دعاوی مهم و با آثار و پیامدهای جدی) برای اشخاص خصوصی، امکان دادخواهی اثربخش در مقام اعتراض به تصمیمات و اقدامات نهادها و مراجع اداری وجود ندارد. از این رو برابری سلاح‌ها از جانب هر دو طرف، در نظام عدالت اداری ایران با خلأها و مشکلات قانونی و عملی روبه‌روست که نیازمند اصلاح قانون در این حوزه است. البته تحقق این امر نیازمند سازوکارهای جدیدی (اصلاح اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی) است، چراکه صراحت این اصول، دست شورای نگهبان را هم در مقام تفسیر غایی و آفرینش‌گرایانه که رافع مشکل موجود باشد، می‌بندد.

۲-۱-۲. صلاحیت دیوان به لحاظ وضعیت طرف شکایت

ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی اداری دیوان مصوب ۱۳۹۲، صلاحیت دیوان را محدود به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها کرده است. در راستای تحقق کامل حق دادخواهی موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی که حق مطلق است، دو لایحه در خصوص دیوان عدالت اداری (لایحه‌ی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴ و لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مجلس) ارائه شده است. در بند ۱ ماده‌ی ۱۳ لایحه مصوب ۱۳۸۴ در مقام بیان حدود صلاحیت و اختیارات شعب دیوان، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی در زمینه‌ی اقدامات و تصمیمات واحدهای اداری قوای سه‌گانه و نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی احصاشده در «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات بعدی آن» در صلاحیت شعب دیوان ذکر شده بود، امری که در صورت تأیید آن از سوی شورای محترم نگهبان، گامی اساسی در جهت تحقق اصل ۳۴ و همچنین تحقق مطلوب نظام عدالت اداری برداشته می‌شد، اما شورای نگهبان اطلاق بندهای شش‌گانه‌ی ماده‌ی ۱۳ لایحه^(۶) را به سبب

شامل اقدامات و تصمیمات واحدهای عمومی غیردولتی مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخت (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹: ۸۰۴) و مجلس شورای اسلامی نیز متأسفانه به جای اینکه در مقام تأمین نظر شورای نگهبان، صرفاً نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را از مصوبه حذف کند، بقیه‌ی نهادهای مقرر در مصوبه‌ی مذکور را نیز حذف کرد. بنابر نظرهای استدلالی اعضای شورای نگهبان که البته در مقام بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۰ مجلس ابراز شده است، «طرح شکایات نسبت به مأمورین و واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری، عام و شامل کلیه نهادهای حکومتی اعم از قوه مجریه و سایر قوا می‌باشد» (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱)؛ دیدگاهی که امید زیادی را به تحقق حق مطلق دادخواهی و تظلم نسبت به حکومت و تحقق عدالت اداری نوید می‌دهد، چراکه براساس این نظر، خواننده‌ی دعوا در دعاوی اداری، همه‌ی مأموران و واحدهای حکومتی است، هرچند از جهت خارج کردن نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی قابل نقد است، به این دلیل که موجبات صدور احکام متفاوت در حوزه‌ی مشابه از دو مرجع متفاوت می‌شود. به‌زعم برخی حقوقدانان شکایت از بخش‌های اداری (غیر از امور خاص تقنین) قوه‌ی مقننه و بخش‌های اداری قوه‌ی قضاییه (غیر از امور خاص قضایی که امر قضاوت است) را با توجه به فلسفه‌ی تأسیس دیوان شایسته می‌دانند، اما رویه‌ی عملی دیوان در پاره‌ای موارد متفاوت است و حتی دارای تفسیر دوگانه در عملکرد می‌باشد (مولایی، ۱۳۹۳: ۲۹). از طرف دیگر، هرچند قانون دیوان به‌درستی بین نهادهای انقلابی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تفکیک قائل شده و شکایت از نهادهای انقلابی در دیوان را مورد پذیرش قرار می‌دهد، همچنان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با وجود اقدام به امر عمومی و برخورداری از صلاحیت اعمال قدرت عمومی خارج از صلاحیت دیوان ذکر شده است. این‌گونه تضییق و تحدید صلاحیت دیوان، خلاف روح اصول ۱۷۳ و ۳۴ قانون اساسی و مغایر حق دسترسی به عدالت اداری است و شایسته بود که دولت در مفهومی موسع، یعنی مجموعه‌ی حکومت در برابر شهروندان قابل شکایت باشند. به‌عبارت دیگر، بخش‌های اداری مجلس، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و مجلس خبرگان و قوه‌ی قضاییه، مشمول صلاحیت دیوان باید باشد. اگر قائل به عدم امکان شکایت از بخش‌های اداری مراجع مذکور باشیم، حق دادخواهی موضوع اصل ۳۴ را نقض کرده‌ایم و اگر قائل به صلاحیت دادگاه‌های دادگستری باشیم، خواسته یا ناخواسته به صدور آرای متعارض دو مرجع (دادگاه‌ها و دیوان عدالت) در حوزه‌های مشابه رضایت داده‌ایم که خلاف امنیت حقوقی و قضایی است. امری که با وجود ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام، بدون مصلحت‌اندیشی و بدون توجه به نظرهای

کارشناسان امر در جهت حل و فصل و برطرف کردن مشکلات عدیده‌ی فعلی موجود در حیظه‌ی صلاحیت شعب دیوان (بدوی و تجدیدنظر) ماده‌ی ۱۰ را به صورت فعلی تصویب کرد نهادی که برخلاف شورای نگهبان که گاهی اوقات، ظاهر اصول دست شورا را در به کارگیری روش تفسیر غایی اصول قانون اساسی در راستای فراهم کردن اقتضای حق مطلق دادخواهی و تأمین عدالت اداری می‌بندد، می‌توانست با توسل به معیار مصلحت نظام عدالت اداری به این مسئله برای همیشه پایان دهد.

۲-۱-۳. صلاحیت شعب دیوان به لحاظ موضوع شکایت

شکل مطلوب صلاحیت دیوان به منظور تحقق کامل و جامع حق دادخواهی (همانند فرانسه و آلمان) این است که همه‌ی دعاوی ایجادشده در روابط مقامات و نهادهای عمومی و شهروندان در مراجع و دادگاه‌های اداری قابل رسیدگی باشد تا مرجع واحد صالح به رسیدگی شده و شهروندان با دوگانگی و تعارض و سردرگمی مواجه نشوند. در وضعیت مطلوب تصمیمات (اعمال اداری یکجانبه) و اعمال اداری دوجانبه، اقدامات و نیز ترک تصمیم و اقدام مقام و نهادهای عمومی، قابل رسیدگی در مراجع و دادگاه‌های اداری باید باشد. در این صورت پیچیدگی آیین‌های دادخواهی، سرگردانی ناشی از تعارض صلاحیت‌های مراجع قانونی، اطلاع‌ی دادرسی و هزینه‌های دادرسی‌های متعدد موجب سلب یا تضییق حق دادخواهی یا دسترسی به عدالت اداری نخواهد بود. اما هم از منظر مقررات قانونی و هم رویه‌ی عملی دیوان، از نظر موضوع صلاحیت نیز چالش‌هایی وجود دارد که حق دسترسی به دادگستری (نظام عدالت اداری) را به شدت تحت الشعاع قرار می‌دهد. اولاً براساس رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌ی ۳۳ مورخه‌ی ۷۵/۲/۲۹ رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی می‌باشد خارج از شمول (ماده‌ی ۱۰) قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان ذکر نشده است.

دوم، در زمینه‌ی شکایات استخدامی مستخدمان عمومی، استثنائات و در نتیجه پیچیدگی‌هایی وجود دارد؛ از جمله‌ی این استثنائات می‌توان به کارمندان شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، کارمندان (غیر مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری)، مجلس (مشمولان قوانین خاص) و کارمندان نهادهای عمومی غیردولتی اشاره کرد. در این زمینه، شورای محترم نگهبان بند ۳ ماده‌ی ۱۳^(۷) لایحه‌ی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴ مجلس و نیز جزءهای «الف» و «ب» بند ۱ ماده‌ی ۱۰^(۸) لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مجلس را به سبب شمول واحدهای عمومی غیردولتی مغایر اصل ۱۷۳ قانون

اساسی شناخت. دیدگاهی که مورد تأکید همه‌ی اعضای شورا بود و در نظرهای استدلالی آن‌ها منعکس شده است: «به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی «دیوان عدالت اداری» به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تشکیل شده است. بر این اساس، صلاحیت دیوان، صرفاً رسیدگی به شکایات مردم نسبت به نهادهای دولتی است و نسبت به نهادهای غیردولتی صلاحیت و تکلیفی ندارد. براساس نظر تفسیری شورای نگهبان هرچند طرح شکایات نسبت به مأمورین و واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری، عام و شامل کلیه نهادهای حکومتی اعم از قوه مجریه و سایر قوا می‌باشد، اما شکایت نسبت به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی صرفاً تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه را در برمی‌گیرد و شامل سایر قوا نمی‌شود. از این رو، اطلاق این ماده که هم نهادهای دولتی و هم نهادهای غیردولتی را در برمی‌گیرد، مغایر قانون اساسی است» (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

این نظر موجب خروج مستخدمان نهادهای عمومی غیردولتی از صلاحیت دیوان شده است و اگر دادگاه‌های دادگستری را مرجع صالح به رسیدگی به شکایات استخدامی آن‌ها بدانیم، موجبات صدور آرای متعارض صادرشده از دو مرجع صالح در یک حوزه‌ی مشابه (حوزه‌ی استخدامی) خواهیم بود و اگر دادگاه‌ها را نیز صالح ندانیم (امری که در بسیاری از موارد توسط دادگاه‌ها در خصوص شکایات استخدامی قرار عدم صلاحیت به نفع دیوان صادر می‌شود)، نقض حق دادخواهی (از نظر اطلاع‌دهی دادرسی ناشی از سرگردانی بین مراجع و در نهایت صرف‌نظر کردن از شکایت) یا تحدید حق دادخواهی صورت گرفته است.

سوم، تعیین میزان خسارت پس از احراز تخلف توسط دیوان به دادگاه‌های دادگستری واگذار شده است. در این زمینه نیز شورای محترم نگهبان ماده‌ی ۱۵^(۹) لایحه‌ی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴ مجلس که دیوان را در صورت صلاحیت نسبت به اصل شکایت، صالح به تعیین میزان خسارت و حکم به جبران آن می‌کرد، به سبب توسعه‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی دانسته است؛ امری که به شدت موجب اطلاع‌دهی دادرسی، پرداخت دو هزینه‌ی دادرسی و به تبع آن، به نوعی تضییق (و حتی سلب) حق دسترسی به عدالت اداری می‌شود، چراکه وقتی به موجب مقرره‌ی مذکور، در صورتی که دیوان صلاحیت رسیدگی به اصل شکایت را داشته باشد، می‌توانست پس از احراز ورود خسارت، میزان آن را تعیین کند و این امر کاملاً موافق با قاعده‌ی اذن در شیء، اذن در لوازم آن نیز است و به هیچ وجه توسعه‌ی صلاحیت دیوان محسوب نمی‌شود. ضمن اینکه نص صریحی که قانونگذار عادی را از اعطای این صلاحیت به دیوان منع کرده باشد، در قانون اساسی وجود ندارد.

چهارم، در مورد آرای مراجع شبه قضایی، دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند در دیوان به آن‌ها اعتراض کنند، امری که موجب صدور آرای متعارض توسط دو مرجع متفاوت در حوزه‌های مشابه می‌شود و حقوق شهروندان را در فرایند دسترسی به عدالت اداری تحت الشعاع قرار می‌دهد. پنجم، همچنین در مقام تجدیدنظرخواهی از آرای مراجع شبه قضایی، با توجه به رویه‌ی عملی دیوان و مستفاد از ماده‌ی ۶۵ قانون دیوان، آرای شعب بدوی اعم از تأیید یا نقض آرای این مراجع در شعب تجدیدنظر قابل اعتراض است که موجب اطاله‌ی دادرسی و تضییع وقت مردم و تراکم پرونده‌ها در شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان می‌شود (مولایی، ۱۳۹۳: ۳۵-۷۵) و این مسئله نیز موجب سلب یا حداقل تحدید حق دادخواهی شهروندان می‌گردد.

۲-۲. صلاحیت هیات عمومی

اساساً مقررات اداری برخلاف قانون که از نظر رعایت قانون اساسی و شرع (که دربرگیرنده‌ی اصول و ارزش‌های اسلامی، ملی، حقوق شهروندان و صلاحیت نهادها و مقامات عمومی‌اند توسط مرجع نظارتی یعنی شورای نگهبان قابل نظارت بوده و وضع آن نیز دارای تشریفات است) تشریفات الزامی قانونگذاری را ندارد، زیرا فرض بر آن است که تعیین‌کننده‌ی حقوق و تکالیف برای شهروندان نیستند. البته اگر مقررات اداری از جمله آیین‌نامه‌های مستقل جنبه‌ی برون‌سازمانی داشته و دربرگیرنده‌ی حقوق و تکالیفی برای شهروندان باشد، حداقل باید به صورت رسمی منتشر شود و به اطلاع عموم برسد و در راستای تضمین عدم نقض حقوق شهروندان که با تحدید قدرت و تعیین صلاحیت هر یک از نهادهای عمومی صورت می‌گیرد و نیز رعایت سلسله‌مراتب هنجاری (تضمین اصل حاکمیت قانون) نمی‌تواند غیرقابل نظارت قضایی باشند. از این رو هر گونه استثنا قائل شدن به مقررات اداری مبنی بر عدم نظارت‌پذیری قضایی آن‌ها (به خصوص زمانی که موجب سلب یا تضییع حقوق و تکالیف شهروندی شده یا فراتر از صلاحیت خود عمل کرده باشد)، سلب حق دادخواهی یا حق دسترسی به عدالت اداری است. در حوزه‌ی صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، طرح شکایات مشابه علیه مصوبه‌های نهادهای خارج از قوه‌ی مجریه (مانند آیین‌نامه‌های قوه‌ی مقننه، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه‌ی قضاییه و...) و وجود برداشت‌ها و رویه‌های متناقض درباره‌ی مفهوم دولت، ریاست قوه‌ی قضاییه را وادار به درخواست نظر تفسیری از شورای نگهبان کرد: «آیا محدوده دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضاییه و سازمان‌های اداری وابسته به آن‌ها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و

امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص به تصویب‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه می‌باشد؟». در پاسخ به استفساریه‌ی رئیس قوه‌ی قضاییه، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره‌ی ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخه‌ی ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ به‌صراحت اعلام کرد: «با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل قوه مجریه است». شورای محترم نگهبان بند ۱ ماده‌ی ۲۰^(۱۰) لایحه‌ی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴ مجلس را به‌سبب توسعه‌ی تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به قوای دیگر غیر از قوه‌ی مجریه و نیز تسری آن به مؤسسات عمومی غیردولتی مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی دانست (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹: ۸۰۳).

همچنین این شورا تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۱۲^(۱۱) لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ را مغایر اصول ۵۷، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و تبصره‌ی ۳^(۱۲) ماده‌ی مذکور را مغایر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی دانست. البته نظرهای اعضای محترم شورای نگهبان در خصوص مواد مذکور متفاوت بود که به‌اختصار به آن‌ها می‌پردازیم:

در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بین اعضای شورا دو نظر ایراد شده است: نظر اول: «براساس نظریه تفسیری شورای نگهبان، شکایت نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی، صرفاً تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه را در برمی‌گیرد و شامل سایر قوا نمی‌شود؛ لذا این مصوبه از آن‌جا که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌داند، مغایر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان در این خصوص می‌باشد» (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

نظر دوم: «از اصل ۱۷۰ قانون اساسی استفاده می‌شود که در دو صورت امکان ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی در دیوان ممکن است: یکی زمانی که تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی، مخالف قوانین و مقررات اسلامی است و دیگری، زمانی که این مصوبات، خارج از حدود اختیارات وضع‌کننده باشد. بر این اساس، اگر مواردی اتفاق بیفتد که شورای عالی انقلاب فرهنگی خارج از حیطه‌ی اختیارات خود (اختیارات مندرج در اساسنامه شورا)، اقدام به تصویب مصوبه یا آیین‌نامه بنماید، به‌نظر می‌رسد این مصوبات براساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قابل رسیدگی و ابطال در دیوان باشد» (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱). در خصوص مصوبات اداری قوه‌ی قضاییه و قوه‌ی مقننه نیز بین اعضای شورا دو نظر ایراد شده است: دیدگاه اول بر مغایرت و دیدگاه دوم قائل به عدم مغایرت است:

دیدگاه مغایرت: براساس نظر تفسیری شورای نگهبان پیرامون این اصل، شکایات نسبت به مأمورین و واحدهای دولتی عام و شامل کلیه‌ی نهادهای حکومتی؛ اعم از قوه‌ی مجریه و سایر

قوا می‌باشد، اما شکایت نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی صرفاً تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب قوهی مجریه را در برمی‌گیرد و شامل سایر قوا نمی‌شود؛ لذا این مصوبه از آن‌جا که مصوبات اداری قوهی قضاییه و کلیه‌ی سازمان‌های وابسته به آن و نیز کلیه‌ی مصوبات اداری مجلس شورای اسلامی را قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری می‌داند، مغایر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان در این خصوص می‌باشد. این ماده، نه تنها آیین‌نامه‌ها بلکه کلیه‌ی مصوبات اداری مجلس شورای اسلامی را قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان دانسته است؛ به این معنا که مصوبات اداری مجلس مانند استیضاح وزرا نیز قابل شکایت در دیوان می‌باشد. بر این اساس، این ماده از این جهت، مغایر با اصل ۹۴ قانون اساسی است؛ زیرا وفق این اصل، کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی در شورای نگهبان قابل بررسی می‌باشند، نه در دیوان عدالت اداری (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

دیدگاه عدم مغایرت: این ماده ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در خصوص صلاحیت عام دیوان است. به موجب این اصل، دیوان عدالت اداری به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، تأسیس می‌گردد. دولت در چند معنا استفاده می‌شود: در یک معنا به مفهوم قوهی مجریه و در معنای دیگر به معنای حاکمیت عمومی و حکومت. در این‌جا دولت به معنای قوهی مجریه نمی‌باشد، بلکه اعم از آن و به معنای تمامی ارکان حاکمیت و کل حکومت است. در نتیجه، اصل ۱۷۳ آیین‌نامه‌های اداری قوهی قضاییه را نیز در برمی‌گیرد (نظرات استدلالی شورای نگهبان، ۱۳۹۱).

نظر تفسیری شورای نگهبان تنها به ارائه‌ی تفسیری مضیق و ادبی از مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی پرداخته است، اما نتیجه‌ی عملی آن چیزی جز تحدید امکان دادخواهی علیه بسیاری از نهادهای اعمال‌کننده‌ی اقتدار عمومی نیست (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۸۱) و در صورت وفاداری مطلق قانونگذار به رویکردهای تفسیری شورای نگهبان بسیاری از اعمال آیین‌نامه‌ای نهادهای قدرت عمومی از قلمرو نظارت خارج می‌شود و چنین رویکرد نظارت‌گریزانه‌ای با اصول بنیادین قانون اساسی (به‌ویژه اصل ۳۴ آن) و فلسفه‌ی نخستین دادرسی اداری که فراهم آوردن امکان دادخواهی مردم علیه اعمال تمامی قوای حکومتی و تشکیلات دولتی است، تهاوت آشکار دارد. در اندیشه‌ی حاکمیت قانون تمامی نهادهای متصل به اقتدار عمومی یا خدمت عمومی باید به‌گونه‌ای تحت نظارت قرار گیرند (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۸۳). شورای نگهبان می‌توانست با تفسیری غایی (با توجه به فلسفه و غایت اساسی تأسیس دیوان) و با نگاهی به دیگر اصول قانون اساسی از جمله اصل ۳۴ آن (تفسیر نظام‌مند)، امکان نظارت بر اعمال «کلیه‌ی نهادهای

تشکیلات، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و انواع مختلف مؤسسات عمومی اعم از انتفاعی و غیرانتفاعی و حتی عام‌المنفعه را که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانونگذار ایجاد و مستقیماً به‌وسیله‌ی مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت استصوابی و قیمومت آن‌ها اداره می‌شوند و بودجه‌ی آن‌ها جزو اموال عمومی محسوب و از طریق خزانه‌ی دولت یا وجوه عمومی تأمین می‌گردد فراهم می‌ساخت» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۳۶).

به دلیل اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود، موارد اختلافی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع و ماده‌ی ۱۲ فعلی قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مجمع تصویب شد و تنها مستثنیات صلاحیت هیأت عمومی تبصره‌ی این ماده است که مقرر می‌دارد: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه‌ی قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه‌ی قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است». البته این تبصره نیز ابهاماتی دارد که در صورت تفسیر موسع عرصه را بر حق دادخواهی تنگ می‌کند و تنها می‌توان با تفسیر سازگار با حق مطلق دادخواهی که تأمین‌کننده‌ی عدالت اداری نیز باشد، آن ابهامات را برطرف کرد. ذکر مصادیق مستثنا از صلاحیت هیأت عمومی به شرح تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ مؤید این موضوع است که منظور از کلمه‌ی دولتی که در بند ۱ ماده‌ی ۱۲ به کار رفته، دولت به معنای اعم است و صرفاً ناظر بر قوه‌ی مجریه نیست، زیرا عمده مصادیق مورد استثنا خارج از قوه‌ی مجریه‌اند و چنانچه منظور از «دولتی» قوه‌ی مجریه بود، مستثنا کردن مصادیق مذکور که خارج از قوه‌ی مجریه است مبنایی نداشت، بنابراین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طبق ماده‌ی ۱۲ صلاحیت رسیدگی به مصوبات و تصمیمات کلی آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی (به معنای اعم) به‌جز موارد مستثنا شده در تبصره را دارد (مولایی، ۱۳۹۳: ۱۰۶-۱۰۷). البته این موارد استثنائاً، صرفاً شامل وظایف خاص شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری می‌شود و شامل تصمیمات اداری، استخدامی و مالی که توسط مسئولین اجرایی این نهادها اتخاذ می‌شود، نمی‌گردد. مستثنا شدن مصوبات شورای عالی امنیت ملی هم به‌عنوان نهاد اجرایی، به‌سبب نظارت مقام ولایت بر مصوبات این نهاد و تأیید آن‌هاست که اگر قائل به این نظریه‌ی واقع‌بینانه باشیم که مناسب‌ترین مقام برای نظارت بر اجرای قانون اساسی با توجه به شأن فراقوه‌ای بودن، مقام ولایت است، می‌توان بر نظارت بر انطباق مصوبات این نهاد با قانون اساسی و خارج نشدن آن از صلاحیت‌های خود توسط مقام ولایت قائل بود. البته مصوبات و تصمیمات شورای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها مشمول حکم مقرر در تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ نیست. نکته‌ی شایان ذکر اینکه حکم مقرر در تبصره‌ی

۸ قانون نحوه اجرای اصول ۱۳۲ و ۸۵ قانون اساسی^(۱۳) چون حکم خاصی است، با اطلاق ماده‌ی ۱۲ نسخ نشده و کماکان معتبر است، اما دیوان می‌تواند در صورتی که رئیس مجلس در خصوص یک مصوبه‌ی دولتی اظهار نظر نکرده است، رسیدگی و اتخاذ تصمیم کند. همچنین مصوباتی که در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس تصویب آن‌ها (اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت) را به دولت واگذار کرده است، از حیث عدم مغایرت با احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی باید به تأیید شورای نگهبان برسد. این‌گونه مصوبات نیز چون در حکم مقررات قانونی است، در هیأت عمومی قابل رسیدگی نیست. اما برخی استثنائات بر صلاحیت دیوان براساس آرای وحدت رویه‌ی دیوان نیز وجود دارد که با توجه به اثر سلب یا تحدید حق دادخواهی قابل نقد است و باید دیوان با توجه به حکم عام تبصره‌ی ماده‌ی ۱۲ رویکرد خود را تغییر دهد.

نتیجه‌گیری

در نظام جمهوری اسلامی ایران اصل ۳۴ قانون اساسی تضمین‌کننده‌ی حق مطلق دسترسی به دادگستری است و دیوان عدالت اداری مرجع تحقق عدالت اداری موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی محسوب می‌شود. براساس ذیل اصل ۱۷۳، حدود اختیارات و نحوه‌ی عمل این دیوان را قانون معین می‌کند. قوانین وضع‌شده در این زمینه هرچند روند تکاملی را طی کرده‌اند، همچنان‌که در این نوشتار بررسی شد، نتوانسته‌اند چه به لحاظ ساختاری و چه به لحاظ صلاحیت، تأمین‌کننده‌ی عدالت اداری باشند و در روند قانونگذاری موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی حق دسترسی به دادگستری موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی تحدید شده است و این امر موضوع دسترسی به عدالت اداری را تحت‌الشعاع قرار داده است. نظرهای شورای محترم نگهبان در موارد متعددی تقویت‌کننده‌ی حق دادخواهی است، اما در دو حوزه‌ی مهم و تأثیرگذار یعنی صلاحیت شعب (بدوی و تجدیدنظر) موضوع ماده‌ی ۱۰ قانون دیوان و صلاحیت هیأت عمومی موضوع ماده‌ی ۱۲ قانون دیوان، مبتنی بر تفسیر ادبی و لفظی بوده و تأمین‌کننده‌ی کامل حق مطلق دادخواهی موضوع اصل ۳۴ قانون اساسی نبوده است (تحدید حق دادخواهی). شورا می‌توانست و می‌تواند با توسل به روش تفسیر غایی یا نتیجه‌گرا (فلسفه‌ی وجودی دیوان عدالت اداری) و نیز تفسیر نظام‌مند (توجه به اصول دیگر از جمله اصول ۳۴ و ۱۵۶ و سایر اصول) حق دادخواهی را تقویت کند. اما در این مسئله نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام که محدودیت‌های شورای محترم نگهبان را هم ندارد، به‌عنوان تشخیص‌دهنده‌ی مصلحت خیلی تعیین‌کننده بود و انتظار می‌رفت که مشکلات نظام عدالت اداری را از نظر حق دسترسی به این نظام، حداقل در حوزه‌ی صلاحیتی (همان موارد ارجاع داده‌شده: اصول ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان) برای همیشه حل‌وفصل کند که متأسفانه، در این موارد مجمع در تصویب موارد ارجاع داده‌شده با مصلحت‌اندیشی و با استفاده از نظرهای علمی و کارشناسانه اقدام نکرده است.

دسترسی به عدالت اقتضا می‌کند که نظام عدالت اداری ما متناسب با تحولات و در راستای کارآمدی و اثربخشی سیر تکاملی را طی کند و با فراهم کردن بسترها و زمینه‌های ساختاری (در سه سطح و شبیه ساختار نظام عدالت مدنی یا کیفری) و صلاحیتی، به تمام دعاوی مطرح در روابط بین دولت و شهروندان رسیدگی کنند. امری که با تغییر نگرش و همیاری مراجع مربوط (قوه‌ی قضائیه در مقام ارائه‌ی لوایح قضایی موضوع اصل ۱۵۸، مجلس و مجمع تشخیص مصلحت در مقام تصویب و شورای نگهبان در مقام تفسیر و نظارت) به سمت

رویکرد نتیجه‌گرا اصلاح‌پذیر است. ابتکار ایجاد شعبات استانی و شهرستانی دیوان به موجب اصل ۱۵۸ قانون اساسی به قوه قضاییه (ریاست محترم قوه) برمی‌گردد که از طریق لوایح قضایی امکان‌پذیر است تا حداقل مشکل دسترسی فیزیکی و مکانی به دادگستری برطرف شود، اما حاکمیت مرجع واحد دادرسی اداری صالح به رسیدگی به کلیه دعاوی حقوق اداری (کلیه دعاوی مطرح در روابط دولت و شهروندان) جز با اصلاح اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

ضمن اینکه در وضعیت فعلی نسبت مراجع شبه قضایی با اصول و قواعد دادرسی منصفانه و نیز نسبت آن‌ها با دیوان عدالت اداری به صورت کارآمد و اثربخش تعیین و تعریف نشده است که این مسئله حق دادخواهی منصفانه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و این امر اقتضای تدوین و تصویب قانون جامع عدالت اداری یا قانون جامع آیین دادرسی اداری را می‌طلبد.

یادداشت‌ها

۱. Goods.

۲. در شعب بدوی طی ۱۱ ماهه‌ی سال ۱۳۹۴ تعداد ۱۰۴۰۰۰ فقره پرونده‌ی وارده و ۱۰۳۱۵۰ فقره پرونده‌ی مختومه وجود داشت که این تعداد در سال ۱۳۹۳ به ترتیب ۹۷۵۰۰ فقره وارده و ۱۰۰۰۵۰ فقره مختومه بوده است. در خصوص آمار دقیق و حجم پرونده‌ها در شعب بدوی، تجدید نظر و هیأت عمومی و هیأت تخصصی و اجرای احکام دیوان عدالت اداری ر.ک: گزارش رئیس دیوان عدالت اداری در تاریخ ۲۵ اسفند ۱۳۹۴، قابل دسترس در: <http://b2n.ir/95259>

۳. جزء ۱ بند «ب» ماده‌ی ۱.

ماده‌ی ۱- رسیدگی در دیوان عدالت اداری که در این قانون به اختصار «دیوان» نامیده می‌شود، مستلزم تقدیم دادخواست است و باید حاوی نکات زیر باشد:...

ب- مشخصات طرف شکایت

۱- نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت.

۴. تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲.

ماده‌ی ۲- «شاکای باید رونوشت یا تصویر خوانا و گواهی‌شده اسناد و مدارک مورد استناد خود را پیوست دادخواست نماید...»

تبصره‌ی ۲- «در مواردی که تصدیق اسناد و مدارک مربوط به واحدهای دولتی و عمومی از سوی شاکای ممکن نباشد، دیوان مکلف به قبول تصویر یا رونوشت گواهی‌نشده است ولی باید تصدیق آن‌ها با اصل اسناد را از واحد مربوط بخواهد.»

۵. ماده‌ی ۹- «چنانچه دادخواست، فاقد نام و نام خانوادگی شاکای یا اقامتگاه وی باشد، به موجب قرار مدیر دفتر شعبه، رد می‌شود. این قرار قطعی است، ولی صدور آن، مانع طرح مجدد شکایت نیست.»

۶. بندهای شش‌گانه‌ی ماده‌ی ۱۳ عبارت‌اند از:

بند ۱- «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به اقدامات و تصمیمات واحدهای اداری قوای سه‌گانه و نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات بعدی آن.»

بند ۳- «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مشمولین «قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ این ماده و همچنین مستخدمین مؤسسات که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری، نسبت به اقدامات و تصمیمات متخذه از سوی واحدها و مؤسسات مذکور، از حیث تضييع حقوق استخدامی.»

بند ۴- «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به اقدامات و

تصمیمات مأمورین واحدها و مؤسسات دولتی و عمومی مذکور در بندهای ۱، ۲ و ۳ این ماده، صرفاً در رابطه با امور راجع به وظایف و مسئولیت‌های قانونی مربوط به آنان.»
 بند ۵- «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به خودداری واحدها و مؤسسات دولتی و عمومی و مراجع اختصاصی اداری و یا مأمورین آنها به شرح مذکور در بندهای قبلی این ماده، از انجام وظایف و مسئولیت‌های قانونی مربوطه که موجب تضییع حقوق آنان شده باشد.»

بند ۶- «رسیدگی به شکایات راجع به تصمیمات و مصوبات و آراء قطعی دانشگاه آزاد اسلامی و سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی غیرانتفاعی به‌استثنای مواردی از قبیل ممیزی، ارزیابی علمی و نقل و انتقالات دانشجویی، هیأت‌های حل اختلاف قانون شوراهای اسلامی و سازمان‌های اداری حرفه‌ای از قبیل سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی.»

۷. بند ۳- «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مشمولین «قانون استخدام کشوری» و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ این ماده و همچنین مستخدمین مؤسسات که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری، نسبت به اقدامات و تصمیمات متخذه از سوی واحدها و مؤسسات مذکور، از حیث تضییع حقوق استخدامی.»

۸. ماده‌ی ۱۰- «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

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

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه مؤسسات وابسته به آنها و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است.

ب- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند (الف) در اموری که راجع به وظایف آنها است.»

۹. ماده‌ی ۱۵- «در صورتی که شاکی مدعی ورود خسارتی از ناحیه اشخاص یا مراجع مذکور در ماده (۱۳) گردد و دیوان صلاحیت رسیدگی به اصل شکایت را داشته باشد، شعبه دیوان پس از بررسی دلائل طرفین و احراز ورود خسارت، میزان خسارت را مشخص نموده و حکم به جبران آن صادر می‌نماید.»

تبصره - «شعب دیوان در رسیدگی به این موارد در حکم شعب حقوقی دادگستری می‌باشند و تشریفات رسیدگی در این قسمت از قبیل هزینه‌ی دادرسی و شرایط تجدیدنظرخواهی از سوی ذی‌نفع، مطابق مقررات قانون آیین دادرسی مدنی می‌باشد. شعب تشخیص نیز در رسیدگی به تجدیدنظرخواهی موضوع این ماده حسب مورد، در حکم شعب تجدیدنظر استان یا شعب دیوان عالی کشور می‌باشند.»

۱۰. ماده‌ی ۲۰- «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به اعتراض اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و تصمیمات اداری و سایر مقررات و نظامنامه‌های صادره از قوای سه‌گانه، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از حیث

- مخالفت مدلول آن‌ها با احکام شرع و یا مغایرت آن‌ها با قانون اساسی یا عادی و یا خارج بودن آن‌ها از حدود اختیارات مرجع تصویب‌کننده.»
۱۱. تبصره‌ی ۲- «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مواردی که خارج از حدود اختیارات و وظایف این شورا باشد قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است.»
۱۲. تبصره‌ی ۳- «مصوبات اداری قوه قضاییه و کلیه مصوبات سازمان‌های وابسته به آن قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است.»
۱۳. تبصره‌ی ۸ - «در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکرشده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود. همچنین کلیه قوانین مغایر از جمله قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ نسخ می‌شود.»

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- الیوت، کاترین و کاترین ورنون (۱۳۸۷)، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه‌ی صفر بیک‌زاده، تهران: سمت، چ اول.
- پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۱)، نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (۱۳۸۹)، راهنمای مرجع تقویت سلامت و توانمندی قضایی، ترجمه‌ی حسن و کیلیان، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه‌ی قضاییه.
- رستمی، ولی؛ آقایی، مسلم و حسن لطفی (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: دانشکده‌ی حقوق دانشگاه تهران، چ اول.
- روناک م. اسمیت (۱۳۸۸)، قواعد حقوق بین‌المللی بشر، ترجمه‌ی فاطمه کیهانلو، تهران: دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
- شاه حیدری‌پور، محمدعلی و مجتبی همتی (۱۳۸۹)، شرح اصول رفتار قضایی (بنگلور)، تهران: خرسندی، چ اول.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، نشر شهریار، چ اول.
- فرکمان، آنکه و توماس گریش (۱۳۸۸)، دادگستری در آلمان، ترجمه‌ی محمد صادری توحیدخانه و حمید بهره‌مند بگ نظر، تهران: سمت، چ دوم.
- قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۸۸)، حقوق بشر در جهان معاصر، دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها، تهران: شهردانش.
- گرجی ازندیانی، علی‌اکبر (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه‌ی حقوق اساسی، سال پنجم، ش ۹، صص ۱۴۹-۱۹۰.
- معین، محمد (۱۳۶۲)، فرهنگ فارسی معین، تهران: امیرکبیر، ج ۲.
- موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۸۹)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، انتشارات ریاست جمهوری.
- مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل-جاودانه، چ اول.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: دادگستر، چ اول.
هیوود، آندره (۱۳۸۹)، کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی، ترجمه‌ی اردشیر امیرارجمند
و سید باسم موالی‌زاده، تهران: امیرکبیر، چ دوم.

ب) لاتین

Calvez, F. (2006), **Length of court proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights**, Report adopted by European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) at its 8th plenary meeting, Strasbourg: CEPEJ, available at: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf.