



آیین دادرسی مدنی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

The possibility of applying the general rules of administrative procedure in quasi-judicial bodies

Kourosh Ostovar Sangari: Associate Professor of Public Law, Azad & Islamic University, Shiraz, Fars, Iran. **email:** kourosh_ostovar_s@yahoo.com

Administrative law of Iran lacks a general code of administrative procedure, and quasi-judicial authorities do not have detailed or adequate procedural procedures except in limited cases. Therefore, the issue discussed in this article is whether it is possible to deduce general rules of administrative procedure from the existing procedural regulations in Iran and make them governing proceedings in quasi-judicial authorities. After examining some general rules of administrative procedure in some countries and also examining the general rules of criminal and civil procedural laws, the author has concluded that there are principles and rules in the Iranian procedural law system that are mandatory for quasi-judicial authorities to observe. These rules can be deduced from the general rules of civil procedural law and criminal procedural law, or can be considered as a legal and rational principle and, in general, as general rules of administrative procedure governing proceedings in quasi-judicial authorities.

Keywords: procedural law, administrative, principles, general rules, quasi-judicial authorities

امکان اعمال قواعد عمومی آیین دادرسی اداری در مراجع شبه قضایی

نوشته

کوروش استوار سنگری*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۰۸

چکیده

حقوق اداری ایران فاقد قانون عام آیین دادرسی اداری است و مراجع شبه قضایی نیز جز در موارد محدود، آیین دادرسی مفصل و یا در حد کفایت ندارند؛ لذا مسئله مورد بحث در این مقاله این است که آیا می توان از مقررات موجود دادرسی در ایران قواعد عمومی دادرسی اداری را استنتاج کرد و آنها را حاکم بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی دانست. نویسنده پس از بررسی برخی از قواعد عمومی دادرسی اداری در برخی کشورها و همچنین بررسی قواعد عمومی آیین دادرسی کیفری و مدنی به این نتیجه رسیده است که در نظام حقوق دادرسی ایران اصول و قواعدی وجود دارد که رعایت آنها برای مراجع شبه قضایی الزام آور است. این قواعد را می توان از قواعد عمومی آیین دادرسی مدنی و آیین دادرسی کیفری استنتاج نمود و یا به عنوان یک اصل حقوقی و عقلایی و در مجموع به عنوان قواعد عمومی دادرسی اداری بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی حاکم دانست. **واژگان کلیدی:** آیین دادرسی اداری، اصول و قواعد عمومی، مراجع شبه قضایی.

۵۷



آیین دادرسی مدنی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال

قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

* دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، فارس، ایران.

Kourosh_ostovar_s@yahoo.com

مقدمه

حقوق ایران در حوزه دادرسی مدنی و دادرسی کیفری دارای حدود صد سال سابقه قانون‌گذاری است. قوانین مصوب در این حوزه‌ها صرف نظر از اشکالات موجود، ضوابط تفصیلی حاکم بر ساختار، روند و مراحل و الزامات رسیدگی و صدور رأی را مشخص کرده‌اند. اما در حوزه حقوق اداری فاقد قانون آیین دادرسی اداری عام است. در عالی‌ترین سطح دادرسی اداری ایران، دیوان عدالت اداری قرار دارد که دارای قانون خاص خود است (در حال حاضر، قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات ۱۴۰۲).^۱ اما در خصوص مرحله قبل از دیوان عدالت اداری، یعنی رسیدگی در مراجع شبه قضایی، آشفتگی و فقدان مقررات مدون (جز در موارد محدود) نقص اساسی نظام دادرسی اداری ایران را هویدا کرده است. در این مقاله سخن این است که آیا می‌توان با مطالعه در سایر نظام‌های حقوقی و از مقررات موجود دادرسی در ایران قواعد عمومی دادرسی اداری را استنتاج کرد و آنها را حاکم بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی نمود. لذا در این مقاله، نخست به نظام‌هایی که به صورت مدون قواعد عمومی دادرسی اداری دارند پرداخته می‌شود و سپس این مطلب بررسی می‌شود که در ایران قواعد عمومی ناظر بر دادرسی اعم از دادرسی مدنی و دادرسی کیفری چیست؟ و کدام یک از مراجع شبه قضایی باید از قواعد عمومی دادرسی مدنی و کدام یک از قواعد عمومی دادرسی کیفری پیروی کنند؟ آیا موادی از قانون دیوان عدالت اداری بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی حاکم است؟ از طرف دیگر چه قواعدی خاص دادرسی اداری است که مراجع شبه قضایی باید از آنها پیروی کنند. نکته خاص این است که در این مقاله مفاهیم قواعد عمومی و اصول، مترادف یکدیگر آورده شده‌اند؛ هرچند نویسنده آگاه است که این مفاهیم بار معنایی متفاوتی دارند، ولی در کتب حقوقی ایران نیز استفاده مترادف از این دو مفهوم دیده می‌شود. برخی نویسندگان نیز از مبحث لزوم در قراردادهای به عنوان اصل لزوم قراردادهای نام برده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۲۵۳)، ولی نویسنده دیگری به این مفهوم به عنوان قاعده لزوم پرداخته است (محقق داماد، ۱۳۹۹: ۴۷).

۵۸



آیین دادرسی قضایی
Comparative Civil Procedure

سال دوم / شماره سوم
بهار و تابستان ۱۴۰۵

۱. نظام‌های دارای قانون عام آیین دادرسی اداری

از نظر تاریخی، نخستین قانون با عنوان آیین دادرسی اداری^۲ در سال ۱۹۴۶ در امریکا تصویب شد (Cane, 2009: 54).

۱. عنوان قانون در سال ۱۳۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بود که در اصلاحیه ۱۴۰۲ به «قانون دیوان عدالت اداری» اصلاح شد.

2. Law on Administrative Procedure 1946

بعد از آن، به ترتیب، لهستان در ۱۹۶۰^۱، اسلواکی و نروژ در ۱۹۶۷^۲، سوئیس در ۱۹۶۸^۳، آلمان در ۱۹۷۶، بلغارستان در ۱۹۷۹^۴، دانمارک در ۱۹۸۵، ایتالیا در ۱۹۹۰^۵، اتریش^۶ و پرتغال در ۱۹۹۱^۸، ایسلند در ۱۹۹۳^۹، یونان^{۱۰} و گرجستان در ۱۹۹۹^{۱۱}، فنلاند در ۲۰۰۳^{۱۲}، جمهوری چک در ۲۰۰۴^{۱۳}، هلند در ۲۰۱۰^{۱۴}، فرانسه^{۱۵} و اسپانیا^{۱۶} در ۲۰۱۵، مجارستان در ۲۰۱۶^{۱۷} و نیز سوئیس - بار دیگر در سال ۲۰۱۷^{۱۸} - قوانینی در این حوزه وضع کردند (Mentukh, Shevchuk, 2024: 14-15). با این توضیح که آلمان در سال ۱۹۷۶ دو قانون در این حوزه، یکی قانون آیین دادرسی اداری و دیگری قانون دادرسی دادگاه‌های اداری تصویب کرده که در آنها مفاهیم اساسی از قبیل تعریف عمل اداری، نظام حقوقی و الزامات حاکم بر آنها ساماندهی شده است (استوار سنگری، ۱۴۰۲: ۴۰).

حقوق اداری ایران و به‌طور خاص حقوق دادرسی اداری ایران نقیصه مهمی - یعنی فقدان یک قانون عام در خصوص آیین دادرسی - دارد. در مقررات موجود به‌غیر از قانون دیوان عدالت اداری در خصوص برخی از مراجع شبه‌قضایی یعنی مراجع حل اختلاف کار، مقرراتی با عنوان آیین دادرسی کار و در خصوص مراجع حل اختلاف مالیاتی، متنی به عنوان آیین دادرسی مالیاتی وجود دارد و مابقی مراجع در حد یک آیین‌نامه مختصر (مانند آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری برای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری) متنی وجود دارد. ولی در خصوص بسیاری از این مراجع به‌غیر از ماده یا مواد مربوط در قانون موجود این مراجع، مقرره‌ای وجود ندارد. لذا برای کاهش آثار منفی نقیصه یادشده، در این مقاله این موضوع مورد بحث قرار می‌گیرد که آیا می‌توان قواعد عمومی آیین دادرسی اداری را از مقررات موجود در ایران و اصول حقوقی و یا با استفاده از قوانین سایر کشورها استنتاج نمود و آنها را بر مراجع شبه‌قضایی حاکم دانست.



1. Law on Administrative Procedure (Code of Administrative Procedures) 1960.
2. Administrative and procedural code 1967.
3. Federal Law on Administrative Procedure 1968.
4. Act on administrative Procedure 1979
5. Law on Public Administration 1985
6. Law on Administrative Procedure 1990
7. General Law on Administrative Procedure 1991
8. Administrative and procedural code 1991.
9. Law on Administrative Procedures 1993.
10. Code of Administrative Procedure 1999.
11. General Administrative Code of Georgia 1999.
12. Law on Administrative Procedure 2003.
13. Law on Administrative Procedure (Code) 2004.
14. Law on General Administrative Law 2010.
15. Code of relations between the public and the administration 2015.
16. Law "On General Administrative Procedure of State Administration" 2015.
17. Law on General Administrative Procedure (Code) 2016.
18. Law on Administrative Procedure 2017.



۲. قواعد یا اصول عمومی ناظر بر آیین دادرسی اداری

قواعد یا اصول دادرسی دسته‌ای از هنجارهای عمومی است که نظام دادرسی را ساماندهی می‌کنند که به آن اصول دادرسی می‌گویند (محسنی، ۱۳۹۸: ۳۵۳). در این مفهوم، اصول و هنجارهای عمومی مترادف یکدیگر محسوب شده‌اند. منظور از قواعد عمومی دسته‌ای از هنجارهای کلی و عمومی است که وسیلهٔ ساماندهی یک نظام دادرسی می‌شود؛ صرف‌نظر از اینکه نوع دادرسی، مدنی، کیفری و یا اداری باشد. اصول حاکم بر دادرسی یا اصول اداره‌کنندهٔ دادرسی ناظر بر سه بُعد دادرسی - روند دادرسی، موضوع دادرسی و تمامیت دادرسی - یعنی ابتدا و انتهای دادرسی و صدور رأی است (محسنی، ۱۳۹۸: ۳۶۹).

قواعد یا اصول عمومی ناظر بر آیین دادرسی اداری چیست؛ آیا منظور از آن همان اصول دادرسی منصفانه است؟ اصول دادرسی منصفانه در ادبیات حقوقی مفهومی شناخته‌شده است. شکل‌گیری مفهومی که از آن به نام اصول دادرسی منصفانه یاد می‌شود، محصول تلاش‌های حقوق‌دانی مانند پروفیسور استورم^۱ بوده است که در قرن بیستم در امریکا، جهت یکسان‌سازی مقررات و مراجع حقوق دادرسی محاکم قضایی مختلف موجود در ایالات این کشور اقدام نمودند و این تلاش به تدوین قواعد فدرال آیین دادرسی مدنی منجر شد و اصول و قواعدی مطرح گردید که در همهٔ نظام‌های حقوقی آیین دادرسی مدنی باید رعایت شود که در روند تکاملی آن اصول دادرسی منصفانه شکل گرفت (غمامی و محسنی، ۱۴۰۴: ۱۸). اصول دادرسی منصفانه در حقیقت همان حقوق بنیادین آیین‌های رسیدگی است (غمامی و محسنی، ۱۴۰۴: ۱۴). این قواعد و اصول جهت همسان‌سازی نظام حقوقی در حوزهٔ دادرسی بود. از جملهٔ این اصول و قواعد می‌توان به ویژگی‌هایی اشاره کرد که برای یک دادرسی بی‌طرف بر شمرده می‌شوند، همچون قواعد اقامهٔ دعوی؛ آیین ابلاغ؛ اثبات وقایع به موجب دلیل؛ قواعد مربوط به بررسی، تصمیم‌گیری و بازنگری پژوهشی (غمامی و محسنی، ۱۴۰۴: ۱۹)؛ چندمرحله‌ای بودن رسیدگی؛ حق دفاع؛ و اصل تناظر.

اما قواعد یا اصول عمومی ناظر بر آیین دادرسی اداری غیر از اصول دادرسی منصفانه است، چون اصول دادرسی منصفانه اصولی است که باید در هر نوع دادرسی اعم از مدنی، کیفری، اداری مورد توجه قرار گیرد و رعایت شود. ولی منظور از قواعد عمومی دادرسی اداری، قواعد عمومی است که خاص این مراجع هستند؛ هرچند که این قواعد ممکن است جزء اصول دادرسی منصفانه نیز باشند، ولی خاص و جزء ملزومات رسیدگی اداری هستند.

اینکه قواعد عمومی دادرسی اداری چیستند، ممکن است از نظر تعداد این قواعد، بین نویسندگان اختلاف وجود داشته باشد. از جنبهٔ مطالعهٔ تطبیقی، یکی از نویسندگان با توجه

1. Marcel Storme

به قواعد نظام حقوقی لهستان، ۱۲ قاعده یا اصل را برای رسیدگی اداری برشمرده که در رأس آنها اصل حاکمیت قانون است (Korzeniewski, 2023: 216-227).

البته به نظر می‌رسد که اصل نامبرده ویژه دادرسی اداری نیست، بلکه به عنوان یک اصل بنیادین حقوق عمومی و اصل بنیادین همه آیین‌های رسیدگی شناخته می‌شود. نویسنده یادشده به اصول دیگری مانند اصل رسیدگی کتبی^۱، اصل سرعت در رسیدگی^۲، اصل سادگی و اصل دمرحله‌ای بودن رسیدگی^۳ اشاره کرده است؛ اصولی که به نوعی در ادبیات حقوقی ایران شناخته شده و در کتب و مقالات آمده است (Korzeniewski, 2023: 227). لذا در اینجا به آنها نمی‌پردازیم و به اصولی توجه می‌شود که نویسنده مورد بحث قرار داده، اما این اصول در ادبیات حقوقی ایران مطرح نشده و یا به این شکل مورد توجه قرار نگرفته است.

۲. ۱. اصل توجه به حقیقت عینی

۶۱



آیین دادرسی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

مقامات اداری عمومی از حاکمیت قانون حمایت می‌کنند و تمام اقدامات لازم را به صورت رسمی یا بنابه درخواست طرفین برای بررسی کامل حقایق و قضاوت در مورد پرونده، با در نظر گرفتن منافع عمومی و منافع مشروع شهروندان به انجام می‌رسانند. به بیان دیگر، مقامات عمومی به صورت رسمی و شکلی اقدامات خود را بر اساس اسناد و شواهد موجود عملی می‌سازند. این نوع عمل به عنوان اصل توجه به حقیقت رسمی شناخته می‌شود، ولی برخلاف اصل حقیقت رسمی، اصل حقیقت عینی به این معنی است که

۱. نویسنده رسیدگی از طریق سند الکترونیکی در چارچوب دیجیتالی کردن فعالیت‌های مقامات و خدمات عمومی از راه ارتباطات الکترونیکی را در راستای رسیدگی کتبی می‌داند، اما معتقد است در حقوق لهستان یک استثنا بر این اصل، حل و فصل شفاهی پرونده است. زمانی که شرایط زیر به طور مشترک رعایت شوند: منافع طرف دعوی ایجاب کند و این امر از سوی قانون منع نشده باشد، البته رسیدگی شفاهی در حقوق ایران محمل قانونی ندارد.

۲. این اصل به این معنی است که روند رسیدگی به یک پرونده اداری، که به عنوان اثبات حقایق، تعیین وضعیت حقوقی، اتخاذ تصمیم صحیح و صدور رأی در مورد ماهیت آن درک می‌شود، باید به سرعت، یعنی بدون تأخیر بی‌مورد، انجام شود. علاوه بر این، این اصل، مقامات اداری را به استفاده از ساده‌ترین ابزار ممکن برای رسیدگی به یک پرونده ملزم می‌کند و در مواردی که نیازی به جمع‌آوری شواهد، اطلاعات یا تحقیقات ندارند، باید بدون تأخیر بی‌مورد، آنها را حل و فصل کنند.

۳. اصل دمرحله‌ای بودن رسیدگی، از اصول دادرسی عادلانه است که نویسنده به اصل ۷۸ قانون اساسی لهستان مستند کرده است. طبق ماده ۷۸ قانون اساسی جمهوری لهستان، «هر یک از طرفین حق تجدیدنظرخواهی از احکام و تصمیمات صادره در مرحله بدوی رسیدگی را دارد. استثنائات این اصل نحوه رسیدگی به چنین تجدیدنظرخواهی‌هایی از سوی قانون مشخص خواهد شد». بنابراین، عبارت صریح ماده ۱۵ قانون آیین دادرسی مدنی لهستان تنها تأییدی بر این اصل کلی است که احکام و تصمیمات صادره در مرحله بدوی رسیدگی قابل تجدیدنظرخواهی هستند.

یک مقام مسئول موظف است نه تنها به درخواست طرفین، بلکه به صورت رسمی نیز دادرسی‌های مربوط به شواهد موضوع را انجام دهد تا حقایق به طور کامل بررسی شوند و پرونده به گونه‌ای قضاوت شود که در خدمت منافع عمومی و منافع مشروع شهروندان باشد (Korzeniewski, 2023: 217). مقام مسئول باید به جمع‌آوری و ارزیابی شواهد جهت رسیدن به حقیقت عینی بپردازد و لزوم بررسی موضوع را به کارشناس ارجاع دهد تا حقیقت امر کشف گردد (Nevile Brown, 1998: 94).

۲.۲. اصل سودمندی شک

اگر اقدامات اداری برای تحمیل تعهدی بر یک طرف یا محدود کردن و یا لغو حقوق یک طرف انجام شود و در مورد ماهیت هنجار قانونی تردید وجود داشته باشد، چنین تردیدهایی باید به نفع طرف مقابل مورد رسیدگی قرار گیرد؛ مگر اینکه این امر مغایر با منافع متضاد طرفین یا منافع اشخاص ثالثی باشد که مستقیماً از نتیجه دادرسی متأثر شده‌اند. این اصل زمانی قابل اجراست که اقدامات اداری به دلایل زیر انجام شوند:

- برای تحمیل تعهدی بر یک طرف؛
- برای محدود کردن یک حق؛
- برای لغو یک حق، یا تردیدهایی که در مورد ماهیت هنجار قانونی در یک پرونده وجود دارد. در چنین شرایطی، قانون ايجاب می‌کند که تردیدها به نفع یک طرف تفسیر شوند، مگر اینکه این امر با منافع متضاد طرفین یا منافع اشخاص ثالثی مغایر باشد که مستقیماً از نتیجه دادرسی متأثر شده‌اند یا می‌شوند (Korzeniewski, 2023: 218).

اصل سودمندی شک، مشابه قاعده درء در فقه است و در ماده ۱۲۰ قانون مجازات اسلامی^۱ نیز انعکاس یافته است. طبق این قاعده، مادام که اصل عمل با انتساب آن به متهم یا علم او به حرمت عمل یا ماهیت موضوع یا اختیار او در ارتکاب عمل مورد تردید است، حکم به مجازات و اجرای آن جایز نخواهد بود (امیدی، ۱۳۸۹: ۲۲۸).

۲.۳. اصل همکاری بین نهادهای مدیریت عمومی

این اصل، مقامات مدیریت عمومی را ملزم می‌کند تا حد لازم برای بررسی کامل حقایق پرونده و تعیین دقیق شرایط قانونی پرونده، با در نظر گرفتن منافع عمومی، منافع مشروع

۱. ماده ۱۲۰- هرگاه وقوع جرم یا برخی از شرایط آن و یا هریک از شرایط مسؤولیت کیفری مورد شبهه یا تردید قرار گیرد و دلیلی بر نفی آن یافت نشود حسب مورد جرم یا شرط مذکور ثابت نمی‌شود.



شهروندان و مصلحت دادرسی و با استفاده از منابع مناسب، در خصوص ماهیت، شرایط و پیچیدگی پرونده با یکدیگر همکاری کنند (Korzeniewski, 2023: 219).

۲.۴. اصل افزایش اعتماد شهروندان

اصل افزایش اعتماد شهروندان در زمینه بیان دلایل تصمیماتی که از سوی مقامات اداری دولتی صادر می‌شود، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این اصل از یک سو، ناظر بر نحوه انجام دادرسی (ایجاد اعتماد شرکت‌کنندگان به مرجع دولتی) و از سوی دیگر، معیارهای دادرسی (اصول تناسب، بی‌طرفی و رفتار برابر) را بیان می‌کند. این اصل مهم در حقوق ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است (Korzeniewski, 2023: 219).

۲.۵. اصل ارائه اطلاعات به طرفین

مقامات اداره عمومی موظف‌اند طرفین را به‌طور کامل و شایسته در مورد شرایط واقعی و قانونی که ممکن است بر تعیین حقوق و تعهدات آنها که موضوع رسیدگی اداری است، تأثیر بگذارد، مطلع کنند. از جنبه دیگر، حق دسترسی طرفین دعوی به اسناد، یک حق عمومی در دادرسی اداری است که باید در دادگاه‌های اداری رعایت شود (Nevile Brown, 1998: 88). علاوه بر آن، مقامات باید اطمینان حاصل کنند که طرفین و سایر افراد شرکت‌کننده در رسیدگی به دلیل جهل به قانون آسیب نمی‌بینند و برای این منظور توضیحات و راهنمایی‌های لازم را در اختیار آنها قرار دهند. این اصل، مقامات اداره عمومی را ملزم می‌کند که یک سیستم گسترده از دستورالعمل‌ها را در مورد شرایط قانونی و همچنین واقعی که نه تنها بر تعیین حقوق و تعهدات طرفین موضوع رسیدگی تأثیر مستقیم دارند، بلکه ممکن است تأثیر داشته باشند، اعمال کنند (Korzeniewski, 2023: 220).

۲.۶. اصل مشارکت فعال طرفین در دادرسی

این اصل، مرجع اداری عمومی را به تضمین مشارکت فعال و به معنای واقعی و حقیقی طرفین در هر مرحله از دادرسی ملزم می‌کند و علاوه بر این، مقرر می‌دارد که قبل از بررسی ماهوی پرونده، به طرفین فرصت داده شود تا در مورد شواهد و مدارک جمع‌آوری شده اظهار نظر کنند. اصل مشارکت فعال طرفین در دادرسی، در حقیقت اصل مندرج در حقوق اساسی، یعنی حق برخورداری از دادرسی عادلانه را متجلی می‌سازد. این اصل در حقوق ایران با عنوان اصل تساوی سلاح‌ها (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۳۷) و اصل تناظر مطرح است.



۷.۲. اصل استدلال اقتاعی

در حقوق اداری فرانسه به موجب قانون اصلاح دعاوی اداری مصوب ۱۹۸۷، اداره باید دلایل و منطق تصمیمات خود را به درخواست افراد ذی نفع به آنها ارائه کند؛ با این حال، این اصل در همه ارگان‌های اداری فرانسه گسترش پیدا نکرد و به همین دلیل، دیوان دادگستری اروپا عدم رعایت این اصل را به عنوان یک نقص در برخی پرونده‌ها مورد انتقاد قرار داد (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۸۲). در قوانین مرتبط با مراجع شبه قضایی ایران نیز به لزوم مستند و مستدل بودن آرای این مراجع تصریح شده است (هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹: ۲۷۰). اصل استدلال اقتاعی را می‌توان از طریق رویه صحیح در اجرای اصول ارائه اطلاعات و مشارکت فعال طرفین در دادرسی اعمال کرد. علاوه بر این، اصل یادشده باید با ارائه دلایل صحیح برای تصمیم اداری رعایت شود. برای نمونه، در حقوق لهستان، در حکم دادگاه اداری استان ورشو در تاریخ ۱۱ سپتامبر ۲۰۱۳ آمده است: «در بیان دلایل، مقام اداری باید استدلال‌هایی را که هنگام رسیدگی به پرونده در نظر گرفته است، برای طرفین توضیح دهد» (Korzeniewski, 2023: 222).

۶۴



آیین دادرسی مقایسه‌ای
Comparative Civil Procedure
سال دوم / شماره سوم
بهار و تابستان ۱۴۰۵

۷.۲.۸. اصل حل و فصل دوستانه پرونده‌ها

این اصل در حقوق اداری ایران به صورت صریح وجود ندارد، اما در قانون دیوان عدالت اداری یکی از راه‌هایی که برای اجرای احکام دیوان در بند یک ماده ۱۱۱ پیش بینی شده «احضار مسئول مربوط و أخذ تعهد بر اجرای حکم یا جلب رضایت محکوم له در مدت معین» است (مولایی، ۱۳۹۳: ۳۲۴) یا در ماده ۱۵۷ قانون کار و در ماده ۷۱ آیین دادرسی کار، سازش به عنوان یکی از راه‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما پیش‌بینی شده است. بنابراین در اینجا اداره می‌تواند با توافق با طرف مقابل دعوی را خاتمه دهد، ولی این امر ناظر بر بعد از طرح دعوی است. در حقوق اداری لهستان، این اصل منعکس‌کننده تمایل قانون‌گذار برای حل و فصل پرونده‌های اداری از طریق اجماع و بدون نیاز به نقض حقوق و تعهدات فرد از طریق یک اقدام حاکمیتی در قالب یک تصمیم اداری است. این اصل می‌تواند در مواردی که ماهیت پرونده اجازه می‌دهد، اجرا شود. در این نوع دادرسی، مقامات طبق قانون موظف‌اند اقداماتی را برای حل و فصل دوستانه اختلافات و تعیین حقوق و تعهداتی که موضوع دادرسی در پرونده‌های مربوط به صلاحیت آنها است، انجام دهند. در این صورت، این‌گونه اختلافات در مراجع اداری حل شده، وقت و هزینه اداره و شهروندان تلف نمی‌شود و نیازی به مراجعه به دادگاه اداری نیست (Korzeniewski, 2023: 224).

۲. ۹. اصل بررسی قضایی تصمیمات اداری^۱

تصمیم قطعی، تصمیمی است که هیچ تجدیدنظرخواهی یا امکان درخواست برای بررسی مجدد علیه آن وجود ندارد. هیچ‌گونه حق تجدیدنظرخواهی علیه تصمیماتی که در مرحله اول رسیدگی اداری صادر شده‌اند و به‌طور استثنای قابل تجدیدنظرخواهی نیستند و یا یکی از طرفین مهلت درخواست تجدیدنظر را از دست داده و مهلت درخواست تجدیدنظر آن دوباره برقرار نشده است، در دسترس نیست. بنابراین، قطعیت یک تصمیم به این معنی است که یک پرونده در سطح اداری به‌طور نهایی رسیدگی شده است. این امر به‌عنوان اصل تداوم یک تصمیم اداری شناخته شده است.

اما طبق اصل بررسی قضایی تصمیمات اداری، یک خطای قانونی و خطای مرتبط با تصمیمات اداره می‌تواند زمینه را برای بررسی قضایی فراهم کند (Cane, McDonald, Rundle, 2018: 284).

حقوق دانان خاطرنشان می‌کنند که اصل تداوم یک تصمیم اداری باید به‌طور دقیق تفسیر شود؛ درحالی که طبق رویه قضایی یک تصمیم قطعی منوط به فرض قانونی بودن است و به این ترتیب، تصمیم معتبر است، مادامی که از سوی یک مقام ذی صلاح اصلاح، لغو یا ابطال نشود و تابع رویه مقرر باشد، باید اجرا گردد. قانون آیین دادرسی اداری لهستان تعریفی از تصمیم قطعی دارد و بیان می‌کند که تصمیمی قطعی است که نمی‌توان آن را در دادگاه به چالش کشید. در نظام حقوقی لهستان، اصل بررسی قضایی تصمیمات اداری نیز وجود دارد و می‌توان آنها را به دلیل غیرقانونی بودن در مرجع قضایی مورد اعتراض قرار داد (Korzeniewski, 2023: 226).

در حقوق ایران، وجود دیوان عدالت اداری و پذیرش آن به‌عنوان مرجع عام و بالاترین مرجع قضایی ناظر بر اداره (دولت) و اعمال اداره، به مفهوم پذیرش اصل بررسی قضایی تصمیمات اداری است.

۳. قواعد عمومی حاکم بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی

در خصوص اصول عام دادرسی اداری در حقوق ایران، متن مدونی (اعم از قانون یا سایر مقررات) وجود ندارد. در متنی که از سوی پژوهشگاه قوه قضاییه به‌عنوان پیش‌نویس لایحه ساماندهی و آیین دادرسی مراجع شبه قضایی در ۵۲ ماده تهیه شده، به‌غیر از مواد مربوط به تعاریف و ساختار، فصل سوم (مواد ۹ تا ۱۷) به اصول دادرسی منصفانه اختصاص یافته

۱. نویسنده مقاله (کرزنی و سکی) این اصل را به‌عنوان اصل تداوم تصمیمات آورده است، ولی متن ناظر بر اصل بررسی قضایی تصمیمات اداری است (the principle of permanence of decisions).





است و افزون بر اصولی مانند مستقل و بی طرفانه بودن مرجع رسیدگی و حق داشتن وکیل، به یک اصل یا حق مسلم اصحاب دعوی، یعنی حق دسترسی به اطلاعات و اسناد مرتبط به پرونده نیز تصریح شده است (افشاری و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۷۶). این اصول در مراجع شبه قضایی بسیار مغفول مانده است.

منظور از مراجع شبه قضایی، کلیه مراجعی هستند که کارکرد قضایی دارند؛ یعنی به اختلافات و تخلفات افراد رسیدگی می کنند و به نوعی مرجع ترافعی هستند، اما زیرمجموعه قوه قضاییه نیستند و ذیل محاکم دادگستری موضوع اصل ۱۵۹ قانون اساسی^۱ قرار نمی گیرند. در قانون دیوان عدالت اداری، نخست در بند ۲ ماده ۱۰۲ به صورت تمثیلی از مراجع شبه قضایی نام برده شده است، اما در اصلاحات سال ۱۴۰۲ این قانون، در تبصره الحاقی به ماده ۳، این مراجع به عنوان مراجع اختصاصی اداری تعریف شده اند. طبق تبصره ۳: «مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیأت هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضائی تشکیل می شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می کنند که در صلاحیت آنها قرار داده شده است؛ نظیر هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون های مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، هیأت های حل اختلاف مالیاتی، هیأت های حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون ها و هیأت هایی که به موجب قوانین و مقررات قانونی تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده آنها واگذار شده باشد».

این تبصره محل نقد واقع شده است، چون تعریف یادشده شامل مراجع تشخیصی اداری نیز می شود (استوار سنگری، ۱۴۰۲: ۱۰۲). در تبصره به غیر از مراجعی مانند هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون های مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری،

۱. اصل یکصد و پنجاه و نهم: مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.

۲. در کتب آیین دادرسی به ندرت به قواعد عمومی ناظر بر دادرسی مورد بحث در آن کتاب پرداخته شده است. در خصوص کتاب مربوط به آیین دادرسی مدنی ایران چنین عنوانی دیده نمی شود. احمد متین دفتری نویسنده مقدم کتاب آیین دادرسی مدنی در بخش دوم جلد دوم کتاب خود گفتاری با عنوان قواعد کلی احکام دارد، ولی این گفتار مربوط به اقسام حکم و تصمیمات قضایی دادگاه است و ناظر بر قواعد کلی دادرسی نیست. حسین اسماعیلی در کتاب آیین دادرسی مدنی، سازمان حقوقی و تفکیک دعاوی گفتاری در خصوص تحلیل مبانی و اصول تاثیرگذار دارد که ذیل این گفتار در حد دو صفحه مطلبی به عنوان اصول حقوق دادرسی در سازمان حقوقی آورده است. در متن مقاله به کتاب عبدالله شمس به عنوان نخستین دادرسی دانی که به اصول راهبردی حاکم بر دادرسی پرداخته، استناد شده است.

هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما که شبه قضایی هستند از مراجعی مانند کمیسیون‌ها و هیئت‌هایی که به موجب قوانین و مقررات قانونی تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به‌عهده آنها واگذار شده باشد نیز نام برده است که مراجع اخیر اداری و غیر ترافیعی هستند و مرجع شبه قضایی محسوب نمی‌شوند و این‌گونه مراجع تشخیصی اداری هستند و ماهیت عمل آنها نیز اداری است (استوار سنگری، ۱۴۰۲: ۸۵).

قواعد عمومی دادرسی اداری و حاکم بر مراجع شبه قضایی کدام‌اند؟ گذشته از اختلاف نظر در خصوص تعداد اصول دادرسی منصفانه و یا قواعد عمومی دادرسی اداری، می‌توان گفت اعمال این قواعد نه تنها در خصوص مراجع شبه قضایی امکان‌پذیر است، بلکه به‌عنوان یک قاعده آمره باید بر آنها حاکم باشد. برخی از اصول دادرسی اداری مانند کتبی بودن، جزء بدیهیات است که به‌نظر می‌رسد در مراجع شبه قضایی رعایت می‌شود؛ البته در اینجا نیز یک نقیصه وجود دارد و آن در عمل، مکتوب نکردن بخش اعظم اظهارات اصحاب دعوا به صورت تفصیلی در مراجع شبه قضایی است. برخی از اصول دیگر مانند دومرحله‌ای بودن رسیدگی در مراجعی مانند کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری رعایت نمی‌شود که رفع این نقیصه به اصلاح قانون نیاز دارد و با استناد به قواعد عمومی دادرسی نمی‌توان این مشکل را حل کرد؛ لذا در اینجا بر آن دسته از اصول و قواعد عمومی دادرسی اداری تأکید می‌شود که در مراجع شبه قضایی رعایت نمی‌شود یا چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد، ولی می‌توان با تکیه بر قواعد عمومی دادرسی اداری رعایت این موارد را در دادرسی مراجع شبه قضایی الزامی دانست. این قواعد در این مقاله به دو دسته، یکی قاعده کلی و دیگری قواعد عمومی دادرسی اداری، مورد بحث قرار می‌گیرند.

۶۷



آیین دادرسی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

۳. ۱. قاعده کلی: رعایت قواعد عمومی آیین دادرسی مدنی یا آیین دادرسی کیفری^۱ در مراجع شبه قضایی در موارد سکوت

قاعده کلی رعایت قواعد عمومی آیین دادرسی مدنی یا آیین دادرسی کیفری در مراجع شبه قضایی حسب ماهیت آنها است. نویسنده در نوشته دیگر در خصوص رعایت قواعد عمومی دادرسی در مراجع شبه قضایی مبنایی ارائه نموده است که می‌توان از آن به‌عنوان یک قاعده کلی یاد کرد. اساس این مطلب به تقسیم‌بندی مراجع شبه قضایی برمی‌گردد. مراجع شبه قضایی بر اساس ماهیت رسیدگی خود به مراجع شبه حقوقی و مراجع شبه کیفری تقسیم

۱. کتابی است از دکتر محمد آشوری شامل گفتار خاصی با عنوان اصول دادرسی کیفری که در سطوح آینده به آن خواهیم پرداخت.



شده‌اند. مراجع شبه‌حقوقی یا مراجع شبه‌قضایی حقوقی به اختلافات حقوقی افراد مانند مطالبات و یا اختلافات ناشی از قراردادهای فی مابین طرفین رسیدگی می‌کند، بنابراین نوع و ماهیت دادرسی مطروحه در آنها یک امر حقوقی است. مراجع حل اختلاف کار از این نوع مراجع شبه‌قضایی حقوقی هستند؛ لذا در طول سکوت آیین دادرسی حاکم بر این مراجع، اصل بر این است که این مراجع مشمول قواعد عمومی آیین دادرسی مدنی می‌شوند. از جمله قواعد عمومی آیین دادرسی مدنی عبارت است از: اصل استقلال و بی‌طرفی مرجع قضایی، اصل حضوری بودن رسیدگی، اصل رعایت تساوی بین اصحاب دعوا، اصل مستدل و مستند بودن آرای دادگاه‌ها، اصل صلاحیت، اصل رعایت تشریفات به‌ویژه در خصوص تشکیل جلسات و ابلاغات. البته برخی از دادرسی‌دانان ایرانی در کتاب خود به جای قواعد عمومی دادرسی، از اصول راهبردی حاکم بر دادرسی (مدنی) نام برده (شمس، ۱۳۸۲: ۱۲۵) و این اصول را به سه دسته تقسیم کردند: نخست، اصول تضمین‌کننده دادرسی منصفانه با رعایت برابری اصحاب دعوی^۱؛ دوم، اصول مربوط به نقش متقابل اصحاب دعوی و قاضی^۲؛ و سوم، اصول حق دفاع^۳ و اصل تناظر^۴ (شمس، ۱۳۸۱: ۱۳۱). در هر حال در حداقل فرض آن، مشترکات این اصول را باید قواعد عمومی دادرسی مدنی دانست.

دسته دوم، مراجع شبه‌قضایی کیفری هستند که به تخلفات رسیدگی می‌کنند و آرای آنها مبنی بر مجازات کردن اشخاص اعم از انفصال، اخراج از خدمت، جریمه و یا قلع و قمع مستحذات است. مراجعی مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از این‌گونه مراجع شبه‌قضایی کیفری هستند. در صورت سکوت قواعد حاکم بر این مراجع، قواعد عمومی دادرسی کیفری حاکم است. از جمله قواعد عمومی دادرسی کیفری^۵ عبارت است از: اصل مستند بودن دادرسی کیفری به قانون، اصل

۱. طبق تقسیم‌بندی کتاب، این اصول شامل حق مراجعه به دادگاهی مستقل و بی‌طرف، حق محاکمه منصفانه و در مهلت معقول می‌شود.

۲. در کتاب یادشده، این اصول شامل امتیازات اصحاب دعوی و اختیارات قاضی است.

۳. اصل حقوق دفاع در این کتاب به صورت کلی و به عنوان یکی از اصول دادرسی منصفانه مطرح شده و مشخص نیست چرا این عنوان در کتاب ذیل اصول دسته اول نیامده است.

۴. اصل تناظر به مفهوم این است که اصحاب دعوی بتوانند تمام آنچه را که در رسیدن به خواسته‌های خود و کشف واقع لازم و مفید می‌دانند، اعم از ادعاها، ادله و استدلال‌ها به اطلاع قاضی برسانند و در عین حال، امکان اطلاع از آنچه رقیب در این خصوص ارائه نموده است و فرصت مورد مناقشه قراردادن آن نیز وجود داشته باشد (شمس، ۱۳۸۱: ۱۳۲). در کتاب دکتر شمس، اصل تناظر در دو دسته تناظر و اصحاب دعوی، و تناظر و قاضی مورد بحث قرار گرفته است.

۵. دکتر محمد آشوری در کتاب خود (ص ۲۲)، این اصول را حکم بر آیین دادرسی کیفری می‌داند: ضرورت

رعایت تساوی بین حقوق اصحاب دعوا، بی طرفی کامل مراجع قضایی، استقلال کامل مراجع قضایی، تسریع در رسیدگی رعایت فرض برائت، رعایت کرامت انسانی، ممنوعیت ورود به حریم خصوصی اشخاص، اصل رعایت حقوق دفاعی متهم، اصل تکلیف مقامات مربوط به آگاه ساختن بزه دیده و شاهد و سایر افراد ذی ربط از حقوق پیش بینی شده آنها در قانون، رعایت حقوق شهروندی در کل فرایند دادرسی کیفری (آشوری، ۱۳۹۸: ۲۳). رعایت اصل برائت در مراجع شبه قضایی کیفری را باید از بدیهیات دانست (یاوری، ۱۳۸۸: ۳۳۸). اصل تناسب نیز از جمله اصول حاکم بر رسیدگی و صدور رأی در مرجع شبه قضایی کیفری به ویژه زمانی است که به تخلفات اشخاص رسیدگی می کنند (موسوی و دیگران، ۱۴۰۴: ۱۸۷). البته اصل علنی بودن که در آیین دادرسی کیفری محدودیت هایی دارد، در خصوص جلسات رسیدگی مراجع شبه قضایی با محدودیت های اداری بیشتری روبه رو است.



۳.۲. قواعد عمومی دادرسی اداری (اصول و قواعد مغفول مانده)

علاوه بر اصولی که هر مرجع شبه قضایی باید در رسیدگی خود با توجه به ماهیت رسیدگی رعایت کند، قواعد عمومی حاکم بر دادرسی اداری است که رعایت آنها در رسیدگی مراجع شبه قضایی نیز الزامی است. اصول یادشده بسیار ملموس و عملی است، ولی به صورت عمده در مراجع شبه قضایی مغفول و متروک مانده است. لذا بر اصول زیر به عنوان اصول حقوقی و عقلایی با الهام از سایر نظام های دادرسی اداری جهت اجرا در مراجع شبه قضایی تأکید می شود:

یک دادرسی کیفری منصفانه که در آن قاعده ترافعی بودن و توازن بین حقوق اصحاب دعوی رعایت شود، اصل تفکیک مقام تعقیب و رسیدگی از یکدیگر، تساوی اصحاب دعوا در مقابل قانون، اصل تکلیف مقام قضایی به نظارت بر حقوق بزه دیده، اصل برائت، اصل ضرورت رعایت حقوق دفاعی متهم، حق دسترسی به قاضی برای کنترل اقدامات اعم از پلیسی و قضایی، اصل تناسب، اصل کرامت انسانی، اصل سرعت در رسیدگی، اصل رسیدگی دو مرحله ای، ممنوعیت صدور حکم محکومیت در اتهامات جنحه ای و جنایی منحصر بر مبنای اظهارات یک شخص. چنانچه این اظهارات بدون حضور و ملاقات و مشاوره او با یک وکیل مدافع صورت گرفته باشد، حق شخص بر استفاده از مترجم به یکی از زبان هایی که برای او قابل فهم باشد.

۱. ماده ۳۵۲ قانون آیین دادرسی کیفری: محاکمات دادگاه علنی است، مگر در جرائم قابل گذشت که طرفین یا شاکی، غیر علنی بودن محاکمه را درخواست کنند. همچنین دادگاه پس از اظهار عقیده دادستان، قرار غیر علنی بودن محاکم را در موارد زیر صادر می کند::

الف- امور خانوادگی و جرائمی که منافی عفت یا خلاف اخلاق حسنه است..

ب- علنی بودن، مخل امنیت عمومی یا احساسات مذهبی یا قومی باشد..

تبصره- منظور از علنی بودن محاکمه، عدم ایجاد مانع برای حضور افراد در جلسات رسیدگی است.



۳.۲.۱. اصل افزایش اعتماد عمومی شهروندان

از یک طرف در یک نظام دموکراتیک حاکمیت نماینده مردم است که باید در کلیه برنامه‌ها و شیوه‌های اجرایی رضایت و اعتماد شهروندان را در نظر داشته باشد. از طرف دیگر، نهادهای حاکمیتی باید اقتدار خویش را جهت تضمین اجرای تصمیمات خود حفظ کنند و این امر زمانی محقق می‌شود که شهروندان به تصمیمات نهادهای حاکمیتی اعم از اجرایی، تقنینی و قضایی اعتماد کنند و این را باور داشته باشند که تصمیمات یادشده منطبق با قانون و در راستای تحقق عدالت و در جهت خیر و صلاح جامعه است و منفعت شخصی حاکمان منبای این تصمیمات نبوده است. لذا آرای مراجع شبه قضایی نیز باید در جهت افزایش اعتماد شهروندان باشد. آرای که حاکی از رعایت منافع عمومی نباشد، هرچند که منافع خاص دستگاه ذی ربط را تأمین کند، موجب کاهش اعتماد عمومی جامعه نسبت به این مراجع می‌شود و این دغدغه باید همواره در ذهن متصدیان مراجع شبه قضایی باشد که آرای آنها موجب کاهش یا افزایش اعتماد عمومی خواهد شد.

۳.۲.۲. اصل ارائه اطلاعات و اسناد به طرفین دعوا

اینکه طرفین از کلیه اسناد اطلاعاتی که در رسیدگی و در نتیجه در حقوق و تکالیف آنها مؤثر است اطلاع داشته باشند، جزء بدیهیات دادرسی است. اما این مهم عملاً در رسیدگی مراجع شبه قضایی مغفول مانده است و این مراجع به سختی امکان دسترسی طرفین دعوا به اسناد را فراهم می‌سازند و به صورت کلی با بهانه‌هایی مانند محرمانه بودن اسناد از ارائه دلایل موجود در پرونده خودداری می‌کنند؛ درحالی که هر مدرکی، حتی اگر محرمانه تلقی گردد، زمانی که علیه کسی از آن استفاده می‌شود، وی باید از آن اطلاع داشته باشد و برای او محرمانه نخواهد بود.

۳.۲.۳. اصل استدلال اقناعی

یکی از اصول اولیه حقوقی حاکم بر دادرسی، مستند و مستدل بودن آرای مراجع دادرسی است که در اصل ۱۶۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی^۱ نیز پیش‌بینی شده است. ولی صرف استناد به یک ماده قانونی در رأی به منزله رعایت این اصل نیست. در مراجع شبه قضایی این نقیصه بسیار چشمگیر است. آرای این گونه مراجع بسیار مختصر است. نمونه‌های بسیاری از آرای مختصر در مراجعی مانند کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری دیده می‌شود که در آن به

۱. اصل یکصد و شصت و ششم: احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است

اعلام تعیین مجازات، آن هم به صورت محدود با کلمات کلی مانند قلع و قمع و یا اعاده به سابق دیده می‌شود. لذا در اکثر آرای این مراجع، علاوه بر اینکه هیچ استناد قانونی وجود ندارد، هیچ استدلالی هم دیده نمی‌شود که چرا موضوع مصداق ماده یا تبصره استنادی آن مرجع قرار گرفته است و خواننده آرای یادشده را هم قانع نمی‌سازد که رأی متکی بر دلایل قانونی و موضوعی بوده است. لذا باید به اعضای مراجع شبه قضایی آموزش داده شود که علاوه بر اینکه برای آرای خود استناد قانونی بیاورند، لازمه اقناع اصحاب دعوا و یا هر کسی که رأی را ملاحظه می‌کند این است که رأی از جنبه استدلال حقوقی نیز دارای استحکام کافی باشد.

۳.۳. الزامات قانون دیوان عدالت اداری و رویه دیوان حاکم بر مراجع شبه قضایی

در مقدمه مقاله گفته شد که مراجع شبه قضایی مقررات مدون دادرسی ندارند، ولی دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین سطح دادرسی اداری ایران دارای قانون خاص خود است و از طرف دیگر، نهاد عالی ناظر بر آرای مراجع شبه قضایی است. سؤالی که در اینجا پیش می‌آید این است که آیا مقررات دادرسی در دیوان عدالت اداری یا حداقل بخشی از آن و همچنین الزامات رویه‌ای آن در مراجع شبه قضایی قابل اعمال است؟ نویسنده این موضوع را در دو بخش مورد بررسی قرار داده است:

۷۱



آیین دادرسی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

۳.۳.۱. الزامات قانون دیوان عدالت اداری بر مراجع شبه قضایی

در پاسخ به اینکه آیا مقررات دادرسی در دیوان عدالت اداری یا حداقل بخشی از آن قابل اعمال در مراجع شبه قضایی است یا نه، باید گفت، بخش اعظم مواد قانون دیوان عدالت اداری ناظر بر ساختار و صلاحیت و ضمانت اجرای آرای آن است که نمی‌توان آنها را حاکم بر مراجع شبه قضایی و یا سایر مراجع دانست. اما از نظر نویسنده، دو دسته مواد از قانون دیوان عدالت اداری را باید حاکم بر مراجع شبه قضایی دانست. دسته اول موادی که به طور صریح مربوط و حاکم بر مراجع شبه قضایی هستند که در اینجا این گونه موارد مطرح می‌شوند.

۱- تبیین مفهوم مرجع شبه قضایی مؤثر در تشخیص مصداق، تبصره ۳ ماده ۳ اصلاحی در مقام تعریف مراجع شبه قضایی است که پیش‌تر در مورد آن بحث شد. صرف نظر از بحث انتقادی در خصوص تعریف یادشده، این تبصره از این نظر مهم است که مشخص می‌کند چه نهاد یا دستگاهی مرجع شبه قضایی شناخته می‌شوند که شکایت علیه آنها قابل طرح در دیوان عدالت اداری است. البته برای تبیین دقیق مفهوم از جنبه



صلاحیت دیوان عدالت اداری باید به آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان مراجعه کرد؛ برای مثال، هیئت عمومی دیوان مراجع شبه قضایی نهادهای حرفه‌ای را از شمول قانون دیوان عدالت خارج ساخته است.

۲- تصریح به صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به آرای مراجع شبه قضایی. قسمت اول تبصره ۲ ماده ۱۳ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون در خصوص صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به آرای مراجع شبه قضایی، حکم الزامی ایجاد می‌کند.

۳- تأکید بر رعایت قوانین و مقررات از سوی مراجع شبه قضایی در آرا و تصمیمات خود در قسمت پایانی بند ۲ ماده ۱۰.

۴- تعیین مهلت زمانی اعتراض به آرای مراجع شبه قضایی در تبصره ۲۳ ماده ۱۶ قانون، و الزام این مراجع به تصریح این مهلت در رأی خود.

۵- نحوه رسیدگی به آرای مراجع شبه قضایی از سوی شعب دیوان در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون.

۶- الزام مراجع شبه قضایی در تعیین مرجع صالح از سوی شعب دیوان در بند ۲ ماده ۵۶۳ قانون.

۱. تبصره ۲- شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. رأی صادره قطعی است. سایر شکایات و اعتراضات در شعب بدوی رسیدگی می‌شود. پس از لازم الاجرا شدن این قانون پرونده‌های موجود در شعب بدوی و تجدیدنظر مطابق صلاحیت زمان ثبت دادخواست رسیدگی می‌شود.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. تبصره ۲- از زمان تصویب این قانون مهلت تقدیم دادخواست، راجع به موارد موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است. مراجع مربوط مکلفند در رأی یا تصمیم خود تصریح نمایند که رأی یا تصمیم آنها ظرف مدت مزبور در دیوان قابل اعتراض است.

۴. ماده ۶۳- شعبه رسیدگی‌کننده دیوان در مقام رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون به شرح زیر اقدام می‌کند:

در مواردی که شعبه دیوان تشخیص دهد که مرجع رسیدگی‌کننده صلاحیت رسیدگی را نداشته است رأی را نقض و ضمن تعیین مرجع صلاحیتدار، مرجع رسیدگی‌کننده را موظف می‌کند موضوع را ظرف مدت یک هفته به مرجع دارای صلاحیت ارسال کند.

۵. در مواردی که شعبه دیوان تشخیص دهد که مرجع رسیدگی‌کننده صلاحیت رسیدگی را نداشته است رأی را نقض و ضمن تعیین مرجع صلاحیتدار، مرجع رسیدگی‌کننده را موظف می‌کند موضوع را ظرف مدت یک هفته به مرجع دارای صلاحیت ارسال کند.

- ۷- الزامات مراجع شبه قضایی پس از نقض رأی آنها در شعب دیوان در بند ۴ ماده ۶۳.^۱
- ۸- تکلیف مرجع شبه قضایی در رسیدگی و صدور رأی ظرف مدت دوماه پس از ابلاغ رأی دیوان.
- ۹- رعایت مفاد رأی دیوان در اتخاذ تصمیم و صدور رأی.
- ۱۰- ضمانت اجرای رعایت مهلت و مفاد آرای شعب دیوان عدالت از جانب اعضای مراجع شبه قضایی: تبصره ۲ ماده ۶۳، انفصال موقت یا محرومیت از حقوق اجتماعی و جبران خسارت.

دسته دوم موادی است که احکامی را بیان کرده اند که می توان گفت حکم خاص حاکم بر رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست، بلکه از احکام عام اند. لذا به طریق اولی بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی حاکم است؛ از جمله آنها ماده ۶۰ در مقام بیان منع شعب دیوان عدالت در صدور احکام کلی و ماده ۱۲۲ در خصوص رجوع به قانون آیین دادرسی مدنی در موارد سکوت قانون دیوان است.

۷۳



آیین دادرسی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

ماده ۶۰ قانون دیوان در مقام بیان یک قاعده اساسی در دادرسی است که در مواد مختلف قوانین دادرسی از جمله ماده ۴ قانون آیین دادرسی مدنی نیز بیان شده است، ولی باید اعضای مراجع تشخیص، به این قاعده به عنوان یک اصل کلی اشراف داشته باشند. اما ماده ۱۲۲ قانون دیوان عدالت اداری که موارد سکوت در این قانون را به قانون آیین دادرسی مدنی ارجاع داده است، باید راهنمای عمل اعضای مراجع شبه قضایی حقوقی مانند مراجع حل اختلاف کار قرار گیرد؛ هرچند لازمه عمل به فحوای ماده ۱۲۲، شناخت کافی اعضای مراجع حل اختلاف کار از مقررات دادرسی مدنی است که در عمل ضعف بسیاری در آن وجود دارد.

۱. در مواردی که شعبه دیوان نقص تحقیقات و یا ایراد شکلی یا ماهوی مؤثری در رأی مشاهده کند، با ذکر تمام جهات و دلایل قانونی، رأی صادره را نقض و موضوع را جهت رسیدگی مجدد به آن مرجع اعلام می کند. مرجع مذکور مکلف است با رعایت مفاد رأی شعبه حداکثر ظرف دوماه نسبت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی اقدام کند.

۲. تبصره ۲- عدم رعایت مهلت مقرر در بند ۴ این ماده و یا عدم رعایت مفاد رأی دیوان در تصمیم بعدی از سوی مرجع طرف شکایت موضوع این ماده، چنانچه مستند به عذر موجه یا دلایل قانونی نباشد موجب اعمال مجازات مستنکف مطابق ماده ۱۱۲ این قانون نسبت به اعضای مؤثر در مخالفت با حکم دیوان می شود. تخلف مستنکف با ارجاع رئیس دیوان در شعه صادرکننده، رأی قطعی دیوان رسیدگی می شود.

۳. ماده ۶۰- شعب دیوان مکلفند در مورد هر شکایت، به طور خاص و منجز تعیین تکلیف نمایند و نباید به صورت عام و کلی و یا مشروط، حکم صادر کنند.

۴. ماده ۱۲۲- مقررات مربوط به ردّ دادرس و نحوه ابلاغ اوراق، آراء و تصمیمات دیوان و وکالت و سایر موارد سکوت در این قانون به ترتیبی است که در قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور مدنی) و قانون اجرای احکام مدنی مقرر شده است.

۲.۳.۳. الزامات رویه‌ای (الزامات ناشی از آرای هیئت عمومی)

علاوه بر اینکه شعب دیوان در مقام رسیدگی به پرونده‌های مربوط به شکایت از آرای مراجع شبه قضایی طبق ماده ۶۳ قانون الزاماتی را بر این مراجع تکلیف می‌کنند که آرای آنها در خصوص هر پرونده به صورت خاص الزام‌آور است، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود الزاماتی را به عنوان یک قاعده عمومی ناظر بر مراجع شبه قضایی وضع کرده است که آرای هیئت عمومی را می‌توان به عنوان قواعد عمومی حاکم بر دادرسی در مراجع شبه قضایی دانست. در اینجا آرای هیئت عمومی نیز دو دسته‌اند؛ نخست، آرای که در خصوص یک مرجع خاص صادر شده و بدیهی است که این‌گونه آرا یک قاعده عمومی برای کلیه مراجع شبه قضایی نیست، بلکه ناظر بر همان مرجع خاص است؛ برای مثال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه ۱۳۵ مورخ ۲۸ شهریور ۱۳۷۱، رسیدگی به شکایت استخدامی کارگران شرکت‌های دولتی را در صلاحیت مراجع حل اختلاف کار قرار داده است یا طبق رأی وحدت رویه ۱۵۵ به تاریخ ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۳، از صلاحیت رسیدگی به اختلافات کارکنان دانشگاه آزاد برخوردار نیستند و یا مطابق رأی وحدت رویه ۵۷۷ مورخ ۲۰ تیر ۱۳۹۳، صدور حکم بر قلع و قمع بنا از سوی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری منوط به عدم رعایت اصول سه‌گانه شهرسازی، فنی یا بهداشتی در ساختمان احداثی است. بدیهی است این‌گونه آرای وحدت رویه که مربوط به یک مرجع خاص شبه قضایی است، به عنوان یک قاعده عمومی دادرسی اداری برای همه مراجع شبه قضایی محسوب نمی‌شوند. اما دسته‌ای از آرای وحدت رویه وجود دارد که می‌توان از آنها به عنوان یک قاعده عمومی حاکم بر دادرسی در همه مراجع شبه قضایی استفاده کرد و در همه آنها قابل اعمال است. در اینجا به برخی از این‌گونه آرا پرداخته می‌شود ولی تفصیل آن نیاز به یک مقاله مستقل دارد.

لزوم اتکای آرای مراجع شبه قضایی به دلایل و مدارک معتبر و متقن. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی از جمله آرای وحدت رویه ۱۰۱ به تاریخ ۲۸ دی ۱۳۶۸ و ۱۱۹ مورخ ۲۴ اسفند ۱۳۶۸ در خصوص رسیدگی در مراجعی مانند هیئت بازسازی نیروی انسانی و هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت تأکید کرده است که آرای این‌گونه مراجع باید متکی به دلایل و مدارک معتبر و متقن و دلایل شرعی و قانونی باشد و عدم رعایت این امور را موجب نقض رأی مراجع شبه قضایی اعلام کرده است. بدیهی است که لزوم اتکای آرای مراجع قانونی به دلایل معتبر و متقن، منحصر به رسیدگی در مراجعی مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیست، بلکه این امر یک قاعده عمومی دادرسی است که بر همه مراجع دادرسی حاکم است.



الزام مراجع شبه قضایی به صدور رأی مستدل و مستند. گفته شد که یکی از اصول دادرسی، مستدل و مستند بودن رأی مرجع دادرسی است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه ۲۹ خرداد ۱۳۷۸ نیز بر اینکه هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری مکلف به بررسی و انجام تحقیقات و رسیدگی به دلایل و مدارک مربوط به خطای منتسب و صدور رأی مستدل و مستند هستند، تأکید کرده است. اما همچنان که گفته شد، لزوم صدور رأی مستدل و مستند مختص هیئت های یاد شده نیست و به عنوان یک قاعده عام، بر کلیه مراجع قضایی و شبه قضایی حاکم است.

لزوم رعایت حق دفاع متهم و منظور نمودن تدارک دفاع. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه ۲۰۳ مورخ ۱۳ آذر ۱۳۶۹ تأکید کرده است که هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری مکلف اند پس از انجام تحقیقات لازم موارد اتهامی را با منظور نمودن مهلت تدارک دفاع و تسلیم مدارک به اطلاع کارمند متهم برسانند. لزوم رعایت حق دفاع و منظور کردن تدارک دفاع برای متهم و یا طرف دعوی، مختص رسیدگی در هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت نیست و یک قاعده عام لازم الرعایه در کلیه مراجع شبه قضایی است.

۷۵



آیین دادرسی تطبیقی
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی

نتیجه گیری

با توجه به فقدان قانون عام آیین دادرسی اداری، قواعد عمومی حاکم بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی را می توان به سه دسته تقسیم نمود و حسب مورد آنها را بر رسیدگی در این مراجع حاکم دانست:

۱- حاکمیت قواعد عمومی آیین دادرسی مدنی بر مراجع شبه قضایی حقوقی، مانند مراجع حل اختلاف کار موضوع مواد ۱۵۷ تا ۱۶۵ قانون کار و حاکمیت قواعد عمومی آیین دادرسی کیفری بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی کیفری مانند هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری موضوع قانون رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع انتظامی کارکنان هر دستگاه به موجب قانون خاص.

۲- بخشی از قانون دیوان عدالت اداری بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی حاکم است. علاوه بر آن، دسته ای از آرای وحدت رویه، از آن هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که یک قاعده عام رسیدگی در مراجع شبه قضایی را اعلام کرده و مراجع نامبرده مکلف به رعایت آنها هستند.

۳- حاکمیت اصولی مانند اصل افزایش اعتماد عمومی شهروندان، اصل ارائه اطلاعات و اسناد به طرفین دعا، اصل استدلال اقناعی را باید بر رسیدگی در مراجع شبه قضایی

الزامی دانست. هر چند این اصول در ادبیات حقوقی کم و بیش مورد بحث قرار گرفته، ولی لازم است با آموزش خاص اعضای مراجع شبه قضایی، این اصول در مراجع یادشده نهادینه شود.

منابع و مآخذ

الف: فارسی

۱. آشوری، محمد (۱۳۹۸). آیین دادرسی کیفری. جلد اول. چاپ بیست و یکم. تهران: انتشارات سمت.
۲. استوار سنگری، کورش (۱۴۰۲). حقوق دادرسی اداری، تهران: نشر داتیک.
۳. اسماعیلی، حسین (۱۴۰۱). آیین دادرسی مدنی سازمان حقوقی و تفکیک دعاوی. چاپ دوم. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۴. افشاری، فاطمه؛ اکبری، مینا و آهنگر سماکوش، محسن (۱۴۰۱). ساماندهی مراجع شبه قضایی؛ مجموعه ایده‌های برگزیده نخستین رویداد ملی به انضمام پیش‌نویس لایحه. تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
۵. امیدی، جلیل (۱۳۹۸). تفسیر قانون در حقوق جزا. تهران: نشر میزان.
۶. شمس، عبدالله (۱۳۸۱). آیین دادرسی مدنی. جلد دوم. تهران: نشر میزان.
۷. غمامی، مجید و محسنی، حسن (۱۴۰۴). اصول آیین دادرسی مدنی فراملی. چاپ هشتم. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۸). قواعد عمومی قراردادها. جلد سوم. تهران: انتشارات بهنشر.
۹. متین‌دفتری، احمد (۱۳۹۷). آیین دادرسی مدنی و بازرگانی. چاپ ششم. تهران: انتشارات مجد.
۱۰. محسنی، حسن (۱۳۸۹). فن اداره جریان دادرسی مدنی: ساماندهی دادرسی در قالب اصول دادرسی. فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۴۰ (۴)، ۳۶۸-۳۵۳.
۱۱. محقق داماد، مصطفی (۱۳۹۹). قواعد فقه، بخش عمومی. تهران: مرکز نشر علوم انسانی.
۱۲. موسوی، سید رضا؛ میرخلیلی، سید محمود و هاشمی، سید حسین (۱۴۰۴). مصادیق حقوق شهروندی در مراجع شبه قضایی کیفری با تأکید بر اصول دادرسی منصفانه. پژوهشهای نوین حقوق اداری، ۷ (۲۴)، ۱۶۹-۱۹۳.
۱۳. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: انتشارات جنگل.
۱۴. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری، در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه. تهران: انتشارات خرسندی.
۱۵. هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱). اصول حقوق اداری، در پرتو آرای دیوان عدالت اداری. تهران: انتشارات خرسندی.
۱۶. یاور، اسدالله (۱۳۸۸). رعایت اصل برائت در رسیدگی‌های شبه قضایی در حقوق فرانسه در پرتو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر. تحقیقات حقوقی، ۱۲ (۴۹)، ۳۸۵-۳۲۱.



ب: انگلیسی

1. Cane, Peter (2009). ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AND ADJUDICATION. Oxford and Portland, Oregon..
2. Cane, Peter (2018). Leighton McDonald, Kristen Rundle, Principles of Administrative Law. 3rd Edition. Oxford University Press.
3. Korzeniewski, Dawid (2023). .General principles of the Code of Administrative Procedure as guidelines for public administration authorities. Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia, 2 (80), 209–230. DOI: 10.48058/urms/80.2023.8.
4. Mentukh, Nataliia, & Shevchuk Oksana (2024). Western Ukrainian National University (Ternopil), Ukraine ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LEGAL RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND BUSINESS ENTITIES: INTERNATIONAL LEGAL ASPECT. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. Vol. 27, Issue S4.
5. L.NEVILLE, BROWN & S. BELL, JOHN (1998). FERENCH ADMINSTRATIVE LAW, 4th Edition. Oxford.

۷۷



آیین دادرسی در تطبیق
Comparative Civil Procedure

امکان اعمال
قواعد عمومی آیین
دادرسی اداری در
مراجع شبه قضایی