

## **Critique and amendment of articles of the Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice in the light of civil rights**

Gholamreza Molabeigi\*  
Valiullah Heydarnejad\*\*

Received: 2018/11/19  
Accepted: 2019/02/02

The Court of Administrative Justice in Iran, as one of the great achievements of the Islamic Revolution, has had a high and valuable position in the Iranian judicial system and has had a great impact on citizenship rights. Part of the citizenship rights of individuals in society is related to their rights in relation to government departments and organizations and public non-governmental organizations, which, due to the nature of government public rights, are on one side and there are private individuals on the other who defend their personal interests. They say that this inequality may lead to the violation of citizens' rights, so guaranteeing and protecting the public rights of citizens against and dealing with departments, governmental organizations and public non-governmental organizations in the law of organization and procedure of the Court of Administrative Justice is important in the jurisdiction of the Court of Administrative Justice. Is. Laws related to the organization and jurisdiction of the Administrative Justice Court have undergone various changes since the establishment of this institution, and the Law on the Organization and Procedure of the Administrative Justice Court was approved as the last will of the legislator in 2013. Revealing its shortcomings and weaknesses, the plan to amend articles of the Law on the Organization and Procedure of the Court of Administrative Justice has been announced in two stages in 2018 and 2021. Citizenship rights have been studied.

**Keywords:** Court of Administrative Justice, Law Amendment, Citizenship Rights, General Board, Jurisdiction.

---

\* PhD in Public Law, Islamic Azad University, Sciences and Research Branch & Judge of the Court of Administrative Justice, Tehran, Iran.

Saleh.mowla@gmail.com

\*\* PhD Student in Public Law, Imam Sadegh University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

Heidarnejad@isu.ac.ir

## نقد و بررسی طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از منظر حقوق شهروندی

غلامرضا مولایی\*

ولی الله حیدر نژاد\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۱/۱۳

نوع مقاله: پژوهشی

### چکیده

دیوان عدالت اداری در ایران به عنوان یکی از دستاوردهای بزرگ انقلاب شکوهمند اسلامی، جایگاه والا و ارزشمندی در نظام قضائی ایران و نقش آفرینی در احقاق حقوق شهروندی داشته است. بخشی از حقوق شهروندی افراد جامعه به حقوق آنها در ارتباط ادارات و سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی مربوط می‌شود که با توجه به ماهیت حقوق عمومی که خصلت نابرابر طلب دارد قدرت سیاسی و اداری که رسالت آن حفظ منافع عام بوده و از نیروی دولتی بهره‌ور است، در یک طرف معادله واقع شده و در سوی دیگر اشخاص خصوصی وجود دارند که از منافع شخصی خود دفاع می‌کنند که این نابرابری ممکن است تضییع حقوق عامه را در پی داشته باشد لذا تضمین و حمایت از حقوق عمومی شهروندان در مقابل و برخورد با ادارات، سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری حایز اهمیت است.

قوانین مرتبط با تشکیلات و صلاحیت دیوان عدالت اداری از ابتدای تأسیس این نهاد، تحولات مختلفی را شاهد بوده است و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به عنوان آخرین اراده قانون‌گذار در سال ۱۳۹۲ به تصویب رسیده است و با گذشت ۸ سال از تصویب قانون و آشکار شدن نقایص و نقاط ضعف آن، طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری طی دو مرحله در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۹ اعلام وصول شده است که در این پژوهش با عنایت به تغییرهای گسترده قانون، با روش توصیفی تحلیلی، تأثیر طرح اصلاحی بر حقوق شهروندی مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: حقوق شهروندی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت، طرح اصلاحی، هیئت تخصصی.

---

\* دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات و قاضی دیوان عدالت اداری، تهران، ایران.  
Saleh.mowla@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول).  
Heidarnejad@isu.ac.ir

#### مقدمه

پس از انقلاب اسلامی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، دادگاهی عالی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس کرد که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها، تصمیم‌ها و اقدام‌های اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلاف بین افراد و دولت است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰، ص. ۴۲۳). دیوان عدالت اداری یکی از نهادها و تأسیسات مهم حقوقی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در راستای حاکمیت قانون پیش‌بینی شده و از ابتدای پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، مقنن عادی نسبت به تصویب قوانین ناظر بر تشکیلات و صلاحیت و آیین دادرسی این مرجع قضائی اهتمام ورزیده است (مولایی، ۱۳۹۵، ص. ۱).

دیوان عدالت اداری به لحاظ شأن و جایگاهی که اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی برای آن منظور داشته است، مرجع رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت می‌باشد. طبعاً قوانین مربوط به این نهاد باید به گونه‌ای تنظیم شود که به نحوی مطلوب موجبات احقاق حقوق شهروندان را در برابر دولت که عمدتاً از موضعی قدرتمند برخوردار است را فراهم کند که بعد از قوانین سال ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب سال ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام با ایجاد تغییرهایی در ساختار دیوان نظیر ایجاد شعب تجدیدنظر، ایجاد واحد اجرای احکام، در نظر گرفتن طواری دادرسی و نیز پیش‌بینی تمهیداتی برای کاستن از اطاله دادرسی سعی کرده است ضمن رعایت اصول دادرسی منصفانه، حافظ حقوق مردم در برابر قدرت عمومی یا همان دولت باشد.

گسترش روزافزون سازمان‌های دولتی و افزایش نقش دولت در شئون مختلف زندگی مردم، لامحاله موجبات بروز اختلاف و اصطکاک میان این دو طیف را فراهم می‌کند. بنابراین باید مرجع و نهادی وجود داشته باشد که شهروندان دادخواهی خود از تعدیات دولت و مأمورانش از نزد دیوان مطرح کنند و با اتکا به نیروی قوی، حقوق تعضیع شده خود را باز ستانند.

بر این اساس دیوان عدالت را باید مرجعی قضائی دانست که در پی الگوی ایجاد نهادی خاص جهت رسیدگی به تظلمات مردم علیه نهادهای دولتی و عمومی تشکیل شده است. بنابراین دیوان به‌عنوان مرجعی قضائی سمبل حمایت از مردم علیه انحرافات و

تجاوزات نهادهای دولتی عمومی که با وجود توسعه وظایف و مسئولیت‌های دولت و افزایش مداخله آن در شئون مختلف جامعه روزبه‌روز افزایش می‌یابند. از این‌رو نظارت قضائی در مقام مهم‌ترین ابزار تضمین‌کننده حاکمیت قانون و حقوق شهروندی مورد توجه قرار می‌گیرد. زیرا اگر کارگزاران دولتی بر اساس معیارهای خودساخته و به‌بانه حفظ حقوق عمومی، حقوق فردی آحاد اجتماع را نادیده گیرند دیوان عدالت اداری با بازنگری قضائی عمل اداری موجب پاسخگویی مجموعه حاکمیت در تصمیم‌سازی‌های عمومی شده و از این طریق نقش مؤثری در صیانت از حقوق عمومی یا همان حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم ایفا می‌کند. هر چند که دیوان عدالت اداری ارتباط مستقیمی با رضایتمندی مردم داشته و به‌تبع رضایت مردم نیز با مشروعیت حکومت گره‌خورده است که این مشروعیت با کارآمدی ملازمه پیدا می‌کند.

اولین قانون دیوان عدالت اداری در بهمن ماه سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید و این قانون در سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۸ مورد اصلاح قرار گرفت. در سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی قانون جدید دیوان عدالت اداری را به تصویب رسانید و جایگزین قانون سال ۱۳۶۰ نمود با توجه به چالش‌های قانون سال ۱۳۸۵ که از جمله مهم‌ترین معضلات آن رسیدگی یک مرحله‌ای بود در سال ۱۳۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به تصویب رسید. پس از گذشت ۸ سال از آخرین اراده مقنن در تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و آشکار شدن کاستی‌های قانون فعلی و تضمین حداکثری حاکمیت قانون در راستای حفظ حقوق عامه، طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳/۹/۱۳۹۷ اعلام وصول گردید و با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون قضائی مجلس شورای اسلامی رسید. پس از طرح اصلاح قانون مذکور در صحن علنی مجلس شورای اسلامی، ۷ ماده ابتدایی طرح اصلاحی با تغییرهایی گسترده که مدنظر کمیسیون قضائی مجلس نبود در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید. از طرفی طرح قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مجلس، با تغییر رئیس محترم قوه قضائیه همزمان شد و پس از تغییرات و تحولات در معاونت حقوقی قوه قضائیه طرح اصلاحی جهت اعمال نظر مسئولان جدید قوه قضائیه از صحن علنی استرداد شد و پس از وقفه‌ای یک‌ساله و با

اعمال نظر معاونت حقوقی قوه قضائیه و مشارکت دیوان عدالت اداری طرح اصلاحی با تغییرات عمده‌ای در دی ماه ۱۳۹۹ مجدداً اعلام وصول شد. طرح مذکور تغییرهای زیادی در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایجاد کرده است به نحوی که اکثریت مواد قانون فعلی با اصلاح مواجه شده است و به تعبیری می‌بایست طرح اصلاحی را به نوعی قانون جدید دیوان عدالت اداری دانست از همین رو و با عنایت به جایگاه تأثیرگذار دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندان، شناخت تأثیر طرح اصلاحی در حقوق شهروندی از این حیث حایز اهمیت است. نوشتار حاضر که به دنبال واکاوی نقش دیوان عدالت اداری در حفظ و صیانت از حقوق شهروندی می‌باشد با روش توصیفی تحلیلی ابتدا به مفهوم حقوق شهروندی پرداخته سپس به ظرفیت‌های موجود در دیوان عدالت اداری جهت حفظ حقوق شهروندی اشاره کرده و در نهایت پیشنهاداتی را جهت تضمین حقوق شهروندی در دیوان عدالت اداری ارائه می‌نماید.

#### ۱. مفهوم حقوق شهروندی

در خصوص مفهوم «حقوق شهروندی» تعاریف متعددی ذکر شده است که این مفهوم «بیانگر مختصات حقوق بنیادین افراد یک جامعه برای داشتن یک زندگی فردی و اجتماعی فعال در آن جامعه است» (غمامی، ۱۳۹۰، ص. ۳۰۹). به دلیل فراوانی نظریه‌ها، تنها به ذکر برخی تعاریف اشاره می‌شود:

«حقوق ناشی از قانون اساسی هر کشوری است که بر اثر رابطه شهروندی یا اقامت افراد در کشور خاصی به آنها اعطا شده و مورد حمایت قانون اساسی قرار گرفته است» (آفنداک، ۱۳۸۵، ص. ۵۱). حقوق شهروندی، پاره‌ای از حقوق فردی و جمعی انسان‌هایی است که در محدوده جغرافیایی کشور خاصی سکونت دارند، شهروندی وضعیتی است که به افراد یک جامعه ملی اعطاء شده است (تقی‌پور، ۱۳۹۰، ص. ۳۴).

در تکمیل تعاریف فوق می‌توان گفت که در حقوق شهروندی، انسان به‌مثابه شهروند باید از حقوقی سخن بگوید که ناظر به زندگی در جامعه و در نتیجه منافع، مصالح، اخلاق و سیاست‌ها و در یک کلام عقل جمعی و عمومی است و دولت به‌مثابه شخصیتی حقوقی اکنون محور ترسیم حقوق شهروندان و متعهد به محدودیت‌ها و مسئولیت‌ها است

(جاوید، ۱۳۸۸، ص. ۳۱). این حق بر محور دو اصل طلایی وفاداری به آرمان‌های جمعی و کار مثبت، شکل می‌گیرد و در نهایت حکومت و دولت است که نمایندگی این سعادت جمعی را بر عهده دارد (جاوید، ۱۳۸۸، ص. ۸۸)؛ بنابراین، حقوق شهروندی در جایی مطرح می‌شود که حقوق بشر قرار است در درون یک جامعه مدنی با در نظر اولویت‌های زندگی اجتماعی، ذیل حکومت خاص و در سرزمین خاص، شکل قانونی و اجرایی به خود بگیرد (جاوید، ۱۳۸۸، ص. ۲۷) و در مقام تمثیل، حقوق شهروندی به مثابه درختی است که ریشه‌های آن را منابع (خدا، طبیعت و قوانین طبیعت) تشکیل می‌دهد؛ تنه و شاخه‌های آن مبانی حقوق بشری (حقوق طبیعی، حقوق بنیادین، حقوق اساسی) هستند و در نهایت میوه و ثمره آن را مواد این حقوق (قوانین شرعی و موضوعه، قوانین اساسی، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها) می‌توان نامید (جاوید، ۱۳۸۸، ص. ۱۰۴).

## **۲. طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و حقوق شهروندی**

با عنایت به سیر تحول ارائه شده از قوانین مرتبط با تشکیلات و صلاحیت دیوان عدالت اداری، طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری از دو منظر ارتقاء تضمین حقوق شهروندی و انتقادات وارده به طرح پیشنهادی از حیث تحدید حقوق شهروندی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

**۲-۱. ارتقاء ظرفیت تضمین حقوق شهروندی در طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری**  
تأثیر طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت به ارتقاء حقوق شهروندی با توجه به اصلاحات گسترده قانون قابل توجه است که به شرح زیر مورد بررسی قرار گرفته است.

## **۲-۱-۱. رسیدگی به شکایت از مصوبات غیرسیاست‌گذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی**

گسترش قلمرو نظارت دیوان به کلیه مقامات و نهادهای دولتی برخوردار از امتیازهای قدرت عمومی که در راستای انجام کارکردهای عمومی خود، تصمیم‌هایی را اتخاذ و اقدام‌هایی را انجام می‌داند، علاوه بر قانون‌مند ساختن اعمال و تصمیم‌های آن‌ها،

به نوعی متضمن تضمین حق بر دادخواهی ملت نیز می باشد. از آنجا که حق های رویه ای مانند حق دادخواهی، به مثابه پیش زمینه و درآمدی بر تأمین حق های ماهوی قلمداد می شوند، می توان از آنها به عنوان «حق بر حق» یاد کرد. از این منظر، حق بر دادرسی اداری به مثابه ابزاری برای استیفای حقوق شهروندان محسوب می شود از این رو هر چه قلمرو اشخاص، نهادها و موضوع های نظارت پذیر گسترده باشد علاوه بر اینکه معیارهای دادرسی منصفانه بهتر تأمین می شود حاکمیت قانون نیز بیشتر تقویت خواهد شد (گرگی از ندریانی، ۱۳۹۵، ص. ۱۲۷).

در خصوص شکایت از تصمیم ها و مصوبه های شورای عالی انقلاب فرهنگی هر چند در تبصره ۱ ماده ۱۲ قانون فعلی دیوان عدالت اداری منع قانونی ذکر نشده است اما مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به شماره ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ رسیدگی موضوع های علمی و آموزشی را از حیث رسیدگی به شئون آموزشی از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج کرده است و استفساریه شماره ۷۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۲ که راجع به مصوبه مذکور از شورای عالی انقلاب فرهنگی صادر شده نیز دلالت بر تفکیک بین رسیدگی به شکایت از امور آموزشی و علمی از حیث عدم رعایت قانونی با رسیدگی به موضوع مذکور از حیث تشخیص ماهوی موضوع داشته و رسیدگی به موضوع از جهت تشخیص ماهوی را در صلاحیت هیئت عالی تجدیدنظر قرار داده است. دفتر مقام معظم رهبری نیز طی شماره ۱/۲۳۷۴۹ مورخ ۱۳۹۲/۶/۳۰ در خصوص رسیدگی دیوان عدالت اداری به مصوبه های شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر داشته است: «به مجمع تشخیص مصلحت نظام گفته شود که این قانون را اصلاح کنند، به گونه ای که مصوبه ها و تصمیم های شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز مانند شوراهای مشابه، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی و... از شمول ورود دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی و نقض این مصوبه ها استثناء شود» که تاکنون هیچ گونه اصلاحی در خصوص موضوع صورت نگرفته است در راستای اصلاح و مشخص شدن حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبه های شورای عالی انقلاب فرهنگی با لحاظ قانون جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۶ رئیس جمهور و رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبه ها و تصمیم های شورای عالی انقلاب فرهنگی به دو دسته عمده قابل تقسیم بندی است:

- ۱- سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی در امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور،
- ۲- تصمیم‌های جزئی و موردی.

سیاست‌گذاری کلان در حوزه مسائل فرهنگی و آموزشی کشور در صلاحیت ذاتی شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار دارد و به لحاظ سلسله مراتب قوانین، سیاست‌گذاری بالاتر از قانون قرار می‌گیرد چرا که در ادبیات حقوقی، هرگاه مصوبه‌ای واجد وصف سیاست‌گذاری باشد، در تراز بالاتر از قانون عادی و مادون قانون اساسی ارزش‌گذاری می‌شود. ضمن اینکه سیاست‌گذاری از صلاحیت‌های مقام رهبری است که مقام معظم رهبری به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌تواند ضمن ایجاد یک نهاد، موضوع تعیین سیاست‌های کلی را به آن نهاد واگذار کند و در همین راستا مقام رهبری تعیین سیاست‌های کلی فرهنگی را با مطابق با قانون اساسی به شورای عالی انقلاب فرهنگی تفویض کرده است لذا مطابق مفهوم مخالف تبصره ۲ ماده ۱۲ طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری؛ رسیدگی به مصوبه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی صرفاً در خصوص سیاست‌گذاری از شمول این قانون خارج است و مصوبه شماره ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲ و ۷۶۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز دلالت بر تفکیک بین رسیدگی به شکایت از امور آموزشی و علمی از حیث عدم رعایت قانونی با رسیدگی به موضوع مذکور از حیث تشخیص ماهوی موضوع دارد که رسیدگی به امور آموزشی و علمی از جهت تشخیص ماهوی را در صلاحیت هیئت عالی تجدیدنظر قرار داده است، مع‌ذلک رسیدگی به موضوع‌های مذکور از حیث عدم رعایت مقررات و ضوابط قانونی، همانند موضوع شکایات بوریس‌ها، کماکان مطابق قانون اساسی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد و با توجه به همین استدلال‌ها در خصوص شورای عالی فضای مجازی نیز صرفاً مصوبات مرتبط با سیاست‌گذاری از حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری مستثنی شده است.

#### ۲-۱-۲. نظارت بر ترک فعل و خودداری از انجام وظایف دستگاه‌های دولتی

مطابق طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری تبصره ۴ ماده ۱۰ طرح اصلاحی مقرر داشته است: «جهت طرح شکایت علیه دستگاه‌های اجرایی و مأموران آنها در شعب



دیوان از حیث مخالفت با قانون یا شرع یا خروج از صلاحیت یا سوء استفاده از اختیارات و یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام آن می‌باشد» که ذکر خودداری از انجام وظایف دلالت بر نظارت بر ترک فعل دستگاه‌های اجرایی و امکان طرح شکایت از ترک فعل مأمورین دولتی دارد مضاف بر اینکه ماده ۴ «دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» نیز مقرر داشته است دیوان عدالت اداری در اجرای ماده ۱۲۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و در راستای انجام وظایف قانون خود در بررسی انطباق تصمیم‌ها و اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی با قوانین و مقررات، مسئولیت ناشی از ترک فعل و تخلف در اثر عدم انجام وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی را مدنظر قرار داده و چنانچه ترک فعل مدیران دستگاه‌های اجرایی دارای وصف مجرمانه یا متضمن تضییع حقوق عمومی یا خسارت به اموال یا منافع عمومی باشد، حس مورد مراتب را جهت اقدام قانونی به دادستان کل کشور، سازمان بازرسی و یا دیوان محاسبات اعلام کند.

## ۲-۱-۳. الزام دستگاه‌های اجرایی به ارسال مصوبات خود جهت استحضار و نظارت دیوان عدالت اداری

بر اساس طرح اصلاح موادی از قانون دیوان عدالت اداری، تبصره الحاقی به ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۲) این قانون مکلفند یک نسخه از مصوبات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های خود را بلافاصله پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان عدالت اداری قرار دهند. خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه‌های مذکور تخلف اداری محسوب می‌شود». مطابق ماده ۸۶ قانون دیوان، «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیئت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند» با توجه به کثرت مصوبات و بخشنامه‌های صادره از سوی مراجع ذیصلاح قانونی، اطلاع یافتن رئیس دیوان از مصوبات خلاف قانون و شرع مستلزم دسترسی داشتن به بخشنامه و مصوبه‌ها است که در طرح اصلاحی این مهم مورد

پیش‌بینی قرار گرفته است. هر چند بررسی تمامی مصوبه‌ها و بخشنامه‌ها با قانون با چالش‌های اجرایی مواجه است اما رئیس دیوان عدالت اداری می‌تواند با راه‌اندازی کارگروه‌های تخصصی نسبت به بررسی مصوبه‌ها و بخشنامه‌های صادره اقدام کند.

تکلیف پیش‌بینی شده در ماده ۸۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از این حیث حایز اهمیت است که مطابق قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ نظارت پیشینی ریاست مجلس از طریق هیئت تطبیق مصوبه‌ها صرفاً نسبت تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبه‌های کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت می‌پذیرد و سایر بخشنامه‌ها و مصوبه‌ها تخصصاً از حوزه صلاحیت رسیدگی رئیس مجلس خارج است و تکلیف پیش‌بینی شده برای ریاست دیوان عدالت اداری در راستای احیای حقوق عامه و حقوق شهروندی مهم تلقی می‌شود. مضاف بر اینکه حتی در خصوص مصوبه‌های هیئت وزیران نیز در صورتی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را مطابق قانون تشخیص دهد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حتی در فرض تأیید رئیس مجلس، می‌تواند نسبت به ابطال مصوبه اقدام نماید.

## ۲-۱-۴. امکان استفاده از ظرفیت سمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد

بر اساس اصل ۸ قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند و در همین راستا تبصره ۲ الحاقی به ماده ۱۷ قانون دیوان مطابق طرح اصلاحی مقرر داشته است: «سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع فعالیت آنها طبق اساسنامه مربوط، در زمینه حمایت از حقوق عامه از قبیل موضوع‌های محیط زیستی، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است می‌توانند در خصوص موضوع‌های تخصصی مرتبط با فعالیتشان، نسبت به غیرقانونی بودن تصمیم‌ها و اقدام‌ها یا خودداری از انجام وظیفه مقام‌ها و مراجع موضوع مواد ۱۰ و ۱۲ این قانون به رئیس

دیوان عدالت اداری گزارش نمایند.

مطابق ماده ۱ طرح قانون ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد که در سال ۱۳۸۶ اعلام وصول شده است: «سازمان‌های مردم‌نهاد به سازمان‌هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی و حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات تأسیس شده است و فعالیت آنها غیرانتفاعی عام‌المنفعه، انسان‌دوستان و غیرسیاسی باشد». منظور از غیرحکومتی به این معناست که دستگاه‌های حکومتی در تأسیس و اداره این سازمان‌ها دخالت نداشته باشند، تأسیس و اداره سمن‌ها بر اساس اراده آزاد اشخاص و بدون الزام قانونی یا قضائی صورت می‌پذیرد و فعالیت‌های آنها در جهت منافع عمومی و خیر جامعه بوده و شامل فعالیت‌های تجاری، صنفی و انتفاعی نمی‌شود. فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد انسان‌دوستانه بوده و فارغ از نژاد، رنگ، مذهب، جنس، سن و شغل برای بهبود شرایط زندگی انسان انجام می‌شود. حوزه عملکرد سمن‌ها سیاسی نبوده و تحت شمول ماده یک قانون احزاب نمی‌شود و ممکن است تحت عناوین «جمعیت»، «انجمن»، «کانون»، «مجمع»، «مؤسسه»، «بنیاد» و نظایر آن تشکیل شوند.

در ماده ۲ آیین‌نامه تشکلیات مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵/۶/۶ هیئت وزیران به شماره ۶۷۷۳۵/ت ۵۱۳۰۵۰-ه نیز در تعریفی مشابه طرح مارالذکر نیز منظور از سازمان مردم‌نهاد که در مصوبه مذکور تشکل نامیده شده عبارت است: «نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی که با رویکردی اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مفاد آیین‌نامه در موضوع مشخص، پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد». از مجموع تعاریف قانونی ارائه شده برداشت می‌شود که مؤلفه اصلی تشکلیات سمن‌ها عبارت است از تأسیس به صورت نهاد مدنی و غیردولتی، انجام فعالیت‌های غیرسیاسی و غیرانتفاعی و اشتغال به امور عام‌المنفعه.

امروزه سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد به‌عنوان نمایندگان جامعه در پیشبرد مسائل فرهنگی و اجتماعی جایگاه و نقش خطیر و اساسی دارند. حضور و نقش‌آفرینی این سازمان‌ها می‌تواند ضمن تأمین و تضمین مشارکت عموم مردم، بر کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها و برنامه‌های مختلف کشور اثرگذار باشد. جهت بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه باید بسترهای مناسب برای مشارکت افراد جامعه را فراهم کرد. عدم تمرکزگرایی و ضابطه‌مند کردن حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی

اعتقاد به مفید بودن مشارکت عمومی در نظام اجتماعی از مهم‌ترین شرایط جهت استفاده از نظر و اندیشه‌های مردمی است (مجتهدسلیمانی، ۱۳۹۶، ص. ۹۳).

به دلایل و مصالح و مختلف از قبیل حفظ حقوق عامه و بیت‌المال، مشارکت در تضمین حقوق شهروندی و بسیج افکار عمومی به منظور اعمال حاکمیت قانون، مشارکت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد حایز اهمیت است لذا اعلام تخلف از قوانین و موارد نقض حقوق شهروندی توسط سازمان‌های مردم‌نهاد گامی در جهت حمایت از حقوق شهروندان تلقی می‌شود و ریاست دیوان عدالت اداری می‌تواند در راستای ماده ۸۶ و یا ماده ۱۲۰ طرح اصلاحی نسبت به اقدامات موضوع در خصوص گزارش‌ها اقدام کند.

## ۲-۱-۵. جذب اختصاصی قضات دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی و رسیدگی تخصصی در دیوان عدالت اداری

در تبصره الحاقی به ماده ۴ طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است: «قضات و حایزین منصب قضا که دارای مدرک دکترای حقوق با اولویت حقوق عمومی و سایر گرایش‌های مورد نیاز دیوان می‌باشند از سابقه مذکور مستثنی هستند و حسب مورد پس از گذراندن دوره‌های کارآموزی عمومی و تخصصی متناسب با صلاحیت و وظایف دیوان عدالت اداری، با ابلاغ رئیس قوه قضائیه به سمت دادرس علی‌البدل دیوان عدالت اداری منصوب می‌شوند. چگونگی جذب و نحوه و مدت کارآموزی عمومی و تخصصی آنها به موجب دستورالعملی است که بنا به پیشنهاد رییس دیوان عدالت اداری به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد».

تجربه دهه‌های گذشته نحوه جذب و به‌کارگیری قضات در دیوان عدالت اداری در کنار بررسی تطبیقی این موضوع نشان می‌دهد که در روند تأمین قضات دیوان عدالت اداری لازم است، اصلاحاتی صورت پذیرد. انتصاب قضات به صرف داشتن سابقه قضائی، هیچ‌گونه ثمره عملی برای ورزیدگی، تخصص‌گرایی و کسب تجربه به‌منظور رسیدگی به دعاوی اداری مطروحه در صلاحیت دیوان عدالت اداری را نداشته است و در مواردی دیده می‌شود، عدم اشراف به اقتضائات و قواعد حاکم بر حقوق عمومی موجب دور شدن دیوان عدالت اداری از اهداف خود شده است؛ لذا صرف تکیه بر تجربه قضائی در خصوص قضات دیوان عدالت اداری فاقد کارایی لازم است؛ چرا که: اولاً. دیوان عدالت اداری دارای

آیین دادرسی خاص است و تجربه صرف سایر محاکم حقوقی و کیفری در نحوه قضاوت در این دیوان کارگشا نخواهد بود؛ ثانیاً. تعدد قوانین و مقررات و موضوع‌های دعاوی مطروحه در دیوان به‌نحوی است که قضات جدیدالورود با هر اندازه سابقه قضائی با تنوعی از خواسته‌ها روبه‌رو می‌شوند (مولاییگی و حیدرنژاد، ۱۳۹۹، ص. ۴۳۸). بنا به مراتب، با توجه به گسترش تحصیلات تکمیلی در کشور، بهتر است قضاتی برای دیوان تعیین شوند که تحصیلات حقوق عمومی داشته باشند و بهتر است که قانون‌گذار به جای عبارت «در یکی از گرایش‌های رشته حقوق» عبارت «مدرک تحصیلی آنها کارشناسی ارشد یا دکترا در گرایش حقوق عمومی» را می‌آورد. اینکه یک قاضی سال‌ها پس از اخذ تجربه در محاکم حقوقی و کیفری به دیوان عدالت اداری منتقل شود، مصداق بارز «به‌کارگیری نابجای تجربه و تخصص» به حساب آمده و یک ایراد اساسی است که البته آثار نامطلوبش در آرای قضائی صادره هویداست (مولائی و مرادخانی، ۱۳۹۶، ص. ۱۴۱).

در مطالعه تطبیقی نیز در عمل نسبت قابل توجهی از قضات شورای دولتی فرانسه، چه از مدرسه عالی اداری آمده یا از روش‌های دیگر جذب شده باشند، دارندگان مدارک کارشناسی ارشد و بالاتر در حقوق عمومی‌اند. آزمون‌های ورودی مدرسه عالی اداری همچنین شامل امتحانی در مواد حقوق عمومی است. آموزش‌های مدرسه عالی اداری، اگرچه چندوجهی و در موضوعات مختلف است، همیشه حقوق عمومی در میان این آموزش‌ها، جایگاه اساسی و بسیار مهمی داشته است (سلطانی، ۱۳۹۲، ص. ۸).

بنابراین، فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری را به‌مثابه مرجع دادرسی اداری، باید صلاحیت‌های خاص این نهاد و رسیدگی تخصصی در حوزه حقوق اداری دانست که این رسیدگی تخصصی مستلزم به‌کارگیری قضات متخصص حوزه حقوق عمومی و برگزاری دوره‌های کارآموزی تخصصی است که در همین راستا، طرح اصلاح موادی از قانون آیین دادرسی و تشکیلات دیوان عدالت اداری، تمهیداتی را به‌منظور به‌کارگیری قضات در دیوان عدالت اداری برای دارندگان مدرک دکتری حقوق عمومی پیش‌بینی نموده است که این اقدام گامی بلند در راستای تحقق مطالبات همیشگی اساتید حقوق اداری مبنی بر لزوم انتصاب قضات متخصص در دیوان عدالت اداری است. لکن اصلاح این فرایند تا رسیدن به نقطه مطلوب که مستلزم داشتن تحصیلات تکمیلی در حقوق عمومی و آموزش تخصصی، برای کلیه قضات دیوان است، فاصله زیادی دارد. مضاف بر

اینکه بررسی و تحلیل نهایی در خصوص اصلاحات پیش‌بینی شده، بعد از تصویب نهایی قانون و تنظیم و تصویب آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۴ طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل سنجش و ارزیابی است.

مطابق طرح اصلاحی، تبصره‌های ۳ و ۴ به ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری الحاق شده است و بر اساس آن: دستگاه‌ها و مأمورین مذکور مکلفند هرگونه تصمیم و اقدام خود را به صورت کتبی به اشخاص ذی‌نفع ابلاغ نمایند. در مواردی که اشخاص تقاضای انجام امر اداری از دستگاه‌های مذکور را دارند ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند و آن دستگاه مکلف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف مدت ۳ ماه به صورت کتبی پاسخ قطعی را (نهایتاً یا اثباتاً) به ذی‌نفع ابلاغ نماید. چنانچه با انقضای مهلت مذکور، آن دستگاه از ابلاغ پاسخ مقتضی خودداری نماید، ذینفع می‌تواند با رعایت مواعد مذکور در قانون از زمان انقضای مهلت پاسخ، در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نماید. عدم انجام تکالیف مقرر در تبصره‌های از سوی دستگاه‌ها، مأمورین و مراجع مربوط تخلف اداری محسوب می‌شود.

هر چند بر اساس ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف به انجام وظایف خود با دقت، سرعت و با تبعیت از قوانین و مقررات هستند و هرگونه بی‌اعتنایی به امور مراجعان ممنوع اعلام شده است اما در عمل مشاهده می‌شود که برخی از مأموران و کارمندان دستگاه‌ها از ابلاغ کتبی تصمیم‌ها و اقدام‌های خود در پاسخ به درخواست ارباب رجوع امتناع می‌ورزند و پاسخ شفاهی نیز قابلیت پیگیری، شکایت و نظارت‌پذیری را ندارد لذا الزام قانونی به لزوم ارائه پاسخ کتبی در جهت نظارت قضائی بر اقدامات و تصمیمات مأمورین قابل تقدیر به نظر می‌رسد.

## ۲-۲. تحدید حقوق شهروندی در طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری

هر چند که به‌طور کلی دیوان عدالت اداری از مهم‌ترین نهادهای تشکیل شده پس از انقلاب محسوب می‌شود نقش به‌سزایی در پاسداشت حقوق شهروندی داشته اما در خصوص طرح پیشنهادی اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به نظر می‌رسد در مواردی تضمین حقوق شهروندی با محدودیت مواجه شده است که به شرح زیر قابل تحلیل و بررسی است.

## ۲-۱. حق دسترسی به دیوان عدالت اداری

بر اساس اسناد بین‌المللی، حق دسترسی شامل دسترسی فیزیکی به امکانات و تسهیلات دادگاه یا دیوان و نیز دسترسی به اطلاعات مربوط به زمان و مکان رسیدگی می‌باشد. دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری بایستی اطلاعات مربوط به تاریخ، زمان و مکان دادرسی در یک زمان معقول و با لحاظ ارزش دعوی و زمان مورد انتظار رسیدگی به اطلاع طرفین دعوی و عموم برسانند. هزینه‌های مربوط به دعوی نبایستی مانع دسترسی به دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری شده یا آن را تضعیف نماید (همتی، ۱۳۹۵، ص. ۲۵۰).

در حال حاضر به موجب ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، «دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضائی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود».

تمرکز تشکیلات دیوان عدالت اداری در تهران با توجه به گسترده بودن قلمرو جغرافیایی کشور و وجود مشکلات متعدد به دلیل هزینه و بعد مسافت همیشه محل انتقاد بوده است و اگرچه نمی‌توان عنوان سلب حق دسترسی به دیوان عدالت اداری را در مورد آن بیان کرد اما می‌توان گفت تضییق جدی حق دسترسی به عدالت است چرا که مراجعه به نهاد قضائی نه برای کسب سود و نه برای تفنن است بلکه این مراجعه جهت حفظ و یا احیای حقوقی است که از دست‌رفته و پایمال شده است لذا نظام قضائی باید به گونه‌ای طراحی شود که شخص بتواند با صرف کمترین هزینه، حقوق از دست رفته خود را بازستاند (همتی، ۱۳۹۵، ص. ۲۵۰).

در همین راستا می‌بایست نهادهای قضائی در دسترس همه اشخاص باشد و بهترین حالت این است که هر کس بتواند در روستا و یا شهر کوچک خود به دادگاه و یا مرجع قضائی دسترسی داشته باشد و مراجعه به دادگاه یا مرجع قضائی نباید آنچنان هزینه‌بر باشد که شخص نتواند به آن مراجعه کند لذا باید تمهیدهایی اندیشیده شود که اشخاص بی‌سواد یا کم سواد بتوانند به سهولت تقاضا یا شکایت خود را به ثبت برسانند.

در قانون فعلی مطابق ماده ۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به‌منظور تسهیل در دسترسی مردم به خدمات دیوان عدالت اداری، تأسیس دفاتر اداری دیوان در مراکز استان‌ها پیش‌بینی شده است که این راهکار از این حیث که تشکیلات،

شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تهران مستقر است و دفاتر استانی صرفاً وظیفه ثبت شکایت‌ها و ارسال به دیوان را بر عهده دارند محل انتقاد است اما به هر روی از جهت تسهیل ثبت شکایات نکته‌ای مثبت تلقی می‌شود. مع‌ذلک مطابق تبصره ماده ۶ طرح اصلاحی پیش‌بینی شده است که «در صورت فراهم شدن امکان ارائه الکترونیکی خدمات مذکور به مردم و دستگاه‌های اجرایی به‌نحوی که با تشخیص رئیس دیوان وجود این دفاتر در برخی از استان‌ها ضرورت نداشته باشد، دفتر منحل و کارکنان شاغل آن در صورت تمایل به دیوان عدالت اداری در تهران و در غیراین صورت به دادگستری محل منتقل می‌شوند».

حذف دفاتر استانی دیوان عدالت اداری حتی در فرض فراهم شدن امکان ارائه الکترونیکی ثبت دادخواست، مخالف حق دسترسی عادلانه به مراجع قضائی تلقی می‌شود چرا که: اولاً. در حال حاضر دسترسی به بستر اینترنت و امکانات اتصال به آن در تمامی نقاط کشور به صورت برابر و پیشرفته فراهم نشده است؛ ثانیاً. حتی در فرض گسترش کمی و کیفی اینترنت نیز، برای بسیاری از اقشار کم‌سواد و کهنسال ثبت شکایت به صورت غیرحضوری و پیش‌بینی صرف شکایت اینترنتی مقدور نبوده و موجبات تضییع حقوق آنان را فراهم می‌آورد.

## ۲-۲-۲. حذف نهاد دادستان اداری از طرح پیشنهادی

مهم‌ترین دغدغه‌ای که موجب ارائه بحث دادستان اداری در سالیان اخیر شده است، حفظ و احیای حقوق عامه است چرا که حفظ و صیانت از منافع عمومی در برخی از جنبه‌های حقوق اداری دچار ضعف شده است. تجربه نشان می‌دهد که در حوزه‌هایی مانند رسیدگی به تصمیم‌های موردی دولت که فاقد ذی‌نفع خاص است خلأهایی در سطح هنجاری و ساختاری وجود دارد. مضاف بر اینکه چالش‌هایی مانند نابرابری طرفین دعوی، موانع موجود در ارائه ادله و شواهد دقیق و متقن برای خواهان، ضعف در دانش حقوق عمومی و عدم طرح دقیق خواسته و تبع آن، ایجاد اعتبار امر مختومه و همچنین اجرای مطلوب و پیگیرانه اجرای احکام در دیوان عدالت اداری نیز متصور است. یکی از راهکارهای ارائه شده برای حل این چالش‌ها ایجاد نهاد دادستان اداری است (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص. ۵).



برخی از مهم‌ترین استدلال‌های مسئولان قوه قضائیه که منجر به حذف نهاد دادستان اداری از طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری عبارت است از:

۱- اگر به مانند عملکرد دادرهای عمومی و انقلاب که بخش قابل توجهی از شکایات‌ها در همان ابتدا مختومه می‌شود شکایت‌هایی که مردم علیه دستگاه‌های دولتی انجام می‌داند از طریق نهاد دادستانی اداری مختومه شود، مانع حق دادخواهی مردم خواهد شد و با طبیعت دادرسی اداری بسیار در تعارض است.

۲- تفکیک صلاحیت میان دادستان عمومی و دادستان اداری، با سازمان بازرسی کل کشور و سایر مراجع نظارتی کار بسیار دشواری است که در عمل ممکن است تداخل در صلاحیت‌ها را ایجاد نماید. ایجاد چنین نهادی نیازمند تفکیک دقیق صلاحیت‌ها توسط قانون‌گذار است و ایجاد نهاد دادستان اداری آن‌گونه که در طرح ابتدایی اصلاحی پیش‌بینی شده بود نمی‌تواند به خوبی حلال مسائل موجود باشد.

۳- جایگاه سازمانی مطلوب دادستان اداری از مباحث چالش‌برانگیز است، گرچه اکثر اساتید معتقد به ایجاد نهاد دادستان اداری ذیل دیوان عدالت اداری هستند اما تمرکز شخصیت حقوقی دیوان عدالت اداری در تهران و وجود یک شخص دادستان اداری برای اطلاع دادستان اداری برای اطلاع از امور کل کشور و حجم مراجع شبه قضائی محل تردید است (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۹، ص. ۷۱).

درحالی‌که استدلال‌های ارائه شده به دلایل زیر موجه به نظر نمی‌رسد:

اولاً. در خصوص ایراد طرح شکایت از سوی دادستان اداری، مختومه شدن پرونده و عدم امکان طرح شکایت شهروندان در خصوص موضوع باید گفت، رسیدگی در دیوان عدالت اداری مبتنی بر قوانین و مقررات صورت می‌گیرد و در فرضی که یک پرونده با شکایت دادستان اداری مختومه شود با عنایت به رسیدگی قانونی به عمل آمده در صورتی‌که همان شکایت از سوی شهروندان نیز صورت گرفته باشد پرونده مطابق قانون رسیدگی می‌شد مضاف بر اینکه اشراف علمی و عملی دادستان اداری و ارائه دادخواست متقن، مستند و مستدل در فرایند رسیدگی می‌تواند از شکایت‌های عامه شهروندان مؤثر واقع شود. از طرف دیگر در صورتی‌که با شکایات دادستان پرونده‌ای خلاف قانون مختومه شود طرح مجدد آراء خلاف بین شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از طریق اعمال مواد

۷۹ و ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری متصور است. ثانیاً نسبت به چالش عدم امکان تفکیک صلاحیت دادستان عمومی و سازمان بازرسی با دادستان اداری نیز ایراد مطروحه وارد به نظر نمی‌رسد:

• صلاحیت‌های گسترده و متعدد دادستان‌های عمومی مطابق قانون آیین دادرسی کیفری، مجالی جهت ورود دادستان عمومی به حوزه مباحث حقوق اداری ایجاد نمی‌نمایند به نحوی که در عمل نیز گزارش‌های بسیار نادری از سوی دادستان عمومی به دیوان عدالت اداری ارجاع شده و در موارد ارجاع نیز به دلیل عدم آشنایی با صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری اقدامی در خصوص گزارش‌های ارائه شده متصور نبوده است.

• حقوق عمومی، نظام و قواعد خاص و ویژه‌ای دارد که اختصاص به حقوق عمومی دارد و در حقوق کیفری و خصوصی قابل استناد نیست. در حقوق عمومی دولت دارای حاکمیت یا قدرت عالی و برتر است و علت وجودی دولت، ارائه خدمات عمومی در راستای منافع عمومی ذکر شده است (نونین، ۱۳۹۰، ص. ۱۸). لذا ماهیت حقوق عمومی در خصلت نابرابر طلب آن نهفته است که خود ناشی از طبیعت روابطی است که بنا دارد، حد و نظم آن را تعیین کند. به بیان بهتر، قدرت سیاسی و اداری که رسالت آن حفظ منافع عام و از نیروی دولتی بهره‌ور است، در یک طرف معادله واقع می‌شود و در سوی دیگر، اشخاص خصوصی وجود دارند که از منافع شخصی خود دفاع می‌کنند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۵، ص. ۲۳). این اقتضاءها و تفاوت‌ها باعث تمایز قضات دادگاه اداری از محاکم عمومی دادگستری می‌شود و مقتضای این‌گونه مراجع می‌بایست تخصص لازم داشته باشند که براساس آن اصول حقوق عمومی را شناخته، بر مبنای آن آرای خویش را صادر نمایند. در واقع، چالش خیلی از قضیه‌های حقوق عمومی برقراری بهترین و مناسب‌ترین توازن میان منفعت یا مصحلت عمومی و حقوق و آزادی‌های فردی است و وظیفه آن این است که مکانیزم‌هایی را تعبیه و قاعده‌سازی کند و در اینکه جلوی سوءاستفاده از قدرت عمومی را بگیرد و خلأ و شکاف ایجاد شده را با خلاقیت‌ها و ابتکارهای حقوقی پر کند (زارعی، ۱۳۸۵، ص. ۶). اساساً تفاوت ماهیت اختلاف‌های عمومی و همچنین تخصصی بودن آن

- حکم می‌کند دادرسی اداری از دادرسی قضائی متمایز شود و بر همین اساس دادستان عمومی اشراف و احاطه کامل نسبت به مسائل حقوق اداری ندارد.
- نسبت به سازمان بازرسی نیز همان ایراد مطروحه در خصوص دادستان‌های عمومی مطرح است چرا که کثرت صلاحیت‌ها و وظایف سازمان بازرسی مانعی جدی در صلاحیت اختصاصی طرح دعاوی در دیوان عدالت اداری ایجاد می‌نماید خصوصاً اینکه در عمل مشاهده می‌شود گزارش‌های سازمان بازرسی به دیوان عدالت اداری و حتی هیئت‌های رسیدگی به تخلف‌های اداری، تخصصی نبوده و از غنای حقوقی لازم برخوردار نیست و شکایت‌های مطروحه از سوی این سازمان به دلیل عدم اتقان لازم منجر به صدور حکم به رد و برائت شده است. از همه مهم‌تر اینکه مطابق رأی وحدت رویه شماره ۲۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ارسال شکایت‌های سازمان بازرسی کل کشور به دیوان، ناظر بر دعاوی موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است و منصرف از دعاوی موضوع ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری می‌باشد، لذا مطابق رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، طرح شکایت از جانب سازمان بازرسی، قابل استماع در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.
  - نسبت به تشکیلات و نهاد دادستان اداری، طبیعتاً تشکیل این نهاد می‌بایست در دیوان عدالت اداری صورت پذیرد و یکی از قضات باتجربه و مبرز دیوان عدالت اداری که با صلاحیت‌های دیوان آشنا بوده و اشراف کامل را نسبت به حقوق اداری دارد متصدی آن باشد، و در مورد نحوه انتخاب نیز می‌توان مکانیزمی را پیش‌بینی کرد که جهت تشریک مساعلی و مشارکت دادستان کل کشور، دادستان اداری با از طریق رییس دیوان عدالت اداری و با مشورت دادستان کل کشوری به ریاست محترم قوه قضائیه معرفی شود.
  - در خصوص عدم امکان احاطه کامل شخص دادستان نسبت به همه مصوبه‌ها نیز این ایراد موجه به نظر نمی‌رسد چرا که در صورت تشکیل دادستان اداری، اقتضای تشکیل این نهاد این است که دادستان اداری نیز مانند دادستان عمومی دارای همکاران قضائی به تعداد کافی باشد با بتواند نسبت به رصد مصوبه‌ها و احیای

حقوق عامه اقدام نماید و ایجاد دادستان اداری به منزله رسیدگی همه امور توسط شخص دادستان تلقی نمی‌شود.

همچنین در برخی موارد مشاهده می‌شود که دستگاه‌های اجرایی نسبت به تنظیم و تصویب مقرره‌هایی که موجد حق و تکلیف برای شهروندان است اقدام می‌نمایند اما بر خلاف انتشار و دسترسی آزاده به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ حتی در اسناد غیرسری و عادی نیز نسبت به انتشار آن اقدام نمی‌کنند و طرح شکایت از سوی شهروندان به دلیل عدم ارائه متن موضوع شکایت‌ها منجر به صدور قرار رد می‌شود در صورتی که دادستان اداری می‌تواند با استفاده از ضمانت اجراهای قانونی تمامی اسناد و مصوبات را از مراجع ذیصلاح مطالبه کند.

در مجموع به نظر می‌رسد صرف وجود برخی اشکالات در متن ماده ۷ مکرر طرح اصلاحی سال ۱۳۹۷ نباید موجب پاک کردن صورت مسئله و حذف کلی نهاد دادستان اداری شود و می‌بایست با اخذ نظریه‌های کارشناسی و حذف ایرادها نسبت به ایجاد نهاد دادستان اداری در راستای احیای حقوق عامه اقدام شود. خصوصاً اینکه در حال حاضر نیز برخی از اختیاراتی که برای دادستان اداری پیش‌بینی شده است مانند درخواست ابطال ابتدایی مصوبه‌ها مغایر قانون بدون طرح درخواست از جانب شهروندان برای رئیس دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است اما در عمل به دلیل مشغله و کثرت وظایف ریاست محترم دیوان عدالت اداری یا برخی مصلحت‌سنجی‌ها از این ظرفیت‌های عظیم دیوان عدالت اداری در حفظ و حمایت از حقوق شهروندان کمتر و به ندرت استفاده شده است.

## ۲-۳. تضییق صلاحیت دیوان عدالت اداری در طرح جدید نسبت به طرح اصلاحی سال ۱۳۹۷

با توجه به لزوم نظارت‌پذیری قضائی بر اقدام‌ها و مصوبه‌های توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری، نقش اساسی در تضمین حقوق شهروندان دارد و در حال حاضر ایجاد برخی محدودیت‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری مانند انحصار صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه تأمین اجتماعی و شهرداری در میان مؤسسات عمومی غیردولتی فاقد پشتوانه حقوقی و منطقی است و دیوان عدالت اداری می‌بایست مانند تأمین اجتماعی و

شهرداری به شکایت‌های مطروحه علیه مؤسسه‌های عمومی غیردولتی نیز رسیدگی کند در همین راستا در ماده ۹ طرح اصلاحی سال ۱۳۹۷ الحاق تبصره ۵ به ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد پیش‌بینی قرار گرفته بوده و تبصره مزبور مقرر می‌داشت: «رسیدگی به تظلمات نسبت به مصوبه‌ها و تصمیم‌های دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و دانشگاه آزاد اسلامی در صلاحیت دیوان است». در واقع پیش‌بینی رسیدگی به تصمیم‌ها و اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی با توجه به تعریف موسع ارائه شده از دستگاه اجرایی در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری گامی بلند در راستای گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری و نظارت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی تلقی می‌شد که این تبصره در طرح اعلام وصول شده سال ۱۳۹۹ به‌طور کلی حذف شده است و مجدداً موجبات تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری را فراهم آورده است. نسبت به شکایات کارکنان و اعضاء هیئت علمی دانشگاه آزاد نیز با عنایت به اینکه مطابق رأی ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی از شمول مقررات قانون کار خارج هستند و جهت طرح شکایت امکان مراجعه به مراجع حل اختلاف کار را ندارند پیش‌بینی امکان رسیدگی به تظلمات از دانشگاه آزاد در دیوان عدالت اداری می‌تواند در راستای حفظ حقوق شهروندی کارکنان و اعضاء هیئت علمی این دانشگاه مؤثر واقع شود که حذف آن از طرح اصلاحی قابل انتقاد است.

#### ۲-۲-۴. توسعه صلاحیت هیئت‌های تخصصی و تقلیل تعداد قضاات عضو

مطابق ماده ۸۴ قانون فعلی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری؛ اموری که طبق قانون در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد ابتدا به هیئت‌های تخصصی مرکب از حداقل ۱۵ نفر از قضاات دیوان ارجاع می‌شود و چنانچه اکثریت مطلق هیئت تخصصی به قبول شکایت و ابطال مصوبه معترض عنه اظهار عقیده کنند هیئت تخصصی پرونده را به همراه نظر اکثریت و اقلیت به هیئت عمومی ارسال می‌کنند و موضوع باید جهت رسیدگی به شکایت از مصوب از مصوبه در هیئت عمومی مطرح شود هیئت عمومی مکلف به تبعیت از نظر هیئت تخصصی نمی‌باشد. چنانچه اکثریت بیش از سه‌چهارم، عقیده بر رد شکایت داشته باشند موضوع در هیئت تخصصی

مختومه می‌شود و رئیس هیئت بر اساس نظریه اکثریت سه چهارم یا بیشتر مبادرت به صدور رأی می‌نماید و رأی هیئت تخصصی ظرف بیست روز از تاریخ صدور از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات قابل اعتراض در هیئت عمومی می‌باشد اگر اکثریت مطلق مبنی بر ابطال مصوبه حاصل نشود و سه چهارم اعضاء نیز عقیده بر رد شکایت نداشته باشند موضوع با ذکر نظریه اقلیت و اکثریت جهت در طرح هیئت عمومی ارسال می‌شود.

لذا مطابق قانون فعلی جهت رد شکایات ابطال مصوبات اکثریت سه چهارم اعضاء هیئت تخصصی لازم است و در صورت عدم احراز اکثریت سه چهارم پرونده رسیدگی ابطال و یا عدم ابطال به هیئت عمومی ارجاع می‌شود. بر اساس ماده ۸۴ طرح اصلاح قانون دیوان، چنانچه اکثریت هیئت تخصصی مصوبه را قابل ابطال تشخیص دهد حکم به ابطال مصوبه و در غیراین صورت حکم به رد شکایت صادر می‌نماید و آراء صادره از سوی هیئت‌های تخصصی ظرف یک ماه از تاریخ صدور توسط رئیس دیوان عدالت اداری قابل اعتراض در هیئت عمومی است لذا مطابق طرح اصلاحی اولاً. هیئت تخصصی رأساً و بدون لزوم ارجاع پرونده به هیئت عمومی صلاحیت ابطال مصوبه‌ها را دارد؛ ثانیاً. به لحاظ نصاب ابطال نیز، نصاب اکثریت مطلق سه چهارم به اکثریت نسبی تقلیل پیدا کرده است. مع‌ذکب با وجود توسعه صلاحیت هیئت‌های تخصصی مطابق بند ب ماده ۸ طرح اصلاح قانون دیوان مقرر شده است: «هر هیئت تخصصی متشکل از یازده نفر عضو از میان قضات دیوان می‌باشد که با حضور حداقل ۹ نفر اعضاء رسمیت می‌یابد» که با توجه به لزوم نصاب اکثریت نسبی و حضور حداقل ۹ نفر از ۱۱ قاضی هیئت تخصصی، مصوبه‌های معترض عنه با رأی ۵ نفر از قضات هیئت تخصصی قابل ابطال است لذا تقلیل تعداد قضات هیئت تخصصی از ۱۵ نفر به ۱۱ قاضی با توجه به لزوم تضارب آراء اتقان احکام صادره موجه به نظر نمی‌رسد.

### نتیجه‌گیری

دیوان عدالت اداری از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین ارکان قوه قضائیه است که نقش عظیمی در حفظ و احیای حقوق عامه پس از انقلاب اسلامی ایفا کرده است بر همین اساس با توجه به اینکه اعمال وظایف و اختیارات دیوان عدالت اداری بر اساس قانون

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد، مفاد قانون مذکور و احکام آن رابطه مستقیمی با حقوق شهروندی دارد.

در همین راستا طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با عنایت به سیر تحول ارائه شده از قوانین مرتبط با تشکیلات و صلاحیت دیوان عدالت اداری، طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری با رویکرد تأثیر آن بر حقوق شهروندی مورد بررسی قرار گرفت، از دو منظر ارتقاء تضمین حقوق شهروندی و انتقادهای وارده به طرح پیشنهادی از حیث تحدید حقوق شهروندی مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

از منظر تحولات مثبتی که در طرح اصلاحی مورد پیش‌بینی قرار گرفته است می‌توان به تخصصی شدن جذب قضات دیوان عدالت اداری اشاره کرد که منجر به کم‌شدن اطلاع دادرسی و اتقان آراء خواهد شد. همچنین پیش‌بینی لزوم ارائه پاسخ مکتوب به ارباب رجوع توسط مأموران و کارمندان، امکان استفاده از ظرفیت سمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد، نظارت بر ترک فعل و خودداری از انجام وظایف دستگاه‌های دولتی، رسیدگی به شکایت از مصوبات غیرسیاست‌گذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، امکان استفاده از ظرفیت سمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد، الزام دستگاه‌های اجرایی به ارسال مصوبه‌های خود جهت استحضار و نظارت دیوان عدالت اداری اشاره کرد.

از حیث تحدید حقوق شهروندی نیز که قابل انتقاد به نظر می‌رسد می‌توان به نیز پیش‌بینی حذف دفاتر استانی دیوان عدالت اداری، حذف نهاد دادستان اداری از طرح اصلاحی، تضییق صلاحیت دیوان عدالت اداری در طرح جدید نسبت به طرح اصلاحی سال ۱۳۹۷ اشاره کرد.

### کتابنامه

۱. آفنداک، خلیل (۱۳۸۵). حقوق شهروندی و قضائی. مجموعه مقالات حقوق شهروندی.
۲. پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۹). نقش دادستان اداری در نظارت بر اداره، حفظ و احیای حقوق عامه. تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
۳. تقی‌پور، سیروس (۱۳۹۰). «حقوق شهروندی و قوه قضائیه». مجله دادرسی، (۸۹)، آذر و دی، صص. ۳۴-۳۸.
۴. جاوید، محمدجاوید (۱۳۸۸). نظریه نسبیّت در حقوق شهروندی؛ تحلیلی مبتنی بر اطلاق در حقوق طبیعی. تهران: نشر گرایش.
۵. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۵). «مصاحبه تخصصی: حقوق عمومی کارکردها و چالش‌ها». مجله حقوق عمومی، (۲)، صص. ۲-۱۰.
۶. سلطانی، سید ناصر (۱۳۹۲). مبانی قانونی و روش‌های جذب و آموزش قضات محاکم اداری در فرانسه. تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). حقوق اداری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی (سمت).
۸. غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۹. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵). گفتارهایی در حقوق عمومی. تهران: نشر دادگستر.
۱۰. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و همکاران (۱۳۹۵). «اعمال نظارت‌ناپذیر قضائی در نظام حقوقی ایران». مجله حقوقی دادگستری، ۹۰(۹۶)، زمستان، صص. ۱۲۵-۱۵۳.
۱۱. مجتهد سلیمانی، ابوالحسن (۱۳۹۶). «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی کیفری در جهت حمایت از حقوق و اخلاق شهروندی». پژوهش‌های اخلاقی، سال هشتم، ویژه‌نامه شماره یک، صص. ۸۹-۱۰۶.
۱۲. مولایی، غلامرضا (۱۳۹۵). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.
۱۳. مولایی، غلامرضا، حیدرنژاد، ولی‌الله (۱۳۹۹). «چالش‌ها و الزامات انتصاب قضات در دیوان عدالت اداری با نگاهی به محاکم اداری فرانسه». فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۳(۹۰)، تابستان، صص. ۴۳۱-۴۵۹.



۱۴. مولائی، آیت و مرادخانی، فردین (۱۳۹۶). «عدم استقلال آیین دادرسی اداری در چارچوب قانون دیوان عدالت اداری». نشریه علمی پژوهشی *فقه و حقوق اسلامی*، سال هشتم، (۱۵)، پاییز و زمستان، صص. ۱۳۵-۱۵۹.

۱۵. نوین، پرویز (۱۳۹۰). *اصول حقوق عمومی*. تهران: انتشارات جنگل و تدریس.

۱۶. همتی، مجتبی (۱۳۹۵). «تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری؛ با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، (۵۵)، صص. ۲۴۵-۲۷۲.