



فصلنامه علمی، پژوهشی فقه و مبانی حقوق اسلامی / سال دوازدهم / شماره ۴ / زمستان ۱۳۹۸

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۲/۲۰

تاریخ بازنگری: ۹۸/۰۶/۳۰

تاریخ پذیرش: ۹۸/۰۸/۰۵

تاریخ انتشار: ۹۸/۱۲/۰۱

الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری در حقوق موضوعه ایران و در پرتو موازین فقهی

جواد پورعلی اکبر^۱ هانه فرکیش*^۲ جوانمیر عبدالهی^۳ ارکان شریفی^۴

چکیده:

مراجع اختصاصی اداری به‌عنوان مراجع عهده‌دار دادرسی اداری از نقش و جایگاه قابل توجهی در دادرسی‌های اداری برخوردار بوده و در حوزه‌های فعالیت دولت به نحو گسترده‌ای در جهان مورد استفاده قرار گرفته‌اند و در ایران نیز چندین دهه است که این مراجع تأسیس و شکل گرفته‌اند و با عناوین گوناگون به اقسام دعاوی موضوع صلاحیت خودشان رسیدگی می‌نمایند. در این میان علی‌رغم همه انتقاداتی که بر تأسیس این مراجع وارد شده است، واقعیت این است که در کشورهای مختلف جهان و در ایران روزبه‌روز به تعداد این مراجع افزوده می‌شود و به‌عبارت‌دیگر این مراجع در حال توسعه هستند. با این حال بدیهی است که توسعه مراجع مذکور از جمله لزوم نظارت قضایی بر آن مراجع از یک‌سو و لزوم رعایت اصول دادرسی عادلانه از سوی دیگر در پرتو موازین فقهی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و چنین نتیجه‌گیری شده است که بدون رعایت الزامات مذکور، توسعه مراجع اختصاصی اداری با چالش‌های گوناگونی مواجه خواهد بود.

واژگان کلیدی: مراجع اختصاصی اداری، الزامات توسعه، حقوق ایران، موازین فقهی

۱ - دانشجوی دکتری گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران.

۱- استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. (نویسنده مسئول). پست الکترونیکی: hanehfarkish@gmail.com

۳ - استادیار گروه حقوق، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران.

۴ - استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران.

مقدمه

مراجع اختصاصی اداری یکی از مراجع رسیدگی در نظام‌های حقوقی است. این مراجع سابقه طولانی ندارند و در قرن بیستم با تحولات پیش‌آمده در حوزه‌های فعالیت دولت به نحو گسترده‌ای در جهان مورد استفاده قرار گرفتند. در ایران نیز این مراجع چندین دهه است که تأسیس شده‌اند اما نظام حقوقی ایران تاکنون نتوانسته است این مراجع را به‌عنوان دادگاه بپذیرد تا جایی که از آن‌ها به‌عنوان مراجع اداری و یا مراجع اختصاصی اداری یاد می‌شود. بنابراین یکی از مباحث حقوق اداری که در چند دهه اخیر اهمیت وافری یافته است و به‌عنوان یکی از موضوعات اصلی حقوق اداری مطرح شده است مسئله مراجع اختصاصی اداری است (مرادخانی، ۱۳۹۲). علیرغم همه انتقادات وارده بر تأسیس مراجع اختصاصی اداری به لحاظ افزایش حیطه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی دولت، لزوم توسعه مراجع مذکور را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. لذا برای حل و فصل برخی از معضلات و مشکلات حقوقی در کشورمان توسعه مراجع مذکور جز برنامه‌های این نظام حقوقی قرار گرفته و روزبه‌روز بر تعداد مراجع مذکور افزوده می‌شود. آنچه در این بین مهم می‌نماید تحلیل و ارائه پاسخ به این سؤالات است که توسعه مراجع اختصاصی اداری نیازمند چه الزاماتی است و این الزامات تا چه اندازه در نظام حقوقی ایران مورد توجه و رسمیت قرار گرفته‌اند. نوشتار حاضر سعی نموده با روش توصیفی و تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع مرتبط ضمن بررسی مفهوم مراجع اختصاصی اداری، مراجع اختصاصی اداری از منظر قانون اساسی، قضاء اسلامی، لزوم نظارت قضایی، مکانیسم‌ها و روش‌های نظارت قضایی و همچنین لزوم رعایت دادرسی عادلانه، دادرسی عادلانه از منظر اسلام و اصول و عناصر دادرسی عادلانه و ضمن بررسی چالش‌های موجود به این سؤالات پاسخ دهد.

۱- مفهوم مراجع اختصاصی اداری

اولین و مهم‌ترین مسئله در بررسی یک موضوع تعریف و تبیین آن است. ابتدا باید آن موضوع را شناخت و مورد بررسی و پژوهش قرارداد.

مراجع اختصاصی اداری مراجعی هستند باصلاحیت ترافیعی که به‌صورت پراکنده و نامنسجم و بنا بر ضرورت به‌موجب قوانین خاص و مقررات متعدد و مختلفی که هدفشان توسعه اقتصادی، اجتماعی در جهت افزایش و ارتقای خدمات عمومی می‌باشد ایجاد شده‌اند. به‌گونه‌ای که هرکدام با عنوان خاصی در قوانین مورد تصریح قرار می‌گیرد (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸) در نظام حقوقی اداری ایران این مراجع دارای تنوع و پراکندگی فراوانی هستند و همین امر موجب شده تحت عناوین متعددی در قوانین بکار روند. از جمله در تبصره ۱ ماده ۵۸ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ از « دادگاه اداری » برای نامیدن این مرجع استفاده شده بود یا در ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ « مراجع غیر قضائی » بکار رفته، حتی درجایی در یک قانون با دو تعبیر متفاوت از این مراجع مواجه هستیم، فی‌المثل در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ و در ماده ۱۰۳ این قانون از اصطلاح « مراجع اختصاصی غیر قضائی » استفاده شده در حالی که در ماده ۲۵۳ همان قانون اصطلاح « دادگاه اختصاصی اداری » بکار رفته است در رویه دیوان عدالت اداری نیز دچار این چندگانگی اصطلاحات بکار رفته و در مورد مراجع شبه قضایی هستیم؛ مثلاً با وجود اینکه در رأی وحدت رویه شماره ۳۱۷۴-۳۰

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اصطلاح «مراجع اداری» به کاررفته در رأی ۴۷-۱۷/۱۰/۱۳۶۳ از اصطلاح کمیسیون اداری استفاده شده است. (شعبانی، ۱۳۹۶، ص ۹۴ و ۹۳) و همچنین در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ و در ماده ۱۳ قانون سابق دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز از این عنوان استفاده گردیده است. و ایضاً در متون قانونی و حقوقی از عبارت هیأت استفاده شده است. مانند هیأت حل اختلاف تشخیص، هیأت نظارت و امثال آن. اساتید حقوق اداری نیز با عناوینی مختلفی از این مراجع و مراجع یاد می کنند «مراجع اختصاصی اداری» (دلوری، ۱۳۹۳، ص ۶۹) «دادگاه اداری» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵) «مراجع شبه قضایی» (مولا بیگی، ۱۳۹۴) «دادگاه اختصاصی اداری» (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۴، ص ۳۰) و... عناوینی هستند که معمولاً در مورد مراجع شبه قضایی به کار می روند به نظر می رسد کاربرد اصطلاح «مراجع» بجای دادگاه صحیح به نظر می رسد و از آنجاکه آرای این مراجع لازم الاجرا و دارای ضمانت اجرایی هستند می توان به شبه قضایی بودن آنها پی برد و کاربرد «مراجع اختصاصی اداری شبه قضایی» بهترین عنوان برای این مراجع می باشد.

۲- مراجع اختصاصی اداری از منظر قانون اساسی

اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مقرر می دارد قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت اند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردد بر این مبنا و طبق اصل شصتم اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شوند و به حل و فصل اختلافات و حفظ حقوق عمومی و گسترش اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد. طبق اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی رسیدگی به تمامی دعاوی و احیای حقوق عامه و نظارت بر حسن اجرای قوانین و وظیفه اختصاصی قوه قضائیه است که تحقق اهداف مذکور از طریق حل و فصل اختلافات صورت می پذیرد که این وظیفه بر عهده دو رکن ممتاز قوه قضائیه محول شده است که عبارت اند از دادگاه های دادگستری (اصل یکصد و پنجاه و نهم) و دیوان عدالت اداری (اصل یکصد و هفتاد و سوم) همچنین اصول یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و پنجاه و نهم به صراحت، وحدت و انحصار قضایی را مطرح نمودند و رسیدگی به تظلمات و شکایات را صرفاً توسط مرجع رسمی دادگستری و قضایی محدود نموده اند، یعنی رسیدگی به هرگونه دعوا و اختلافی که بروز نماید صرف نظر از طرفین دعوا در صلاحیت دادگستری است (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۴) و دادگاه ها مرجع تظلمات عمومی هستند و مردم با مراجعه به آنها و اقامه دعوی امنیت خاطر خویش را باز می یابند. (هاشمی، ۱۳۸۳، ص ۴۰۷) در مذاکرات نمایندگان مجلس خبرگان، قانون اساسی نیز نمایندگان با توجه به مضرات دخالت قوه اجرایی در وظایف و اختیارات قوه قضائیه بر انحصار وظایف قضایی در قوه قضایی و منع مداخله مقامات اجرای در امور قضایی تأکید نموده اند. حال آنکه مراجع اختصاصی اداری که «غالباً در درون دستگاه های اجرایی کشور و به موجب قانون عادی تشکیل گردیده اند و باصلاحیت خاص انجام وظیفه می کنند، در زنجیره و سلسله مراتب قضایی قرار نگرفته و قوه قضائیه اساساً در راه اندازی و اقدامات آنها دخالت ندارند» (سوادکوهی فر، ۱۳۷۹).

با توجه به اصولی از قانون اساسی که ذکر گردید به نظر می رسد قانون عادی را تنها منشأ حقوقی تأسیس مراجع اختصاصی اداری به شمار آورد زیرا در قانون اساسی ذکر از آنها به میان نیامده است و قانون گذار عادی با استفاده از اذن مندرج در اصول کلی قانون اساسی در باب تعیین حدود و اختیارات کلیه مراجع قضایی و اداری به تأسیس مراجع اختصاصی اداری

اقدام نموده است و حتی منشأ حقوقی تأسیس این مراجع اذن ضمنی و تلویحی مقنن در اختیار و تدارک امکانات لازم جهت اجرای قانون می‌باشد.

۳- مراجع اختصاصی اداری از منظر قضاء اسلامی

«اختصاص اقتدار دادرسی و قضاوت در دعاوی مردم علیه دولت و مأمورین آن به قوه قضاییه مبتنی بر اصول حاکم بر امر خطیر قضاء اسلامی است» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲). بر طبق موازین اسلامی مقام قضاء و حق حکومت بر جان و مال و عوض و ناموس خلق از جمله حقوق الهی و خدای متعال است و در سوره‌های اعراف، یونس و هود خداوند به صفت (خیرالحاکمین) و در سوره‌های هود و تین به صفت (احکم الحاکمین) وصف شده است و در آیه ۵۸ نساء عموم متصدیان و وظیفه قضاء را به رعایت امانت و اجرای عدالت در حکومت (قضاوت) فرمان داده است: ان الله یامرکم ان تودوا الامانات الی اهلها و اذا حکمتم بین الناس ان تحکموا بالعدل. (بلاغی، ۱۳۵۸، ص ۱۰۸) اما در رابطه با بندگان، در تصدی منصب قضاء اصل، عدم جواز است مگر اینکه از سوی خدا به شخص ولایت داده شده باشد مانند انبیاء و اوصیاء یا افراد منصوب از جانب آنان و در عصر غیبت «طبق احکام مؤکد اسلامی امر قضاء وظیفه شرعی مجتهدین جامع شرایط است و اشتغال این مقام والا و تصدی این امر الهی توسط افرادی که واجد شرایط لازم نیستند گناه کبیره است.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲).

شرایطی که برای تصدی منصب قضاء تعیین گردیده است و در صورت عدم وجود آن شرایط فرد صلاحیت قضاوت را ندارد عبارتند از: بلوغ، عقل، مرد بودن، ایمان، عدالت، طهارت مولد، علم (نجفی، ۱۳۷۳ ه.ق، ص ۱۲).

«اگر کسی از مبانی و منابع چهارگانه احکام شرعی آگاهی کامل داشته باشد به واسطه آن در شمار اهل اجتهاد در دین جای می‌گیرد و قضاوت برای او جایز است. اما اگر آگاهی از هیچ‌یک از این منابع و مبانی و یا حتی آگاهی از برخی از آنها فراهم نباشد، شخص از شمار اهل اجتهاد بیرون است و قضاوت کردن برای آن جایز نیست و اگر هم چنین کسی به قضاوت نصب شود و حکمی درست و یا نادرست صادر کند گماردن او باطل است و حکمی که داده است هرچند که مطابق حق و درستی باشد پذیرفتنی نیست و مسئولیت‌های قضاوت نیز متوجه خود او و کسی است که او را به سمت دادرسی و قضاوت گمارده است»، می‌باشد (ماوردی، ۱۳۸۳).

وظیفه قضاوت شامل اموری است که در صلاحیت مراجع اختصاصی اداری نهاده شده است نیز می‌شود. (همان، ص ۱۵۱-۱۴۲) با توجه به جایگاه منصب قضاوت از دیدگاه اسلامی تفویض این مهم به مأمورین قوه مجریه مخالف صریح احکام و موازین اسلامی است و به همین جهت است که قانون‌گذار اساسی نهاد قضایی دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به دعاوی علیه دولت و مقام‌ها و مأمورین عمومی تأسیس نموده است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲) البته به نظر می‌رسد با توجه به تخصصی بودن امور اداری و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مراجع اختصاصی اداری تشکیل چنین مراجعی مغایر با موازین قضای اسلامی نمی‌باشد.

۴-الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری

با پذیرش اصل وجود مراجع اختصاصی اداری در پرتو هدف حقوق اداری، که همانا برقراری حاکمیت قانون بر دستگاه‌های عمومی است موضوع رعایت حقوق اداره شونده‌گان در برابر اداره مطرح می‌گردد و همواره بیم آن می‌رود که نابرابری میان مقام عمومی و اشخاص، نظام رسیدگی و بازبینی را دچار خلل نماید و آن را از مسیر واقعی عدالت و انصاف خارج نماید بنابراین در راستای پذیرش اصل وجود مراجع اختصاصی اداری به منزله ابزاری اقتداری در جهت حفظ منافع عمومی و تأمین حداکثری منافع اشخاص لازم است که به منظور جلوگیری از خودسری این مراجع و تجاوز آن‌ها به حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی مردم اولاً رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری بایستی با رعایت " اصول و آیین‌های دادرسی عادلانه" انجام شود، ثانیاً آراء و تصمیمات این مراجع بدون هرگونه محدودیت و مانعی و از هر جهت باید در محاکم قضایی ذیصلاح قابل تجدیدنظرخواهی باشند. این دو تدبیر مکمل و مقوم یکدیگر هستند، زیرا الزام مراجع اختصاصی اداری به رعایت " اصول و آیین‌های دادرسی عادلانه" این فرصت را به محاکم قضایی می‌دهد تا بر همین مبنا رفتار و عملکرد این مراجع را مورد بررسی قرار دهند تا از رعایت اصول و آیین‌های دادرسی عادلانه در آن‌ها اطمینان حاصل کنند. (هداوند و آقای طوق، ۱۳۹۴) متأسفانه در ایران علیرغم پذیرش وجود مراجع اختصاصی اداری و توسعه کمی آن‌ها این موارد به خوبی مورد توجه قرار نگرفته است. زیرا که از یک سو رسیدگی در این مراجع تا حد زیادی با اصول و معیارهای دادرسی عادلانه انطباق ندارد و از سوی دیگر در نظام حقوقی ایران نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مراجع اختصاصی اداری عام و فراگیر نیست و برخی از مراجع اختصاصی اداری به موجب قانون تحت نظارت دادگاه‌های دیگر و یا مراجع خاص هستند. بنابراین لزوم نظارت قضایی منسجم و رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری از موارد توسعه مراجع مذکور قلمداد می‌شود.

۴-۱ لزوم نظارت قضایی

حقوق اداری را باید حقوق اساسی عینی دانست. در واقع، قوه مجریه، ادارات آن و سازمان‌ها و مراجعی اداری مستقل مظهر و سمبل حکومت و حاکمیت در اداره امور عمومی بوده و در نقطه تلاقی عینی در رابطه قدرت عمومی با شهروند قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر، ورود قوا و مراجعی دیگر مقدماتی و یا تبعی است. قانون‌گذار اساسی و عادی به ترتیب به تعیین چارچوب‌ها و هنجارهای کلان و خرد مبادرت می‌نمایند؛ اما اعمال آن‌ها نوعاً وظیفه قوه مجریه و ادارات عمومی است. ضمن اینکه ورود قوه قضاییه نیز نوعاً امری عرضی و به تبع وجود اختلاف و یا نقض قوانین و مقررات و به منظور حل اختلاف و یا مجازات موارد نقض مزبور است. در این رابطه نابرابر میان قدرت عمومی (اداره) و شهروند، که ناشی از ماهیت حقوق عمومی و اداری و وظایف و مأموریت‌های مراجع و ادارات عمومی و به تبع آن، نیاز به امتیازات و اقتدارات خاص و ترجیحی نسبت به اشخاص حقوق خصوصی است، احتمال و بیم سوءاستفاده از موقعیت و اقتدارات ادارات، مقامات و مأمورین و کارکنان آن‌ها امر طبیعی به نظر می‌رسد. نظارت بر اعمال اداری می‌تواند به عنوان ضامنی بر رعایت قانون و عدم سوءاستفاده‌های احتمالی از این رهگذر باشد. این نظارت را می‌توان، به یک اعتبار، به دودسته رسمی و درون حکومتی (نظارت‌های اداری، سیاسی و یا پارلمانی و قضایی) و غیررسمی و بیرون حکومتی (نظارت مردمی از طریق انجمن‌ها و مراجعی مدنی و سیاسی و رسانه‌ها) تقسیم‌بندی نمود. (یزدان مهر، ۱۳۹۴)

با توجه به اقتدارات وسیع و وسایل و امکانات و منابع مالی و انسانی فوق‌العاده‌ای که در اختیار دولت قرار گرفته، زمینه انحراف و سوءاستفاده از قدرت در آن از دو قوه دیگر بیشتر است و به همین دلیل کنترل قدرت این قوه و نظارت دقیق و مستمر بر اعمال آن اهمیت و ضرورت بیشتری دارد. زیرا امکان دارد که دولت با تجاوز از حدود تکلیف و اختیارات خود در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه به قلمرو و اقتدار خاص قوه مقننه بتازد و مقررات مغایر با قانون، تدوین و اجرا نماید و در اعمال شبه قضایی مخصوصاً در دعاوی علیه خود اصول بی‌طرفی و عدالت را زیر پا گذاشته و با صدور احکام غیرعادلانه، حقوق افراد را مورد تعدی قرار دهد (یزدان مهر، ۱۳۹۴).

علیرغم مخالفت و انتقادات فراوان بر تأسیس مراجع اختصاصی اداری، اشتیاق به تأسیس این مراجع در قوانین اساسی بسیاری از کشورهای جهان شدت یافت و به تدریج تعداد و وسعت صلاحیت آن‌ها افزوده شد ولی در برخی از کشورها من جمله، جمهوری اسلامی ایران، تشکیل مراجع غیر قضایی در رسیدگی به دعاوی علیه دولت محدود نبوده و نظام حاکم بر جامعه، حتی برای رسیدگی به پاره‌ای از جرائم محاکم اختصاصی ترتیب داده بود و چون کیفیت نظارت در مراجع قضایی موافق طبع نمی‌دیدند از هر فرصتی برای تضييع قلمرو اقتدار مرجع تظلمات عمومی استفاده می‌کرد، تا اینکه لایحه قانونی اعاده صلاحیت دادگاه‌های دادگستری به دوران فعالیت برخی از مراجع اختصاصی مذکور پایان بخشید (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به اصل تفکیک قوا و حدود اختیارات قوای سه‌گانه بر صلاحیت مطلق قوه قضاییه در رسیدگی به عموم دعاوی تأکید گردیده اما قانون‌گذار عادی با توجه به ضروریات اجتماعی و ملاحظات بر بقا، ایجاد و تأسیس مراجع اختصاصی اداری در رسیدگی و قضاوت نسبت به اختلافات بین دولت و مردم و حتی مردم و رسیدگی به تخلفات اقدام نموده و دادرسی اساسی نیز بر آن مهر تأیید زده است در حال حاضر در نظام حقوقی ما بیش از صدها مرجع اختصاصی و اداری وجود دارد که به اختلافات و تخلفات رسیدگی و حکم صادر می‌کنند لذا باید در راستای رسیدن به توسعه مطلوب، نظارت کامل جامع و فراگیر بر آن‌ها صورت پذیرد.

با عنایت به اهمیت رسیدگی و قضاوت در اموری که در مراجع مورد قضاوت و رسیدگی قرار می‌گیرند و با توجه به اصول و معیارهایی مانند استقلال، بی‌طرفی، تشکیلات منسجم و ساختار هدفمند و نظام‌مند در این مراجع زمانی می‌توان به تحقق و برآورده شدن این معیارها و دادرسی مطلوب در این مراجع رسید که نظارت مؤثر بر اعمال این معیارها نیز مورد توجه قرار گیرد.

مراجع اختصاصی اداری به دلیل وابستگی اداری، مالی و ساختاری به دستگاه‌های اجرایی مربوطه‌شان همواره در معرض اتهام جانب‌داری و تبعیض قرار دارند. به همین مناسبت نظارت بر عملکرد این مراجع نسبت به محاکم عمومی که در استقلال کامل به سر می‌برند، از اهمیت دوچندان برخوردار است. به علاوه اصل حاکمیت قانون اقتضا می‌کند عملکرد کلیه مراجعی عمومی تحت نظارت و کنترل قانون باشد تا در صورت تخلف از قوانین و مقررات جاری همانند سایر مراجع و تضييع حقوق شهروندان، بتوان از آراء صادره از این مراجع به مرجع دیگری شکایت کرد و از تضييع حقوق آنان در این مراجع جلوگیری کرد. اعمال نظارت بر مراجع اختصاصی اداری، موجب بهبود اصول حاکم بر این مراجع، همچون، اصول استقلال و بی‌طرفی در رسیدگی‌ها، علنی، حضوری بودن و فرصت شرکت در جلسات و استماع اظهارات طرفین، سرعت و رعایت مهلت معقول در رسیدگی‌ها مستند و مستدل بودن آراء، استفاده و بهره بردن از خدمات قضایی و حقوقی، دسترسی به این مراجع و اعمال مؤثر حق خواهی، اصل تناظر در این مراجع و تضمین اصول عدالت اداری خواهد

الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری در حقوق موضوعه ایران و در پرتو موازین فقهی

شد. چراکه مراجعی ناظر این اصول و معیارها را محک ارزیابی خود از رسیدگی‌های این مراجع قرار داده و می‌توانند به‌صورت صحیح و هدفمند نظارت خود را اعمال نمایند (محمودی، ۱۳۹۰).

مراجع و اعضای رسیدگی‌کننده در صورتی که ملزم به رعایت این اصول باشند و اطلاع و آگاهی داشته باشند که این الزام به رعایت توسط مرجعی مورد رصد و نظارت قرار می‌گیرد، طبیعتاً رسیدگی‌های خود را با دقت و منطبق با اصول انجام می‌دهند و چراکه می‌دانند در صورت اشتباه و عدم رعایت تصمیماتشان نقض خواهد شد. بنابراین ضرورت پذیرش نظارت بر مراجعی فوق‌الذکر و به‌عبارت‌دیگر نظارت‌پذیری این مراجع انکارناپذیر بوده و موجب بهبود و توسعه کیفی آن‌ها از جهت رسیدگی‌ها خواهد شد.

۴-۱-۱ مکانیسم‌ها و روش‌های نظارت قضایی بر آراء مراجع اختصاصی اداری

وجود مرجع تجدیدنظر باصلاحیت رسیدگی ماهوی در کنار مرجع بدوی رسیدگی، به‌عنوان ضمانتی در جهت جلوگیری از انحراف مراجع رسیدگی از قانون و رفع اشتباهات احتمالی محسوب می‌گردد. در دادرسی‌های اداری نیز این خصیصه موردتوجه قرار گرفته است. به این نحو که این مراجع معمولاً دارای مراحل بدوی و تجدیدنظر بوده و آرای صادره از مراجعی بدوی با اعتراض طرفین قابل تجدیدنظر و رسیدگی ماهوی در مرجع تجدیدنظر می‌باشد. پس از پذیرش اصل لزوم و ضرورت نظارت بر مراجع اختصاصی اداری انواع نظارت را می‌توان بر این مراجع اعمال کرد. نظارت بر این مراجع موجب تضمین عملکرد این مراجع خواهد شد. در نظام حقوقی ایران به چند روش اعمال می‌شود:

۴-۱-۱-۱ نظارت از طریق دادگاه یا مرجع خاص:

در مواردی ممکن است به‌حکم قانون‌گذار و یا به‌تبع خواهان، دادگاه‌های عمومی دادگستری از صلاحیت فرجام‌خواهی یا تجدیدنظرخواهی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری برخوردار باشند و یا مراجع دیگری وجود داشته باشند که به‌طور هم‌عرض با دیوان به کنترل آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری بپردازند، که در مورد اخیر، این بدان معنا نیست که وجود امکان اعتراض شکلی نسبت به رأی مراجع اختصاصی اداری در سایر مراجع، نافی صلاحیت دیوان عدالت اداری به‌موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری خواهد بود؛ زیرا همچنان که هیأت عمومی تصریح کرده این دیوان از صلاحیت بر رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آن‌ها برخوردار است، مگر در مواردی که به‌موجب قانون مستثنی شده باشد (مولا بیگی، ۱۳۹۴).

مصادیق این مراجع شامل مراجع اختصاصی اداری وابسته به اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای هستند که دارای مرجع فرجامی خاص به خود هستند؛ مانند دادگاه انتظامی کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دادگاه انتظامی وکلا و کارگشایان دادگستری که مرجع فرجام‌خواهی این مراجع دادگاه انتظامی قضات است. همچنین مرجع فرجامی در مورد آرای صادره از سوی هیأت موضوع ماده ۳ قانون ثبت‌احوال و هیأت موضوع ماده‌واحد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، دادگاه بدوی عمومی دادگستری هستند که مانند سایر آرای دادگاه بدوی سایر مراحل را طی می‌کنند. در تبصره الحاقی به ماده ۴۰ قانون سازمان نظام پزشکی در سال ۱۳۸۴ نیز آرای قطعی هیأت‌های بدوی، تجدیدنظر و هیأت عالی نظام پزشکی قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان می‌باشند.

۴-۱-۱-۲ نظارت از طریق دیوان عدالت اداری: به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آرای اکثریت مراجع اختصاصی اداری قابل شکایت فرجامی در دیوان عدالت اداری است که رسیدگی دیوان از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها صورت می‌پذیرد. رأی وحدت رویه شماره ۲۵۲ مورخ ۱۳/۸/۱۳۸۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت دیوان برای رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری و استثنا بودن رسیدگی در سایر مراجع بیان می‌دارد که حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون فوق‌الذکر «مفید صلاحیت دیوان در رسیدگی به آرای قطعی مطلق مراجع اختصاصی اداری از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنهاست مگر در مواردی که به موجب قانون مستثنی شده باشد». (نجات خواه، ۱۳۹۶، ص ۲۰۷)

شاید بتوان گفت از بین مراجعی نظارتی مذکور دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم علیه دستگاه‌های دولتی و برخی مراجعی عمومی غیردولتی، مناسب‌ترین مرجع نظارتی برای رسیدگی به آراء قطعی صادره از مراجع اختصاصی اداری باشد. زیرا اولاً: تجربه و تخصص قضات در امور دعاوی اداری در مقایسه با قضات عمومی دادگستری بیشتر است. ثانیاً: حیطة صلاحیت آن بیشتر مراجع اختصاصی اداری را دربرمی‌گیرد. ثالثاً: یک مرجع اداری رسیدگی‌کننده به دعاوی اداری است. بنابراین در صورتی که نظارت دیوان عدالت اداری را بر مراجع اختصاصی اداری بپذیریم باید ایرادات موجود را نیز برطرف و پیش‌بینی‌های لازم در این خصوص صورت گیرد. اول اینکه در راستای ارتقای سطح دسترسی مردم به عدالت و نیز کاهش حجم دعاوی اداری و به‌منظور برقراری تناسب میان حجم دعاوی مزبور و تعداد قضات رسیدگی‌کننده به آنها، ایجاد شعب دیوان عدالت اداری در مناطق (در حوزه جغرافیایی چند استان) و استان‌های مختلف حسب مورد با توجه به آمار دعاوی مربوط به هر منطقه یا استان با اصلاح ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل اقدام به نظر می‌رسد. دوم اینکه نظارت قضایی دیوان بر تمامی مراجع اختصاصی اداری یک مرحله‌ای باشد. و تنها در شعب بدوی مورد رسیدگی قرار گیرند، چراکه دومارحله‌ای بودن این نوع نظارت مخالف اصول فرجام‌خواهی و از موجبات اطاله دادرسی خواهد بود. سوم اینکه با طراحی نظام مستحکم و تشکیلات منظم از مراجع، مراجع اختصاصی اداری را در حوزه‌ها و موضوعات خاصی طبقه‌بندی و تقسیم‌بندی کرده و جهت نظارت شکلی بر آراء هرکدام از انواع مراجع با جذب و آموزش قضات متخصص در دعاوی امور استفاده نمود و نظارت قضایی را کاملاً تخصصی و هدفمند ساخت. چهارم اینکه جهت رسیدگی به یک نظام دادرسی بهتر در این مراجع، یک نظارت قضایی فراگیر، عام و منسجمی باید بر این مراجع وجود داشته باشد. و مراجع در رسیدگی‌های خود مطلع باشند که به‌صورت مؤثر آراء آنها از سوی یک مرجع قضایی مستقل موردبازنگری قرار خواهد گرفت که در نتیجه در تصمیم‌گیری‌های خود دقت لازم را معمول خواهند نمود. از طرفی اطاله دادرسی در نظارت قضایی هرچقدر کاسته شود نتیجه بهتری خواهد داد.

۴-۲ لزوم رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری

در مباحث قبلی در خصوص یکی از الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری تحت عنوان لزوم نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری بحث نمودیم و در این بخش از مقاله قصد داریم در خصوص یکی دیگر از الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری تحت عنوان الزامی بودن رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری را موردبررسی قرار

دهیم و پس از تبیین لزوم رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع مزبور در خصوص دادرسی عادلانه از منظر اسلام و اصول و عناصر دادرسی عادلانه حاکم بر مراجع اختصاصی اداری و چالش‌های آن را مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد. امروزه دادرسی به دلیل تخصصی شدن امور و توسعه علم حقوق، به انواع گوناگونی تقسیم می‌شود. (کیفری، حقوقی، اداری...)، اما باید توجه داشت که این تقسیم وظایف و تخصصی شدن امور، نمی‌تواند عامل موجهی برای عدم رعایت اصول دادرسی عادلانه در برخی از انواع دادرسی گردد.

اصول دادرسی عادلانه هنگامی لازم‌الاجرا است که حقوق قانونی، آزادی و منافع افراد مورد تأثیر قرار بگیرد. بنابراین در هر موردی که تصمیماتی توسط مراجع و مقام‌های عمومی و اداری علیه شهروندان اتخاذ می‌گردد (حتی در صورتی که به آن مرجع عنوان دادگاه اطلاق نگردد یا تصمیم آن مقام، تصمیم قضایی نامیده نشود)، رعایت اصول دادرسی عادلانه مورد تأکید است (یاوری، ۱۳۸۳). در حقیقت آنچه رعایت اصول دادرسی عادلانه را در مرجعی الزامی می‌سازد، عملکرد قضایی آن مرجع است. (آشوری، ۱۳۸۲).

در حقوق داخلی مراجعه به رویه قضایی نیز نشان می‌دهد که دغدغه رعایت اصول دادرسی عادلانه به‌رغم عدم تصریح قوانین به آن به آرای قضات نیز راه یافته است. آرای متعددی مستند به ضرورت رعایت اصول دادرسی عادلانه از سوی شعب دیوان عدالت اداری صادر شده است. در یکی از این آرای شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری مقرر کرده است: «... شعبه رسیدگی کننده می‌بایست جهت کشف حقیقت و درستی اظهارات شاکی از مرجع صالح استعلام می‌نمود و اتکا صرف به اظهارات طرف شکایت در پرونده و صدور رأی بر مبنای آن با فلسفه دادرسی عادلانه منافات دارد.»^۱ همین شعبه در رأیی دیگر تأکید می‌کند: «... صدور حکم محکومیت مستلزم احراز تخلف یا ارتکاب بزه بر اساس دلایل و مدارک متقن و غیرقابل انکار است که در این پرونده بر این روال اقدام نشده است و صرفاً با اظهارات اشخاص دیگر و استنباط شخصی و همگانی اقدام به صدور رأی گردید که با موازین دادرسی عادلانه منافات دارد...»^۲ مصداق دیگری از ضرورت رعایت اصول دادرسی عادلانه را می‌توان در رأی شعبه ۳ بدوی دیوان عدالت اداری مشاهده کرد: «... نظر به اینکه مطابق تبصره ۴ الحاقی به ماده ۲۰ قانون مربوط به مقررات امور پزشکی و دارویی و مواد خوردنی و آشامیدنی " اتخاذ تصمیم در خصوص لغو پروانه تأسیس و مسئول فنی داروخانه‌ها بر عهده محاکم قضایی است. ثانیاً حتی در صورتی که بر اساس آیین‌نامه داروخانه‌ها، تجدیدنظر در مورد صلاحیت دارندگان پروانه تأسیس یا مسئول فنی در صلاحیت کمیسیون ماده ۲۰ صدرالذکر باشد، بر اساس اصول دادرسی منصفانه اتخاذ تصمیم در این خصوص بایستی پس از ثبوت تخلف با رعایت تشریفات مذکور رعایت می‌گردد.»^۳

مراجع اختصاصی اداری مانند مراجع قضایی به دادرسی، رسیدگی و تصمیم‌گیری می‌پردازند. در هر دو اشخاص به‌عنوان تصمیم‌گیرنده میان طرفین اختلاف قضاوت می‌کنند و تصمیمات آن‌ها بر حقوق و تکالیف طرفین اختلاف به‌طور مستقیم تأثیر می‌گذارد (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶)، بنابراین تحقق اهداف تشکیل مراجع اختصاصی اداری از قبیل رسیدگی سریع اصل تخصص، رعایت مقتضیات اداری و منافع عمومی نمی‌تواند مبنای موجهی بر عدم اجرای اصول دادرسی عادلانه در

^۱ شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۰۶۶۰، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۲/۱۸

^۲ شعبه ۱۴ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۱۴۰۱۱۳۶، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۲/۶/۱۲

^۳ شعبه ۳ بدوی دیوان عدالت اداری، شماره دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۴۰۵۱، تاریخ دادنامه: ۱۳۹۱/۱۲/۲۶

این مراجع باشد. باین حال اشاره به این نکته ضروری است که تسری تضمینات دادرسی عادلانه به رسیدگی‌های مراجع اختصاصی اداری به نحو کامل و در تمام مراحل رسیدگی و در مورد همه مراجعی مذکور به نحو یکسان ممکن نمی‌باشد.

۴-۳ دادرسی عادلانه از منظر اسلام

«در دین اسلام نسبت به مساوات و برپایی قسط و عدالت در جامعه تأکیدات فراوانی وجود دارد که به دلیل اطلاق، فرآیند دادرسی را نیز دربر می‌گیرد. ذکر شرط عدالت برای قاضی در فقه امامیه خود گواه محکمی است برای اینکه بی‌طرفی قاضی و رعایت عدالت و انصاف در رسیدگی‌های قضایی موردتوجه دین مبین است برای پی بردن به جایگاه انصاف در دادرسی در اسلام کافی است مواردی که انجام و ترک آن‌ها برای قاضی واجب، مستحب، مکروه یا حرام است از جمله بی‌طرفی و رعایت عدل و مساوات میان طرفین دعوا در سلام گفتن، نگاه کردن، سکوت کردن و صحبت نمودن تحت عنوان آداب القضاء در فقه آمده است و وظایف قاضی برشمرده شده است» (قربان زاده و خدادادی، ۱۳۸۶) را موردتوجه قرار دهیم.

«انجام یک دادرسی عادلانه و منصفانه و منع ترجیح اصحاب دعوا بر یکدیگر و رعایت تقوا و پرهیزگاری در امر قضاوت و استقلال نظر قاضی مسائلی هستند که موردتوجه اکید و همه‌جانبه حقوق و تعالیم اسلامی قرار گرفته است» (هاشمی باجگانی، ۱۳۷۸، ص ۴۵) نتیجه آنچه امروز به عنوان حق شهروند در مقابل مراجع قضائی به رسمیت شناخته شده است برای فقها از الزامات رسیدگی قضائی بشمار می‌آید. در قضای اسلامی مساوات در دادرسی به اندازه‌ای واجد اهمیت است که نبی اکرم (ص) با وجود آنکه مبشر و وحی الهی است در مرافعات شخصی ملزم به ارائه دلیل است (محقق داماد، ۱۳۸۵).

در آیات قرآن کریم و گفتار پیشوایان دینی نیز عدالت در دادرسی مورد تأکید قرار گرفته است (فاحکم بین الناس بالحق^۱ ولا تتبع الهوی، قرآن کریم) (آیه ۲۶ سوره مبارکه ص)

پیامبر اکرم (ص): (من ابتلی بالقضاء فلیساو بینهم فی الاشارة و النظارة و المجلس) هر کس متصدی امر قضا و داوری میان دو تن می‌شود باید در اشاره و نظر کردن به هر دو طرف متخاصم یکسان باشد یعنی برای هیچ‌یک خصوصیتی در نشستن و برخاستن و تعارفات دیگری قائل نباشد (القمی، ۱۴۲۶ ه.ق).

امام صادق (ع): (اتقوا الله و اعدلوا فانکم تعیبون علی قوم لا یعدلون) تقوای الهی پیشه کنید و عادلانه عمل کنید که شما باید که کسانی را که عادلانه عمل نمی‌کنند مذمت می‌کنید (کلینی، ۱۳۸۲).

در رویه عملی پیشوایان دینی نیز اهتمام به انصاف و عدالت در دادرسی مشهود است «آیین دادرسی پیامبر (ص) بر پایه یکسان‌نگری میان طرفین دعوا، شکیبایی در شنیدن گفته‌ها و ادله خواهان و خواننده یا شاکی و مشتکی عنه و پرهیز از دادرسی به هنگام خشم استوار بود (ساکت، ۱۳۸۲) اهتمام به عدالت در دادرسی در سیره عملی امام علی (ع) مشهود است. روایت شده است که حضرت هنگامی که متوجه گردید که کسی که مهمان اوست برای قضاوت به منزل ایشان آمده است، برای رعایت عدالت میان خصمین به وی امر کرد که از منزل خارج شود (منتظری، ۱۳۷۹). این روایت نیز شاهد دیگری از میزان اهتمام ایشان به دادرسی عادلانه و عدالت در دادرسی است.

الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری در حقوق موضوعه ایران و در پرتو موازین فقهی

در اسلام برای تصدی منصب قضاء شرایط بسیاری تعیین گردیده است که همه در راستای انجام یک دادرسی عادلانه توجیه پذیر است در نظام قضائی اسلام عدالت در دادرسی به میزان قابل توجهی مرتبط با شخص قاضی بوده و مهم ترین تضمین دادرسی عادلانه صفات و معیارهایی بوده است که برای قاضی الزامی شمرده شده است. همچنین از تأکید فقهای اسلامی بر صفات و ویژگی های متصدی منصب قضاء، اهتمام قضاء اسلامی به دادرسی عادلانه مشهود است (جبعی العاملی، ۱۴۱۴ه.ق).

از شرایطی که برای شخص قاضی تعیین شده است به خوبی می توان بر لزوم رعایت عدل و انصاف در قضاوت توسط او پی برد. (هاشمی باجگانی، ۱۳۷۸). در دادرسی اسلامی ضوابطی وجود دارد که با حفظ آن اصول و در چارچوب آن هر نوع ساختار و تشکیلات قضائی و تشریفات رسیدگی را که متناسب با نیازهای روز باشد به عنوان بناء عقلاء می توان پذیرفت و به عنوان قالبی برای اجرای عدالت اسلامی به کار برد. (فرح زادی، ۱۳۷۹) به عنوان مثال اصل استقلال رأی دادرسی از اصول دادرسی در اسلام است اما اینکه این استقلال از چه راهی بهتر تأمین و تضمین می شود با توجه به مقتضیات و شرایط هر عصری می تواند متفاوت باشد. همان گونه که در صدر اسلام صرف عدالت قاضی برای تضمین دادرسی عادلانه کفایت می نمود در حالی که امروزه تضمینات شغلی و سازمانی نیز در امر دادرسی عادلانه تأثیر زیادی دارند.

۴-۴ اصول و عناصر دادرسی عادلانه حاکم بر مراجع اختصاصی اداری و چالش های آن

اصول دادرسی عادلانه نه تنها در رسیدگی های قضایی بلکه در رسیدگی های اداری نیز باید رعایت شود. ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر اختصاص به بیان اصول دادرسی عادلانه دارد. دادگاه حقوق بشر اروپا در تفسیر ماده ۶ بر اجرای اصول مذکور در مراجع اختصاصی اداری نیز تأکید دارد. حق بر دادرسی عادلانه در دادرسی اداری به صراحت در کنوانسیون های بین المللی و منطقه ای حقوق بشر به رسمیت شناخته شده است که از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

بند ۱ ماده ۱۴ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون حقوق بشر اروپا، بند ۱ ماده ۸ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و بند ۱ ماده ۷ منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم.

در منابع داخلی نیز بنا به ضرورت، حمایت قضایی مؤثر از حقوق ماهوی، به ویژه در تقابل میان شهروندان و دولت در دعوی اداری تسری این تضمینات دادرسی منصفانه به رسیدگی اداری در مراجع اختصاصی اداری مورد توجه جدی قرار گرفته است. (یاوری، ۱۳۹۳) بسیاری از اصول دادرسی عادلانه که در منابع موجود مورد تأکید قرار گرفته اند واجد خصیصه عمومیت هستند، لذا در تمامی مراجع اختصاصی اداری کیفری و حقوقی لازم الرعایه محسوب می شوند. در هیچ یک از قوانین حاکم بر مراجع اختصاصی اداری به صراحت به رعایت اصول دادرسی عادلانه در این مراجع اشاره نشده است. قوانین تأسیس مراجع اختصاصی اداری نسبت به حقوق دادرسی عادلانه عمدتاً ساکت هستند و در برخی موارد حداقل مقررات راجع به آیین دادرسی در این مراجع نیز وجود ندارد.

۴-۴-۱ استقلال و بی طرفی مراجع اختصاصی اداری:

یکی از تضمینات حق بر رسیدگی عادلانه افراد در مراجع اختصاصی اداری حقوقی و کیفری، استقلال و بی طرفی مرجع رسیدگی کننده به دعوی است. اهمیت استقلال و بی طرفی به حدی است که می توان گفت بدون وجود آن ها رعایت سایر

اصول دادرسی عادلانه یا کارایی آن‌ها نیز محل تردید جدی است که نمی‌توان به رعایت کامل و شایسته سایر اصول و عناصر دادرسی عادلانه از سوی مرجع رسیدگی فاقد استقلال امید داشت چراکه چنین مرجع وابسته همیشه در معرض فشار و نفوذ مقامات اداری بوده و همواره ممکن است مجبور به نادیده گرفتن اصول دادرسی عادلانه و حق افراد بر دادرسی عادلانه در جریان رسیدگی‌ها گردد. (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸) در سیستم قضایی اسلام جریان‌های سیاسی سرنوشت قضا و دادرسی را تعیین نمی‌کند و قضات به صورت مستقل به دعوی رسیدگی نموده و حکم صادر می‌نمایند یکی از ارکان استقرار عدالت و استقلال هر کشور استقلال قضایی و استقلال قضات است قرآن کریم نیز به اجرای عدل و احسان و داوری توأم با عدالت تأکید دارد که تحقق این امر منوط به وجود مرجعی مستقل و بی‌طرف است در این میان از نگاه اسلام در کنار علم قاضی معرفت باطنی نیز برای دادرسی لازم است که این امر سبب صدور حکم واقعی و برقراری عدالت خواهد شد به این ترتیب لازم است قاضی به استدلال درون نیز نائل گردد و این امر منوط به قداست روانی و طهارت روحی است قاضی در صورتی که نتواند به استقلال درونی دست یابد نمی‌تواند در کار خود توفیقی تحصیل نماید (جوادی آملی، ۱۳۹۰) همچنین در روایات متعددی نیز در باب لزوم رعایت بی‌طرفی در امر قضاوت وجود دارد از آن موارد روایتی است که صدوق به سند خویش از امام رضا (ع) از پدران خویش از علی (ع) روایت نمود که گفت پیامبر خدا (ص) مرا به یمن اعزام نمود و فرمود «آنگاه که محاکمه به نزد تو آوردند به نفی هیچ‌یک از دو طرف حکم مکن مگر اینکه از دیگری مسئله را جویشوی آنگاه امیرالمؤمنین (ع) فرمود پس از آن هیچ‌گاه من در قضاوت تردید نکردم» (منتظری، ۱۳۷۹).

در مراجع اختصاصی اداری خصوصاً در نظام حقوقی ایران از آنجاکه در درجه اول اعضاء به طور معمول توسط مقامات اجرایی دستگاه اجرایی مربوطه که خود یک طرف دعوی هستند و یا در دعاوی مطروحه ذینفع هستند منصوب می‌شوند و اعضاء معمولاً از کارمندان دستگاه اجرایی طرف دعوی هستند و در ثانی به لحاظ ساختاری و بودجه و محل تشکیل جلسات وابسته به سازمان متبوع خود هستند. اعمال استقلال و بی‌طرفی در این مراجع امر مشکل به نظر می‌رسد. زیرا که هرچند در نظام حقوقی ایران، نظارت مرحله تجدیدنظر و نظارت فرجامی قوه قضاییه در قالب دادگاه‌های عمومی، دیوان عدالت اداری و بعضاً دادگاه انتظامی قضات بر مراجع اختصاصی اداری پذیرفته شده است و این امر می‌تواند به استقلال و بی‌طرفی این مرجع کمک کند و همچنین در خصوص بی‌طرفی عینی و عدم وابستگی سازمانی مراجع به یکی از طرفین باید گفت اغلب این مراجع به جز مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما و هیأت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی که تا حدودی از استقلال بیشتری نسبت به سایر مراجع برخوردار بودند، به لحاظ تشکیلاتی و مالی به دستگاه‌های اجرایی طرف دعوا وابسته بوده و اعضاء آن‌ها اغلب توسط مقامات اداری آن دستگاه تعیین می‌گردد که می‌تواند به نقض بی‌طرفی عینی مراجع اختصاصی اداری منجر گردد و رعایت اصل بی‌طرفی به نوبه خود مستلزم اصلاح آن موارد و تضمین اصل استقلال ساختاری و شخصی آن مرجع می‌باشد. (شفیعی سردشت، ۱۳۹۴) لذا برای مستقل کردن مراجعی مزبور باید ردیف بودجه مستقل برای این مراجع پیش‌بینی گردد و مراجع در قبال هزینه بودجه به شورا یا مراجعی مستقل و بی‌طرف پاسخگو باشد. مراجع برای تأمین نیروی انسانی و تشکیل جلسه و ... باید بودجه و امکانات کافی در اختیار داشته باشند و برای تأمین این امور کاملاً وابسته به سازمان متبوع خود نباشند. مراجع به لحاظ سازمان، در نظم سلسله مراتبی دستگاه‌ها قرار نگرفته و ملزم به تبعیت سیاست‌های ابلاغی از سوی سازمان نباشد، اعضاء مراجع اختصاصی اداری و نحوه انتخاب و ترکیب اعضا نیز بسیار در تأمین استقلال و بی‌طرفی تأثیرگذار می‌باشد. انتصاب و انتخاب اعضا می‌بایست به گونه‌ای باشد که استقلال و بی‌طرفی آن‌ها حفظ شود.

۴-۴-۲ اصل علنی بودن دادرسی:

علنی بودن محاکمات یکی از تضمینات مهم و اساسی برای امنیت قضایی شهروندان و از تضمینات دادرسی عادلانه محسوب می‌شود بدین معنا که مردم باید بتوانند در جلسات دادرسی حضور یابند، در جریان محاکمات قرار گیرند و صحت و سقم آن را مورد ارزیابی قرار دهند (هاشمی، ۱۳۸۳). برعکس جلسات سری و غیرعلنی مراجع حل اختلاف علاوه بر آنکه موجبات بدبینی مردم و توسعه شایعات علیه حکومت را فراهم می‌کند به احتمال تضييع امنیت شهروندان گرفتار در دادرسی قوت می‌بخشد (همان:ص ۳۰۸). در اسلام نیز ضرورت رسیدگی علنی نیز مشهود است و سیره قضاوت امامان معصوم به طور خاص حضرت علی(ع) مؤید چنین امری است. قضاوت‌های ایشان در مسجد انجام می‌گرفت، همچنین ایشان زمانی که شنیدند قاضی شریح در خانه قضاوت می‌نماید به وی دستور دادند که «ای شریح، برای قضاوت در مسجد بنشین این امر میان مردم عادلانه‌تر است» این روایت حاکی از آن است که امامان معصوم نیز بر ضرورت رسیدگی حضوری و علنی محاکمات تأکید داشتند و به برگزاری قضاوت‌های علنی سفارش می‌نمودند (موسوی‌بجنوردی، ۱۳۹۱).

علنی بودن رسیدگی به این معنی است که علاوه بر طرفین اختلاف، عامه مردم و رسانه‌ها و جراید نیز باید بتوانند در جلسات رسیدگی شرکت کنند. مقررات راجع به مراجع اختصاصی اداری، جز در موارد استثنایی، اصل استماع علنی در این مراجع را به سکوت برگزار کرده است. به عنوان مثال کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مقررهای راجع به استماع علنی دفاعیات ندارد و در عمل نیز دفاعیات افراد از طریق دفاتر الکترونیک شهر و بدون حضور در مرجع رسیدگی برای این کمیسیونها ارسال می‌شود. مقررات راجع به دادگاه انتظامی کارشناسان رسمی دادگستری، و هیأت‌های انتظامی پزشکی، در خصوص علنی بودن رسیدگی ساکت است. در برخی مراجع اختصاصی اداری مانند دادگاه انتظامی وکلا و هیأت رسیدگی انتظامی به تخلفات هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و هیأت‌های حل اختلافی موضوع قانون ثبت، دعوت از افراد جز اختیارات هیأت رسیدگی کننده است. رسیدگی در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری نیز غیرعلنی است، مگر بنا به تشخیص هیأت یا درخواست کتبی متهم برای دفاع حضوری که در این صورت، رسیدگی به صورت علنی برگزار می‌شود. در برخی موارد استثنایی مانند هیأت رسیدگی به تخلفات صنفی، هیأت حل اختلاف مالیاتی، هیأت حل اختلاف و تشخیص مقرر در قانون کار، هیأت حل اختلاف گمرکی، حضوری بودن رسیدگی مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته است، اما در خصوص امکان حضور عامه مردم و رسانه‌ها ساکت است. به همین دلیل، علنی بودن رسیدگی در این مراجع با چالش اساسی مواجه است. در مقابل رسیدگی در شورای عالی مالیاتی (مرجع تجدیدنظر شکلی) غیرحضوری است. (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶).

برای تضمین این حق افراد باید از فرصت و تسهیلات کافی برای آماده کردن دفاع آماده باشند و بتوانند به همه اطلاعات مربوط که نزد دستگاه طرف دعوا وجود دارد، دسترسی داشته باشند و از مساعدت حقوقی وکیل انتخابی بهره‌مند شوند. بررسی محیط مقرراتی حاکم بر مراجع اختصاصی اداری نشان می‌دهد که در اغلب موارد این حق نادیده گرفته شده است. در مراجع اختصاصی اداری انتظامی و کیفری، در طول رسیدگی از طریق رسمی از مفاد رسیدگی مزبور مطلع نمی‌شوند و تنها نتیجه رسیدگی به وی ابلاغ می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد هدف از علنی بودن دادگاه‌ها نظارت مردم و افکار عمومی بر جریان دادرسی است بنابراین به جز مواردی که قانون اساسی مستثنی کرده است هیچ مانع و محدودیتی بر اصل علنی بودن نباید وارد باشد (هاشمی، ۱۳۸۳) اما متأسفانه در خصوص مراجع اختصاصی اداری با وجود اینکه در اکثر این مراجع‌ها یک طرف دعوی دولت است که در سطح

نابرابر نسبت به افراد قرار دارد و احتمال تضييع حقوق افراد بیشتر می‌رود، جلسات رسیدگی آن‌ها برخلاف محاکم قضایی به صورت غیرعلنی و خصوصی برگزار می‌شود و حضور دیگران و افراد غیر ذینفع در جلسات رسیدگی معمولاً امکان‌پذیر نمی‌باشد در حالی که به موجب علنی بودن دادرسی و منطوق اصل ۱۶۵ قانون اساسی بایستی در مراجع اختصاصی اداری نیز این اصل رعایت شود ولی در عمل آنچه ملموس است به دلایل متعدد از جمله به علت مطرح شدن مسائل اداری و عمومی به هنگام رسیدگی جلسات مراجع اختصاصی اداری به صورت غیرعلنی برگزار می‌شود لذا می‌توان گفت که رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری نه تنها نباید کاملاً غیرعلنی، غیرحضوری و سری باشد بلکه جلسات رسیدگی و تصمیمات صادره از این مرجع‌ها باید به گونه علنی اتخاذ شود و کاربران این مرجع‌ها هر اطلاعاتی را که می‌خواهند در مورد این مرجع‌ها به دست آورند، بتوانند بدان دسترسی داشته باشند.

۴-۳-۴ اصل دسترسی به دادگاه و حق دادخواهی:

تظلم و دادخواهی از جمله حقوق اولیه همه افراد به شمار می‌رود و وقتی که افراد حقوق و آزادی‌شان به نحوی مورد تعرض قرار بگیرد، بتوانند برای احیای آن امکان مراجعه به مراجع صالح را داشته باشد. (هاشمی، ۱۳۸۹) لذا در دسترس بودن یکی از ویژگی‌های اصلی مراجع اختصاصی اداری است و از اصول و تضمینات دادرسی عادلانه به شمار می‌رود و یکی از جلوه‌های تساوی افراد در مقابل قانون است. در اسلام دادستانان از وظایف و اختیارات قاضی محسوب می‌شود، قاضی باید حقوق کسی را که حق وی مورد تجاوز قرار گرفته، پس آن که حق وی به وسیله ادله اثبات دعوی به اثبات برسد، باز پس گیرد (منتظری، ۱۳۷۹) همچنین در عهدنامه حضرت علی (ع) به مالک اشتر آمده است «به امر قضاوت بین مردم نظر کن، مانند کسی که به منزلت حکم و قضاوت نزد خدا عارف است. حکم و قضاوت معیار و میزان عدالت خداوند است که در زمین به منظور احقاق حق منصفانه مظلوم از ظالم و گرفتن حق ضعیف از قوی و برپایی حدود خدا بر اساس سنت و روش الهی وضع شده است» (نهج البلاغه نامه ۵۲) همان‌طور که مشخص است در نامه حضرت علی (ع)، تأکید ایشان به احقاق حق مظلوم بیانگر شناسایی حق دادخواهی در اسلام به شمار می‌رود. لازم به ذکر است که از نگاه اسلام استماع دعوی دارای شرایطی است معلوم بودن دعوی، طرح توأم با جزم و بدون تردید دعوی، بالغ و عاقل بودن، مدعی، محجور نبودن مدعی و ذینفع بودن مدعی از جمله شرایط لازم برای دادخواهی محسوب می‌گردد (محمدی‌گیلانی، ۱۳۶۲).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن اشاره به تساوی افراد در برابر قانون و حق ملت در برخورداری از حمایت قانونی در کلیه جنبه‌ها در اصل ۳۴ به زیباترین شکل ممکن حق دسترسی به دادگاه و حق دادخواهی را به رسمیت شناخته است و مقرر می‌دارد «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه صالح رجوع نماید همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.

اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری را بیان می‌کند و در اصل ۱۷۰ قانون اساسی به حق دادخواهی افراد از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مخالف قانون و مقررات اسلامی به دیوان اشاره کرد. «...هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری درخواست نماید» لذا یکی از مؤلفه‌های غیرقابل‌انکار دادرسی اداری عادلانه، شناسایی و تضمین حق دسترسی به قاضی اداری است. دسترسی به

دادگستری اداری به افراد اجازه خواهد داد تا با رجوع به یک دادگاه صالح به دفاع از منافع مشروع خود بپردازد. بنابراین حق دستیابی به دادرسی اداری را باید مانند ابزاری برای نیل شهروند به دیگر حقوق خود قلمداد کرد. بررسی این حق در قوانین و مقررات مؤسس مراجع اختصاصی اداری نشان می‌دهد حق دادخواهی اداری در ایران مطلق نیست بلکه، طبق رویه‌های شورای نگهبان، قانون اساسی (به‌ویژه اصول ۱۷۰ و ۱۷۲) و دیگر مقررات عادی، حق دسترسی به دادرسی اداری با محدودیت‌های چشم‌گیری از جمله، نبود شعب برای برخی مراجع در شهرستان‌ها یا نبود مراجع تجدیدنظر برای برخی از مراجع اختصاصی اداری یا دسترسی صعب به برخی مراجع، محدودنگری در تعریف شاکی و مشتکی‌عنه و موضوع دعوا روبرو است. (گرچی، ۱۳۸۷).

تصمیم‌گیری در خصوص صلاحیت مراجعی رسیدگی‌کننده باید با توجه به محل موضوع دعوا یا تخلف، محل مال مورد مناقشه یا محل سکونت طرفین دعوا انجام شود. بررسی مستندات قانونی تأسیس مراجع اختصاصی اداری در ایران نشان می‌دهد که هرچند صلاحیت ذاتی این مراجع در قوانین تعیین شده است، اما صلاحیت محلی و توجه به مسائلی همچون محل موضوع دعوا یا تخلف و مال مورد مناقشه و محل سکونت طرفین دعوا در برخی قوانین مسکوت مانده است. (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶، ص ۱۳۰) به‌عنوان نمونه در ماده ۲۸ قانون سازمان نظام پزشکی ایران (مصوب ۱۳۸۳)، صلاحیت محلی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی و هیأت‌های عالی انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغل حرف پزشکی و وابسته به پزشکی بدین گونه بیان شده است: « سازمان نظام پزشکی به‌منظور رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلین حرف پزشکی و وابسته در مرکز دارای هیأت‌های عالی انتظامی پزشکی و در مرکز استان‌ها دارای هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر و در شهرستان‌ها دارای هیأت‌های بدوی انتظامی پزشکی خواهد بود که مطابق مواد بعدی این قانون تشکیل می‌گردند.» و همچنین ماده ۸ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی (مصوب ۱۳۷۳/۸/۱) که به‌موجب مصوبه « اصلاح آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی » (مصوب ۱۳۹۰/۵/۵) اصلاح شده است، مقرر می‌دارد « به‌منظور رسیدگی و صدور رأی راجع به تخلفات در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی، شعبی تحت عنوان شعب رسیدگی به تعزیرات حکومتی در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها تشکیل خواهد شد. شعب مذکور شامل شعب بدوی، تجدیدنظر، عالی و تجدیدنظر ویژه قاچاق کالا و ارز می‌باشد» دادگاه انتظامی کارشناسان رسمی دادگستری مستند به ماده ۲۳ قانون کارشناسان رسمی دادگستری (مصوب ۱۳۸۱) در سطح استان تشکیل می‌شود و مستند به ماده ۲۴ همان قانون دادگاه تجدیدنظر کارشناسان رسمی در تهران مستقر است. و همچنین در قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶) راجع به مرجع حل اختلاف مالیاتی و نیز در قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۰) راجع به رسیدگی اختلافات گمرکی به صلاحیت محلی این مراجع اشاره‌ای نشده است. تنها در ماده ۲۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی (مصوب ۱۳۹۱) تأکید شده است که محل تشکیل کمیسیون‌ها در گمرک ایران خواهد بود. علاوه بر این در مواردی که قانون‌گذار صلاحیت محلی مراجع اختصاصی اداری را بیان کرده است به اصل در دسترس بودن مراجع اداری از اصول دادرسی عادلانه توجه کافی نکرده است. به‌عنوان مثال اشخاصی که حقوق آن‌ها تحت تأثیر عملکرد خلاف قانون کارشناسان رسمی پایمال شده است، برای جبران خسارت باید به دادگاهی در مرکز استان مراجعه کنند و در صورتی که قصد تجدیدنظرخواهی داشته باشند باید روانه تهران شوند. صعوبت دسترسی به این مراجع ممکن است زیان‌دیده را از پیگیری حق دادخواهی خود منصرف کند. تبصره ۲ ماده ۲۲ قانون کارشناسان رسمی دادگستری نیز که اجازه تأسیس شعب این دادگاه را به درخواست کانون و تصویب رئیس قوه قضاییه داده است، نیز نتوانسته است در عمل اصل گفته‌شده را تضمین نماید (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶).

بنابراین در این مراجع نیز اصل در دسترس بودن مراجع اداری با چالش مواجه است. البته در مواردی مانند هیأت رسیدگی انتظامی به تخلفات هیأت علمی دانشگاه و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی که تأسیس هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر را در هر دانشگاه یا موسسه آموزش عالی و تحقیقاتی که تأسیس هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر در هر یک از شهرستان‌ها پیش‌بینی شده، اصل در دسترس بودن مراجع اختصاصی اداری و دادخواهی تضمین گردیده است.

در ایران با توجه به محدودیت‌هایی که در مورد حق دسترسی و حق دادخواهی وجود دارد، برای حل آن‌ها می‌بایست راه‌کارهایی اساسی اندیشیده شود، هرچند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حق دادخواهی به رسمیت شناخته شده است، لیکن این اصول در ارتباط با دادگاه‌های عمومی است و در قانون اساسی نه تنها به حق دادخواهی در مراجع اختصاصی اداری، بلکه به هیچ‌یک از جنبه‌های این مراجع اشاره نشده است. جهت تسری این حق در مراجع اختصاصی اداری، در طراحی ساختار آن‌ها باید به این امر توجه کنیم، با توجه به ۳ مرحله‌ای بودن رسیدگی در مراجع اختصاصی اداری، بهترین پیش‌مرجع این است، در شهرستان‌ها و استان‌ها حتماً شعب بدوی و تجدیدنظر وجود داشته باشند و مستقر شوند و دیوان عدالت اداری نیز به‌عنوان مرجع فرجامی این مراجع، شعبی را در سطح استان داشته باشند. بنابراین، مراجعی که در سطح استان‌ها شعبی ندارند و صرفاً در پایتخت مستقر هستند و یا مراجعی که در سطح شهرستان‌ها شعبی ندارند و صرفاً در مرکز استان مستقر هستند، باید در راستای سهولت دسترسی مراجع‌کنندگان شعبی را تأسیس نمایند تا افراد مجبور نشوند جهت اعمال حق دادخواهی به مرکز کشور یا مرکز استان مراجعه کنند.

۴-۴-۴ اصل رسیدگی در مهلت معقول:

سرعت عمل در قضاوت و جلوگیری از فوت وقت از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های عدالت قضایی امام علی(ع) به شمار می‌رود. این موضوع در قضاوت‌های ایشان نمایان است، ایشان فرمودند «در اجرای حدود هیچ مهلتی روا نیست» و همواره به قضاوت فرمان می‌داد که در دادخواهی تأخیر نمایند، همچنین ایشان سهل‌انگاری و فوت وقت در دادرسی را موجب تضییع حقوق طرفین دعوی می‌دانستند. امیرالمؤمنین علی(ع) فرمودند «از پیامبر(ص) شنیدم امروز و فردا کردن مسلمانان نسبت به پرداخت حقوق مردم ظلم به مسلمانان است» (موسوی بجنوردی، ۱۳۹۱، ص ۱۰) یکی از تضمینات مربوط به دادرسی عادلانه، رسیدگی در مهلت معقول و منطقی و رسیدگی حتی‌الامکان سریع و بدون تأخیر ناموجه است. این اصل که به اصل معقول بودن مدت محاکمه هم معروف است بر سرعت بخشیدن به روند رسیدگی‌ها، توأم با رعایت دقت در رسیدگی تأکید دارد و به رعایت یک مهلت منطقی که ظرف آن رسیدگی‌ها شروع، انجام و ختم گردند، توجه دارد (ابوطالبی نجف‌آبادی، ۱۳۹۱). در نظام حقوقی ایران مفهوم "مهلت معقول" تصریحاً مورد حکم قانون‌گذار قرار نگرفته و در هیچ متنی به آن اشاره نشده است ولی می‌توان به‌طور ضمنی استخراج نمود. مثلاً بند سوم اصل ۳۲ قانون اساسی اشاره به رسیدگی در مهلت منطقی در قضایای کیفری کرده است. نکته‌ای که در مورد این اصل باید ذکر شود آن است که در رسیدگی‌های اداری که برخلاف رسیدگی‌های قضایی ساده، سریع و بدون تشریفات است. این اصل جایگاه خاص خود را دارد در همین راستا کمیسیون‌های بدوی رسیدگی به اختلافات گمرکی مکلف شده‌اند در ظرف هر هفته حداقل ۵ جلسه عادی و کمیسیون تجدیدنظر لاقلاً ۴ جلسه تشکیل دهند و حداکثر تعداد جلسات نیز با توجه به تراکم پرونده‌ها به تشخیص خود کمیسیون واگذار شده است. علاوه بر این امکان تشکیل جلسات فوق‌العاده رسیدگی نیز به موجب ماده ۳۰۷ آیین‌نامه قانون امور گمرکی پیش‌بینی شده است. همچنین به کمیسیون‌ها اختیارات وسیعی در نحوه انجام تحقیقات و رسیدگی‌ها و مداوم بودن رسیدگی‌ها تا صدور رأی داده شده است تا رسیدگی در این مراجع با سرعتی مناسب صورت

الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری در حقوق موضوعه ایران و در پرتو موازین فقهی

گیرد. حذف برخی تشریفات که حذف آنها مخالف اصول دادرسی عادلانه نباشد نیز می‌تواند در افزایش سرعت رسیدگی مؤثر باشد. در ماده ۱۶۲ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ نیز برای تأمین معقول و متعارف بودن زمان دادرسی از تعیین یک مهلت یک‌ماهه برای رسیدگی و صدور رأی برای هیأت حل اختلاف استفاده شده است. در مقابل، هیأت حل اختلافات ناشی از اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، به دلیل اینکه هیچ زمان و مهلتی برای وقت رسیدگی، ارائه نظریه کارشناسی و صدور رأی مشخص نشده است و با توجه به تعداد زیاد اعضای هیأت، که همزمان با عضویت در این هیأت مسئولیت‌هایی نیز به‌عنوان کارمند دولتی بر عهده‌دارند. و با در نظر گرفتن فاصله زیاد جلسات رسیدگی، در عمل رسیدگی این هیأت مدت‌زمان زیادی طول می‌کشد (عبدالهیان و رفیعی، ۱۳۹۶).

قواعد شکلی و آیین دادرسی حاکم بر مراجع اختصاصی اداری از سادگی و پیچیدگی کمتری برخوردار است در نتیجه در تأمین منافع عمومی، از تشریفات طولانی دادرسی قضایی به دور بوده و سبب تسریع در فرآیند رسیدگی می‌شود.

نتیجه‌گیری

علی‌رغم همه انتقاداتی که بر تشکیل و فعالیت مراجع اختصاصی اداری در انواع و اقسام گوناگون آن وارد شده است، واقعیت این است که اقتضائات گوناگون از جمله روند روبه افزایش حجم دعاوی در محاکم دادگستری، لزوم تخصصی بودن دادرسی، توجه به منافع عمومی، اصل سرعت و سیاست‌های قضا زدایی، توسعه روزافزون این مراجع را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. با این حال توسعه مراجع مذکور اگرچه می‌تواند بخشی از مشکلات و معضلات نظام قضا را مرتفع سازد، اما دستیابی به منابع دوسویه در این زمینه که از یکسو بتواند به حل معضلات نظام قضایی کمک نماید و از سوی دیگر در حوزه صلاحیت‌های ویژه نهادهای اداری بتواند کارایی لازم را داشته باشد، نیازمند رعایت ضوابط و الزامات متعددی است که امروزه در کشورهای پیشرفته حقوقی، توسعه نهادهای مذکور را منوط به رعایت آن الزامات می‌نماید. از سوی دیگر با توجه به اشتراک مبانی تشکیل و توسعه مراجع اختصاصی اداری در ایران و سایر کشورها الزامات مذکور در نظام حقوقی ایران نیز لازم‌الرعایه می‌باشد. این الزامات که عمدتاً در دو قالب لزوم نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری از طریق دیوان عدالت اداری از یک طرف و لزوم رعایت اصول دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری از طرف دیگر رخ عیان می‌نماید، می‌تواند به بسیاری از انتقادات و چالش‌های مطروحه پیرامون توسعه مراجع اختصاصی اداری پایان دهد. در این راستا بررسی وضعیت عینی و عملی مراجع اختصاصی اداری در ایران گویای این واقعیت است که علی‌رغم تأکید قانون اساسی بر لزوم نظارت قضایی بر مراجع مذکور و الزام عام قانون اساسی به رعایت عمده اصول دادرسی عادلانه در کلیه مراجع دادرسی و به‌علاوه تأکید شرع مقدس و موازین فقهی بر رعایت اصل عدالت در دادرسی و نظارت بر مراجع مربوط به امر قضا، متأسفانه عدم رسمیت و رعایت بسیاری از اصول دادرسی عادلانه در عمده مراجع اختصاصی اداری از یکسو که ناشی از عدم درک فلسفه اصول پیش‌گفته و خلأهای قانونی و عملی است و مشکلات متعدد در زمینه نظارت قضایی بر مراجع اختصاصی اداری که به نقض قوانین و تعدد مراجع اختصاصی اداری و حجم عظیم دعاوی مطروحه در آن مراجع برمی‌گردد، در عمل الزامات توسعه مراجع اختصاصی اداری را با چالش‌های گوناگون مواجه نموده است. در این زمینه پیشنهاد می‌گردد ضمن اصلاح قوانین حداقلی موجود، بر تدوین یک قانون آیین دادرسی جامع که مربوط به تمامی مراجع

اختصاصی اداری بوده و همه آنها را علی‌رغم لزوم نظارت قضایی، به رعایت کامل اصول دادرسی عادلانه ملزم نماید مبادرت گردد و توجهاً به اینکه حق برخورداری از دادرسی عادلانه از حقوق ذاتی انسان‌ها بوده و مورد تأیید و تأکید مجموعه اسناد، قوانین و مقررات بین‌المللی و شرعی و فقهی می‌باشد به همین دلیل ضرورت دارد حق مزبور قابل تعمیم و تسری به تمامی مراجع اختصاصی اداری نیز باشد. لذا مجموعه معیارها و تضمین‌هایی که به منظور عادلانه کردن دادرسی‌های اداری به کار گرفته می‌شود باید با معیارهای بین‌المللی، موازین شرعی و حقوقی محک زده شود و معیارها و تضمین‌های دقیق این حق رعایت شود و با بذل عنایت شایسته به این مقوله و با رجوع به متون و منابع اصیل فقهی و کلامی اسلام به تحقق دادرسی عادلانه دست‌یافت و از سویی صلاحیت و نظارت دیوان عدالت اداری به تمامی مراجع اختصاصی اداری تسری پیدا کند تا اینکه هیچ‌یک از مراجع مذکور از نظارت دیوان عدالت اداری مستثنی نگردد.

منابع و مأخذ

الف) کتب

۱. آشوری، محمد، ۱۳۸۲، (حسین بشیریه، محمد هاشمی، عبدالمجید یزدی)، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.
۲. ابوطالبی نجف‌آبادی، میثم، ۱۳۹۱، اصول دادرسی عادلانه در نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات گمرکی بر اساس قانون امور گمرکی سال ۱۳۹۰، تهران، انتشارات جاودانه، جنگل، چاپ اول.
۳. القمی، ابی جعفر محمدبن بابویه، ۱۴۲۶ ه.ق، الکتب الاربعه (من لایحضر الفقیه)، قم، انصاریان.
۴. بلاغی، صدرالدین، ۱۳۵۸، عدالت و قضا در اسلام، انتشارات امیرکبیر.
۵. جبعی العاملی، زین‌الدین بن علی، ۱۴۱۴ ه.ق، الروضة البهیة فی شرح اللمعة الدمشیقیه، قم.
۶. جوادی آملی، عبدالله، ۱۳۹۰، ادب قضا در اسلام، قم، اسراء.
۷. دلاوری، محمدرضا، ۱۳۹۳، نحوه نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران، وکالت آرمان رشد، چاپ اول.
۸. رستمی، ولی و همکاران، ۱۳۸۸، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، تهران، چاپ اول.
۹. ساکت، محمدحسین، ۱۳۸۲، دادرسی در حقوق اسلامی، سرشت و سرگذشت نهاد دادرسی و سازمان‌های وابسته از آغاز تا سده سیزدهم هجری، تهران، میزان.
۱۰. صدرالحفاظی، نصرالله، ۱۳۷۲، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ اول.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۸۵، حقوق اداری تطبیقی، حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران، انتشارات سمت.
۱۲. عبدالهیان، امید، رفیعی، محمدرضا، ۱۳۹۶، راهکارهای ارتقای رسیدگی عادلانه در مراجع اختصاصی غیر قضائی، تهران، ناشر: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۱۳. کلینی، محمدبن یعقوب، ۱۳۸۲، اصول کافی، مترجم جواد مصطفوی، تهران، وفا.
۱۴. ماوردی، ابوالحسن علی بن محمد، ۱۳۸۳، آیین حکم رانی، مترجم حسین صابری، تهران، علمی و فرهنگی، چاپ اول.
۱۵. محقق داماد، مصطفی، ۱۳۸۳، قواعد فقه ۳، بخش قضائی، تهران، مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۶. محمدی گیلانی، محمد، ۱۳۶۲، قضا و قضاوت در اسلام، تهران، انتشارات المهدی.
۱۷. محمودی، جواد، ۱۳۹۰، بررسی تحلیل دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول.
۱۸. منتظری، حسینعلی، ۱۳۷۹، مبانی فقهی حکومت اسلامی (دراسات فی ولایة الفقیه و فی فقه الدوله الاسلامیه)، مترجم محمود صلواتی، تهران.
۱۹. مولاییگی، غلامرضا، ۱۳۹۴، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم.
۲۰. نجفی، محمدحسن بن باقر، ۱۳۷۳ ه.ق، جواهرالکلام فی شرح شرائع الاسلام، تهران، دارالکتب الاسلامیه.
۲۱. هاشمی باجگانی، جعفر، ۱۳۷۸، بررسی تطبیقی اصول محاکمات مدنی در قوانین اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
۲۲. هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۲، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول.
۲۳. هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۹، حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
۲۴. هاشمی، محمد، ۱۳۸۳، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، میزان، چاپ نهم.
۲۵. هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم، ۱۳۹۴، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه، مطالعه تطبیقی با انگلستان، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۲۶. یزدان مهر، محمد، ۱۳۹۴، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات مجد، چاپ اول.
ب) مقالات
۲۷. سوادکوهی فر، سام، ۱۳۷۹، صلاحیت رسیدگی مراجع قضایی به تبع خواهان، دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های عمومی، مجله دادرسی شماره ۲۴.
۲۸. شعبانی، یاور، ۱۳۹۶، چستی مراجع شبه قضایی در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مجله جستارهای حقوق عمومی، شماره ۳.
۲۹. شفیعی سردشت، جعفر، ۱۳۹۴، الگوی مطلوب نظام بازرسی کشور از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران، رساله دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۳۰. فرح زاده، علی اکبر، ۱۳۷۹، معرفی اجمالی اصول بنیادین دادرسی در اسلام، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۱۹-۲۰.
۳۱. قربان زاده، حسین و خدادادی، ابوالقاسم، ۱۳۸۶، حقوق شهروندی در پرتو حاکمیت قانون و تشکیلات قضایی مطلوب، مقالات برگزیده همایش حقوق شهروندی، کمیته علمی و انتشارات ستاد بزرگداشت هفته قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

۳۲. گرجی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۸۹، عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، فصل‌نامه پژوهش حقوق، سال دوازدهم، شماره ۲۹، ۳۸۶-۳۵۱.
۳۳. مرادخانی، فردین، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، دادگاه‌های اداری در ایران ابهام در مبانی، سردرگمی در عمل، نشریه حقوق اساسی، سال یازدهم، شماره ۲۲.
۳۴. موسوی بجنوردی، محمد و روحانی، سمیه، ۱۳۹۱، شاخصه‌های عدالت قضایی از منظر امیرالمؤمنین علی (ع) با رویکردی بر آراء فقهی امام خمینی (ره)، پژوهشنامه متین، شماره ۵۴.
۳۵. نجات خواه، مرتضی و افشاری، فاطمه و موسوی زاده، سید شهاب‌الدین، تابستان ۱۳۹۶، آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸.
۳۶. یآوری، اسدالله، تابستان ۱۳۸۳، حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین، مجله حقوق اساسی، شماره ۲.
- ج)سوره‌های قرآن
۳۷. ۲۰.ص، ۳۸، ۲۶
۳۸. ۲۱.نساء، ۴، ۵۸

Enhanced administrative requirements specified in Iran in the light of jurisprudential standards

Abstract

Special Administrative authorities as authorities have played a significant role in administrative litigation, and in Iran they have dealt with a variety of cases of their own jurisdiction. That is, the fact is that in many countries around the world and in Iran the number of these authorities is increasing day by day and in other words these are developing. However, it is evident that the development of the aforementioned authorities, including the need for judicial oversight of those authorities, has, on the one hand, been examined in accordance with the principles of fair trial in the light of jurisprudential standards, and it has been concluded that the development of proprietary jurisdictions without the aforementioned requirements. The administration will face many challenges.

Specific Administrative References, Development Requirements, Iranian Law, Jurisprudential Rules