

چالش‌ها و موانع حقوقی و عملی دسترسی به دیوان عدالت اداری با تأکید بر عدم تمرکز جغرافیائی دادرسی اداری

مهتاب چاقمی^۱، خیراله پروین^۲، اسدالله یآوری^۳

چکیده

زمینه و هدف: دادخواهی و عدالتخواهی، پیوندی ناگسستنی با اندیشه و فطرت انسان داشته و این مهم به مدد اصل حاکمیت قانون در نظام‌های نوین حقوقی ساختارمند و هنجارگرا شده است. رویداد سترگی که در پرتو دادرسی منصفانه و اصل دسترسی به دادگاه‌ها محقق می‌شود. اصل ۳۴ قانون اساسی دادخواهی را حق مسلم هر فرد قلمداد نموده و حق ملت را برای دسترسی به دادگاه به رسمیت شناخته است. تجلی مفهوم و منطوق اصل مذکور در جلوه محاکم عمومی هویداست. لیکن در عرصه دادرسی اداری و رویکرد تمرکزگرایانه دیوان عدالت اداری به عنوان نماد و نمود نظارت قضایی بر عملکرد دولت با چالش‌هایی عینی و قانونی مواجه بوده که نیازمند بررسی و چاره جویی است.

روش‌شناسی: روش تحقیق به صورت تطبیقی - توصیفی و با بررسی رویه جاری دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌هاست.

یافته‌ها و نتایج: این نوشتار بر آن است تا ضمن بررسی چالش ناشی از عدم پراکندگی جغرافیایی دیوان، راهکارهایی قابل اجرا و ضابطه مند برای رفع آن ارائه نماید. راهکار اصلی بر تأسیس دادگاه‌های اداری بدوی و تجدیدنظر تحت نظارت عالی دیوان در مناطق جغرافیایی یا استان‌ها به موازات دادگاه‌های عام، نظر دارد و تا تحقق کامل آن که مستلزم صرف زمان و هزینه است، تخصیص شعبی از محاکم عام به دادگاه اداری در استان‌ها و قابلیت تجدیدنظر خواهی از آرای آنها در دیوان به عنوان راهکاری موقت و فوق العاده قابل اجراست.

واژگان کلیدی: دادرسی منصفانه، اصل دسترسی عدالت، دیوان عدالت اداری، قانون اساسی.

* استناددهی (APA): چاقمی، مهتاب؛ پروین، خیرالله و یآوری، اسدالله (۱۴۰۰). **چالش‌ها و موانع حقوقی و عملی دسترسی به دیوان عدالت اداری با تأکید بر عدم تمرکز جغرافیایی دادرسی اداری**. تحقیقات حقوقی آزاد. ۱۴(۵۲): ۸۳-۶۳. قابل بازیابی از:

http://alr.iauctb.ac.ir/article_685024.html

^۱ گروه حقوق عمومی، واحدتهران مرکزی، دانشگاه آزاداسلامی، تهران، ایران. رایانامه: chaghomihahtab@gmail.com

^۲ گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ایران. (نویسنده مسئول). رایانامه: Khparvin@ut.ac.ir

^۳ گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: yavariamir@hotmail.com



مقدمه

شناسایی هر حقی از سوی قانونگذاران ملی یا سازمان‌های بین‌المللی برای آن بوده تا با برافراشتن هنجارهای برگرفته از حقوق فطری و طبیعی بشری، دادگری و دادبانی را ارمغانی جهت مطرود نمودن هرگونه مظاهر بهره‌جویی و استثمار نوع انسان از یکدیگر اعلام نمایند. سیر تکامل زندگی اجتماعی و حقوق بشر به سمت و سوی اعمال هنجارهای برگرفته از فطرت انسانی بوده و گام‌های بلندی در قرن‌های اخیر به همت حقوقدانان و اندیشمندان دغدغه‌مند برداشته شده است تا با نهادینه نمودن سیستم تفکیک قوا در نظام‌های سیاسی و حقوقی کشورها، اجرای عدالت به عنوان محوری‌ترین رسالت قوه قضائیه در همه نظام‌های حقوقی به عنوان مهمترین مطالبه از حاکمیت رخ بنماید.

در نظام حقوقی ایران نیز پس از فراز و فرودهای متعدد در همه برهه‌های تاریخی و هم‌راستا با تحولات جهانی، عدالت راه خود را پیموده و با الهام از شرع مقدس و بهره‌گیری از تجارب سایر نظام‌های حقوقی پیشرو با تحقق استقلال قوه قضائیه از سایر قوا به وضعیت کنونی رسیده است. در حوزه دادرسی اداری در ایران بررسی سابقه تاریخی گواهند این حقیقت است که نظام حقوقی ایران با الهام از نظام حقوقی فرانسه، رویای تأسیس نهادی قضایی به منظور رسیدگی به دعاوی اداری را دنبال نموده که تصویب قانون راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ هجری شمسی دلیلی بر این مدعاست. در قلمرو دادرسی اداری به حکم اصل ۱۷۳ قانون اساسی، نهادی با عنوان دیوان عدالت اداری تأسیس شد که می‌توان آن را در امتداد نهاد سلف آن؛ یعنی شورای دولتی ملهم از حقوق فرانسه قلمداد کرد. ولی با این حال در روند نهادینه شدن این سازمان، از تجارب سایر الگوهای پیشرو به ویژه حقوق فرانسه که بعدها و به اقتضای شرایط و احساس نیاز، به ایجاد دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر اداری متمایل شده‌اند، بهره لازم را نبرده است.

بدون شک اگر گفته شود، شرایط و نیازهایی که دیگر نظام‌های حقوقی را به تغییرات ساختاری واداشته؛ در ایران نیز به صورت عینی و ملموس، احساس و ادراک می‌گردد. از آنجا که دادرسی اداری در زمره دادرسی به مفهوم عام آن قرار دارد، همه الزامات مربوطه از جمله دسترسی آسان همگان به مراجع دادرسی را باید برای آن محترم شمرد. اصلی که در حوزه دادرسی عام با تأسیس مراجع قضایی در اقصی نقاط کشور و دسترسی عموم اشخاص به این مراجع جامعه عمل پوشیده؛ لیکن در حوزه دادرسی اداری و در قامت دیوان عدالت اداری که در مرکز مستقر و فاقد پراکنده‌گی جغرافیایی در سطح کشور است، مغفول مانده است. چالشی که به رغم طرح آن در محافل علمی و آکادمیک، در خصوص راهکارهای قابل اجرا و تدوین تحقیق حقوقی در این باب پرداخته نشده است.

این نوشتار در پی یافتن پاسخ این سوال است که آیا دادرسی اداری در ایران همپوشانی کامل با مفهوم اصل ۳۴ قانون اساسی داشته و می‌تواند فلسفه اصل ۱۷۳ را در دادخواهی محقق نماید؟

۱. مبانی نظری و منابع دسترسی به دادگاه

۱-۱. مبانی نظری

دسترسی به دادگاه بر گرفته از اصل حاکمیت قانون و تفکیک قوا، خود فرضیه‌ای مقدم است که در آن دادگاه‌های مستقل از قوای تقنینی و اجرایی مسئولیت پاسخگویی به شهروندان را بر عهده دارند. شرطی که در نظام‌های دموکراتیک دارای قوانین اساسی ملهم از حقوق بنیادین امری بدیهی است (فرانکیونی^۱، ۲۰۰۷: ۶۷). اصل دسترسی به دادگاه به مؤلفه‌هایی اشاره دارد که با عنوان حمایت‌های قضایی قبل از رسیدگی دعاوی در دادگاه‌ها برای شهروندان متصور است. تعریف دقیق و یافنی تر اصل مذکور را می‌توان در قوانین اساسی کشورهای مشاهده کرد که تجربیاتی حاکی از نظام‌های غیر دموکراتیک و با سوابقی حاکی از نقض حقوق مدنی شهروندان را در تاریخچه خود دارند. لذا اصل دسترسی به دادگاه ارتباط گریزناپذیری با حقوق بشر داشته به گونه‌ای که در شاکله حقوق بشر واجد جایگاه مهم است (کاربنی^۲، ۲۰۱۴: ۳).

ضرورت شناسایی حقوق بنیادین بشری و آزادی‌های اساسی از جمله؛ حق دسترسی به دادگاه متضمن ضمانت اجراهای عینی و غیرانتزاعی است که در صورت عدم التزام به عینیت مصادیق مزبور، صرفاً اوراقی تزئینی در لابلای سطور حقوق موضوعه تلقی خواهد شد (صبا^۳، ۲۰۱۹: ۱). اصطلاح بین‌المللی دسترسی به دادگاه یا عدالت در اندیشه کلیدی حقانیت و مشروعیت یافت می‌شود، مفاهیمی که نشأت گرفته از برقراری تساوی و حاکمیت قانون است (مرانلو^۴، ۲۰۱۵: ۱۴). مستفاد اینکه هر شخص حق دارد به عدالت دسترسی داشته باشد، زیرا دسترسی به عدالت برابر با دسترسی به قانون است (محسنی، ۱۳۹۶: ۵۳۳).

برخی از بنیادی‌ترین حق‌های انسانی و حق دسترسی به عدالت، تا اواخر قرن ۱۸ و یک و نیم قرن پیش از آن به نحو جدی، عملی و همراه با ضمانت اجرا محل توجه قرار نگرفته بود. تنها پس از جنگ جهانی دوم و در پی آثار فاجعه‌بار و ویرانگر آن و به ویژه درک لزوم توجه واقعی و عملی به شان و جایگاه انسان بود که کشورها در اندیشه شناسایی عملی حقوق انسان و ایجاد نظام منسجم و کارآمد به منظور رعایت آن‌ها برآمدند (یاوری، ۱۳۹۳: ۲۱۰).

در نتیجه پویای جهانی عینیت بخشیدن به عدالت صوری به عنوان نمادی بی‌نوشته و تحقق این ارزش جاودانه و بنیادین استقرار یافت. این پایه‌ریزی بیرونی از ریشه‌ای درونی و فطری و از

1 Francioni

2 Carboni

3 Saba

4 Maranlou

جوشش اندیشه عدالت‌جویانه نوع بشر برای تجلی بالندگی و انسان‌گرایی است، و لذا عدالت صوری پای در عرصه عدالت ماهوی گذارده و تنها در اندیشه برابری نیست، بلکه به کیفیت هم نظر داشته و اجرای آن را در هدف خود به تصویر می‌کشد (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۸۴). گفتمان عمومی معاصر، به ویژه گفتمانی که به ارزش‌هایی بنیادین چون آزادی، برابری و عدالت متوسل می‌شود، همواره در قالب حق بیان می‌گردد، اکنون بر حقوق شهروندان و تعهدات حکومت تأکید می‌شود (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۵۱۴). حق دسترسی به عدالت نیز در ذیل تعهدات قضایی حکومت‌ها در قالب دستگاه قضایی انسجام یافته و احقاق حقوق حقه افراد در وهله اول مستلزم دسترسی آزاد و برابر افراد به دادگاه یا دادگستری است. به این معنا بدون شناسایی و تضمین حق دسترسی به دادگاه مستقل و بی‌طرف، سخن گفتن از دسترسی به عدالت فاقد مبنای علمی است (گرگی، ۱۳۸۷: ۱۶۵). اصل دسترسی به دادگاه، یکی از شاخص‌های دادگستری کارآمد بوده و از معیارهای اجتماعی دادرسی محسوب می‌شود (حیبی‌درگاه، ۱۳۹۷: ۶۳). بن‌مایه اصل مزبور بر پایه ساختارها و هنجارهای یک نظام حقوقی از حیث نحوه تبیین و تضمین آن استوار است. برخی صاحب‌نظران مراد از اصل دسترسی به دادگاه و دادگستری را مستتر در رایگان بودن دانسته و از دسترسی رایگان به دادگستری سخن رانده‌اند (حیبی‌درگاه، ۱۳۹۷: ۶۴) گروهی از اندیشمندان نیز به غایت آوردگاه داد که همان احقاق حق مستحق است اشاره داشته‌اند (کلامینگ^۱، ۲۰۰۸: ۲). اگر ژرف کاوانه در دیدگاه‌های ارائه شده نگریسته شود، نه تنها اصل دسترسی به دادگاه و یا عدالت شامل عناوین فوق خواهد شد؛ بلکه سیطره وسیع‌تری را نیز در بر خواهد گرفت. چنانچه غایت تجلی حق، نیازمند سهل‌الوصول بودن دسترسی به دادگاه و مراجعه به آن است.

۲-۱. منابع

حق آن است که هنجار دسترسی به عدالت در ساختار دادگاه به شکل متکثر، متجلی گردد. در عصر حاضر که ملبس به جامه حاکمیت قانون است، میزان عدالت با تحقق عینی آن به سنجش می‌نشیند. غرض از دسترسی عینی، تکثرگرایی در جغرافیای قضایی است. توزیع امکانات قضایی در همه نظام‌های حقوقی مدرن در توازن و تقارن با اصول دادرسی منصفانه، متضمن برابری افراد و طرفین دعوی در برابر قانون و امکان بهره‌مندی مساوی از حمایت‌های قضایی است. سنگ بنا و نقطه عزیمت متضمن شدن قوانین اساسی کشورها را در اسناد بین‌المللی می‌توان به درستی یافت. خلق و یا اختراع حقوق بشر را اگر چه نمی‌توان به اعلامیه جهانی حقوق بشر نسبت داد، اما آن را باید آغازگر تضمین و شناسایی مفهوم حقوق بنیادین بشری از جمله حق دسترسی به دادگاه دانست. مادتین ۱ و ۷ تلویحاً و ماده ۸ صراحتاً از دسترسی موثر به مراجع دادرسی سخن گفته و

اعلام می‌دارد: «هر انسانی سزاوار و محق به دسترسی موثر به مراجع دادرسی از طریق محاکم ذی صلاح ملی در برابر نقض حقوق اولیه‌ای است که قوانین اساسی یا قوانین عادی برای او شمرده و به او ارزانی داشته‌اند». اعلامیه جهانی حقوق بشر در عصری که فروغ حقوق انسانی در آن خوش درخشیده، رقعته‌ای تازه است از رواق آینده که آرمان‌های بزرگ بشریت در تحقق داد را نوید بخش است. کنواسیون اروپایی حقوق بشر در تعاقب و تکامل اعلامیه مذکور مصوب ۱۹۵۰ در مقرر ۶ به تنجیز، شروط لازم برای برخورداری محاکمه عادلانه را تشریح و تبیین نموده که از فحوا و منطوق آن به وضوح اصل دسترسی به دادگاه مستنبط می‌گردد. ماده ۶ قرارداد بین‌المللی رفع هر نوع تبعیض نژادی مصوب ۱۹۶۵ نیز حمایت و دادرسی موثر در برابر محاکم ذی صلاح ملی را از جمله حقوق افراد محسوب نموده و با تدقیق در مفاهیم اعلامیه‌ها و کنواسیون‌های بین‌المللی دیگر نیز می‌توان رهایی عدالت از انزوا و تنهایی تاریخی و تجلی آن را در مضامین الزام آور مشاهده نمود.

مضامین اشعاری، متأثر از اصل حاکمیت قانون در قوانین اساسی کشورها من جمله قانون اساسی ایران با سازوکاری خردورزانه و در راستای نگرش درست به فطرت آدمی هنجارمند شده است. اصل ۳۴ قانون اساسی ترازوی سنجش دادگری است که روزگار ما عطش آن را در هرم بیداد طاقت‌سوز خود فریاد می‌کند. چنانچه بیان می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند اینگونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد». این اصل از قانون اساسی را باید بر دادخواهی و دادرسی در همه صور و سطوح آن حاکم و جاری دانست و از تخصیص زدن آن به دادگاه‌ها به مفهوم رایج آن پرهیز نمود. چرا که در این صورت بخشی از مراجع قضایی و به طور مشخص دیوان عدالت اداری از حیطه شمول آن خارج می‌شوند. بدون شک اگر گفته شود که به لحاظ ماهیت خاص و متفاوت دعاوی و شرایط نابرابر طرفین دعوی در حوزه دادرسی در دیوان عدالت اداری، اعمال و اجرای اصل اشعاری به طریق اولی ضروری است. براین مبنا، دسترسی آسان و سریع به دادرسی برای اشخاص و رسیدگی به دادخواهی آنان در زمانی کوتاه و با کمترین هزینه برای تظلم خواهان در راستای تحقق اصل دسترسی عموم به دادرسی، عادلانه در نماد و نمود کنونی دیوان عدالت اداری با چالش‌هایی روبرو است که اتخاذ تدبیر و چاره‌جویی از سوی قانونگذار را می‌طلبد.

۲. بررسی تطبیقی دسترسی به محاکم اداری

آنچه روشن است دادرسی اداری و نظارت قضایی بر سازمان‌های اداری دادخواستی همگانی در سراسر جهان بوده که با تلاش حقوقدانان و اندیشه‌ورزان و تخصیص جایگاه مستحکم در حقوق

موضوعه کشورها فرض و واجب شده است. بررسی تطبیقی نظام‌های حقوقی شاید غالباً هنری برای نزدیک کردن، توحید و تکمیل نهادهای حقوقی موجود باشد (آنسل و صفایی، ۱۹۷۱: ۱۵۸). همچنین شناخت الگوهای موجود در عرصه دادرسی می‌تواند به شناخت نقاط ضعف و قوت الگوی ملی منجر شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۵۶).

در جهت تأمین حق دسترسی به دادگاه اداری برای شهروندان و نحوه حل و فصل اختلاف بین مردم و سازمان‌های اداری، الگوهای متفاوتی بروز و ظهور نموده که هر کدام مرهون شرایط تاریخی، سیاسی و فرهنگی حاکم بر کشورهاست. حقوق موضوعه ایران نیز از تحولات چند قرن اخیر الگوهای برون مرزی تأثیر پذیرفته است. برخی از علمای حقوق تطبیقی، وضعیت کنونی ایران را وابسته به خانواده رومی - ژرمنی دانسته‌اند و در این میان بعضی از اندیشه ورزان نیز بر این باورند که حقوق ایران از شرایط خاصی برخوردار بوده که به جهت آن عناصری را از حقوق رومی - ژرمنی (به ویژه فرانسه) گرفته و عناصری هم از حقوق اسلامی اقتباس نموده و در مجموع ماهیت اسلامی آن غالب است. از لحاظ منابع، حقوق ایران به حقوق رومی - ژرمنی شباهت دارد؛ زیرا منبع اصلی آن قانون مدون است و منابع دیگر (رویه قضایی، عرف و عادت و دکترین) نیز تا حدی مطرح و قابل استفاده است. از لحاظ ساختار نیز حقوق ایران بیشتر به حقوق رومی - ژرمنی شباهت دارد (صفائی، ۱۳۸۸: ۲۷).

چنین پند انکارناپذیری، ضرورت پردازش قالب الگوهای برون مرزی نظارت قضایی را می‌طلبد. در صدر نمونه‌های قابل استناد، انگلستان با ساز و کار وحدت قضایی و فرانسه و آلمان با الگوهای درعین شباهت، متفاوت قابل بررسی است. ابتدا باید دانست تفکر قضایی انگلیسی و به طور کلی مردم کشورهای انگلوساکسون تحت الشعاع فلسفه «اصالت فرد»^۱ قرار دارد. این تفکر نسبت به حقوق فرد بسیار حساس است، دادگاه‌ها در برابر تعدی و تجاوز دولت و مأموران او بسیار سختگیرند و لذا اهتمام قضات بر این است که بر روابط بین دولت و افراد، قانون حاکم باشد و حقوق و آزادی‌های فردی محترم شمرده شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۱۱۰).

نظارت قضایی در حقوق انگلستان بر عهده دادگاه‌های عمومی بوده و خارج از حوزه صلاحیت قوه مجریه است (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۷۶). براساس این الگو که به الگوی وحدت رسیدگی نیز مشهور است و بر پایه اعتقاد برخی حقوقدانان انگلیسی، مانند دایسی بر مبنای عدم وجود هرگونه تمایز و تفکیک میان حقوق عمومی و خصوصی استقرار یافته، رسیدگی به همه دعاوی در صلاحیت عام مراجع قضایی بوده و بر این اساس دادگاه‌های عمومی می‌توانند به دعاوی مربوط به اعمال و تصمیمات اداری نیز رسیدگی کنند (رضائی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۸). به رغم رسیدگی همه موضوع‌ها اعم از اعتراض‌های افراد به مقامات اداری در دادگاه‌های عمومی، به جهت تحولات

1 l'individulaisme

حادثه در فرآیند رسیدگی، مانند افزایش پرونده‌های مرتبط با اختلافات و شکایات اداری، محاکم قضایی امکان پاسخگویی به نیازهای جامعه بر اساس مقتضیات روز را نداشته و نظام قضایی انگلستان مجبور به پایه‌ریزی کمیسیون‌ها و دادگاه‌های اختصاصی با صلاحیت شبه قضایی^۱ شد که عهده‌دار حل و فصل رسیدگی به شکایات و اختلافات اداری هستند. اگر چه مطابق قاعده تجدیدنظر قضایی^۲ که در انگلستان به عنوان اصل مهمی در دادرسی اداری شناخته می‌شود، همه احکام و آرای که از کمیسیون‌ها و دادگاه‌های اداری اختصاصی صادر می‌شود در آخرین مرحله در دادگاه‌های قضایی بالاتر؛ یعنی دادگاه عالی عدالت قابل تجدیدنظر است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۱۲۴). نوع نظارت قضایی و یا الگوی وحدت در انگلستان از آن نظر به اصل دسترسی به دادگاه اداری ارتباط تام و تمام دارد که حاکی از امکان مراجعه دادخواهان به مرجع قضایی و عدم مانعیت در دسترسی به دادگاه است. الگوی وحدت قضایی حاکی از تکثیر دادگاه‌های رسیدگی کننده در کل کشور است و مطابق ساختار و هنجار حقوق موضوعه کشور مورد بحث، دادگاه‌ها و کمیسیون‌های مزبور در نقاط مختلف سرزمین اقدام به رسیدگی به شکایات مردم نموده و جز در موارد استثنایی آرا و تصمیم‌های آنها قابل استیناف در دادگاه عالی عدالت است.

الگوی فرانسوی یا الگوی دوگانگی نظارت قضایی از این اصل پیروی می‌نماید که دادگاه‌های دادگستری نباید به اعمال اداره رسیدگی کنند و بدین ترتیب با انفکاک دادگاه‌های اداری از دادگاه‌های عمومی، در رأس محاکم قضایی، دیوان عالی کشور و در رأس محاکم اداری، شورای دولتی وجود دارد (آقائی، ۱۳۸۹: ۱۲۷) در الگوی فرانسوی، شورای دولتی در صدر دادگاه‌های اداری و ذیل آن دادگاه‌های تجدیدنظر و دادگاه‌های بدوی قرار دارند. به موجب حقوق موضوعه فرانسه، به جز استثنایهای مربوطه که قانون آنها را در صلاحیت دادگاه اداری اختصاصی قرار داده، همه دعاوی در صلاحیت دادگاه اداری شهرستان‌ها یا همان دادگاه‌های بدوی است. لیکن آنچه که در رسیدگی دعاوی اداری در الگوی فرانسوی قابل توجه است، دسترسی به دادگاه اداری است. دادگاه‌های اداری شهرستان‌ها (۵۴) شعبه است که (۲۶) شعبه آن در فرانسه مرکزی قرار دارد و (۲۸) شعبه در سرزمین‌های شمالی مستقر هستند. هر دادگاه اداری شامل (۱) رئیس و حداقل (۳) مشاور، دادگاه مارسسی (۹) مشاور و دادگاه ورسای (۸) مشاور دارد که یکی از مشاوران موظف به انجام وظایف مباشر دولتی است.

دادگاه‌هایی که دارای (۶) مشاور هستند می‌باید (۲) مباشر دولتی داشته باشند. هیأت مأموریت شورای دولتی شامل (۳) عضو است که یکی از اعضا که به عنوان رئیس بوده موظف به بازرسی از دادگاه‌های اداری است (یاوری و یزدان‌مهر، ۱۳۹۳: ۳۷).

1 Quasi judicial
2 the judicial review

با بررسی در این گستره روشن است که نظارت مأموران شورای دولتی از دادگاه‌های اداری نه تنها منتج به پیشگیری از تبعات نقض دادرسی منصفانه خواهد شد، بلکه موجبات ارتباطی مؤثر و تعاملی سازنده با مراجع بدوی و تجدیدنظر می‌گردد که دسترسی به اصول دادرسی منصفانه و دسترسی افراد به دادگاه صالح جهت احقاق حقوق را میسر می‌نماید.

در همین رابطه دادگاه‌های تجدیدنظر نیز در پاریس، بردو، لیون، نانسی، نانت، مارسی و دو آ هستند. هر یک از این دادگاه‌ها شامل (۲) تا (۴) شعبه بوده و معمولاً (۵) قاضی از یک شعبه به پرونده رسیدگی می‌نمایند و رئیس هر شعبه اغلب یکی از اعضای شورای دولتی است (یاوری و یزدان‌مهر، ۱۳۹۳: ۳۷).

هدف از پیش‌بینی و شناسایی دادگاه‌های تجدیدنظر اداری و دو مرحله‌ای بودن رسیدگی، کاهش بار مسئولیت‌های شورای دولتی فرانسه و تضمین دادخواهی و عدالت‌گری بوده که در برگیرنده اصول مسلم رسیدگی ترافعی است. لذا اساس نظام دادرسی اداری فرانسه بر تکثرگرایی، گریز از تمرکزنگری و تحقق اصل در دسترس بودن مرجع صالح رسیدگی است. به گونه‌ای که با امعان نظر به حق دادخواهی متجلی در اسناد حقوق بشری و قوانین داخلی، کاستی‌های اجتماعی مرتبط با خطاهای دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر را با ساختار شورای دولتی در طول سلسله مراتب اعلامی پوشش داده است.

تشکیلات قضایی اداری آلمان که واجد نظام چندگانگی قضایی است، نیز از حیث توجه به پراکندگی جغرافیایی دادگاه‌های رسیدگی کننده حائز اهمیت است. دادگاه‌های اداری با صلاحیت عام، بخش ضروری و اساسی نظام قضایی آلمان هستند که رسیدگی در آنها سه سطح است. دادگاه‌های اداری عام بدوی (دادگاه‌های محلی)، دادگاه‌های اداری عالی (دادگاه‌های تجدیدنظر) و در رأس هرم سه سطحی رسیدگی، دیوان اداری فدرال قرار دارد. دادگاه‌های اداری عام بدوی با توجه به وسعت ایالت مورد نظر به تعداد متفاوت وجود دارند و دادخواهی به طور عادی از این دادگاه‌ها شروع می‌شود (نورمحمدی‌نجف‌آبادی، ۱۳۹۶: ۲۳) دادگاه‌های عالی که در اصل دادگاه‌های تجدیدنظر هستند، تصمیم‌های دادگاه‌های بدوی را از نظر حکمی و شکلی مورد بررسی مجدد قرار می‌دهند و مجموع دادگاه‌های مزبور ۱۵ دادگاه است که در هر ایالت وجود دارند. دیوان اداری فدرال که هم اکنون در شهر لپزیگ آلمان واقع شده یک دادگاه فدراسیون است. برخلاف دادگاه‌های تجدیدنظر، دیوان اداری فدرال، تصمیم‌های دادگاه‌های پایین‌تر را فقط از نظر شکلی بازنگری کرده و مورد تجدیدنظر قرار می‌دهد (نورمحمدی‌نجف‌آبادی، ۱۳۹۶: ۲۳). با اندک تفاوتی، در هر سه نظام قضایی، رسیدگی اداری معطوف به تنوع و تکثر دادگاه‌های اداری بدوی در سطح همه مناطق کشور، وجود و ظهور دادگاه‌های تجدیدنظر در مراکز استان یا

ایالات و شورای دولتی فرانسه در پاریس، دیوان اداری فدرال در لایپزیک و دادگاه عالی عدالت در انگلستان است.

در الگوهای یاد شده تناسب قوانین مصوب و اسناد حقوق بشری با هنجارها و ساختارها کاملاً وجود دارد. دسترسی افراد در اقصی نقاط به دادگاه‌های اداری بدوی، اعتراض به احکام اصداری در مراکز استان و صدور آرا وحدت رویه و اعلام انطباق یا عدم انطباق از سوی رأس هرم نظام قضایی اداری به امری کاملاً معین بدل شده است. بهره‌گیری از تجارب الگوهای مربوطه و توجه به آزمون و خطاهای نظام‌های حقوقی موجود و سیر تاریخی تحول و تبدل آنها به تشکیلات قضایی موجود، نه تنها در جلوگیری از اطاله زمان و صرف هزینه‌های مترتبه بی نتیجه خواهد بود؛ بلکه ارتقای کیفیت و کمیت ساختارها و هنجارهای تأسیس قضایی اداری در ایران را نیز در بر خواهد داشت.

۳. بررسی وضعیت دسترسی به دیوان عدالت اداری، چالش‌ها و راهکارها

در این قسمت، ضمن تحلیل ضوابط قانونی موجود پیرامون نحوه دسترسی به دیوان عدالت اداری، به تحلیل راهکارهای قابل اجرا و اثرگذار بر تحقق مفاهیم حاکم بر اصل دسترسی به دادرسی اداری پرداخته می‌شود.

۳-۱. وضع حقوقی موجود

دیوان عدالت اداری نهادی نوظهور و مخلوق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. بر این اساس این دیوان، داخل در قوه قضاییه و در انفکاک از قوه مجریه، مرجع انحصاری رسیدگی به دعاوی اداری است. اصل مذکور صراحتاً اشعار می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». ماده ۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز محل استقرار دیوان، متشکل از شعب بدوی، تجدید نظر و هیأت‌های تخصصی را تهران اعلام و تشکیلات قضایی اداری و تعداد شعب دیوان را به تصویب رئیس قوه قضائیه واگذار کرده است.

حق تظلم خواهی یا دادخواهی ملازمه با حق دسترسی به دادگاه دارد. به عبارت دیگر حق تظلم خواهی بدون حق دسترسی به دادگاه، اساساً موضوعیت نداشته و یک حق مؤثر نخواهد بود. به این اعتبار حق دسترسی به دادگاه از مؤلفه‌های کلیدی حق بر یک دادرسی منصفانه است. امری که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر هم به عنوان یک حق مسلم شناخته شده است. در واقع باید اذعان داشت حق دسترسی به دادگاه، مقدمه واجب تحقق یک تظلم خواهی مؤثر در یک نظام حقوقی و

قضایی است، پس صرف وجود نظام قضایی و دادگاه‌ها به مثابه تأمین حق تظلم خواهی نیست (یاوری، ۱۳۹۵: ۱۳؛ روزنامه همشهری) فحوا و منطوق قانون دیوان نمی‌تواند ناقض اصل ۳۴ قانون اساسی دائر بر شناسایی و تضمین حق دادخواهی و امکان رجوع به دادگاه صالح باشد. چرا که بنیادی‌ترین اصل دادرسی منصفانه، حق دسترسی به دادگاه و یا مرجع دادخواهی است.

همانطور که در اسناد بین‌المللی نیز به اختصار پرداخته شده، دسترسی به دادگاه یا دیوان باید به صورت مؤثر تضمین شود تا اطمینان حاصل گردد که هیچ شخصی از حق دادخواهی محروم نشود. وضعیتی که در آن تلاش شخصی برای دسترسی به دادگاه‌های اداری صالح به صورت نظام مند، تضعیف می‌شود، نقض حق دسترسی به عدالت است (همتی، ۱۳۹۵: ۲۴۹). اساساً موضوع پراکندگی دادگاه‌ها در سرزمین‌های تحت حاکمیت قانون، ارتباط گریزناپذیری با تقسیمات جغرافیایی و سیاست‌های حاکم بر آن دارد. گروهی از صاحب‌نظران براین عقیده استوارند که در ایران، سرزمین، همواره موضوع تقسیمات متنوع و متعددی بوده است. تقسیم سرزمین، به واحدهای مختلف دارای فواید متعددی نظیر آسان بودن توزیع خدمات، امکان ارزیابی و نظارت و در نهایت ارتقای کارایی عمل سیاسی کشور است. این مسأله همچنین دارای ابعاد دموکراتیک نیز است (جلالی، ۱۳۸۸: ۴۶).

لیکن آنچه که از تقسیم‌بندی سیاسی - اداری فعلی استنتاج می‌گردد این است که صبغه عوامل سیاسی بر هماهنگی‌های طبیعی و انسانی مناطق، غلبه داشته و در حال حاضر یکی از مشکلات تدوین برنامه‌های توسعه و اجرای آنها در سطوح منطقه عدم انطباق نظام تقسیمات کشوری با ویژگی‌ها و خصوصیات منطقه‌ای است. موضوعی که اصل چهل و هشتم قانون اساسی به درستی به آن توجه داشته و بیان می‌دارد که درآمدهای ملی باید بدون تبعیض و به فراخور نیازها و استعداد رشد و منطقه توزیع شود. در تحلیل اصل مذکور می‌توان به تمرکزگرایی در تهران و نبود توسعه متوازن و پایدار در میان استان‌های مختلف کشور اشاره داشت. اصولی که دولت را مکلف به اعمال توسعه متوازن در سراسر کشور نموده که مؤید تکلیف دولت بر تأمین عدالت توزیعی است (پروین و زرشکی، ۱۳۹۷: ۷۷۵). با چنین فرآیندهایی در تقسیمات کشوری نمی‌توان انتظار داشت که بستری مطلوب به منظور تهیه و اجرای بسته‌های لازم جهت تحقق عدالت و دادگری به ویژه در حوزه حقوق اداری فراهم گردد (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۲: ۷).

تقسیمات کشوری کنونی و پدیده سیاسی حقوقی تمرکزگرایی از حوزه اداره کشور به موضوع دادرسی اداری تسری بیشتری پیدا نموده است. دادگاه‌های عمومی به فراخور نیازها و مقتضیات افراد از پراکندگی تقریباً مطلوبی در جهت امکان دسترسی همه افراد به آنها برخوردار شده لکن مرجع دادرسی اداری در قامت دیوان عدالت اداری، متمرکز و مغایر با اصل دسترسی به دادگاه و اصول منصفانه دادرسی، ایجاد شده به نحویکه فحوا حاکم بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی یعنی تجلی

دادخواهی افراد از مقررات خلاف قانون و یا طرز عمل ماموران دولتی را محقق نمی‌نماید. چشم‌داشت هر شهروندی از حقوق موضوعه ملبس به حاکمیت قانون، آن است که با پی‌ریزی سامانه‌های هنجارگرا در چارچوب‌های ساختاری قابل اجرا، پاسخگوی نیازمندی‌های فطری از جمله دادخواهی و دادجویی باشد. حقوق بنیادین بشری در عصر حاضر پیوند خورده به بایدهایی با حفظ حیثیت و کرامت انسانی است و هر قانون وضعی باید نخست به این بایدهای بی‌گریز چشم دوزد و قوانین ملی و بین‌المللی در صورتی پذیرفتنی هستند که این اصول فطری و طبیعی را از نظر دور نداشته باشند (دادخواه، ۱۳۹۶: ۲۱۰).

تشکیلات دیوان عدالت اداری در تهران، مراجعه افراد را با شرایط خاص پذیراست. شهروند معترض باید با تقبل هزینه‌های مالی نسبتاً بالای ایاب و ذهاب و اقامت در تهران و دارا بودن سطحی از دانش اجتماعی و در صورت لزوم بهره‌مندی از خدمات حقوقدانان و وکلا برای مراجعه و پیگیری تظلم خواهی اقدام کند. اصل برابری سلاح‌ها از اصول خدشه‌ناپذیر دادرسی عادلانه محسوب می‌گردد. مقدمه‌ای واجب در جریان اقامه دعوی و دفاع از حقوق تضییع شده که مستلزم برابری شرایط و امکانات طرفین دعوا است. پر واضح است که اصل مذکور منحصراً در آغاز فرآیند دادخواهی و ثبت دادخواست اعتراض در دفاتر استانی که پدیده‌ای جدید و مخلوق قانون فعلی دیوان عدالت اداری است، وجود دارد که این امر در ادامه رسیدگی باچالش‌های متعددی روبروست. با وجود پیش‌بینی تشکیل دفاتر اداری دیوان در مراکز استان‌ها، افراد مقیم شهرستان‌ها می‌توانند دادخواست خود را به دفاتر اداری استان‌ها بدهند که ممکن است شعبه در برخی موارد برای اخذ توضیح از شاکی یا طرف شکایت دعوت نماید و طرفین باید برای ادای توضیح حتماً به تهران آیند که مغایر با اصل حق دسترسی افراد به دادگاه صالحه است و این امر موجب اطاله دادرسی می‌گردد (یزدان مهر و یاوری، ۱۳۹۳: ۸۸).

اصل برابری سلاح‌ها با پیگیری مستمر پرونده‌ها توسط نمایندگان حقوقی و وکلای دستگاه‌های اجرایی به لحاظ امکان حضور در دیوان و همچنین تعامل مقامات عالی‌ه دستگاہ‌های اجرایی تمرکزگرا در تهران با دادرسان و قضات شعب دیوان، مخدوش می‌گردد. ساختمان محل استقرار دیوان در حالی هر روز شاهد و ناظر عبور و مرور افراد از سراسر ایران و صف‌های انتظار طولانی در اخذ نوبت ورود به شعب است که مقامات عمومی در پرونده‌های مطروحه علیه خود با بهره‌مندی از امکانات ایاب و ذهاب دولتی و مجوز تردد در دیوان از رنج و صعوبت دادخواهان ناآگاهند. در جریان رسیدگی یک پرونده شاید که روستایی شاکی از اداره یا معترض به مقرراتی خلاف قانون، فقط یک بار امکان آمد و شد به دیوان را بیابد و نمایندگان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی با پیگیری مکرر، موفق به اخذ نتیجه به نفع دستگاه خود می‌شوند. حال اینکه اگر قانونگذار معتقد و باورمند به پراکنندگی جغرافیایی دیوان در کشور می‌بود، فرآیند تحقق اصول دسترسی به

دادگاه، تساوی طرفین و بی طرفی قضات، ترازوی نابرابری دادخواهی به سبک حاضر را موزون‌تر می‌نمود. دسترسی یکسان طرفین به دادگاه و رعایت اصول مساوات در رفتار با طرفین برای تحقق رسیدگی منصفانه به عنوان یکی از حقوق بنیادین بشر است. در حقوق دادرسی منظور از مساوات، رفتار یکسان و برابر مقام رسیدگی کننده با طرفین دعوی و منع هرگونه تبعیض ناروا نسبت به آنهاست (مرادی، ۱۳۹۷: ۳۶).

رویه جاری دیوان عدالت اداری در حال حاضر با نوعی افراط و تفریط مواجه است. از یک سو ساختار موجود به لحاظ تمرکز آن در تهران از همگونی غیرعادلانه‌ای در جهت برقراری اصول حاکم بر دادرسی رنج می‌برد و از سوی دیگر نوعی نقص و خلأ که به شدت بر روح دادرسان و قضات شعب سایه افکنده و به صورت انگیزشی، وجدان قضات را به تکاپو وامی‌دارد، دیده می‌شود که با پیش فرض محکوم‌نگری دستگاه‌های دولتی، احکامی صادر نمایند که منجر به تضییع حقوق عمومی می‌گردد.

۲-۳. راهکارهای حقوقی و عملی برای رسیدن به وضعیت مطلوب

تأسیس دیوان عدالت اداری حاکی از اشتیاق مقنن به احقاق حقوق شهروندانی است که از رهگذر اقتدار دولت، حقوق قانونی‌اشان در معرض زوال قرار گرفته است و مأمنی عدالت محور می‌طلبند که ملجأ روح عدالتخواهانه آنان قرار گیرد. آغازی بسیار مطلوب در راستای حاکمیت قانون و پاسخگو بودن دولت‌هاست. چرا که هدف از ایجاد دولت، برقراری عدالت در جامعه به عنوان آرمان بشریت در طول قرن‌ها، به شمار می‌رود. نقش و جایگاه عدالت از چنان اهمیتی برخوردار بوده است که گروهی از اندیشمندان، دولت را به نهاد سازمان یافته در جهت اجرای عدالت و مبارزه با تبعیض در جامعه تعریف می‌کرده‌اند (پروین، ۱۳۹۳: ۲۲۶).

چنین هدف غایی دولت‌ها ایجاب می‌کند در حوزه عدالت قضایی، دادگاه‌هایی به منظور رسیدگی به طرز کار مأموران دولتی و در جهت صیانت از حقوق افراد در برابر قدرت دولت ایجاد شود. ساختاری که به هیچ یک از اسلاف تاریخی خود نظیر بارعام و دیوان مظالم شباهت ندارد. در دوره‌های مختلف تاریخی هدف اساسی از تشکیل دیوان مظالم و یا برقراری بارعام که در آن حاکمان دو روز در سال به رسیدگی به تظلمات افراد از طرز کار عمال دولتی می‌پرداختند، تأکید بر نقش حکومت و حاکم در برقراری عدالت اجتماعی و نیز دستگاه تبلیغاتی به نفع حاکمیت بود (یوسفی‌پور و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۶۷). صندوق عدالت یا صندوق عدل ناصرالدین شاه که بعد از زنجیر عدل انوشیروان و طاس عدل غازان خانی، تأسیسی مشابه قلمداد می‌گردید، مظاهر تبلیغی آن در روزنامه‌ها و اذهان عمومی به مراتب بیش‌تر از تأثیری بود که عملاً در رفع ظلم علیه هیأت حاکمه و استقرار عدالت برای طبقات ستمدیده می‌بخشید (طباطبائی، ۱۳۴۷: ۶۰).

نقش و کارکرد دیوان عدالت اداری در شرایط کنونی در مقایسه با زمان تأسیس آن بسیار چشمگیر است. این نقش به ویژه در حوزه صلاحیت هیأت عمومی دیوان متجلی می‌گردد و عملکرد دیوان در این حوزه آنچنان گسترش یافته که این مرجع را به عنوان یکی از مهمترین ارکان دستگاه قضایی بدل نموده و تنوع و تعدد آرای صادره از هیأت عمومی دیوان، چه در مقام رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص نسبت به آیین نامه‌ها، مصوبات، بخشنامه‌ها و سایر مقررات دولتی و عمومی و چه در مقام رفع تعارض آرای صادره از مراجع بدوی و تجدیدنظر دیوان در قالب آرای وحدت رویه، شاهی بر این مدعاست. این روند به درستی دلالت بر ارتقای جایگاه دیوان نزد مردم و فراهم شدن بستری برای جلب اعتماد افکار عمومی به این نهاد در راستای احقاق حقوق حقه شهروندان دارد. چنان که مشخص است ماهیت قضایی اداری دیوان عدالت اداری، شبیه‌سازی مدل فرانسوی و متأثر از پیشینه تاریخی در رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت بوده، ولی از دستاوردها و تجارب دادرسی اداری فرانسه بی بهره مانده است.

پیش‌بینی استقلال کامل دیوان عدالت اداری از قوه مجریه از سوی قانونگذار ایرانی ناشی از بیم و نگرانی تاریخی ملت از اعمال نفوذ قوه حاکمه در آن است. بنابراین دیوان چه در ساختار و چه در هنجارهای موجود، به انتقال همه خصوصیات و ویژگی‌های مدل‌های بیرونی نپرداخته و منحصرأ با تجزیه و تحلیل اسلوب‌ها و روش‌های قابل اجرا و تطبیق پذیر، اقدام به بومی‌سازی نموده است. به همین جهت است که تفاوت‌های میان دادرسی اداری ایران و سایر کشورها، قابل توجه و شباهت‌ها اندک است. لیکن به رغم مصادیق اشعاری، رویگردانی از نقاط قوت الگوهای برون مرزی بویژه در کشورهایی چون آلمان و فرانسه، با نوعی تعصب غیرمطلوب همراه است. چرا که کشورهای پیشرو در این حوزه، آزمون و خطاهای لازمه پیرامون رفع چالش‌ها و معضلات قانونی و اجرایی را پشت سر گذاشته‌اند. اگر مقرر گردد که این راه پرفراز و نشیب از سوی قانونگذار ایرانی طی گردد، با اطاله زمان و تفویت حقوق حقه افراد روبرو خواهد شد. دادخواهی و ظلم ستیزی امری موقوف به آزمون و خطا نیست؛ اگر چه مصادیقی از این اقدامات در دستگاه قضایی نظیر انحلال دادرها و تشکیل دادگاه‌های عام و سپس احیای مجدد دادرها و بازگشت به نظام قبل قابل رؤیت است. به همین جهت تقلید را اگر به لحاظ عدم پویایی و عدم انطباق با همه زوایای فرهنگی قومیتی کشور در موضوع قانون و حقوق نمی‌توان مورد نظر قرار داد، ولی در مکتب علم حقوقدانان، تلمذ واجب است و با بهره‌گیری از عناصر مطمئن آنان می‌توان راهکارهایی برای برون رفت از چالش‌های موجود خلق نمود.

فقدان پراکندگی جغرافیایی دیوان عدالت اداری و یا به تعبیری، دادرسی اداری در حال حاضر چالشی غیرقابل انکار است. در دسترس نبودن مرجع قضایی صالح در جای جای ایران و یا حتی در کلان شهرها محتاج چاره‌اندیشی در کمترین زمان ممکن است. چنان که بیشتر آمد در نظام

دادرسی اداری فرانسه با هدف پیشگیری از تراکم پرونده‌ها، شورای دولتی در رأس دادگاه‌های منقسم شده به بدوی و تجدیدنظر قرار گرفته است. تشکیلات قضایی آلمان نیز با سیستم تمرکززدایی، پراکندگی جغرافیایی را مورد شناسایی قرار داده و دادگاه‌های عام بدوی (دادگاه‌های محلی) دادگاه‌های اداری عام (تجدیدنظر) و در رأس هرم سه سطحی رسیدگی دیوان اداری فدرال، دادرسی اداری را تضمین و شناسایی نموده است. با بررسی در این گستره روشن است که تراکم زدایی در پرتو رسیدگی سه مرحله‌ای در دادگاه‌های اداری رخ نمایانده است. موضوعی که در دادرسی اداری ایران، مغفول مانده و سازوکار اعمال ماده ۷۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نیز به جهت آنکه باید به نظر و تصویب رئیس قوه قضائیه و یا ریاست دیوان برسد، یک طریق فوق‌العاده محسوب می‌شود و همه پرونده‌ها را در برنخواهد گرفت. در قانون فعلی دیوان، به رغم تغییرات قابل توجه اعم از پیش‌بینی دفاتر استانی که بیشتر واجد جنبه اداری تلقی می‌گردد تا قضایی، تحولاتی به موازات ارتقای کارکردهای این تأسیس اداری قضایی و همپوشانی کامل با دادرسی منصفانه در عرصه اداری، صورت نگرفته است و حتی در لایحه پیشنهادی به مجلس با عنوان اصلاح قانون دیوان نیز، التزام به تمرکززدایی و ساختار سه مرحله‌ای رسیدگی دیده نمی‌شود.

این در حالی است که ماده (۱) اولین قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ امکان ایجاد شعبه در سایر شهرهای کشور را با نظر شورای عالی قضایی پیش‌بینی نموده بود. البته این ماده در عمل نتوانست به ایجاد شعب در خارج از تهران بیانجامد (آقائی طوق، ۱۳۹۶: ۱۳) برخی حقوقدانان بدین نکته باورمند هستند که عدم امکان تراکم‌زدایی از دیوان عدالت اداری، به جهت واگذاری صلاحیت ابطال مقررات دولتی به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. بنابراین به لحاظ ضرورت گردهمایی حداقل دو سوم قضات دیوان برای رسیدگی به مصوبات همچون بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها در مرکز تهران، عملاً تشکیل و فعالیت شعب شهرستان‌ها با چالش‌های جدی مواجه خواهد نمود (آقائی طوق، ۱۳۹۶: ۱۳).

پرواضح است که تمرکززدایی و لزوم شناسایی پراکندگی جغرافیایی در دسترسی به دادگاه اداری، کوششی شایسته برای هویت بخشیدن به دادرسی منصفانه است. روستا که شعب دیوان به فراخور مقتضیات جغرافیایی در استان‌ها و به موازات دادگاه‌های عمومی تأسیس کردند. پرسشی که بر می‌خیزد این است که چگونه می‌توان بین دو امر مهم یعنی صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات خلاف قانون و لزوم حضور دو سوم قضات در جلسات هیأت عمومی در مرکز تهران و تکثرگرایی شعب دیوان استان‌ها قائل به جمع گردید؟ چنانچه اشاره شد، در وضعیت کنونی دیوان عدالت اداری توأمان یک مرجع قضایی تالی و عالی در رسیدگی به دعاوی اداری محسوب می‌شود (یاوری، ۱۳۹۳: ۹). در حالی که مطالعه نظام

دعاوی اداری فرانسه نشانگر این امر است که ابطال مقررات دولتی آنجا که گستره محلی دارند، در صلاحیت دیوان‌های اداری بدوی (و تبعاً دادگاه‌های اداری تجدیدنظر) و مواردی که گستره ملی دارند و یا فراتر از صلاحیت یک دیوان اداری (محلی) هستند و یا در موارد خاص مانند فرامین رئیس جمهور و نخست وزیر، در صلاحیت شورای دولتی واگذار شده است (آقائی طوق، ۱۳۹۶: ۶).

ذکر مصادیق فوق از این جهت راهگشا است که می‌توان ضمن شناسایی بسترهای قانونی تمرکز زدایی از تشکل فعلی دیوان، ابهامات موجود در خصوص بررسی مصوبات خلاف قانون در هیأت عمومی را مرتفع نمود. پیش نیاز نخست این است که دیوان عدالت اداری در تهران به عنوان دادگاه عالی قلمداد شده و با این دیدگاه ایجاد شعب بدوی در شهرستان‌ها و شعب تجدیدنظر در مراکز استان‌ها به فراخور شرایط جغرافیایی امکان پذیر شود.

در این خصوص بهتر است علاوه بر صلاحیت دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر اداری در شهرستان‌ها و استان‌ها، رسیدگی به دعاوی اشخاص از طرز کار دولت آنچنان که در اصل ۱۷۳ به آن پرداخته شده، بین مقررات ملی و محلی تفکیک قائل شده و دادگاه‌های محلی (شهرستان‌ها و استان‌ها) صالح به رسیدگی بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مقررات اصداری از سوی شوراهای، نهادها و سازمان‌های محلی باشند و بالطبع دیوان عدالت اداری به عنوان دادگاه عالی، برای رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات ملی و همچنین مرجع تجدیدنظر بخشنامه‌های (محل مناقشه) در سطح یک وزارتخانه عمل نماید.

رسالتی خطیر که نه تنها به موازات اصل ۳۴ قانون اساسی و دسترسی همه افراد به دادگاه است، بلکه پرونده‌های احاله شده به دادگاه‌های اداری شهرستان‌ها و به استان‌ها، به لحاظ اشراف قضات به موضوعات محلی و صبغه اجتماعی جغرافیایی موضوعات با دقت بیشتری بررسی شده و تبلور حق به معنای واقعی ملموس تر و محسوس تر خواهد بود. علاوه بر این، مصوباتی که واجد جنبه ملی بوده و از اهمیت بسزایی برخوردار است، به تسریع در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی رسیدگی خواهد شد.

اگر راهکار فوق، به عنوان مقصد و مقصود اصل ۳۴ و دسترسی افراد به دادگاه در نظر گرفته شود، خلأ حاکم بر لزوم سهل الوصول بودن دادگاه اداری تا ایجاد بسترهای قانونی قابل اجرا به روش دیگری قابل جبران است. از آنجایی که در همه نقاط کشور محاکم قضایی عام با عنوان دادگستری استان و شهرستان تأسیس شده و ساختار و تشکیلات مربوط نیز در گذر زمان سامان و ارتقا یافته، می‌توان چالش و مشکل ناشی از عدم دسترسی آسان مردم به دیوان را با اختصاص یک یا چند شعبه از محاکم عمومی در حوزه قضایی برطرف نمود. به تعبیر بهتر در مرکز هر استان و یا در شهرستان‌های ویژه که واجد شرایط خاص جغرافیایی یا جمعیتی هستند، شعبه یا شعبی از

دادگاه‌های عمومی با اعطای صلاحیت‌های خاص جهت رسیدگی به دعاوی اداری، جهت رسیدگی بدوی به شکایات و تظلمات اشخاص از مأموران و دستگاه‌های دولتی اختصاص یابد و مراجعه مستقیم به دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به دعاوی فوق که مصادیق آن باید به طور دقیق احصا شود، منتفی و طرح دعوی ابتدایی در دیوان به مواردی خاص نظیر موارد داخل در صلاحیت هیأت عمومی محدود گردد. در همین رابطه بخشنامه‌ها و مقررات اصرداری از ناحیه شوراهای و نهادهای محلی نیز قابل طرح در شعب تخصیص یافته در شهرستان‌ها خواهد بود. همچنین هرگونه اعتراض به ابطال یا عدم ابطال این گونه مصوبات محلی، قابلیت طرح در شعب تجدیدنظر مراکز استان را خواهد داشت. راه حلی که به عنایت به تصریح اصل ۱۷۳ مستلزم اصلاح این اصل خواهد بود.

این راهکار با عنایت به ساز و کار و فرآیند جذب قاضی در دیوان به شرح مندرج در ماده ۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که شرط قضاوت در دیوان را دارا بودن سابقه کار قضایی و مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر در هر یک از گرایش‌های حقوق دانسته، قابل دفاع است. چرا که بکارگیری قضات واجد شرایط در شعب دادگاه‌های اداری در استان‌ها و شهرستان‌ها امری کاملاً امکانپذیر است. به عبارت دیگر با تخصیص شعبه یا شعبی در استان‌ها به دادگاه اداری و انتخاب قضات آن شعب براساس مفاد مقرر فوق به عنوان دادرس دادگاه اداری عملاً شعبه یا شعبی از دیوان، آنهم بدون ایجاد ساختار و تشکیلات جدید در استان‌ها تأسیس گردیده و اصل دسترسی آسان به مراجع دادرسی در عمل محقق می‌گردد.

ایجاد دادگاه اداری در استان‌ها با تخصیص شعب دادگاه‌های عمومی، حتی می‌تواند به عنوان راهکاری جهت رسیدگی تخصصی به پاره‌ای از دعاوی مهم که در حال حاضر در محاکم عمومی رسیدگی می‌شوند، ولی فی الواقع واجد صبغه اداری هستند، بکار آید. دعاوی خاصی نظیر دعاوی مرتبط با قراردادهای اداری، تقاضای ابطال اجرائیه صادره از کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری‌ها و سایر دعاوی که واجد جنبه اداری هستند در حال حاضر به لحاظ برخی ملاحظات و تفاسیر نه چندان قابل دفاع، در محاکم عمومی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند که به لحاظ کثرت و تنوع پرونده و ذهنیت حقوقی یا کیفری قضات محاکم عمومی، عموماً منتج به نتیجه مطلوب یعنی تحقق عدالت نمی‌شوند. ارجاع این قبیل دعاوی به دادگاه اداری استان به شرح فوق و اعطای صلاحیت به دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به اعتراض‌ها و تجدیدنظرخواهی از آرای صادره، تحولی عظیم در حوزه دادرسی اداری محسوب می‌گردد.

با اختصاص شعبه یا شعبی از محاکم عمومی به دادرسی اداری، بخشی قابل توجه از چالش‌ها و آسیب‌های مربوط به مراجع شبه قضایی اداری نظیر هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها، هیأت حل اختلاف مالیاتی، هیأت رسیدگی به امور جانبازان نیز

مرتفع می‌گردد. چرا که در این صورت دادگاه اداری استان به عنوان مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص، نسبت به آرای صادره از مراجع مذکور و شعب دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از آرای صادره از دادگاه اداری استان در ارتباط با این قبیل پرونده‌ها، ایفای نقش خواهند نمود. بدین ترتیب و با اتخاذ چنین راهکاری بدون آنکه تشکیلات مجزایی ایجاد شود از ظرفیت فعلی دستگاه قضایی حداکثر ثمره و بهره در راستای تحقق عدالت اداری و دسترسی آسان عموم به مرجع صالح قضایی اداری حاصل خواهد شد.

نتیجه گیری و پیشنهادها

تحقق عدالت و دادگری که آرمان تاریخی بشریت بوده، مستلزم شناسایی و تضمین مولفه‌های آن و اتخاذ سازوکاری مناسب برای اجرای ضوابط مربوطه است. اصل دسترسی به مراجع دادرسی به عنوان یکی از محوری‌ترین این مولفه‌ها در نظام‌های نوین حقوقی و در پرتو اصول تفکیک قوا و حاکمیت قانون مورد توجه ویژه قرار گرفته و در ایران نیز با همین رویکرد دستگاه قضایی به عنوان متولی اجرای عدالت در قامت مراجع و دادگاه‌های متنوع و متکثر در سراسر کشور نمود یافته است. در حوزه دادرسی اداری، عدم برخورداری از ساختاری متکثر و غیرمتمرکز و فقدان پراکندگی شعب دیوان عدالت اداری در کشور، تحقق اصل اشعاری را با چالش مواجه نموده است. بررسی سیر تحول دادرسی اداری در کشورهای پیشرو در این حوزه، گویای این حقیقت است که ضرورت‌ها و نیازهای فرهنگی، اجتماعی و تاریخی به دگرگونی در دادرسی اداری منجر شده و آنان را واداشته تا رفته رفته از رویکرد تمرکزگرایانه اولیه فاصله گرفته و راه تمرکززدایی و تکثرگرایی در ایجاد دادگاه‌های اداری را در پیش گیرند. شرایط کنونی دادرسی اداری در ایران نیز بی‌شبهت به الگوهای برون مرزی نیست و استفاده مطلوب و بومی‌سازی آنها، مفید فایده خواهد بود. راهکار اصلی و دائمی رفع چالش فوق، تأسیس شعب دیوان عدالت اداری در استان‌ها به موازات دادگاه‌های عمومی است. تأسیس شعب دادگاه‌های بدوی اداری در شهرستان‌ها و شعب تجدیدنظر در مراکز استان‌ها که صلاحیت رسیدگی به شکایات افراد و بررسی بخشنامه‌های شوراها و نهادهای محلی را وفق بسترهای قانونی خواهند داشت.

دیوان عدالت اداری به عنوان دادگاه اداری عالی در مرحله فرجامی صلاحیت بررسی مصوبات ملی و نظارت بر حسن رسیدگی شعب تالی و مرجع تجدیدنظرخواهی از مصوبات در حد وزارتخانه در شعب تجدیدنظر را خواهد داشت.

راه حل دیگری که می‌تواند ناظر به آینده دور نباشد، تخصیص شعبی از دادگاه‌های عمومی به رسیدگی به دعاوی اداری، تصدی قضاوت متخصص و متبحر به حقوق اداری و اساسی باشد که ضمن دارا بودن صلاحیت‌های تبیینی از سوی مقنن، واجد صلاحیت به رسیدگی به شکایات افراد

از طرز کار ادارات محلی و همچنین بررسی تقاضای ابطال بخشنامه‌های محلی را به حکم قانون خواهند بود. با پذیرش چنین فرضی، استفاده از ظرفیت‌های کنونی محاکم عمومی در کشور می‌تواند خلأ حاکم برای ایجاد دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر را به طور خاص مرتفع نماید.

منابع

- احمدی پور، زهرا؛ جعفرزاده، حسن؛ میرزایی، محمدرضا (۱۳۹۳). **تحلیل کاربردی تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین با تأکید بر ایران**. برنامه‌ریزی منطقه‌ای. ۴(۱۴): ۱-۱۲. قابل بازیابی از:
- http://jzpm.miau.ac.ir/article_454.html
- آقائی طوق، مسلم (۱۳۹۶). **نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات**. دیدگاه‌های حقوق قضایی. ۲۲(۷۹ و ۸۰): ۱-۲۲. قابل بازیابی از:
- <http://jlvviews.ujsas.ac.ir/article-1-1136-fa.html>
- آقایی، محب‌الله (۱۳۸۹). **بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شورای دولتی فرانسه**. چاپ اول. تهران: انتشارات جاودانه.
- پروین، خیرالله (۱۳۹۳). **مبانی حقوق عمومی**. چاپ دوم. تهران: انتشارات سمت.
- پروین، خیرالله؛ زرشکی، محمد (۱۳۹۸). **تأملی بر تکالیف قانونی دولت برای تراکم زدایی از تهران**. نشریه مطالعات حقوق عمومی. ۴(۴): ۷۸۶-۷۶۵. قابل بازیابی از:
- https://jplsqt.ut.ac.ir/article_68245.html
- جلالی، محمد (۱۳۸۸). **مسأله تقسیمات کشوری در حقوق اداری ایران از دیدگاه عدم تراکم و عدم تمرکز سرزمینی**. حق و مصلحت. ۲(۵): ۱-۱۴. قابل بازیابی از:
- <https://www.magiran.com/paper/1057207>
- حیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۷). **مفهوم اصل دسترسی به دادگستری، ویژگی و جلوه‌های آن**. مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز. ۱۰(۱): ۹۰-۶۱. قابل بازیابی از:
- https://jls.shirazu.ac.ir/article_4871.html
- دادخواه، محمدعلی (۱۳۹۶). **شادی حق فراموش شده**. چاپ سوم. تهران: نشر کلاس.
- رضایی زاده، محمدجواد؛ اکبری، احسان؛ روزی طلب، محمدحسن (۱۳۹۶). **مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان**. حقوق اداری. ۵(۱۳): ۸۲-۶۳. قابل بازیابی از:
- <http://qjal.smtc.ac.ir/article-1-186-fa.html>
- صفائی، سیدحسین (۱۹۷۱). **بررسی کتاب فایده و روش‌های حقوق تطبیقی**. نوشته مارک آنسل. چاپ نو شاتل.
- صفائی، سیدحسین (۱۳۸۸). **جایگاه ایران در نظام‌های حقوق معاصر**. کیهان فرهنگی. ۲۷۸ و ۷۹. ۲۶-۲۷. قابل بازیابی از:
- <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1001580>
- طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۷). **حقوق اداری تطبیقی**. چاپ نهم. تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹). **حقوق اداری**. چاپ اول. تهران: نشر دادگستر.

- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۹). **گامی به سوی عدالت**. جلد دوم زمستان. چاپ اول. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- گرجی‌ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۷). **حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری**. حقوق اساسی. ۵(۹): ۱۹۰-۱۴۹. قابل بازیابی از:
http://www.asasimag.ir/article_105273.html
- لاگلین، مارتین (۱۳۹۳). **مبانی حقوق عمومی**. ترجمه محمد راسخ. چاپ چهارم. تهران: نشر نی.
- محسنی، حسن (۱۳۹۶). **اصل دسترسی به عدالت و حق دادخواهی دولت**. مطالعات حقوقی. ۴(۳): ۵۵۰-۵۳۱. قابل بازیابی از:
https://jlq.ut.ac.ir/article_63146.html
- مرادی، قاسم (۱۳۹۷). **اصول حاکم بر روند دادرسی عادلانه**. جستارهای حقوق عمومی. ۱(۴): ۳۰-۱. قابل بازیابی از:
<https://www.magiran.com/paper/1834576>
- نورمحمدی نجف‌آبادی، سعیده (۱۳۹۶). **بررسی تطبیقی نظام دادرسی اداری آلمان و ایران**. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق دانشگاه تهران مرکز.
- همتی، مجتبی (۱۳۹۵). **تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از نظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر**. پژوهش حقوق عمومی. ۱۹(۵۵): ۲۷۲-۲۴۵. قابل بازیابی از:
https://qjpl.atu.ac.ir/article_7790.html
- یزدان‌مهر، محمد؛ یآوری، اسدالله (۱۳۹۳). **تحلیلی بر قانون تشکیلات قوانین دادرسی دیوان عدالت اداری**. چاپ اول. تهران: انتشارات مجد.
- یآوری، اسدالله (۱۳۹۳). **از دادرسی تا دادرسی منصفانه، تحول در مفهوم و قلمرو کلاسیک دادرسی و تضمینات آن**. تحقیقات حقوقی. ۱۷(۶۵): ۱۸-۱. قابل بازیابی از:
https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56524.html
- یآوری، اسدالله (۱۳۹۵). روزنامه همشهری. شماره ۳۶۵، ۱/۲۶/۱۳۹۵. قابل بازیابی از:
<https://www.pishkhan.com/preview/Hamshahri/>
- یوسفی‌پور، شهرام؛ جلیلیان، آذر؛ خسرویگی، هوشنگ؛ رضوی، سیدابوالفضل (۱۳۹۵). **بازنشانی تاریخی دیوان مظالم در دوره میانه و کارکرد سیاسی آن در دوره سلجوقی**. (۱۳۹۵). پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام. ۲(۱۹): ۳۸-۲۵. قابل بازیابی از:
<http://ensani.ir/fa/article/367072>
- Francioni, F (2007). **Access to Justice as a Human Right**. Oxford. Univesty press. Great Clarendon Street. Oxford OX2 6D8P.



-Saba, S (2019). **Right of Access Justice and International Humman Rights Instruments**. LL. M Humman Rights Law. Lecturer at international Islamic University Islamabad. IIUI. Pakistan.

Carboni, N (2014). **From Quality to Access to Justice: Improving the functioning of European Judicial Systems**. Journal of Civil and Legal Sciences. 3(131): 1-12. Retrieved from:

<https://www.omicsonline.org/open-access/from-quality-to-access-to-justice-improving-the-functioning-of-european-judicial-systems-2169-0170.1000131.php?aid=32150>.

-Maranlou, S (2015). **Access to Justice in Iran**. Cambridge University. First Published Printead in unitead states.

-Kiaming, L (2008). **Access to Justice: The Quality of the procedure** .2(1): 1-8. Retrieved from: <http://tilbur.gununiversity.nl/faculties/law>.