Pathology of the plan to amend articles of the Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice, with an emphasis on structural changes, jurisdiction and criteria of fair proceedings

Zahra Danesh Nari[1], Nikzad Moradi[2]

1. Graduated with a doctorate in Public Law and university lecturer (zdanesh@ut.ac.ir) (Corresponding author)
2. Graduated with a doctorate in Public Law from Shahid Beheshti University and a university lecturer. ni.moradi1367@gmail.com

Date Received : 2022/09/27
Date of correction 2022/11/01
Date of Release: 2022/12/16

Abstract
The Court of Administrative Justice is one of the prominent points raised in the Constitution of the Islamic Republic of Iran as a reference for safeguarding public rights against the encroachments of government agencies, which the constitutional legislator has addressed in Article 173 of the Constitution. In the normal laws since 1360 until now, the structure and organization of the Administrative Court of Justice has faced changes. The most recent ordinary law in this field is the "Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice" approved in 2012, in which the legislator has foreseen changes and innovations. Now, after six years have passed since the approval of the new law in the 10th parliament, the general aspects of the plan to amend the Law on Organizations and the Procedures of the Court of Administrative Justice have been discussed and many issues have been raised in legal-judicial circles. In this research, we seek to examine and analyze the changes made in the project in question with a critical approach. Since the generality of the proposed legal plan has not been approved article by article by the Islamic Council, it is hoped that the upcoming article will express the criticisms of the plan, on the richness of the possible new law of the Court of Administrative Justice, which is better in the form of a bill. be judicial to increase the legal plan from the representatives. The positive points of the proposed plan include the provision of public law prosecutors, attention to the role of prosecutors in administrative proceedings, the use of judges who have graduated from the field of public law, the definition of specific administrative authorities, and the use of the capacity of the article. 63 mentioned about full claims. Among other critical points in the proposed plan, we can point out the one-stage processing of the votes issued by the special administrative authorities in the Court, the limitation of the jurisdiction of the General Board of the Court of Administrative Justice, and the determination of the deadline for filing lawsuits for the Court's claims. The results of this research show that compared to other previous laws of the court, the proposed plan is accompanied by many changes, although it can qualify for a more worthy status. The research method in this article is descriptive-analytical and the library method was used to collect information.
Key words: Court of Administrative Justice, Organization Law and Procedures of the Court of Administrative Justice, Draft Amendment Law of Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice, Article 173 of the Constitution.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

فصلنامه حقوق اداری
سال دهم، زمستان ۱۴۰۱، شماره ۳۳

مقاله علمی پژوهشی

آسیب‌شناسی طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، با تاکید بر تحولات ساختاری، صلاحیتی و معیارهای دادرسی منصفانه

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۰۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۲۵

زهرا دانش ناری[۱]؛ نیکزاد مرادی[۲]

چکیده

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع پاسداشت از حقوق عمومی در برابر تعدیات دستگاه‌های دولتی از نقاط بارز مطرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که قانونگذار اساسی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی به آن پرداخته است. در قوانین عادی از سال ۱۳۶۰ تا کنون، ساختار و تشکیلات دیوان عدالت اداری با تغییراتی رو به رو شده است. مؤخرترین قانون عادی در این زمینه، «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ است که در آن قانونگذار تغییرات و ابداعاتی را پیش‌بینی نموده است. حال پس از گذشت شش سال از تصویب قانون جدید در مجلس دهم، کلیات طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مباحث متعددی در این خصوص در محافل حقوقی- قضایی مطرح گردید. در این پژوهش به دنبال بررسی و تحلیل تغییرات صورت گرفته در طرح مورد نظر با رویکردی انتقادی هستیم. از آنجا که کلیات طرح قانونی مورد نظر، به صورت ماده به ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است، امید می‌رود مقاله پیش رو با بیان انتقادات وارد بر طرح، بر غنای قانون جدید احتمالی دیوان عدالت اداری که بهتر است به صورت لایحه قضایی باشد تا طرح قانونی از سوی نمایندگان بیفزاید. از نکات مثبت طرح مورد نظر می‌توان به پیش‌بینی نهاد دادستان حقوق عمومی، توجه به نقش سمن‌ها در روند دادرسی اداری، استفاده از قضات فارغ‌التحصیل رشته حقوق عمومی، ارائه تعریف از مراجع اختصاصی اداری و نیز استفاده از ظرفیت ماده ۶۳ در خصوص دعاوی کامل اشاره نمود. از سایر موارد انتقادی در طرح موردنظر می‌توان به رسیدگی یک مرحله‌ای به آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری در دیوان، تحدید صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و تعیین مهلت طرح دعوی برای دعاوی دیوان اشاره نمود. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که طرح مورد نظر در مقایسه با سایر قوانین قبلی دیوان، با تغییرات زیادی همراه است، هرچند می‌تواند واجد وضعیت شایسته‌تری گردد. روش تحقیق در این مقاله از نوع توصیفی- تحلیلی است و در گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اصل ۱۷۳ قانون اساسی.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی و مدرس دانشگاه. (نویسنده مسئول) :zdanesh@ut.ac.ir
۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی و مدرس دانشگاه: ni.moradi1367@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

مقدمه

دیوان عدالت اداری نهادی برگرفته از اراده قانونگذار اساسی و در راستای پاسداشت حقوق عمومی مردم در برابر تعدیات دستگاه‌های دولتی به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، ایجاد شده است. در تاریخ ۶۰/۱۱/۴ اولین قانون دیوان عدالت اداری به تصویب رسید و در سال‌های اولیه تأسیس، به دلیل عدم آشنایی مردم با وظایف و صلاحیت‌های این نهاد، کارکرد اصلی و اساسی آن مورد توجه قرار نگرفت و در طی زمان قانون مصوب سال ۶۰ به موجب قوانین الحاقی و تفسیری، قانون ابتدایی با تغییراتی مواجه شد. در نهایت در سال ۸۵ قانون جدید دیوان به تصویب رسید و پس از گذشت ۷ سال از تصویب قانون مصوب ۸۵، قانون جدیدی با عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» در سال ۹۲، به تصویب رسید که تاکنون نیز پابرجاست. در قانون فعلی دیوان ابتکارات مناسبی از سوی قانونگذار مانند پیش‌بینی دفاتر استانی، ایجاد و تأسیس هیئت‌های تخصصی، رسیدگی ماهوی شعب دیوان در هنگام اعتراض از آرای دادگاه‌های اختصاصی اداری (موضوع ماده ۶۳ قانون) و ... پیش‌بینی شده است. علی‌رغم گذر زمان ۶ ساله از تصویب قانون جدید دیوان، بار دیگر طرح اصلاحی موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با امضای ۷۹ نفر از نمایندگان مجلس بار دیگر، موضوع ایرادات و انتقادات وارد بر قانون فعلی را مطرح کرده است و فرض بر این است، طرح اصلاحی در مقام رفع انتقادات وارده بر قانون فعلی برآمده است علی‌رغم نکات مثبت در طرح مورد نظر مانند جذب قضات از میان فارغ‌التحصیلان حقوق عمومی، اما باز هم انتقاداتی بر طرح وارده به ویژه از منظر رعایت الزامات دادرسی عادلانه مورد توجه است. البته لازم به ذکر است، هرچند طرح مزبور فعلاً از دستور کار مجلس خارج شده و به تصویب نرسیده است، اما نگارندگان امید آن دارند تا با طرح موضوعات مورد نظر، تصویب نهایی این طرح، با ابتکارات تقنینی دیگر با دقت و اتقان بیشتری صورت گیرد. هرچند بهتر است که بر مبنای نیازسنجی تقنینی[1] و به دلیل شناخت بهتر و بیشتر قوه قضاییه از نیازهای دادرسی اداری، این قوه بر مبنای اختیار مقرر در بند دوم اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی اقدام به تهیه لایحه‌ای شایسته نماید. روش تحقیق در این مقاله از نوع توصیفی- تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتابخانه‌ای و نیز

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: سید احمد حبیب‌نژاد و احمد تقی‌زاده، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، فصلنامه علمی- پژوهشی دانش حقوق عمومی، شماره ۲۶، ۱۳۹۸.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

تجربه‌های عملی استفاده شده است و در نگارش این مقاله صرفاً به محورهای مهم موجود در طرح پرداخته شده است و از ذکر همه موارد اصلاحی به دلیل پرهیز از اطاله اجتناب شده است.

۱. بررسی مفاد طرح اصلاحی از حیث اصول دادرسی منصفانه (استانداردهای خاص دادرسی منصفانه)

۱-۱. رسیدگی یک مرحله‌ای به آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری

قانونگذار باید امکان اصلاح هرگونه تصمیم قضایی را که مبتنی بر اشتباه یا تخلف قضات است فراهم نماید، امری که در راستای تضمین دادرسی عادلانه در محاکم نیز هست. ضمن این که چنین تدابیری، در واقع هدف کاهش ضریب احتمال وقوع اشتباه و تخلف قاضی را تا کمترین حد ممکن دنبال می‌نماید. یکی از شیوه‌های مهم برای تضمین صلابت آرای صادره و دادرسی منصفانه، پیش‌بینی دو یا چند مرحله‌ای بودن رسیدگی قضایی است. شیوه‌ای که امروزه در اکثریت قریب به اتفاق کشورها با تفاوت‌هایی در کم و کیف اعمال آن پذیرفته شده است. برهمین اساس، در دعاوی و دادرسی اداری نیز این موضوع محل توجه قرار داشته و در این گونه (در محاکم اداری و یا محاکم عمومی دادگستری صالح در برخی موارد) پیش‌بینی تجدیدنظر ماهوی و یا حکمی به یک رویه رایج و قالب تبدیل شده است. لذا حق تجدیدنظرخواهی، حق بر یک دادرسی اصیل و بدون شتاب‌زدگی به پرونده است که شامل مسائل ماهوی و شکلی پرونده می‌باشد. (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۸۹) در قریب به اتفاق سیستم‌های حقوقی به نظر می‌رسد، الزامات مربوط به رعایت حق دسترسی به دادگاه، به مرحله تجدیدنظر نیز تسری خواهد یافت. به عبارت دیگر، با پیش‌بینی امکان تجدیدنظرخواهی در سیستم‌های داخلی، کشورها موظف خواهند بود مقررات یاد شده در فراهم نمودن امکان دسترسی به مرجع تجدیدنظر را نیز فراهم نمایند. (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۵) در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵، شعب تجدیدنظر به طور کلی حذف شدند و شعب تشخیص با صلاحیت محدود، نقش شعب تجدیدنظر را بر عهده گرفتند؛ البته به صورت جزیی و در موارد خاص. در قانون دیوان مصوب ۹۲، بار دیگر شعب تجدیدنظر احیاء شدند. در تبصره ۲ ماده ۲ طرح موضوع بحث، چنین بیان شده است: «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. رأی صادره قطعی است. سایر شکایات و اعتراضات در شعب بدوی رسیدگی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

می‌شود». بنابراین در طرح اصلاح قانون دیوان، اگرچه همچنان شعب تجدیدنظر وجود دارند اما صلاحیت شعب مزبور محدود شده است.

هدفی که اقدام نویسندگان طرح را توجیه می‌کند، این موضوع است که اکثر آرای صادره از مراجع شبه قضایی، دو مرحله‌ای هستند که آرای مرحله بدوی قابل اعتراض در مرحله تجدیدنظر می‌باشند و آرای صادره از مرحله تجدیدنظر علی‌الاصول قطعی هستند و قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشند. (مولابیگی، ۱۳۹۵: ۶۵) بنابراین فرض بر این است که آرای مراجع شبه قضایی در مرحله بدوی و تجدیدنظر مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند و رسیدگی آنها در مرحله بدوی دیوان، رسیدگی اضافه بوده و سبب اطاله وقت می‌شود؛ به همین دلیل، در طرح مورد نظر، دعاوی مورد نظر چون قبلاً دوبار مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند، در زمان طرح در دیوان مستقیماً به شعب تجدیدنظر می‌روند تا به عنوان مرحله سوم مورد بازبینی قرار گیرند. اگرچه قطعاً یکی از اهداف نگارندگان طرح، کاهش حجم پرونده‌های وارده به دیوان بوده است، اما نباید از این نکته نیز غفلت کرد که در نهایت، حتی با در نظر گرفتن این راه‌حل، اگرچه از حجم پرونده‌ها در مرحله بدوی کاسته خواهد شد اما حجم پرونده‌ها در مرحله تجدیدنظر با افزایش چشم‌گیری رو به رو خواهد شد و این امر به ویژه با ساختار فعلی دیوان و عدم تناسب میان تعداد شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان، بهبود چندانی را در عملکرد دیوان به وجود نخواهد آورد. در حال حاضر، تعداد شعب بدوی دیوان ۶۶ شعبه و تعداد شعب تجدیدنظر ۳۰ شعبه می‌باشد که با نگاهی اجمالی تعداد شعب تجدیدنظر یک دوم شعب بدوی می‌باشد. در نهایت، با توجه به کلیت و عمومیت حق رسیدگی در دو مرحله، به‌نظر می‌رسد، رویه قانون فعلی دیوان در قابل تجدیدنظر دانستن کلیه آرای صادره از شعب بدوی و نیز رسیدگی به آرای صادره از مراجع شبه قضایی در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر با الزامات انصاف آیینی و معیارهای دادرسی عادلانه همخوانی بیشتری دارد. اهمیت این امر زمانی مشخص می‌گردد که مراجع اختصاصی اداری در برخی موارد مانند هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی و نیز کمسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مراجع مزبور منشأ صدور تصمیماتی هستند که از تأثیر زیادی بر حقوق اشخاص به ویژه حقوق مالی دارد و نظر به اهمیت تصمیمات صادره از این مراجع، شایسته آن است تا رسیدگی به شکایات از آرای آنها، در هر دو مرحله بدوی و تجدیدنظر در دیوان مورد رسیدگی و مداقه قرار گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

۲-۱. تعیین مهلت طرح دعوی در خصوص بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون فعلی دیوان

در حال حاضر و بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون دیوان، صرفاً دعوای شکایت از آرای صادره از مراجع اختصاصی اداری مقید به مهلت سه ماهه برای اشخاص مقیم ایران و شش ماهه برای اشخاص مقیم خارج از کشور است و در خصوص بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰، قید رعایت مهلت زمانی وجود ندارد. در ماده ۱۵ طرح اصلاحی و در تبصره ۲ آن برای اقدامات و تصمیمات دستگاه‌ها و مأمورین موضوع بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون با رعایت مهلت‌های مقرر برای شکایت از آرای مراجع اختصاصی اداری قابل شکایت دانسته شده است. بنابراین این امر اگرچه قطعاً سبب کاهش ورودی حجم پرونده‌های دیوان به دلیل عدم اطلاع عده زیادی از رعایت قید زمان طرح دعوی خواهد شد و با اصل زمان متعارف برای اقامه دعوای اداری نیز همخوانی خواهد داشت. معمولاً شروع دعوی تابع محدودیت‌های زمانی است بسیاری از کشورها به صورت شفاف بازه‌های زمانی را تنظیم کرده‌اند که تعیین می‌کند چه زمانی شخص بایستی به عمل اداری اعتراض کند و این زمان به طور کلی از ۳۰ روز تا ۶ ماه است. محدودیت‌های زمانی کوتاه غیر متعارف ممکن است حق بر جبران مؤثر را نقض نماید (همتی، ۱۳۹۵: ۲۴۷) و به‌نظر می‌رسد رعایت مهلت برای طرح دعاوی بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان با استانداردهای خاص دادرسی منصفانه مغایر است؛ چرا که اساساً افراد جامعه از مهلت مورد نظر اطلاع کافی نداشته و در نتیجه تعیین مهلت جهت طرح دعوی در عمل ممکن است سبب نقض حق مراجعه به دادگاه و دادخواهی گردد.

۳-۱. پیش‌بینی دادرسی توسط قضات متخصص حقوق عمومی

در یک دادرسی، قاضی اهمیت کلیدی دارد. (شمس، ۱۳۸۵: ۱۶۵) و در یک آیین دادرسی خوب انتظار می‌رود که افراد متخصص به دعاوی رسیدگی نمایند. یکی از مشکلات دیوان عدالت از همان آغاز تأسیس، وجود قضات غیر متخصص در اکثر قریب به اتفاق شعب بوده به نحوی که قضات به کار گرفته شده در دیوان عدالت اداری عموماً از تربیت یافتگان حوزوی یا حقوقدانان حقوق خصوصی بوده‌اند و با وجود هشدار حقوقدانان (انصاری، ۱۳۸۸: ۴۱۷) تا به امروز دیوان همچنان با این مشکل دست به گریبان است. مشکل از آنجا برمی‌خیزد که رسیدگی به دعاوی اداری تنها از عهده کسانی برمی‌آید که با بنیادهای حقوق عمومی و شاخه‌های آن از جمله حقوق اداری و مقتضیات اداره آشنا باشند و با توجه به دیدگاه خود اقدام به صدور رأی کنند. تا جایی که کشوری مانند فرانسه، قضاوت در شورای دولتی تحصیلات ویژه‌ای می‌طلبد و اعضای شورای دولتی دانش آموختگام مدرسه ملی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

مدیریت پاریس هستند و مستشاران شورای دولتی هم از کارمندان عالی رتبه و حقوقدانان درجه اول‌اند. (طباطبایی، ۱۳۸۵: ۶۵) از آنجا که به علت ایراد وارد بر آموزش حقوق در ایران، دانشجویان در دوره کارشناسی آشنایی اندکی با حقوق عمومی و شاخه‌های آن از جمله حقوق اداری پیدا می‌کنند، نمی‌توان انتظار داشت که دانش آموختگان این مقطع، دارای دیدگاه در حقوق عمومی باشند؛ از سوی دیگر، آموزش قضات در قوه قضاییه نیز معطوف به پرورش قضات متخصص در دعاوی حقوقی و کیفری است و این قضات پس از چند سال سابقه در شعب حقوقی و کیفری به دیوان عدالت اداری می‌آیند و ذهنیت این افراد انباشته از دانش حقوق خصوصی و کیفری است و با همان اصول و قواهد به دادرسی درباره مسائلی می‌پردازند که اصول و قواعد متفاوتی دارند و این افراد عموماً با آن بیگانه‌اند. وجود این قضات بیگانه با حقوق عمومی یکی از مهم‌ترین مشکلات دیوان عدالت اداری است. (مرادخانی و مولایی، ۱۳۹۶: ۱۴۰) به هر روی پس از گذشت قریب به چهار دهه از عمر دیوان عدالت اداری، در نهایت در طرح اصلاحی این خلأ مورد توجه قرار گرفته است و در ماده ۳ بیان شده است: «حائزین شرایط منصب قضا که دارای مدرک دکتری حقوق با اولویت حقوق عمومی و سایر گرایش‌های مورد نیاز در صلاحیت دیوان هستند، پس از جذب برابر مقررات استخدامی قضات و گذراندن دوره کارآموزی عمومی و تخصصی متناسب با صلاحیت‌های دیوان، با ابلاغ رییس قوه قضاییه به سمت دادرس علی‌البدل دیوان منصوب می‌شوند. برخورداری از سابقه قضایی برای این افراد شرط نیست.» بنا بر آن چه گفته شد، این تبصره از امتیازات و نکات مثبت لایحه اصلاحی است که البته اجرای صحیح تبصره مورد نظر اهمیت به سزایی دارد. اولاً در تبصره مورد نظر فارغ‌التحصیلان حقوق عمومی اطلاق دارد و بنابراین به‌نظر می‌رسد زنان فارغ‌التحصیل حقوق عمومی نیز می‌توانند منصب قضاوت در دیوان عدالت اداری را عهده‌دار گردند و نکته دوم رعایت عدالت استخدامی در فرآیند جذب و گزینش داوطلبان است. در هر صورت، فرآیند جذب و گزینش قضات موکول به تهیه آیین‌نامه‌ای از سوی رییس دیوان عدالت اداری و تصویب رییس قوه قضاییه شده است. نکته دیگر در خصوص تبصره اصلاحی، عدم شرط سابقه قضایی برای فارغ‌التحصیلان حقوق عمومی است و نباید این نکته را از نظر دور داشت که اگرچه فرض بر این است که این گروه دارای تخصص در رشته حقوق عمومی هستند اما از اهمیت تجربه در امر قضا نیز نباید غافل گشت؛ لذا طی دوره کارآموزی به نحوی شایسته برای این گروه از قضات اهمیت وافری دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

امروزه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی به‌قدری گسترش یافته است که برای رسیدگی به اختلافات ناشی از موضوعات تخصصی، تخصصی شدن مراجع دادرسی به‌عنوان یک نیاز و ضرورت احساس می‌شود. بنابراین، با عنایت به این که فلسفه ایجاد دادگاه‌های اختصاصی و خصوصاً دیوان عدالت اداری به مثابه دادگاه عام اداری، تخصصی شدن رسیدگی است، ضروری است قضات دیوان عدالت اداری با توجه به زمینه‌های تحصیلی دارای تخصص و صلاحیت در گرایش‌های حقوق عمومی باشند و از بدو به کارگیری، ضمن گذراندن دوره کارآموزی عمومی، به صورت اختصاصی دوره آموزش و کارآموزی مرتبط با حوزه تخصصی دعاوی اداری را نیز طی کنند. (مولابیگی، حیدرنژاد، ۱۳۹۹: ۴۴۲).

۲. بررسی طرح اصلاحی از حیث تحولات ساختاری

۲-۱. پیش‌بینی نهاد دادستان حقوق عمومی

تدقیق در متون قانونی به ویژه قانون اساسی به عنوان ام‌القوانین نظام حقوقی، این نتیجه را رهنمون می‌شود که مقوله حقوق و آزادی‌های عمومی می‌تواند تمام آن دسته از حق‌ها و آزادی‌هایی را که در بستر یک جامعه سیاسی- حقوقی و توسط حاکمیت مردم به رسمیت شناخته می‌شوند را تحت پوشش خود قرار دهد؛ به عبارت دیگر، موضوع حقوق و آزادی‌های عمومی آن دسته از حقوق و آزادی‌هایی خواهد بود که از طرف قدرت عمومی برای اعضای جامعه به رسمیت شناخته می‌گردد. (اصلانی و پروین، ۱۳۹۱: ۲۸۵) در همین راستا، احقاق و احیای حقوق و آزادی‌های عمومی یکی از کارویژه‌های مهم تمامی نظام‌های حقوقی بوده و این که دولت با چه سازکاری هدف فوق را برآورد مسئله مهم تمام نظام‌های حقوقی است دولت موظف است جهت تأمین و تضمین آزادی‌ها و حقوق فردی و عمومی شهروندان، مداخله نموده و بسترهای لازم را جهت بهره‌مندی تمامی آنها از حقوق حقه خویش فراهم آورد. برهمین اساس، می‌توان به نقش حساس و حیاتی دادستان اذعان نمود؛ زیرا دادستان مدعی و وکیل عموم است نه دولت و هرگاه حقوق عموم به هر نحوی توسط دیگران از جمله دولت نقض گردد، این دادستان است که به عنوان پرچمدار حقوق به اعتراض و قیام برخواهد خواست. (طحان نظیف، طهماسبی، ۱۳۹۷: ۱۹۴) امروزه بر خلاف گذشته، که صحبت از یک دادستان واحد بود که کارویژه او کشف و تعیقب جرائم می‌بود صحبت از دادستان‌های تخصصی است؛ به‌گونه‌ای در زمینه دادرسی اساسی، می‌توان به تأسیس دادستان حقوق اساسی پرداخت. کارویژه این دادستان را می‌توان حمایت از منافع عمومی نزد نهاد ناظر بر احترام قانون اساسی دانست. دادستان حقوق اساسی باید نظاره گر این نکته باشد که کدام رفتار زمامداران بر خلاف حقوق اساسی است. در نظام حقوقی-

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

سیاسی ایران و فرانسه چنین سمتی پیش‌بینی نشده است اما در حقوق فرانسه به رییس جمهور، نخست وزیر، روسای مجلسین و شصت نفر از نمایندگان حق طرح شکایت علیه مصوبه مجلس برای پاسداری از قانون اساسی اعطا شده است. (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۷: ۱۳۷)

در نظام حقوقی ما و در قوانین و مقررات مختلف، وظایف متعددی برای دادستان پیش‌بینی شده است که نشان‌دهنده جایگاه و اهمیت این مقام در نظام حقوقی کشور است. دادستان یا مدعی‌العموم مقامی در ساختار قضایی است که به منظور حفظ حقوق عامه اشخاص را به طور رسمی به ارتکاب جرم یا تخطی از قوانین متهم می‌کند و در دادگاه تحت تعقیب قرار می‌دهد یا بر اساس صلاحیت‌های قانونی اقدامات و تصرفات دیگری در حقوق افراد انجام می‌دهد ملاحظاتی مانند «احیای حقوق عامه» و «نظارت در اجرای قوانین» وجود چنین نهادی را در دعوای اداری به خصوص با توجه به نابرابری ذاتی میان دو طرف دعوا – فرد در برابر دولت– ضروری می‌سازد. نقش آفرینی این نهاد در مواردی چون رسیدگی به تصمیمات موردی دولت که فاقد ذی نفع خاص است، رصد مصوبات دولتی و کنترل فعال آنها، جرائم کشف شده در حین دادرسی، کمک به قاضی جهت انجام تحقیقات و تکمیل پرونده‌ها و پیگیری اجرای مطلوب احکام صادره بسیار حائز اهمیت است و در حال حاضر خلأ این نهاد در نظام دادرسی ایران محسوس به نظر می‌رسد. (پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶: ۱۶۲)

بالاخره در طرح اصلاحی مورد بحث، این خلأ مورد توجه قرار گرفته و با پیش‌بینی ماده ۷ مکرر، برای اولین بار در نظام حقوقی ایران، نهاد «دادستان حقوق عمومی» مورد توجه قرار گرفته و پیش‌بینی شده است. ماده ۷ مکرر بیان می‌کند: «به‌منظور حفظ حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن در حدود صلاحیت دیوان، دادستان دیوان از بین قضات دارای حداقل ۱۵ سال سابقه قضایی انتخاب می‌شود و تحت‌نظر رییس دیوان وظایف و اختیارات زیر را با استفاده از امکانات موجود بر عهده دارد: ۱. طرح شکایت از اقدامات و تصمیماتی که موجب تضییع حقوق عامه می‌شود نزد شعب دیوان و حسب مورد تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای مذکور. ۲. انجام اقدامات پیشگیرانه مناسب جهت جلوگیری از بروز موجبات طرح دعوی در دیوان.۳. شناسایی آرای مشابه یا متعارض شعب دیوان و پیشنهاد ایجاد رویه یا وحدت رویه به رییس دیوان.۴. شناسایی آیین‌نامه‌ها، مقررات و نظامات موضوع صلاحیت دیوان و درخواست ابطال آنها از هیئت عمومی. دادستان دیوان می‌تواند از ظرفیت سازمان‌های مردم نهاد موضوع تبصره ۳ ماده ۱۷ این قانون برای جمع‌آوری ادله و اسناد مرتبط استفاده کند.» در خصوص بندهای موردنظر که در مقام تشریح وظایف دادستان دیوان ذکر شده است، نکاتی قابل توجه است: عبارت مذکور در بند ۱ ماده ۷ مکرر، صلاحیت دادستان را برای طرح

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

دعوی نزد شعب دیوان و نیز حق تجدیدنظرخواهی از آرای مذکور را به رسمیت شناخته است. اما به نظر می‌رسد، طرح دعوی نسبت به تصمیمات و اقداماتی که موجب تضییع حقوق عامه می‌شود، دعوایی کلی و عمومی بوده که قابلیت طرح در شعب دیوان عدالت اداری را ندارد؛ چرا که صلاحیت هیئت عمومی از جهت موضوع شکایت، دارای ویژگی‌هایی است که از جمله، کلی یا نوعی بودن موضوع تصمیم یا مصوبه است؛ بنابراین، بند ۱ در مورد نحوه طرح دعوی و موضوع آن ابهام و اجمال دارد. ضمن این که حق تجدیدنظرخواهی نیز برای دادستان به صورت مطلق پیش‌بینی شده است، در حالی که در پیش‌تر در خصوص قابلیت شکایت از آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری، قابلیت تجدیدنظرخواهی سلب شده بود و تعارض زمانی ظهور می‌یابد که برای مثال، رأی صادره از هیئت حل اختلاف اداره کار، نسبت به تعداد زیادی از کارگران اتخاذ تصمیم نموده است و دادستان به دلیل تضییع حقوق کارگران از آن در شعبه بدوی دیوان شکایت می‌نماید. در این صورت، با اطلاق بند ۱ ماده ۷ مکرر باید این رأی را قابل تجدیدنظرخواهی از سوی دادستان دانست و از سوی دیگر با توجه به تبصره ۲ ماده ۱ اصلاحی، آرای مورد نظر قطعی هستند. در نهایت اجمال و ابهام بند ۱ در مرحله عمل زمینه بروز مشکلات اجرایی را فراهم خواهد آورد. از مفهوم مخالف بند ۱ ماده ۷، می‌توان استنباط کرد، دادستان دیوان که حق طرح دعوی در شعب دیوان را دارد به طریق اولی حق طرح دعوی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را خواهد داشت. در تبصره ذیل بند ۱ ماده ۷ مکرر، رعایت تشریفات شکلی طرح دعوی مانند تنظیم دادخواست بر روی برگه‌های مخصوص، پرداخت هزینه دادرسی و مواعد طرح شکایت برای دادستان لازم نیست. عدم رعایت شرایط شکلی دادخواست از حیث عدم نگارش بر روی برگه‌های مخصوص و نیز معافیت از پرداخت هزینه دادرسی برای مقام دادستان دیوان این گونه توجیه می‌شود که با توجه به فوریت و ضرورت طرح دعوی توسط دادستان، نمی‌توان در برخی فروض تشریفات شکلی دست و پا گیر را بر مدعی‌العموم نیز مانند مردم لازم‌الاجرا دانست؛ لذا در این خصوص معافیت مورد نظر منطقی جلوه می‌کند اما در خصوص عدم رعایت مواعد طرح شکایت توسط دادستان نکاتی مورد توجه است: اول این که مهم‌ترین مهلت در قانون فعلی دیوان، طرح شکایت از آرای مراجع اختصاصی اداری است که بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون فعلی دیوان، سه ماه از تاریخ ابلاغ رأی می‌باشد و در صورت عدم طرح شکایت در مهلت سه ماهه، دعوی شاکی به دلیل مرور زمان رد می‌شود. موعد بعدی مقرر در ماده ۶۵ قانون فعلی، طرح دعوای تجدیدنظرخواهی است که برای اشخاص مقیم ایران ۲۰ روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران ۲ ماه از تاریخ ابلاغ رأی است. موعد بعدی در قانون فعلی در ماده ۹۸ بیان شده است

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

که بر اساس آن مهلت طرح دعوای اعاده دادرسی، در مورد بندهای «الف» تا «پ» ماده ۹۸، ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی شعبه و در خصوص بندهای «ت» تا «ج» ماده، ۲۰ روز از زمان حصول سبب اعاده دادرسی است. طرح پیش رو نیز برخی از مواعد را مقرر نموده که عبارت است از اعتراض ثالث که بر اساس آن شخص ذی‌نفع که در هیچ یک از مراحل دادرسی حضور نداشته و ظرف دو ماه از تاریخ اطلاع از رأی می‌تواند به رأی صادره اعتراض نماید. حال باید دید مراد نگارندگان طرح اصلاحی از قید عبارت «عدم رعایت مواعد از سوی دادستان» شامل همه موارد موردنظر است؟ به‌نظر می‌رسد با توجه به این که اعاده دادرسی اساساً یکی از طرق فوق‌العاده شکایت از آرا است، بنابراین قید مندرج قطعاً شامل اعاده دادرسی توسط دادستان دیوان نمی‌شود. در خصوص دعوای اعتراض ثالث نیز دادستان دیوان می‌تواند به عنوان معترض ثالث ورود پیدا کند و با توجه به این که اعتراض ثالث از انواع دعاوی طاری محسوب می‌شود در واقع نوعی شکایت است. اما در فرضی که دادستان نسبت به رأیی معترض باشد و مهلت دو ماهه اطلاع نیز سپری گردد، آیا وی همچنان حق طرح دعوا دارد؟ یا در فرضی که دادستان از رأی مرجع اختصاصی اداری شکایت نماید، می‌تواند شکایت خود را خارج از مهلت سه ماهه طرح نماید؟ با تفسیر لفظی از ماده باید گفت دادستان از چنین اختیاری برخوردار است. اما از سوی دیگر توجه به نظم قضایی و پیشگیری از هرج و مرج در فرآیند طرح دعاوی، اختیار دادستان دیوان را در عدم الزام به رعایت مواعد قانونی، بی‌حد و حصر دانست.

بند ۲ ماده ۷ مکرر، یکی از تکالیف دادستان دیوان را «انجام اقدامات پیشگیرانه مناسب جهت جلوگیری از بروز موجبات طرح دعوی در دیوان» می‌داند. دعاوی اداری را نباید صرفاً از منظر دادرسی در دیوان عدالت اداری مطرح کرد. دعاوی اداری دارای عقبه می‌باشند بحث آن در ادارات است، ولی در نظام حقوقی ما به این موضوع توجه نمی‌شود. آن چه در حال حاضر در حال رخ دادن است و دیوان نیز خود به این موضوع اذعان دارد، این است که دعاوی علیه دولت در حال رشد است و در این میان راهکار چیست؟ آیا افزایش شمار دعاوی صرفاً ناشی از قانون است؟ درست است که در ایران، دیوان عدالت اداری یک نهاد وابسته به قوه قضاییه است و استقلال آن از این حیث مورد توجه است، ولی واقعیت امر این است که دولت از تجربیات دیوان به خوبی استفاده نمی‌کند. در بسیاری از کشورها مرحله پیش از دعوا را مورد توجه قرار می‌دهند. مرحله پیش از دعوا در واقع همان طرح دعوی در دستگاه‌های اداری است. اگر تصمیمات و آرایی که از این دستگاه‌های اداری صادر می‌شود، مبتنی بر اصول و ضوابط باشد امکان شکایت از این آرا کاهش یافته در نتیجه حجم

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

پرونده‌های دیوان نیز کاهش می‌یابد. (رستمی، ۱۳۹۵: ۱۸) برای کاهش ورودی پرونده‌ها در دیوان عدالت اداری و برای ارائه آسیب شناسی جامع و کامل باید از ادارات و دستگاه‌های دولتی شروع کنیم یعنی به مراحل مختلف توجه کنیم. مرحله اول فرآیند و آیین تصمیم گیری در دستگاه‌های دولتی و اصول حاکم بر آن، مرحله بعد رسیدگی‌هایی است که در خود اداره صورت می‌گیرد، مرحله بعد رسیدگی‌های مراجع شبه‌قضایی است و مرحله آخر یا ایستگاه پایانی دیوان عدالت اداری است؛ بنابراین تمام این اجزا باید مورد توجه قرار گیرد. لذا استفاد از اقداماتی مانند، رسیدگی‌های درونی (بازنگری درونی)، میانجیگری، آیین دادرسی عام مراجع شبه‌قضایی از جمله اقداماتی است که می‌تواند توسط دادستان دیوان صورت گیرد. (فلاح‌زاده، ۱۳۹۵: ۱۱)

بند ۳ ماده ۷ مکرر، به بیان «شناسایی آرای مشابه یا متعارض شعب دیوان و پیشنهاد ایجاد رویه یا وحدت رویه به رییس دیوان» پرداخته است. در قانون فعلی دیوان عدالت اداری اداری، بر اساس مواد ۸۹ و ۹۰، تکلیف طرح آرای متعارض یا مشابه بر عهده رییس دیوان نهاده شده است که به محض اطلاع باید موضوع را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید که در طرح اصلاحی، این وظیفه بر عهده دادستان نهاده شده است. رویه عملی فعلی دیوان، این است که موارد اعلام تعارض یا تشابه از سوی اشخاص عادی و یا قضات و یا عمدتاً از طریق معاونت نظارت و بازرسی در هیئت عمومی دیوان مطرح می‌شود. به‌نظر می‌رسد با توجه به پیش‌بینی وظیفه پیشگیری در بند قبل برای دیوان، قرار دادن این وظیفه بر عهده دادستان دیوان، منطقی به‌نظر می‌رسد؛ چرا که وجود آرای وحدت رویه و ایجاد رویه از طرح دعاوی مشابه خودداری خواهد کرد.

در نهایت در بند ۴ ماده ۷ مکرر در بیان یکی از تکالیف مقرر برای دادستان دیوان، «شناسایی آیین‌نامه‌ها، مقررات و سایر نظامات موضوع صلاحیت دیوان و درخواست ابطال آنها از هیئت عمومی» است؛ لذا در این خصوص، علاوه بر مردم و واحدهای دولتی که امکان طرح دعوی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را دارند، دادستان نیز مکلف به شناسایی آیین‌نامه‌ها و مصوباتی است که از نظر وی قابلیت ابطال را هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دارند. نکته‌ای که در اینجا مورد نظر است این است که مسئله طرح دعوا از ناحیه دادستان و اشخاص عادی و سازمان‌های دولتی در هیئت عمومی از حیث اهمیت در یک درجه قرار دارند و صرف طرح دعوی از سوی دادستان موجبی قطعی برای پذیرش دعوای وی در هیئت عمومی نخواهد بود. در ادامه بند ۴، اشاره شده است که دادستان می‌تواند از ظرفیت سازمان‌های مردم نهاد موضوع تبصره ۳ ماده ۱۷ قانون برای جمع‌آوری ادله و اسناد مرتبط استفاده نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

البته با توجه به این که در نهایت، نهاد دادستان، نهادی حکومتی تلقی می‌شود و نیز توجه به تجربه دادستان عمومی و انقلاب در کشور، این پرسش پیش می‌آید که آیا اساساً نهاد دادستانی در انجام کارویژه خود یعنی صیانت از حق‌الناس و منفعت عمومی در دعاوی مختلف، موفق بوده است؟ در صورتی که پاسخ به پرسش فوق مثبت باشد، می‌توان از تعمیم نهاد دادستانی از دادگاه‌های عمومی و انقلاب به دیوان عدالت اداری نیز دفاع نمود.

آنچه در بند ۴ در مورد نقش سازمان‌های مردم نهاد مورد اشاره قرار گرفته است، سازمان مردم نهاد به عنوان دستیار دادگاه است. در این مفهوم، سازمان مردم نهاد به عنوان همکار، وابسته و همیار دادگاه است و از نظر پیشینه و کاربرد یک مفهوم شناخته شده در حقوق روم است که در قرن هفدهم وارد حقوق کامن‌لا شده است در کشورهای دارای این نظام حقوقی مانند انگلیس و سپس ایالات متحده آمریکا و دیگر کشورها رواج پیدا کرده است. (قاسمی، ۱۳۹۲: ۴۱۴) دستیار دادگاه طرف دعوی محسوب نمی‌شود، بلکه به ابتکار خود یا به درخواست دادگاه از طریق ارائه دیدگاه‌های شفاهی یا کتبی خود اطلاعاتی را در خصوص جنبه موضوعی یا حکمی دعوایی که تحت رسیدگی است در اختیار دادگاه قرار می‌دهد. (قاسمی، شیبانی، ۱۳۹۸: ۱۴۱)؛ لذا به‌نظر می‌رسد، واگذاری برخی از وظایف نهاد دادستان دیوان عدالت اداری، به سازمان‌های مردم نهاد که سازمان‌هایی غیردولتی و غیرحکومتی هستند، به نحو بهتری سبب تضمین حقوق عامه و منافع شهروندان خواهد شد.

۲-۲. استفاده از نظر کارشناسان در رسیدگی و صدور رأی

در ماده ۷ قانون فعلی دیوان در خصوص نظر کارشناسان تصریح شده است: «دیوان می‌تواند به تعداد مورد نیاز کارشناسانی از رشته‌های مختلف که حداقل دارای ۱۰ سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند به‌عنوان مشاور دیوان داشته باشد. در صورت نیاز هر یک از شعب به مشاوره و کارشناسی، به درخواست شعبه یا به تشخیص رییس دیوان، کارشناس مشاور مربوط توسط رییس دیوان به شعبه معرفی می‌گردد در این صورت، کارشناس پس از بررسی موضوع، نتیجه را به طور مکتوب به شعبه ارائه می‌کند تا در پرونده درج شود. قاضی شعبه با ملاحظه نظر وی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.» برماده ۷ فعلی، انتقاداتی وارد شده است از جمله این که در ماده ۷ به درخواست مشاور از جانب شعبه، «درخواست رییس دیوان» نیز اضافه شده است که ابهام دارد. از یک طرف رییس دیوان دخالتی در صدور آرای شعب دیوان ندارد که بخواهد درخواست مشاور بدهد و از طرف دیگر، اصل استقلال قاضی ایجاب می‌نماید که به جز قاضی یا قضات شعبه، مقام دیگری در

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

نیاز به کارشناس دخیل نباشد؛ همانگونه که در محاکم کیفری و حقوقی چنین است. همچنین به سبب آن که ریاست دیوان، خود قاضی و رییس شعبه اول تجدیدنظر است در این مقام می‌تواند همچون دیگر قضات درخواست مشاور نماید؛ بنابراین عبارت اضافه شده از مصادیق نقض استقلال قاضی به شمار می‌رود. (ویژه، آگاه، ۱۳۹۱: ۱۳۲) متن اصلاحی در لایحه به این شرح است: «دیوان می‌تواند کارشناسانی در رشته‌های مختلف که حداقل دارای مدرک کارشناسی ارشد می‌باشند، جهت اعلام نظر در امور تخصصی به‌عنوان مشاور به کار گیرد.» بنابراین اگرچه در ماده ۷ اصلاحی، نقد پیش گفته مرتفع شده است اما این ماده با ابهام و اجمال زیادی مواجه است؛ اولاً شرط سابقه اداری از شرایط مربوط به کارشناسان حذف شده است و صرفاً دارا بودن مدرک کارشناسی ارشد به عنوان شرط لازم پیش‌بینی شده است و در ثانی فرآیند به کارگیری کارشناسان و نحوه بهره بردن از نظرات ایشان نیز قید نشده است.

در لایحه جدید هم مانند قانون فعلی، سازکاری برای احراز صلاحیت و نحوه انتصاب و مرجع صدور ابلاغ و همچنین معیاری برای تعیین حقوق و مزایا و حق‌الزحمه مشاوران مقرر نشده است و تبصره ماده ۷ قانون فعلی که بیانی اجمالی در مورد حقوق و مزایای مشاوران بود نیز حذف گردیده است. (مولابیگی، ۱۳۹۶: ۱۳)

۳-۲. تغییر در ترکیب هیئت عمومی

در ماده ۸ قانون فعلی در خصوص حد نصاب رسمیت جلسات هیئت عمومی چنین بیان شده است: «هیئت عمومی دیوان با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رییس دیوان و یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر است»؛ بنابراین اطلاق عبارت «قضات دیوان» نشان می‌دهد در قانون فعلی در خصوص ترکیب هیئت عمومی، تفاوتی میان قضات شعب بدوی و تجدیدنظر وجود ندارد، اما در ماده ۸ طرح اصلاحی، دو حالت مختلف، برای ترکیب هیئت عمومی پیش‌بینی شده است: در حالت عادی، هیئت عمومی با حضور رییس دیوان، معاونان قضایی، دادستان، مدیر کل هیئت عمومی و روسای شعب تجدیدنظر تشکیل می‌شود. بنابراین بر خلاف عمومیت هیئت عمومی در قانون فعلی، در طرح اصلاحی ترکیب هیئت عمومی، تخصصی‌تر و اعضای آن کمتر شده‌اند. لذا، قضات شعب بدوی، دادرسان اجرای احکام، مستشاران شعب تجدیدنظر از حضور در هیئت عمومی منع شده‌اند. دلیل این امر در ذهن تدوین‌کنندگان تخصصی شدن هیئت عمومی و در نتیجه پختگی آرای صادره از هیئت بوده است اما از سوی دیگر،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

با محدودیت ترکیب هیئت، امکان تبادل افکار و طرح نظرات گوناگون عملاً نادیده گرفته می‌شود. نکته دیگر در خصوص ترکیب هیئت عمومی در شرایط عادی، حضور مدیرکل هیئت عمومی میان حاضرین است که از ابداعات طرح مورد نظر است، اگرچه اصولاً مدیرکل هیئت عمومی خود دارای پایه قضایی است، اما به اعتبار سمت اداری خود در هیئت حاضر می‌شود و دلیل این امر نیز شاید آگاهی وی از فرآیند و مراحل طی پرونده مطرح در هیئت عمومی است.

در ادامه بند «ب» ماده ۸ طرح اصلاحی، ترکیب خاصی را برای هیئت عمومی با توجه به نوع مقررات وضع شده در نظر گرفته است. بند «ب» اشعار می‌دارد: «به‌منظور رسیدگی به مقررات و نظاماتی که توسط مقامات و شوراها تا سطح استان وضع شده، هیئت عمومی با ریاست رییس دیوان و یا معاون وی و عضویت دادستان و بیست نفر از اعضای هیئت عمومی که توسط رییس دیوان برای مدت یکسال به ترتیب مندرج درآیین نامه مصوب رییس قوه قضاییه تعیین می‌شوند، تشکیل می‌گردد. مقرره مورد نظر در فرضی که مقررات و نظاماتی در سطح استان وضع شده باشند و شکایتی از آنها در دیوان صورت گیرد، ترکیب هیئت عمومی را انتخابی نموده و انتخاب ۲۰ نفر از قضات توسط رییس دیوان صورت می‌گیرد. اگرچه اجرایی شدن این بند، منوط به تصویب آیین نامه شده است، اما نباید از نظر دور داشت که در تعیین قضات توسط رییس دیوان، توجه به ترکیب ۲۰ نفره اهمیت دارد به گونه‌ای که در عین استفاده از قضات با سابقه دیوان از قضات متخصص و تحصیل کرده حقوق عمومی نیز استفاده گردد. در خصوص مفهوم مخالف عبارت «مصوبات وضع شده توسط مقامات و شوراها تا سطح استان» نکاتی قابل بررسی است: اول این که مصوبات مادون سطح استان یعنی مصوبات صورت گرفته توسط شوراها تا سطح شهرستان و شهر قابل طرح در هیئت عمومی با ترکیب عادی خواهد بود و نکته دوم این که با توجه به این که در نظر نگارندگان طرح، مصوبات شورای عالی استان‌ها در سطح کشوری واجد اثر خواهد بود، آن را قابل طرح در هیئت عمومی با ترکیب خاص دانسته‌اند. البته می‌توان مراد از عبارت به کار رفته در طرح را منصرف از شوراهای محلی دانست که وجود قرینه صارفه «سطح استان» این امر را به ذهن متبادر می‌کند که مراد از شورا، شوراهای محلی است. اما این امر مانع از این نیست در صورتی که شورایی در سطح استان تشکیل شود، (غیر از شوراهای محلی) مانند شواری تأمین استان، مصوبات صادره از آن را قابل طرح در هیئت عمومی با ترکیب خاص دانست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

در خصوص ترکیب هیئت‌های تخصصی نیز در قانون فعلی دیوان و در ماده ۸۴ تصریح شده که هیئت‌ها با حضور ۱۵ عضو رسمیت می‌یابند اما در طرح اصلاحی تشکیل هیئت‌ها با ۱۱ عضو پیش‌بینی شده است.

٤-۲. تغییر در ساختار اجرای احکام در شعب دیوان عدالت اداری

اگر آرای نهایی هر دادگاه از جمله دادگاه‌های اداری اجرا نشود، حق دادرسی منصفانه می‌تواند غیر واقعی باشد. اجرای آرای دادگاه‌ها باید به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر یک دادرسی برای اهداف حق بر دادرسی منصفانه باشد. اجرای احکام میز بخشی از بدنه اجرای عدالت در دادرسی است و نباید جای آن در مجموعه‌ای که به اصول دادرسی می‌پردازد خالی باشد. به تعبیر بهتر، تمامی تلاش‌ها در مرحله مرافعه و رسیدگی نهاینا با اجرای کامل رأی تکمیل می‌شود. (غمامی و محسنی، ۱۳۸۲: ۱۸۱) حق بر اجرای تمام آرای صادره در مراحل رسیدگی‌های مقدماتی و صدور رأی قطعی توسط دادرسی اداری نیز با حق دادخواهی ارتباط وثیق دارد و بدون اجرای احکام صادره حق دادخواهی معنای واقعی خود را نخواهد یافت. (گرجی، ۱۳۸۷: ۱۸۶) ماده ۹ قانون فعلی بیان داشته: «واحد اجرای احکام دیوان زیرنظر رئیس دیوان یا معاون وی، انجام وظیفه می‌نماید که از تعداد کافی دادرس اجرای احکام، مدیر دفتر و کارمند برخوردار است. تبصره: برای دادرسان اجرای احکام، داشتن حداقل ده سال سابقه قضائی و یا پنج سال سابقه قضائی با داشتن مدرک کارشناسی‌ارشد یا دکترا در رشته‌های حقوق و الهیات (گرایش فقه و مبانی حقوق اسلامی) یا همتراز حوزوی آن لازم است.» در طرح اصلاحی ماده ۹ به این شکل اصلاح شده است: «واحدهای اجرای احکام که از تعداد کافی قاضی اجرای احکام، مدیر دفتر و کارمند دفتری برخوردار می‌باشند زیر نظر رئیس دیوان انجام وظیفه می‌کنند. قضات اجرای احکام از بین دادرسان و یا مستشاران قضائی توسط رئیس دیوان انتخاب می‌شوند. رئیس دیوان می‌تواند وظایف اجرای احکام را به معاونین و یا دادستان تفویض کند.» بنابراین اولاً تبصره ماده ۹ که مربوط به شرط سابقه قضایی و تحصیلات مورد نظر بوده حذف شده است و دلیل این امر شاید رویه عملی دیوان بوده که اصولاً قضات تازه وارد، کار خود را در شعب اجرای احکام آغاز می‌کنند. اما در خصوص ذیل ماده ۹ در طرح اصلاحی باید گفت، علاوه بر قضات اجرای احکام که اصولاً باید به اجرای احکام آرای قطعی دیوان اهتمام ورزند، این کار قابل تفویض به معاونین و یا دادستان دیوان خواهد بود. به‌نظر می‌رسد، نظام اجرای احکام به صورت واحد نتایج بهتری را در پی خواهد داشت و رویه مورد نظر در طرح اصلاحی بر هرج و مرج امور بیفزاید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

۳. بررسی طرح اصلاحی از حیث تغییرات صلاحیتی

۱-۳. تغییر در صلاحیت‌های مقرر برای شعب دیوان عدالت اداری

ماده ۹ طرح اصلاحی، به اصلاح ماده ۱۰ قانون فعلی دیوان پرداخته است و از مهم‌ترین مواد طرح مورد نظر است. ماده ۹ ابتدا تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۱۰ قانون فعلی را به شرح زیر اصلاح می‌کند: «تبصره ۱- رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت از دستگاه‌های مشمول بند «الف» این ماده در صلاحیت دادگاه‌های حقوقی دادگستری است. در مواردی که رسیدگی به دعاوی مذکور مستلزم احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات باشد، صرفاً احراز وقوع تخلف در صلاحیت دیوان است. در مواردی که دادگاه حقوقی، رسیدگی به دعاوی مطالبه خسارت را منوط به احراز وقوع تخلف از قوانین و مقررات تشخیص دهد با صدور قرار توقف رسیدگی، خواهان را مکلف به طرح دعوای احراز وقوع تخلف در دیوان می‌کند و چنانچه خواهان ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ ابلاغ قرار توقف رسیدگی، نسبت به طرح دعوی در دیوان اقدام نکند، شعبه دادگاه حقوقی به رسیدگی ادامه داده و رأی مقتضی صادر می‌کند».

بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون فعلی و حسب ظاهر برای اقامه دعوای مسئولیت و مطالبه خسارت از دولت باید ابتدا به طرفیت واحد دولتی در دیوان عدالت اقامه دعوی نمود و پس از صدور حکم توسط دیوان دایر بر تخلف واحد دولتی در اتخاذ تصمیم یا اجرای عمل، برای تعیین میزان خسارت وارده و مطالبه آن با ارائه دادخواست و انضمام رأی دیوان به دادگاه عمومی مراجعه کرد. (کاشانی، ۱۳۹۶: ۱۴۱)

نحوه بیان و چیدمان تبصره ۱ اصلاحی به‌نحوی است که اصل را در رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت بر عهده مراجع دادگستری قرار داده و صلاحیت مطلق دادگاه‌های عمومی را در رسیدگی به دعوای مطالبه خسارت مورد پذیرش قرار داده است. تنها در برخی فروض که ممکن است نیاز به اثبات احراز وقوع تخلف باشد، موضوع قابل طرح در دیوان عدالت اداری خواهد بود و حتی صدور قرار توقف دادرسی در تبصره اصلاحی پیش‌بینی شده است به این نحو که در صورتی که مطالبه خسارت منوط به احراز وقوع تخلف باشد، با صدور قرار توقف دادرسی، شاکی مکلف به طرح دعوی در دیوان عدالت اداری با خواسته «احراز وقوع تخلف» خواهد بود و در پایان تصریح شده در صورت عدم طرح دعوی توسط شاکی در دیوان عدالت اداری، دادگاه حقوقی به رسیدگی خود ادامه داده و رأی مقتضی صادر می‌کند. در نهایت، آنچه در تبصره اصلاحی آمده چیزی غیر از قرار اناطه است؛ چرا که ضمانت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

اجرای عدم طرح دعوی در قرار اناطه، اصولاً رد دادخواست شاکی است، اما در تبصره اصلاحی در فرض عدم طرح دعوی به ادامه رسیدگی دادگاه حقوقی اشاره شده است، اما قدر متقین این است که در فرض عدم طرح دعوای احراز وقوع تخلف از سوی شاکی، دادگاه عمومی حقوقی نمی‌تواند وارد در صلاحیت ذاتی دیوان و اظهار نظر در خصوص احراز تخلف گردد. به هر روی، تبصره اصلاحی بر خلاف تبصره ماده ۱۰ قانون فعلی، شاکی را ارشاد به طرح دعوای مطالبه خسارت ابتدا به ساکن در دادگاه‌های عمومی حقوقی نموده و در صورت نیاز طرح دعوای احراز وقوع تخلف در صلاحیت دیوان دانسته شده است که به‌نظر می‌رسد با هدف کاهش حجم ورودی پرونده‌های دیوان است.

تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۰ در طرح اصلاحی، نیز به بیان صلاحیت دیوان عدالت اداری در مواردی پرداخته است که مرجع رسیدگی به اعتراضات و شکایات از تصمیمات اداری، اجرایی و یا آرای مراجع اختصاصی اداری تحت عناوینی از قبیل مرجع صالح قضایی یا دادگاه صالح تعیین شده است. اگرچه این موضوع از بدیهیاتی است که در قوانین قبلی نیامده است، اما به‌نظر می‌رسد جهت پایان دادن به ابهامات در موارد سکوت برخی قوانین این تصریح مورد عنایت قرار گرفته است.

نمونه بارز ابهام در تعیین مصداق دادگاه صالح در ماده ۸۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۷۵ بیان شده که مقرر می‌کند: «هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌تواند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نماید.» که در خصوص دادگاه صالح میان حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد و تبصره اصلاحی ناظر بر رفع اختلاف‌های این چنینی است. (تقی زاده و سایرین، ۱۳۹۵: ۶۱)

تبصره ۴ اصلاحی ماده مورد نظر نیز، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقداماتی که منجر به انعقاد قرارداد توسط واحدهای دولتی می‌شود را در صلاحیت شعب دیوان دانسته است.

در یک اصل کلی، قراردادهای اداری دولت، اعم از قراردادهای حقوق خصوصی دولت و قراردادهای اداری او، خارج از کنترل دیوان است. به این دلیل که قرارداد یک عمل اداری محض نیست، بلکه از توافق دو اراده تشکیل می‌شود. رسیدگی به اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای قراردادهای دولت و سازمان‌ها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است، لکن تصمیمات اداری جدا از قراردادها در دیوان قابل طرح و شکایت هستند. مثلاً تصمیم شورای شهر مبنی بر اجازه انعقاد قرارداد و تصمیمات کمیسیون مزایده و مناقصه قابل طرح در دیوان هستند. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۷: ۴۳۰) بنابراین چنان چه در فرآیند انعقاد یک قرارداد توسط دولت، سوء استفاده از اختیارات و یا اهمال کاری صورت گیرد، این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

موضوع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است؛ اگرچه رویه فعلی دیوان نیز بر پذیرش چنین دعاوی محرز است، اما نگارندگان طرح اصلاحی جهت پایان دادن به اختلاف‌نظرها در این زمینه به تصریح صلاحیت دیوان در شکایت از تصمیمات و اقدامات منجر به انعقاد قرارداد پرداخته‌اند. البته باید گفت در تشخیص اقدامات و تصمیمات منجر به یک قرارداد و اصول مربوط به صحت قرارداد و تفکیک مرز میان عناصر حقوق عمومی و حقوق خصوصی در یک قرارداد باید دقت کافی به خرج داده شود.

تبصره ۵ ماده ۱۰ طرح، رسیدگی به تظلمات نسبت به مصوبات و تصمیمات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و دانشگاه آزاد اسلامی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته است. در خصوص مؤسسات مذکور در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بی شک دعوای ابطال مصوبات صادره از این مراجع در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود، اما نکته مهم به رسمیت شناختن صلاحیت دیوان نسبت به ابطال مصوبات دانشگاه آزاد اسلامی است که تا پیش از این در خصوص دانشگاه آزاد اسلامی اختلاف‌نظرهایی مشاهده می‌شد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۵۵ مورخ ۹۳/۲/۲۹ که در مقام اعلام تعارض صادر شده است، صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف را در رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی مورد پذیرش قرار نداده است و به شرح زیر مبادرت به صدور رأی نموده است: «با توجه به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۷۴/۵/۳۱، اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه مذکور مشمول قانون کار شناخته نشده‌اند و از طرفی به موجب بند ح اساسنامه دانشگاه، تعرفه حقوق و دستمزد و مزایا به عهده هیئت امنای دانشگاه است؛ بنابراین با توجه به ماده ۱۸۸ قانون کار، رأی صادره مبنی بر رد شکایت صحیح تشخیص داده می‌شود». در دادنامه مورد نظر با توجه به وجود مقررات خاص استخدامی برای کارکنان دانشگاه، این افراد مشمول قانون کار دانسته نشده‌اند. در خصوص درخواست ابطال مصوبات صادره از دانشگاه آزاد اسلامی رویه قطعی و بلامعارض هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای شماره ۵۲۰ مورخ ۹۵/۸/۱۱، ۶۵۳ مورخ ۸۸/۹/۹، ۱۱۸ مورخ ۱۰/۷/ ۷۳، ۸۲۴ مورخ ۸۸/۱۱/۱۸، بر این امر تاکید نموده که دانشگاه آزاد اسلامی در عداد واحدهای دولتی قرار ندارد و به این استناد رسیدگی به ابطال مصوبات دانشگاه آزاد را در صلاحیت هیئت عمومی ندانسته است. حال در متن طرح به صراحت بر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعوای ابطال مصوبات دانشگاه آزاد اسلامی تاکید شده است و دلیل این امر تغییر در نوع نگاهی است که به دانشگاه آزاد اسلامی شکل گرفته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

در ماده ۵ اساسنامه جدید این دانشگاه، ابتدا موسسه عمومی غیردولتی خوانده شده است و در اصلاح بعدی، موسسه غیر خصوصی غیردولتی شناخته شده است. عنوان اخیر در میان مؤسسات موجود در قوانین، شناسایی نشده است و به‌نظر می‌رسد منظور از غیر خصوصی، در کنار غیر دولتی عمومی است. حال این سؤال مطرح است که آیا آوردن ماده ۵ در اساسنامه جدید این دانشگاه به عنوان یک موسسه عمومی غیردولتی است و آیا این شناسایی معتبر است؟ در خصوص دانشگاه آزاد اسلامی شبهه وجود دارد؛ برخی ویژگی‌های شخصیت حقوق عمومی مانند ارائه خدمت عمومی و استفاده از برخی امتیازات قدرت عمومی در دانشگاه آزاد اسلامی وجود دارد اما در سایر ویژگی‌ها مانند اموال، ایجاد و انحلال و ... ویژگی اشخاص حقوق خصوصی را دارد (ویژه، افشاری، ۱۳۹۳: ۲۰۹).

در هر روی، تلقی نگارندگان طرح اصلاحی از ماهیت دانشگاه آزاد اسلامی، موسسه عمومی غیر دولتی بوده و بر این اساس شکایات از مصوبات صادره از این نهاد قابل شکایت در دیوان عدالت اداری خواهد بود. این ایده قابل دفاع به‌نظر می‌رسد؛ چرا که در هر صورت تصویب مصوبات و آیین‌نامه‌ها توسط دانشگاه بر حقوق مختلف کارکنان و دانشجویان اثرگذار است و اصل نظارت قضایی عام دیوان عدالت اداری مقتضی پذیرش دعوای ابطال مصوبات دانشگاه آزاد اسلامی است.

تبصره ۶ ماده ۱۰ نیز در بیان یکی از صلاحیت‌های دیوان بیان داشته است: «شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به دعاوی موضوع این ماده را از جهت مخالفت با قانون یا شرع یا خروج از حدود اختیارات و یا سوءاستفاده از اختیار یا صلاحیت قانونی یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف مأمورین و واحدهای دولتی و احقاق حقوق را دارند». همه انواع دعاوی مطرح در این ماده از جمله مخالفت با قانون، خروج از حدود اختیارات و سوء استفاده از آن، در قوانین قبلی دیوان نیز مسبوق به سابقه بوده است، اما رسیدگی به یک دعوی از جنبه مغایرت با شرع، نکته‌ای قابل بحث است. اولاً در قانون فعلی دیوان، در صورتی که شاکی ادعای مغایرت یک مصوبه با موازین شرعی را نماید، هیئت عمومی مکلف به کسب نظر از شورای نگهبان است و خود در این خصوص صلاحیتی ندارد؛ بنابراین چگونه ممکن است رسیدگی به یک دعوی در شعب دیوان به لحاظ مغایرت با شرع قابل رسیدگی باشد؟ نکته دیگر مقام احراز کننده غیر شرعی بودن تصمیمی است که منجر به طرح دعوی شده است. در این خصوص با توجه به این که در میان قضات دیوان عدالت اداری، غیر از روحانیون هم حضور دارند، احراز غیر شرعی بودن برای این گروه دشوار است. برداشت دیگر در این خصوص این است که اگرچه در تبصره مورد نظر تصریح به لزوم کسب نظر از شورای نگهبان نشده است اما با وحدت ملاک از ارسال مصوبات مطرح در هیئت عمومی به شورای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

نگهبان، در مورد دعاوی که بر مبنای مغایرت با موازین شرعی طرح شده‌اند، گزینه ارسال به شورای نگهبان را مدنظر قرار داد که البته با توجه به حجم دعاوی مطرح در شعب دیوان عملاً این امر با دشواری‌هایی همراه خواهد بود.

۲-۳. تحدید صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

در تبصره ۲ ماده ۱۱ طرح اصلاحی به این امر تصریح شده است که رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در خصوص سیاستگذاری در حوزه تحت صلاحیت هر یک از این دو نهاد از شمول این ماده خارج است. این تبصره به منزله فصل‌الخطابی برای پایان دادن به اختلافات به ویژه در مورد صلاحیت دیوان در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

برخی نهادها بدون وجود نص قانونی، مستثنا می‌شوند. شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی مجازی دو نهادی هستند که در برخی موارد به امور تقنینی می‌پردازند که البته بر اساس قاعده تمام مصوبات تقنینی آن‌ها باید تحت شمول نظارت قضایی قرار گیرند هرچند می‌توان ابطال مصوبات اداری این نهادها را از هیئت عمومی درخواست کرد. (قطبی، حبیب‌زاده، ۱۳۹۴: ۲۹) در خصوص نظارت قضایی دیوان دو رویه متضاد در قبال تصمیمات و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی داشته است: در رویه نخست که از بدو تأسیس تا سال ۷۲ ادامه داشته، به‌دلیل «در حکم قانون دانستن» مصوبات شورا، شکایات مربوط به مغایرت آنها با شرع یا قانون مورد پذیرش نبوده و در نتیجه کنترل مصوبات شورا خارج از صلاحیت‌های دیوان شمرده می‌شد و در رویه جدید خود به شرح رأی ۲۹۹-۳ مورخ ۷۸/۸/۹ حکم به صلاحیت دیوان در کنترل مصوبات شورا داده است. از سوی دیگر شورای عالی انقلاب انقلاب فرهنگی در قانون سال ۸۵ در زمره استثنائات ذکر شده بود و به صورت مطلق تصمیمات آن از شمول ماده ۱۹ این قانون خارج شده بود و در قانون فعلی دیوان به طور کامل حذف شده که برخی حقوقدانان حذف شدن شورای عالی انقلاب فرهنگی از عداد مستثنیات صلاحیت هیئت عمومی دیوان را جزء نکات مثبت قانون جدید دیوان محسوب می‌کنند. (استوارسنگری و امامی، ۱۳۹۴: ۱۸۳) بنابراین در حال حاضر و در صورت تصویب طرح اصلاحی، بار دیگر عقب‌گردی به قانون سال ۸۵ خواهیم داشت و بر این اساس مطلق مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی از اعمال نظارت قضایی بی‌نصیب خواهند ماند. شایان ذکز است با توجه به این که برخی از مصوبات این نهاد جنبه تقنینی دارند، شایسته است از نظارت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

قضایی خارج شوند، اما تصمیمات و مصوبات اداری و خارج از صلاحیت این نهاد باید قابل اعتراض و ابطال باشد. (غمامی و کدخدامرادی، ۱۳۹۷: ۲۹۷)

۳-۳. اصلاح ماده ٦٣ قانون فعلی دیوان و افزایش صلاحیت شعب دیوان

در مورد دعاوی اداری دسته‌بندی‌های مختلفی وجود دارد. در دسته‌بندی معروف ارائه شده توسط معاون شورای دولتی فرانسه چهار نوع دعوای ابطال، دعاوی کامل، دعاوی تفسیر و دعاوی مربوط به مجازات تخلفات پیش‌بینی شده است. دعاوی کامل آن دسته از دعاوی است که در آن دادگاه اداری همانند دادگاه حقوقی عمل می‌کند. بدین‌معنا که پس از رسیدگی به جنبه‌های حکمی و موضوعی دعوی حکم لازم را به‌نحوی صادر می‌کند که قاطع دعوی بوده و خواهان به خواسته خود می‌رسد. دادگاه اداری پس از رسیدگی به دعاوی کامل، در صورتی که دعوا را وارد تشخیص داد، می‌تواند حکم به ابطال عمل اداری بدهد. در حال ذیل ماده ۶۳ قانون دیوان، به شعب اجازه می‌دهد که در موارد مشخص به‌طور ماهوی رسیدگی کرده و فراتر از ابطال، رأی مناسب صادر کنند. (آقایی‌طوق، ۱۳۹۷: ۹۹) حال در اصلاح ماده ۶۳ نکاتی مورد نظر قرار گرفته است: بند ۱ ماده ۶۳ اصلاحی در ماده ۶۳ کنونی نیز وجود دارد و تغییری در آن مشاهده نمی‌شود اما در بند ۲، صلاحیت نقض بلاارجاع برای شعب دیوان پیش‌بینی شده است و آن در سه حالت است: موجبی برای رسیدگی در مراجع مزبور وجود نداشته باشد، موضوع رسیدگی منتفی شده باشد یا مورد از مصادیق تخلف نباشد. حالت اول در فرضی است که مثلاً خواسته شاکی اجابت شده است و موجبی جهت رسیدگی وجود ندارد، حالت دوم در فرضی است که شاکی برای مثال از رأی تخلفات شکایت داشته و به موجب رأی هیئت عالی انتظامی برائت حاصل شده است و حالت سوم نیز اساساً تخلفی صورت نگرفته است. در این فروض، شعبه دیوان رأی صادره از مراجع اختصاصی اداری نقض می‌شود و پرونده به مرجع صادره ارجاع نمی‌شود، یعنی در همین مرحله مختومه می‌گردد. بند سوم ماده ۶۳ اصلاحی، شناسایی این امر برای شعب دیوان است، که در صورتی که رأی صادره از مرجعی صادر شده است که اساساً صلاحیت رسیدگی به آن رأی را نداشته، رأی را نقض و ضمن تعیین مرجع صلاحیت دار، مرجع رسیدگی‌کننده را موظف می‌کند موضوع را به مرجع دارای صلاحیت ارسال نماید. برای نمونه، مطابق رأی وحدت رویه ۵۶۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسیدگی به دعوای احتساب سابقه در صلاحیت کمیته‌های احتساب سوابق مستقر در سازمان تأمین اجتماعی است و در فرضی که شاکی دعوای خود را در مراجع مقرر در ماده ۱۵۷ قانون کار مطرح نماید، شعبه دیوان به استناد این بند

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

مکلف به صدور قرار عدم صلاحیت است و تعیین مرجع صالح است. البته به‌نظر می‌رسد، رویه عملی شعب دیوان در حال حاضر مطابق با بند مورد نظر است و ذکر آن در طرح اصلاحی، جهت جلوگیری از تشتت رویه‌ای احتمالی بوده است. بند ۴ نیز تکرار ماده ۶۳ فعلی و ورود ماهوی شعب دیوان در رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری است و در نهایت یکی دیگر از ابتکارات تبصره ۲ ماده ۶۳ اصلاحی، پیش‌بینی مجازات استنکاف در فرضی است که اعضای مراجع شبه‌قضایی بدون دلایل و مستندات قانونی از رأی دیوان تمکین نکنند. این تبصره از نکات قوت طرح اصلاحی است چرا که در بسیاری موارد در رویه فعلی دیوان مشاهده می‌شود پس از نقض رأی مرجع شبه قضایی، در رسیدگی مجدد الزامات بیان شده توسط رأی دیوان مورد عنایت اعضای هیئت‌ها و مراجع قرار نمی‌گیرد و سبب طرح شکایت مجدد در دیوان خواهد شد. لذا اعمال مجازات استنکاف سبب ضمانت اجرایی قوی برای آرای صادره از دیوان مستند به ماده ۶۳ خواهد شد.

نتیجه‌گیری

طرح اصلاحی موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تغییرات عمده‌ای را در صلاحیت دیوان عدالت اداری ایجاد کرده است که برخی موارد قابل نقد و برخی دیگر سبب بهبود عملکرد دیوان عدالت اداری خواهد شد. عمده تغییرات صورت گرفته در جهت کاهش حجم ورودی پرونده‌ها به دیوان و اجابت خواسته مردم در دستگاه‌های دولتی است، اما باید گفت اگرچه کاهش حجم پرونده‌ها، بر کیفیت آرای صادره از شعب دیوان مؤثر خواهد بود اما شانه خالی کردن دیوان از رسیدگی به پرونده‌ها به دلیل کاهش حجم، بر خلاف اصل دسترسی عام به مراجع دادگستری است. از نکات مثبت طرح مورد نظر می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پیش‌بینی نهاد دادستان حقوق عمومی؛
- پیش‌بینی نقش سازمان‌های مردم نهاد در امکان طرح دعوی در دیوان عدالت اداری؛
- جذب و به کارگیری فارغ‌التحصیلان رشته حقوق عمومی؛
- پیش‌بینی دادرسی الکترونیکی؛
- تکلیف سازمان‌های دولتی به قراردادن یک نسخه از مصوبات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خود در پایگاه اطلاع‌رسانی دیوان عدالت اداری؛
- پیش‌بینی ضمانت اجراهای قوی‌تر در مرحله اجرای احکام شعب دیوان.

اما در کنار محسنات، طرح قانونی فوق دارای نکات قابل نقد ذیل نیز می‌باشد:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

– رسیدگی یک مرحله‌ای به آرای صادره از دادگاه‌های اختصاصی اداری در شعب تجدیدنظر؛

– ترکیب خاص هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (حضور صرفاً قضات تجدیدنظر در ترکیب هیئت)؛

– تعیین مهلت طرح دعوی در خصوص بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون فعلی دیوان؛

– تکلیف به مراجعه ابتدایی به دستگاه‌های دولتی و طرح شکایت در دیوان در صورت عدم ارائه پاسخ قطعی.

در نهایت، هنر قانونگذار در تقنین در حوزه دیوان عدالت اداری باید به‌گونه‌ای باشد که هم منافع شهروندان در دادخواهی از مقامات اداری و تصمیمات و اعمال آنها را تأمین نماید و نیز به‌صورتی کامل و جامع، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قابل اعتماد شهروندان در دعاوی اداری بتواند از چابکی و توانایی لازم در مواجهه با دادخواهی‌های اداری برخوردار گردد و نکته آخر این که در خصوص قانونگذاری در حوزه دادرسی اداری و دیوان عدالت اداری و بر اساس اصول نیازسنجی تقنینی بهتر است که به جای ابتکار تقنینی از سوی نمایندگان، قوه قضاییه به استناد صلاحیتی که در اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی دارد اقدام به تدوین و تنظیم لایحه نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

فهرست منابع

استوارسنگری، کوروش، امامی، محمد، (۱۳۹۴)، «حقوق اداری»، ج ۱، تهران: نشر میزان.

اصلانی، فیروز، پروین، خیراله، (۱۳۹۱)، «اصول و مبانی حقوق اساسی»، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم.

انصاری، ولی اله، (۱۳۸۸)، «آموزش در دیوان عدالت اداری»، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

آقایی طوق، مسلم، (۱۳۹۷)، «درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه دعاوی کامل در حقوق اداری ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۰.

آگاه، وحید، (۱۳۸۸)، «تاملی انتقادی بر لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش‌های حقوقی، سال هفتم، شماره ۱۶.

پژوهشگاه قوه قضاییه، (۱۳۹۶)، «گفتارهایی در دیوان عدالت اداری»، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی سال‌های ۹۵-۹۴. تهران: انتشارات مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

تقی زاده، جواد، نجابت خواه، مرتضی، آملی جلودار، کوثر، (۱۳۹۵)، «مراجع تشخیص انحراف و اعلام انحلال شوراهای محلی در حقوق ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۱۰.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۹۶)، «ترمینولوژی حقوق» تهران: نشر گنج دانش.

رستمی، ولی و دیگران، (۱۳۸۸)، «دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی ایران»، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران: نشر گرایش.

رستمی، ولی، (۱۳۹۵)، «مجموعه مقالات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: سه سال پس از اجرا»، مجموعه سخنرانی‌ها، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

رستمی، ولی، خسروی، احمد، (۱۳۹۲)، «امکان سنجی تدوین قانون آیین دادرسی اداری (با توجه به ماهیت و ویژگی‌های مراجع اختصاصی اداری)»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۴.

سایبانی، علیرضا، جعفری، آزاد، (۱۳۹۵)، «بررسی محرومیت از حقوق اجتماعی در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲»، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره ۲، شماره ۳.

شمس، عبداله، (۱۳۸۵)، «آیین دادرسی مدنی»، ج ۱، چاپ یازدهم، تهران: نشر دراک.

طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۵)، «حقوق اداری تطبیقی»، تهران: سمت.

طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷)، «حقوق اداری»، تهران: انتشارات سمت.

طحان نظیف، هادی، طهماسبی، محمدحسن، (۱۳۹۷)، «نقش دادستان در صیانت از حقوق و آزادی‌های عمومی در حقوق کیفری ایران»، فصلنامه قضاوت، شماره ۹۳.

غمامی، سید محمدمهدی، کدخدامرادی، کمال، (۱۳۹۷)، «اعمال نظارت ناپذیر قضایی در نظام حقوقی مشروطه و جمهوری اسلامی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۸، شماره ۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]

غمامی، مجید، محسنی، حسن، (۱۳۸۵)، «اصول تضمین‌کننده عملکرد دموکراتیک در دادرسی و اصول مربوط به ویژگی‌های دادرسی مدنی»، فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۷۴.

فلاح زاده، علی محمد، «مجموعه مقالات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: سه سال پس از اجرا»، مجموعه سخنرانی‌ها، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

قاسمی، غلامعلی، (۱۳۹۳)، «حقوق بین‌الملل سازمان‌های غیردولتی»، تهران: انتشارات خرسندی.

قاسمی، غلامعلی، شیبانی، عادل، (۱۳۹۸)، «نقش سازمان‌های مردم نهاد در دادرسی اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۹.

قطبی، میلاد، حبیب زاده، توکل، (۱۳۹۴)، «تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب استقلال قوا»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۳.

کاشانی، جواد، (۱۳۹۵)، «مرجع صالح برای رسیدگی به دعوای مسئولیت به طرفیت دولت»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۱، شماره ۷۳ و ۷۴.

گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸.

مرادخانی، فردین، مولایی، آیت، (۱۳۹۶)، «عدم استقلال آیین دادرسی اداری در چارچوب قانون دیوان عدالت اداری»، نشریه فقه و حقوق اسلامی، شماره پانزدهم.

مولابیگی، غلامرضا، (۱۳۹۵)، «صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، تهران: نشر جنگل.

ویژه، محمدرضا، افشاری، فاطمه، (۱۳۹۳)، «دانشگاه آزاد اسلامی: موسسه عمومی یا خصوصی»، مجله مطالعات حقوقی شیراز، دوره ششم، شماره چهارم.

ویژه، محمدرضا، آگاه، وحید، (۱۳۹۱)، «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۸.

هداوند، مهدی، آقایی طوق، مسلم، (۱۳۸۹)، «دادگاه‌های اختصاصی اداری»، تهران: نشر خرسندی.

یاوری، اسداله، (۱۳۸۳)، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، شماره۲.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.61]