فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹

تأملی بر انحراف مقامات اداری از اختیارات و صلاحیت‌های ناظر به دادرسی با نگاهی بر الگوی آیین دادرسی اداری افتراقی

عادل شیبانی،[۱] علی مشهدی،[۲] زهرا بیدار[۳]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۰/۰۳
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۰

چکیده

نظارت قضایی بر اَعمال و کارکردهای اداری، فرایندی است که موجب می‌گردد نهادهای عمومی در چارچوب حاکمیت قانون قرار گیرند. با این حال، خلأهای قانونی در آیین و تشریفات اعمال نظارت، دستگاه‌های اداری را به سمت سوءاستفاده و خروج از حاکمیت قانون سوق می‌دهد؛ حتی این خلأها، نظارت قضایی را به فرصتی مبدل می‌سازند که مقامات اداری با تمسک به آن، توجیهی برای حاکمیت ارادهٔ خویش فراهم می‌آورند. پژوهش پیش‌رو تلاش کرده است با رویکردی توصیفی-تحلیلی، شیوه‌های این قانون‌گریزی را از نظر بگذراند و راهکارهایی را به منظور پیشگیری و مقابله با آن ارائه نماید. تبانی با شاکی، گمراه کردن دادگاه، دفاع منفعلانه، عدم اعتراض به آراء قابل نقض و تجدیدنظرخواهی واهی از جمله روشهایی است که امکان سوءاستفاده و قانون‌گریزی را برای مقامات اداری فراهم می‌کند و تبعات مخربی را به‌وجود آورده است. در مقابل، حرکت به سوی آیین دادرسی اداری افتراقی و پیشگیرانه، پیش‌بینی قواعد تعارض منافع و لزوم مشارکت نمایندهٔ منافع عمومی در دادرسی از جمله مهمترین راهکارهایی است که می‌تواند راه‌های سوءاستفاده و خروج از حاکمیت قانون را مسدود سازد.

واژگان کلیدی: دادرسی اداری، تعارض منافع، سوءاستفاده از اختیارات، آیین دادرسی افتراقی، نظارت قضایی بر اعمال اداری.

---

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه قم، (نویسنده مسئول)
adel.sheibani1364@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه قم droitenviro@gmail.com

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه قم zb.zahrabidar@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

مقدمه

یکی از خصلت‌های قاعدهٔ حقوقی، الزام‌آوری است؛ پایبندی به حاکمیت قانون مستلزم گردن نهادن به اوامر و نواهی قانونگذار و تسلیم همگان از جمله صاحبان مناصب و مقامات عمومی در برابر آن است (مرکزمالمیری، ۱۳۹۴: ۶۹). در یک نظام مبتنی بر قوانین موضوعه، ارادهٔ مقامات عمومی در شرایط عادی، تاب مقابلهٔ صریح با اقتدار قانونی و نقض حریم آن‌را ندارد؛ زیرا مطابق اصل باید تمام اقدامات مقام عمومی، مبتنی بر یک قاعدهٔ حقوقی باشد که تلویحاً یا تصریحاً در یک متن قانونی تجویز شده باشد (دومیشل، لالومی‌یر؛ ۱۳۷۶: ۳۶–۳۵)؛ بنابراین، تخطی آشکار از قوانین در نظم حقوقی چنان ناپسند است که دیری نمی‌ماند و سرانجام در دام یکی از اسلوب‌های نظارتی گرفتار می‌آید. سازمان متکی به اقتدار اما، در این کشاکش هیچ‌گاه سر تسلیم ندارد و همواره در جستجوی تمهیدی برای گریز از قید و بندهای قانونی است. از جمله تدابیری که می‌تواند واپس زدن قاعدهٔ الزام‌آور حقوقی را برای مقامات اداری توجیه و ناپسندی آن‌را پنهان گرداند؛ دستاویز قرار دادن احکام قضایی لازم‌الاتباع است. به دیگر عبارت، مقام اداری می‌تواند برای گذر از سد قانون، با انحراف از اختیارات و سوءاستفاده از خلأهای قانونی، به رأی قطعی دادگاه‌ها تمسک جسته، اقدام خویش را موجه سازد. این عمل که در ادبیات حقوقی می‌توان آن‌را ذیل سوءاستفاده یا انحراف از اختیارات[1] قرار داد؛ در واقع گونه‌ای از سوءاستفاده از اختیارات است که در حوزهٔ دادرسی، بویژه دادرسی اداری قابل تحقق است. در تعریف سوءاستفاده از اختیارات گفته شده: «استفاده از قدرت عمومی به‌گونه‌ای نامناسب و همراه با سوء نیت است.. مقام عمومی صلاحیتی که قانونگذار به او واگذار نموده است را به نحو نامناسبی به کار برد.. به عنوان مثال، هدفی را دنبال نماید که مغایر با هدف قانون است یا صلاحیت اعطایی را در راستای اغراض و اهداف شخصی و گروهی خود اعمال می‌نماید (مشهدی، ۱۳۹۷: ۲۶۰)».

موضوعیت یافتن انحراف از اختیارات در حوزه دادرسی اداری، ناشی از این واقعیت است که رسالت دادرسی اداری صرفاً فصل خصومت و رفع اختلاف بین طرفین نیست؛ بلکه هدف و کارکرد مهم‌تر آن، تضمین بقای ادارهٔ عمومی بر مدار حاکمیت قانون است (راسخ، ۱۳۹۰: ۲۱)؛ از همین‌رو، نظارت قضایی[2] بر اعمال دولت، تعبیر دیگری است که برای دادرسی اداری به‌کار می‌رود. رفع تعارض بین سیاستگذاری اداری با الزامات ناشی از حکمرانی مردم‌سالارانه و حق بنیاد، دادخواهی

1. Abuse of Power
2. Judicial review / Judicial control

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

اداری را به موقعیتی بس‌ویژه مبدل می‌کند (Maveety, 1991: 189)؛ فرآیندی که توسل به آیین‌ها و شیوه‌های خاصی را ناگزیر می‌سازد؛ سازوکارهایی که بی‌شباهت به آیین و تشریفات رسیدگی‌های کیفری نیست. تفتیشی بودن فرآیند رسیدگی، فعال بودن دادرس اداری و نظام خاص تحصیل‌ادله از جملهٔ این اوصاف است. با این وجود، آیین دادرسی اداری در ساختار و مفروضات خود همچنان زیر چتر آیین دادرسی مدنی قرار دارد و از منطق رسیدگی به دعاوی خصوصی متأثر است؛ تا جایی‌که قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، به‌صراحت موارد سکوت و ابهام را به آیین دادرسی مدنی ارجاع داده است (ماده ۱۲۲). این دنباله‌روی و تأثیرپذیری از یک سو می‌تواند موجب نادیده انگاشتن نابرابری طرفین دعوی گردد و از سوی دیگر، می‌تواند با تضمین بقای ادارهٔ عمومی بر مدار حاکمیت قانون در تعارض قرار گیرد.

با این مقدمات، سوال پژوهش حاضر حول سه محور است: ۱. نمایندگان دستگاه‌های دولتی در دادرسی اداری چگونه از اختیارات خود سوءاستفاده می‌کنند؟ ۲. چه خلأهایی، زمینهٔ این سوءاستفاده را فراهم می‌کند و ۳.چگونه می‌توان با این انحرافات مقابله نمود؟

هرچند در خصوص سوءاستفاده از اختیارات و دیگر موضوعات مشابه نظیر خروج از صلاحیت؛ در ادبیات حقوقی پژوهش‌هایی انجام شده است؛ ازجمله نشست علمی پژوهشگاه قوه قضاییه با عنوان «نظارت قضایی بر سوءاستفاده از اختیارات توسط مقام اداری» مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۱، اما در بین آنها اثری که به‌طور خاص به موضوع سوء استفاده از اختیارات ناظر به دادرسی بپردازد، وجود ندارد و همین امر، ضرورت تحقیق حاضر را دوچندان کرده است.

روش پژوهش حاضر، توصیفی ـ تحلیلی است و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و براساس تفسیر و تحلیل مواد قانونی، دکترین و آراء قضایی صورت گرفته است و از نظر هدف در حیطه پژوهش‌های کاربردی قرار می‌گیرد. ساماندهی مطالب در سه بخش صورت گرفته است؛ در بخش نخست، علل و اسباب انحراف مقامات اداری از اختیارات و تکالیف حوزهٔ دادرسی را تحلیل می‌کنیم؛ در بخش بعدی، شیوه‌های عملی سوءاستفاده از اختیارات بررسی خواهد شد و در بخش آخر، راهکارهایی به منظور پیشگیری و مقابله با انحرافات ارائه می‌گردد.

۱. علل و اسباب انحراف مقامات اداری از اختیارات و صلاحیت‌های ناظر به دادرسی

اولین قدم در مطالعهٔ موضوع پژوهش، اختصاص به ارزیابی اسباب و دلایل آن دارد. نمی‌توان بدون شناخت علل و زمینه‌های وقوع یک پدیدهٔ نامطلوب، راه‌های مقابله با آن‌را تجویز کرد. به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین علل این امر، شامل دو مقوله است: اول، وجود رابطهٔ نمایندگی و به‌تبع آن،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

شکل‌گیری تعارض منافع و دوم، فقدان قوانین مرتبط با صلاحیت‌ها و تکالیف دادرسی. در ادامه، هریک از موارد مذکور را مختصر بررسی می‌کنیم.

۱-۱. وجود رابطهٔ نمایندگی و شکل‌گیری تعارض منافع

این موضوع به موقعیت و اصالت اداره و نمایندگان آن در دعوی اداری اشاره دارد؛ اصالتی که در قیاس با طرف دیگر دعوی، کامل نیست و نمایندگی در ذات آن نهفته است. مبنای اصلی مناسبات حکمرانی در جوامع فعلی، «نمایندگی» است (Pitkin, 1972: 14-37)، مفهومی که تحقق آن مستلزم شناسایی حق حاکمیت مستمر مردم به عنوان اصیل و مجموعه کارگزاران حکومتی به عنوان نماینده در تمامی فرآیندهای حکمرانی از جمله در دادرسی‌ها است؛ بنابراین، در دادرسی اداری باید اداره را نمایندهٔ «منافع عمومی»[1] تلقی کرد. افزون بر آن، بین اداره‌ای که دادخواهی در خصوص آن جریان پیدا کرده، با افرادی که متولی دفاع از حقوق و منافع آن اداره در دادرسی هستند نیز نوعی رابطهٔ نمایندگی برقرار است.[2] در حقوق و اقتصاد، هرجا شخصی به نمایندگی از شخص دیگر اقداماتی را انجام یا تعهداتی را پذیرا شود؛ وضعیتی می‌تواند شکل بگیرد که از آن با عنوان «تعارض منافع»[3] یاد می‌شود (صادقیان، باقری، ۱۳۹۵: ۱۳۸).

«تعارض منافع»، مجموعه شرایطی است که در آن داوری‌ها، تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای یک مقام یا نماینده از یک منفعت ثانویه تأثیر می‌پذیرند (Higai, 1978: 115). در چنین وضعیتی اتخاذ تصمیم و یا اقدام حرفه‌ای در خصوص منافع دارای اهمیت، با تأثیرپذیری از منافع ناچیز به مخاطره می‌افتد (Bernard Lo, Field, 2009: 45-48). از سوی دیگر، وضعیتی که در آن تعارض منافع به وقوع بپیوندد، خود زمینه‌ساز بروز پدیدهٔ «فساد» می‌گردد (پاشایی، معتمدی، ۱۳۹۸: ۶۹)؛ «فساد» در یک تعریف موجز به استفادهٔ ناروا از قدرت عمومی برای تحصیل منافع خصوصی تعبیر شده است (Morris, 1991: 23). آنچه می‌تواند فساد ناشی از تعارض منافع را در یک رابطهٔ نمایندگی محدود کند، وجود قوانین کارآمد و متناسب است (Zacharias, 1998: 437).

---

1. Public interest

۲. نک: ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی مدنی.

3. Conflict of Interest

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

هرچند قوانین و مقررات فعلی، مجموعه‌ای از قواعد مرتبط با تعارض منافع در دادرسی‌ها را پیش‌بینی کرده‌اند[۱]؛ اما درخصوص تعارض منافع مقامات و نمایندگان ادارهٔ عمومی در دفاع از حقوق و منافع سازمان متبوع در رسیدگی‌های قضایی، فقدان مقررات لازم مشهود است.[۲]

۲-۱. خلأ قوانین ناظر به صلاحیت‌ها و تکالیف نمایندگان سازمان‌ها در دادرسی

آنچه دادرسی را به‌طور اعم و دادرسی اداری را به‌طور اخص، موضوع انحراف از اختیارات قرار می‌دهد؛ فقدان نصوص قانونی جامع و مانع درخصوص وظایف و تکالیف مقامات دولتی در دادرسی‌ها است. این نقیصه، اعمال و اقدامات مرتبط با دادرسی را عملاً در حوزهٔ اختیارات[۳] مقام اداری قرار داده است؛ در حالی‌که دفاع از حقوق و منافع سازمان‌ها در رسیدگی‌های قضایی، از بدیهی‌ترین تکالیف و مسئولیت‌های مقامات اداری به‌شمار می‌رود و به هیچ‌وجه نمی‌توان ضرورت‌های ناشی از آن را به صلاحدید و حزم‌اندیشی مقامات اداری و سیاسی واگذار نمود. هرچند مقررات و متون قانونی پراکنده‌ای به این موضوع پرداخته و تکالیفی ایجاد کرده‌اند؛[۴] اما خلأ اصلی قابل انکار نیست و نظام حقوقی از این فقدان در رنج است.

۲. شیوه‌های سوءاستفاده و انحراف از اختیارات

پس از بیان علل و زمینه‌ها، در این قسمت شیوه‌های سوءاستفاده و دور زدن قانون را مد نظر قرار می‌دهیم. باید دید در عمل، سوءاستفاده و دور زدن قوانین در دادرسی اداری چگونه در قالب چه اعمالی و در کدام مراحل صورت می‌گیرد. می‌توان در یک دسته‌بندی، کل فرآیند دادرسی اداری را به سه قسمت: شروع دادرسی، جریان دادرسی و پایان دادرسی تقسیم نمود. در ادامه بر اساس

---

۱. نک: ماده ۳۷ قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵، ماده ۳ قانون ادارهٔ تصفیه امور ورشکستگی مصوب ۱۳۱۸، ماده ۱۰ قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹، ماده ۱۲ لایحه استقلال کانون وکلا مصوب ۱۳۵۵، و مواد ۹۱ و ۹۲ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹.

۲. نک:

OECD (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and Country experiences. OECD. https://doi.org/10.1787/9789264104938-en

3. Discretionary power

۴. نک: تبصره ماده ۳۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و تبصره ۲ و ۳ ماده ۴۳ همین قانون.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

همین تفکیک، ارزیابی خود را پی می‌گیریم و امکان سوءاستفاده در هریک از این بخش‌های سه‌گانه را بررسی می‌کنیم.

۱-۲. آغاز دادرسی

دادرسی با تقدیم دادخواست آغاز می‌شود. درخصوص اشخاص حقیقی و حقوقیِ خصوصی، تقدیم دادخواست در هر دو مرحله بدوی و تجدیدنظرخواهی می‌تواند صورت بگیرد؛ اما در خصوص دستگاه‌های اداری، شروع دادرسی با تقدیم دادخواست؛ صرفاً در مرحله تجدیدنظر امکان‌پذیر است؛ البته در اینجا شروع دادرسی، تعبیری مسامحه‌آمیز است؛ چرا که تجدیدنظرخواهی در واقع درخواست بازبینی و رسیدگی مجدد به دعوایی است که قبلاً مورد قضاوت قرار گرفته و در حقیقت، بازبینی اعمال دادگاه نخستین است (شمس، ۱۳۹۲: ۳۱۶). با این وجود، نباید تلقی کرد که تحقق سوءاستفاده در شروع دادرسی، صرفاً در حالتی بروز می‌یابد که دستگاه دادرسی را آغاز و دادخواست را تقدیم کرده باشد؛ چرا که ممکن است اشخاص تقدیم دادخواست اولیه را با هماهنگی یا ترغیب دستگاه انجام داده باشند. در ادامه، آسیب‌ها و سوءاستفاده‌هایی که ممکن است در آغاز دادرسی به‌وجود بیاید، بررسی می‌گردد.

۱-۱-۲. تبانی با شاکی

هدف از مراجعه به دادگاه و اقامه دعوی، تظلم‌خواهی و درخواست احقاق حق است، حقی که قانونی و مشروع باشد (شمس، ۱۳۹۱: ۲۷۵). با این حال، ممکن است مقصود از اقامهٔ دعوی، به‌دست آوردن یک نفع نامشروع یا به عبارت دیگر، تحصیل یک حق ناسزاوار باشد. در دادرسی‌های مدنی و جزایی با توجه به این‌که نفع طرف شکایت در ایراد دفاع و مقابله با خواهان/ شاکی است؛ احتمال پیروزی شخصی که به دنبال تحصیل یک حق ناسزاوار است، بسیار کاهش می‌یابد؛ اما در دادرسی اداری که طرف شکایت همواره دولت است و نمایندگان حقوقی در صورت محکومیت دولت، به طورمستقیم چیزی از دست نخواهند داد؛ خطر تحصیل یک حق ناسزاوار افزایش می‌یابد. چه‌بسا در اینجا با توجه به خصلت نوعی بسیاری از دعاوی اداری، منافع دولت با منافع یا انگیزهٔ نمایندگان حقوقی آن در برابر هم قرار گیرد. توضیح اینکه چنانچه شخصی بتواند در یک موضوع نوعی با اقامه دعوی علیه دولت، حقی به دست آورد؛ این حق به صورت بالقوه به تمام کسانی که شرایط مشابه دارند تعلق می‌گیرد. نتیجه آنکه، ممکن است نمایندگان حقوقی نه‌تنها اقدام مقتضی در دفاع از دولت صورت ندهند؛ بلکه از جهت بهره‌مندی بالقوه، خود را در اقامه دعوی توسط

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

شاکی و پیروزی او ذینفع احتمالی دانسته و دور از چشم دادگاه برای آن تلاش کنند؛ وضعیتی که پیش‌تر با عنوان «تعارض منافع» از آن سخن گفتیم.

۲-۱-۲. تقدیم دادخواست ناقص

یکی از شیوه‌های گریز از حاکمیت قانون در دادرسی‌ها، تلاش برای اطاله دادرسی از طریق نادیده گرفتن الزامات شکلی تقدیم دادخواست است. در مواد ۱۶ تا ۲۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ویژگی‌های شکلی و لازم الاجرای دادخواست‌های تقدیمی به دیوان عدالت اداری قید شده است.[۱] در صورت عدم‌رعایت این موارد، دفاتر شعب دیوان مکلف به صدور اخطار رفع نقص هستند (ماده ۲۸).

صدور اخطاریه رفع نقص برای شهروندان عادی که ممکن است از دانش حقوقی یا توان کافی برای رعایت الزامات شکلی دادخواست بی‌بهره باشند، کاملاً ضروری و منطقی می‌نماید؛ اما درخصوص دستگاه‌های دولتی، این امر تأمل بیشتری می‌طلبد. چگونه می‌توان پذیرفت یک دستگاه بهره‌مند از واحد حقوقی با چندین کارشناس زبده و تمام‌وقت که از بودجهٔ عمومی حقوق خود را دریافت می‌کنند؛ در خصوص مسائل اولیه‌ای چون تنظیم دادخواست، دانش و توان کافی نداشته باشد؟ به‌نظر می‌رسد برابر فرض نمودن دوطرف دعوی در اینجا، نادرست و زمینه‌ساز سوءاستفاده و فساد است.

۳-۱-۲. تجدیدنظرخواهی عقیم

در مواردی که برای دفاع از حقوق و منافع عمومی لازم است دستگاه‌ها به آراء صادر شده از شعب بدوی اعتراض نمایند؛ ممکن است با هدف دور زدن و بی‌اثر کردن قطعی قانون تجدیدنظرخواهی به گونه‌ای انجام شود که به طور حتم محکوم به شکست باشد. هرگاه طرح دعوای تجدیدنظرخواهی بر اساس قوانین آمره یا رویه‌های قطعی دادگاه‌ها، دارای چنان نواقصی باشد که اساساً قابلیت طرح و استماع را نداشته باشد؛ می‌توان آن‌را تجدیدنظرخواهی یا اعتراض عقیم نام نهاد. بهترین نمونه برای این عنوان، تجدیدنظرخواهی خارج از مهلت مقرر قانونی است (ماده ۶۸).

همچنین اگر دستگاه تجدیدنظرخواهی، خود را بدون تنظیم دادخواست و تنها به موجب لایحه تقدیم کند، رویه موجود شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری این‌گونه است که بدون صدور اخطار

---

۱. رعایت موارد ذکر شده در تقدیم دادخواست تجدیدنظرخواهی (مواد ۶۷ و ۶۸) و اعاده دادرسی (ماده ۱۰۰) نیز الزامی است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

رفع نقص، قرار عدم استماع آن‌را صادر می‌کنند. عدم درج مشخصات یا اقامتگاه تجدیدنظرخواه در دادخواست نیز از موارد رد قطعی دادخواست در مرحله تجدیدنظر است.[۱]

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مواردی از این دست، طرح دعوای تجدیدنظرخواهی و اعتراض به رأی بدوی، فارغ از ادله و مستندات آن محکوم به شکست و عدم‌پذیرش است؛ امری که می‌تواند دریچه‌ای برای خروج از حصار قوانین و اعتبار بخشیدن به آرای قابل نقض بگشاید و زمینهٔ دور زدن قوانین را فراهم کند.

٤-۱-۲. تجدیدنظرخواهی واهی

با توجه به اختصاص جایگاه شاکی در دیوان عدالت اداری به افراد و اشخاص حقوقی خصوصی (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۶: ۳۳)، می‌توان تجدیدنظرخواهی را یگانه محلی دانست که دستگاه‌های اجرایی در آن قادر هستند در جایگاه شروع‌کننده دعوی قرار گیرند.[۲]هرچند دستگاه اداری در اعاده دادرسی (مواد ۱۱۵–۱۰۰)، ورود و اعتراض ثالث (مواد ۵۵–۵۶) هم می‌تواند شروع کننده دعوا باشد. این موارد نیز با توجه به این‌که پس از تقدیم شکایت اولیه توسط شخص خصوصی موضوعیت می‌یابند، مشابه تجدیدنظرخواهی هستند. هدف از تجدیدنظرخواهی توسط ادارات قاعدتاً حفظ منافع عمومی و دفاع از آن است. دغدغهٔ منافع عمومی اقتضاء دارد چنانچه

---

۱. در این مورد بر اساس تکلیف مندرج در ماده ۶۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مدیر دفتر شعبه تجدیدنظر، قرار قطعی رد دادخواست صادر می‌کند.

۲. رای شماره ۳۷–۳۸–۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: نظربه اینکه در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده، و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج، و به اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی است. بااین حال، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی، در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست؛ بنابراین آراء شماره ۲۶۳ مورخ ۶۶/۷/۲۷ صادره از شعبه دوم و شماره ۴۲۱ مورخ ۶۳/۴/۲۵ صادره از شعبه ششم و شماره ۱۰۸ مورخ ۶۳/۳/۱ صادره از شعبه سیزدهم دیوان عدالت اداری، که بر این مبنا صادر گردیده، منطبق با موازین قانونی است. این رأی، طبق ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری، در موارد مشابه برای شعب دیوان، و سایر مراجع، لازم‌الاتباع می‌باشد .

با توجه به اختصاص شاکی در دیوان به مردم ممکن است یک دعوای اداری هم در دیوان و هم در دادگاه عمومی قابلیت طرح داشته باشد، ن.ک: مرز صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی، گزارش نشست علمی، پژوهشگاه قوه قضاییه، پژوهشکده حقوق عمومی بین‌الملل، گروه حقوق اداری، چاپ اول ۱۳۹۳، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

علیه دستگاه‌های اجرایی رأیی صادر شد؛ اصل بر لزوم اعتراض و تلاش برای نقض آن رأی باشد؛ چنانچه بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۳/۲۱۷۲ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور نیز بر این اصل صحه گذارده است.[۱]

درعین حال، ممکن است رأیی که علیه یک دستگاه اجرایی صادر می‌شود از چنان صحت و اتقان قانونی برخوردار باشد که اعتراض به آن، فاقد تأثیر در نتیجه و به‌وضوح موجب تضییع حقوق اشخاص باشد. به عنوان نمونه، در آن دسته از موضوعات که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رأی وحدت رویه/ ایجاد رویه صادر کرده باشد؛ مطابق مواد ۸۹ و ۹۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شعب دیوان و دستگاه‌ها ملزم به رعایت مفاد رأی دیوان در موضوعات مشابه هستند. مطابق تبصره ماده ۱۱ قانون، رعایت رویه قطعی شعب نیز در تصمیمات و اقدامات آتی دستگاه الزامی است. در چنین موضوعاتی حتی اخذ دفاعیات واحد دولتی طرف شکایت نیز به دلیل عدم تأثیر آن در نتیجه دادرسی، یا تجویز نشده (تبصره ماده ۹۰)، یا به دلیل لازم‌الاتباع بودن نظر هیأت عمومی و شعب دیوان (تبصره ماده ۱۱ و ماده ۸۹) فاقد تأثیر است.

واقعیت این است که در چارچوب حاکمیت قانون، قاعدتاً این دسته از دعاوی نباید در دیوان طرح شود. حال چنانچه دعوایی طرح شد و نسبت به آن مطابق نظر هیأت عمومی اتخاذ تصمیم صورت گرفت؛ تنها اثر تجدیدنظرخواهی نسبت به این‌گونه آراء، دامن زدن به معضلات دستگاه قضایی، افزایش هزینه‌های عمومی و تضییع مضاعف حقوق شهروندان است.

این نوع مذموم تجدیدنظرخواهی که می‌توان آن‌را «تجدیدنظرخواهی واهی» تلقی کرد و ممکن است به عنوان حربه‌ای برای از بین بردن حقوق اشخاص به‌کار رود؛ در بخشنامه شماره ۱۷۳۷۳۶۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ سازمان اداری و استخدامی کشور با عنوان «موارد استثناء از لزوم طرح دعوای تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری توسط دستگاه‌های اجرایی به جهت حفظ حقوق شهروندی، همچنین جلوگیری از اطالهٔ دادرسی»، منع شده است. [۲]

---

۱. لینک دسترسی:
https://shenasname.ir/organs/qaza/%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86-%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%AA-%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%DB%8C/2472-2172.html

۲. لینک دسترسی:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

۲-۲. جریان دادرسی

جریان دادرسی، مرحله‌ای است که پس از تقدیم دادخواست آغاز می‌شود. در این‌جا منظور از دادخواست، دادخواستی است که در آن مقررات شکلی، بدواً یا پس از صدور اخطاریه، رفع نقص رعایت شده است. درواقع، جریان دادرسی را می‌توان بازه‌ای دانست که دادخواست کامل تا پیش از ختم رسیدگی طی می‌کند. در این مدت، عملیات مختلفی از نظر آیینی تجویز شده است که هدف از آن، رعایت «اصل تناظر» در دادرسی است. اهمیت این اصل که جوهرهٔ آن‌را «حق بر استماع»[1] تشکیل می‌دهد؛ تا جایی است که به عقیدهٔ برخی نویسندگان، حتی در فقدان نص نیز باید رعایت شود (Schwarze, 2004: 7). در کنار این امر، جریان دادرسی مرحله‌ای است که انواع دعاوی طاری (جلب ثالث/ورود ثالث) و اقدامات دیگری نظیر تغییر و اصلاح خواسته، استرداد دادخواست و صرف‌نظر نمودن از شکایت نیز اتفاق می‌افتد؛ از همین روی، می‌توان جریان دادرسی را به جهت تعدد اعمال و اقدامات ممکن و آثار حقوقی آن، از جهت سوءاستفاده‌های احتمالی بسیار، حائز اهمیت دانست. در ادامه، چند مورد از آسیب‌های ممکن در جریان دادرسی که می‌تواند زمینه‌ساز فساد اداری باشد، اشاره می‌شود.

۱-۲-۲. استرداد دادخواست تجدیدنظرخواهی

پیش‌تر گفتیم که اصل بر لزوم تجدیدنظرخواهی نسبت به آرائی است که علیه دستگاه اداری صادر شده است؛ همچنین اشاره شد که دستورالعملی نیز در این زمینه به تصویب رسیده است.[2] حال ممکن است دستگاه اداری به منظور رعایت دستورالعمل موصوف و با تظاهر به این‌که برای حفظ منافع عمومی تلاش مکفی به عمل می‌آورد، دادخواست را تقدیم و تجدیدنظرخواهی را به جریان اندازد؛ اما بلافاصله پس از ارجاع پرونده به شعبه و جریان پیدا کردن دادرسی، اقدام به استرداد آن نماید. این امر به‌ویژه در جایی که رأی شعبه بدوی واجد خدشه و قابل نقض باشد، آثار سوء فراوانی دارد.

---

https://shenasname.ir/organs/qaza/%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86-%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%AA-%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%DB%8C/4540-1737367

2. Hearing

۲. رک: پانویس شماره ۹.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

به عنوان نمونه، وضعیتی را در نظر آورید که ادارهٔ تجدیدنظرخواه در دعاوی مشابه، نسبت به برخی تجدیدنظرخواندگان، دادخواست خود را استرداد کند؛ در حالی‌که نسبت به دیگران، دعوی تجدیدنظرخواهی را تا حصول نتیجهٔ دلخواه و نقض آرای بدوی ادامه دهد. نتیجهٔ پذیرش این عمل اداره، در واقع جانشین ساختن ارادهٔ مقامات عمومی به جای حاکمیت قانون است.

۲-۲-۲. گمراه کردن دادگاه

شرکت در دادرسی اداری معمولاً از طریق تهیه لوایح مکتوب و ارسال آنها به دادگاه صورت می‌گیرد؛ هرچند قاضی شعبه با تشخیص خود می‌تواند تقابل ادله و اخذ اظهارات طرفین را حضوری برگزار نماید (ماده ۴۳). در خصوص لوایح مکتوب، ممکن است نمایندگان دستگاه‌ها مطالبی به دور از واقعیت تنظیم و به دادگاه عرضه دارند. پرسشی که در این‌جا قابل طرح است این که با توجه به تعریف سند رسمی در قوانین،[۱] آیا می‌توان لوایح تنظیمی و دفاعیات سازمان‌ها را سند رسمی به شمار آورد؟

به‌نظر می‌رسد نمی‌توان مکتوبات یاد شده را سند رسمی برشمرد و آثار سند رسمی را بر آنها بار نمود؛ از جمله به این دلیل که مفاد اسناد رسمی صحیح تلقی می‌شوند و انکار و تردید در برابر آن قابل استماع نیست.[۲] حال آن‌که به صرف تنظیم و تقدیم لوایح مکتوب توسط مقام ذیصلاح اداری، دادگاه فرض را بر صحت مفاد آنها نمی‌گذارد.

دلیل دیگر این‌که در برابر اسناد رسمی تنها می‌توان ادعای جعل نمود و پس از اثبات وقوع جعل، محتوای آنها را غیر قابل قبول دانست؛ در حالی‌که برای رد مدعای لوایح مکتوب ادارات، نیازی به ادعای جعل و بالتبع، تقاضای ابطال آنها وجود ندارد. از همین‌رو، نباید لوایح کتبی سازمان‌ها را سند رسمی به‌شمار آورد؛ بلکه اثر این گونه دفاعیات مانند اظهارات و دفاعیات اشخاص حقیقی است و اعتباری فراتر از آن ندارد. با این وجود، نمی‌توان پذیرفت نمایندگان یک سازمان دولتی در دادخواست و لوایح مکتوب خود عامداً و عالماً مواردی را طرح کنند که به‌وضوح خلاف واقع و یا فاقد ارتباط با موضوع است. در عمل اما این اتفاق رخ می‌دهد. هدف از این امر ممکن

---

۱. ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی: اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک و یا دفاتر اسناد رسمی یا در نزد سایر مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آنها و بر طبق مقررات قانونی تنظیم شده باشند، رسمی است.

۲. ماده ۱۲۹۲ قانون مدنی: در مقابل اسناد رسمی یا اسنادی که اعتبار اسناد رسمی را دارد؛ انکار و تردید مسموع نیست و طرف می‌تواند ادعای جعلیت به اسناد مزبور کند یا ثابت نماید که اسناد مزبور به جهتی از جهات قانونی از اعتبار افتاده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

است دشوارسازی احقاق حق و اطالهٔ دادرسی باشد، یا اینکه ارائه اطلاعات خلاف واقع به منظور زمینه‌سازی برای پیروزی شاکی یا بهره‌مندسازی او از یک حق ناسزاوار صورت گیرد. دلیل این امر، فنی و تخصصی بودن موضوعات دعاوی اداری و بهره‌مندی مدیران و نمایندگان دستگاه‌ها از اطلاعات تعیین‌کننده است؛ واقعیتی که آنها را در موقعیت خاصی قرار می‌دهد و زمینهٔ انحراف از صلاحیت را برای آنان فراهم می‌سازد.

در هر حال، حتی اگر تقدیم اطلاعات نادرست؛ نتیجهٔ قصور و اشتباه نمایندگان حقوقی در تنظیم لوایح دفاعی مناسب باشد؛ باز هم به عنوان تلاشی برای گریز از حاکمیت قانون، قابل تفسیر و بنابراین غیرقابل پذیرش است؛ چراکه نتیجهٔ ارائه اطلاعات نادرست و گمراه ساختن دادگاه؛ درنهایت، بالا بردن هزینه‌های عمومی به دلیل افزایش هزینهٔ دادرسی و احقاق حق است؛ خصیصه‌ای که نمی‌توان به دولت و ادارهٔ قانونمند نسبت داد.

۳-۲-۲. عدم اجرای دستورات دادگاه

اعمال دادگاه‌ها صرفاً شامل حکم و قرار نمی‌شود (شمس، ۱۳۹۲: ۱۹۴)، دستورات دادگاه نیز بخش مهمی از این اعمال را تشکیل می‌دهند. دستورات دادگاه در معنای عام شامل: جمع‌آوری اطلاعات، تحقیقات و انجام کلیهٔ اموری است که ماهیت غیر قضایی دارند و به تشخیص قضات رسیدگی‌کننده، برای روشن شدن ابعاد موضوعی[۱] و حکمی[۲] یک دعوی مؤثر است (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۱۶۲-۷۵).

با توجه به ماهیت تفتیشی دادرسی در دیوان عدالت اداری، همچنین با توجه به تعدیل قاعدهٔ لزوم ارائه دلیل توسط مدعی در این نوع دادرسی که خود محصول نابرابری ذاتی طرفین دعوی است (زارعی، محسن‌زاده، ۱۳۹۴: ۷۸)؛ اجرای دستورات دادگاه از سوی سازمان طرف شکایت، اهمیت زیادی در بالا بردن سرعت و کیفیت دادرسی دارد. این دستورات، طیف وسیعی از اعمال و اقدامات را دربرمی‌گیرد از جمله: تنظیم و ارسال پاسخ تبادل لوایح (ماده ۳۰)، تعیین و اعزام نمایندهٔ مطلع برای ارائه توضیح یا شرکت در جلسات رسیدگی (ماده ۴۳)، ارسال اسناد و مدارک مرتبط (ماده ۴۴) و غیره. در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، غالباً عدم اجرای دستورات دادگاه با تعیین ضمانت اجرای انضباطی و اداری ممنوع شده است؛ در عین حال، با توجه

---

۱. Fact
۲. Law

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]
[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

به اینکه دادرسان در مقام رسیدگی همواره ضمانت اجراها را اعمال نمی‌کنند؛ دستگاه‌ها در مواردی با عدم اجرای موقت یا مطلق دستورات دادگاه، جریان دادرسی را با مانع روبه‌رو کرده، زمینهٔ تضییع حقوق اشخاص و افزایش هزینه‌های عمومی را ایجاد می‌نمایند.

٤-۲-۲. دفاع منفعلانه

از آنجا که اداره، علی‌الاصول نمایندهٔ منافع بخشی از دولت در دادرسی اداری است؛ روشن است که دفاع منفعلانه می‌تواند موجب از بین‌رفتن منفعت عمومی شود. هرچند دفاع منفعلانه می‌تواند یکی از مصادیق گمراه کردن یا عدم اجرای دستورات دادگاه به‌شمار رود؛[1] اما با توجه به اهمیت و فراوانی آن شایسته است به صورت مجزا ملاحظه شود.

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد؛ اساساً لوایح دفاعیه دستگاه‌ها نقش مهمی در آشکارسازی جنبه‌های موضوعی و حکمی دعاوی اداری دارد؛ از این‌رو، انفعال در تهیه و ارسال لوایح دفاعیه می‌تواند موجب کاهش صحت و دقت آراء قضایی، اطالهٔ دادرسی و تضییع حقوق و منافع عمومی شود. قانونگذار نیز با در نظر گرفتن اهمیت ارسال لوایح دفاعی در ماده ۳۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و تبصرهٔ آن، لزوم ارسال پاسخ و ضمانت اجرای آن‌را یادآور شده است؛ اما نکتهٔ قابل توجه این است که این دغدغه، تنها ناظر به ارسال پاسخ است و چگونگی، یا در واقع محتوا و کیفیت دفاع را مد نظر قرار نداده است. ممکن است سوءاستفاده و قانون‌گریزی در ماهیت دفاعیات رخ دهد.

۳-۲. پایان دادرسی

پایان دادرسی اداری قاعدتاً جایی است که در آن یا نسبت به موضوع دعوی، رأی قطعی صادر می‌شود؛ یا اینکه رأی غیرقطعی صادر شده پس از پایان یافتن مهلت تجدیدنظرخواهی به قطعیت می‌رسد. مهم‌ترین اثر پایان دادرسی، «اعتبار امر قضاوت شده» است. مبنای این قاعده اماره قانونی «مطابقت احکام با حقیقت»، و نتیجهٔ آن، عدم استماع دوباره دعوایی است که، پیش‌تر در خصوص آن رأی صادر شده است (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۲۶). دیگر اثر حقوقی مهم پایان دادرسی؛ قابلیت اجرایی رأیی است که علیه دستگاه‌های اداری صادر شده است؛ بنابراین در این‌جا مراد از پایان دادرسی، مرحله‌ایست که در آن با رأی قطعی دیوان عدالت اداری، حقی برای شاکی تثبیت و قابل

---

۱. نک: شماره ۲-۲-۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

مطالبه می‌شود. در ادامه به مواردی از سوءاستفاده از اختیارات اشاره می‌شود که می‌تواند در پایان دادرسی رخ دهد.

۱-۳-۲. تصمیم اداره به پایان دادرسی برخلاف قانون؛ عدم اعتراض به آراء قابل نقض

منظور از رأی قابل نقض، رأیی غیرقطعی است که له شاکی صادر شده اما در صورت تجدیدنظرخواهی دستگاه، به احتمال زیاد نقض خواهد شد. به عنوان مثال، ممکن است رأی صادره با رأی لازم‌الاتباع هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تعارض باشد؛ یا این‌که استنباط قاضی انشاءکنندهٔ رأی، خلاف تفسیر غالب و رویهٔ قضایی باشد. با توجه به اینکه در شعب تجدیدنظر برخلاف شعب بدوی، اصل تعدد قضات حاکم است (مولابیگی، ۱۳۹۳: ۷)؛ همچنین با توجه به بالاتر بودن مهارت حقوقی قضات شعب تجدیدنظر، احتمال صدور یا تأیید رأی ناصحیح در این مرحله پایین‌تر است؛ بنابراین، اعتراض دستگاه‌ها به آراء قابل نقض، راه برقراری حاکمیت قانون و ترمیم نظم حقوقی است. با این توضیح، عدم اعتراض به آراء قابل نقض، درحقیقت تصمیم اداره به پایان دادرسی برخلاف قانون است؛ امری که مغایر حاکمیت قانون است و نظم حقوقی را خدشه‌دار می‌کند.

در شرایط فعلی، تجدیدنظرخواهی دستگاه‌ها نسبت به آراء قضایی، صرفاً یک اختیار است؛ اختیاری که ممکن است مقامات اداری از آن سهوی یا عمدی چشم‌پوشی کنند یا اینکه آن‌را به‌صورت تبعیض‌آمیز به‌کار گیرند؛ بدین صورت که در شرایط مشابه، آن‌را فقط نسبت به برخی از اشخاص اعمال نمایند. جالب این‌که، یکی از اصول و اهداف نظارت قضایی؛ برقراری تساوی همگان در برابر قانون و «منع تبعیض ناروا»[1] است (هداوند، مشهدی ۱۳۹۱: ۱۵۰-۱۳۹ و پتفت، مرکزمالمیری، ۱۳۹۵: ۱۵۹-۱۵۷).

1. Non-discrimination

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

۲-۳-۲. خودداری از اجرای احکام دیوان عدالت اداری

یکی دیگر از بسترهای قانون‌گریزی؛ مقاومت در برابر اجرای احکام، یا اجرای نامطلوب احکام دیوان عدالت اداری است؛ چالشی دیرین که می‌توان آن‌را پاشنهٔ آشیل دادرسی اداری تلقی نمود.[۱]

واقعیت این است که ادارهٔ متکی به اقتدار عمومی، رسالت ارائه مستمر خدمات عمومی را بر عهده دارد و به همین دلیل، بسیاری از شیوه‌های قهری اجرای احکام قضایی در برابر دولت، ناکارآمد به‌نظر می‌رسد (رستمی، سپهری، ۱۳۸۹: ۱۷۷-۱۵۰)؛ بنابراین، باید پذیرفت اجرای احکام در دادرسی اداری، نظام حقوقی خاص خود را می‌طلبد.[۲]

متأثر از چالش‌های نظری پیش‌گفته، در عمل نیز اکثر سازمان‌های اداری با اتخاذ شیوه‌های متعدد در برابر اجرای احکام قضایی مقاومت نموده، تا جای ممکن آن‌را به تعویق می‌اندازند؛ یا این‌که در اجرا نیز رویه‌ای تبعیض‌آمیز در پیش می‌گیرند.

پس از صدور رأی قطعی و مراجعه محکوم‌له به سازمان طرف شکایت، این سازمان‌ها در اولین قدم، منکر وجود رأی و اطلاع از آن می‌شوند. در قدم بعدی، سازمان‌های یاد شده؛ اجرای رأی را منوط به مکاتبهٔ شعب اجرای احکام (مسامحتاً؛ صدور اجرائیه) می‌کنند؛ درحالی‌که برابر مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مکلف به اجرای فوری حکم صادره می‌باشند (مشهدی، ۱۳۹۵: ۴۶۲). ارجاع پرونده به شعب اجرای احکام و رسیدگی در این شعب، خود؛ فرآیندی طولانی است که گاه مدت آن حتی از مدت رسیدگی به پرونده نیز فراتر می‌رود ! در حالی‌که اجرای احکام اساساً رسیدگی نیست و ماهیتی اجرایی دارد.

در نهایت، ممکن است سازمان محکوم‌علیه با توجه به برآوردی که از نظر زمانی نسبت به فرآیند اجرای حکم دارد؛ اجرای آن‌را تا آخرین مرحله یعنی اعادهٔ پرونده به شعبه صادرکنندهٔ رأی

---

۱. نک: نشست علمی «استنکاف از اجرای آرای دیوان عدالت اداری»، پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۴). گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، بخش یازدهم ص ۴۱۷.

۲. نک: قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ و قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

برای رسیدگی به اتهام مستنکف، به تعویق اندازد (ماده ۱۱۰). همین امر، در عمل بسیاری از رسیدگی‌ها را سالبه به انتفاء موضوع می‌کند.[۱]

۳. پیشگیری و مقابله

پس از بررسی نمونه‌هایی از سوءاستفاده‌ها و خلأهایی که زمینهٔ خروج از حاکمیت قانون را در دادرسی اداری برای نمایندگان دستگاه‌ها فراهم می‌کند؛ در این قسمت تلاش می‌شود راه‌های پیشگیری و مقابله با وضعیت یاد شده بررسی گردد. عمدهٔ راه‌های پیشنهادی، مستلزم دخالت قانونگذار و تغییر در قوانین حوزه دادرسی اداری است.

۱-۳. لزوم طراحی آیین دادرسی افتراقی[۲]

وصف افتراقی یا اختصاصی، ناظر به تخصصی‌شدن آیین و سازوکارهای دادرسی بر اساس ویژگی‌های منحصر به فرد موضوع تحت رسیدگی است. به عبارت دیگر، رویکرد افتراقی به دنبال سازماندهی هوشمندانهٔ فرآیند دادرسی است.

ویژگی بنیادین دادرسی اداری، عدم توازن و نابرابری دو سوی دعوی است. مداقه در مواد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نشان می‌دهد عمدهٔ تأکید و توجه قانونگذار نسبت به اتخاذ رویکرد افتراقی، ناظر به مقررات مرحلهٔ بدوی است؛ یعنی جایی که اداره به عنوان طرف شکایت قرار گرفته است؛ در خصوص مواردی چون: لزوم ارسال پاسخ تبادل لوایح (ماده ۳۰)، لزوم ارسال مستندات مورد نیاز دادگاه (ماده ۴۴)، لزوم تعیین و معرفی نماینده جهت ادای‌توضیح (ماده ۴۳) و غیره؛ اما رویکرد قانون در سایر موقعیت‌ها مثلاً جایی‌که اداره، آغازکننده یا تمام‌کنندهٔ دادرسی است؛ مشابه رویکردی است که در دعاوی خصوصی اتخاذ شده است. به عنوان نمونه، درخصوص استرداد دادخواست، درحالی‌که ممکن است شاکی به جهت انتفاء موضوع یا دریافت وعدهٔ مساعدت از سازمان طرف شکایت، دادخواست خود را مسترد کند؛ چه‌بسا

---

۱. به عنوان نمونه، فردی را در نظر بگیرید که مطابق قانون می‌تواند از مزایای بازنشستگی پیش از موعد بهره‌مند گردد، اما به دلیل عدم اجرای قانون از سوی اداره ناچار به طرح دعوی در دیوان عدالت اداری می‌گردد. مدت زمانی که از لحظهٔ تقدیم دادخواست تا هنگام اجرای حکم طول می‌کشد؛ ممکن است به گونه‌ای باشد که شخص به سن بازنشستگی عادی برسد، در این‌جا نه تنها دستگاه اداری رأساً قانون را اجرا نکرده و شخص را ناگزیر از تحمیل هزینه به خود و جامعه ساخته است؛ بلکه آن شخص حتی با مراجعهٔ به دستگاه قضایی و تحصیل حکم نیز کاری از پیش نبرده است.

۲. Specific Procedure

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

استرداد دادخواست از سوی سازمان دولتی با هدف به‌قطعیت رسیدن یک رأی خلاف قانون و زدودن شبهه عدم اعتراض به رأی صادره علیه دولت صورت بگیرد؛ از این‌رو، این دسته از اعمال چنانچه دارای تالی فاسد باشد؛ برخلاف نظم حقوقی به‌شمار رود؛ نباید با ضابطهٔ اعمال شهروندان و اشخاص خصوصی مورد پذیرش دادگاه واقع شود؛ چراکه ارادهٔ نمایندگان ادارهٔ عمومی نمی‌تواند برخلاف غبطه همگانی و منافع عمومی نافذ به‌شمار رود؛ در غیر این‌صورت، ممکن است نظارت قضایی به‌جای تضمین حاکمیت قانون، مبدل به ابزاری برای دور زدن قانون شود.

بنابراین برای پیشگیری از سوءاستفاده دستگاه‌های اجرایی از صلاحیت‌های معطوف به دادرسی، لازم است قانونگذار نسبت به طراحی آیین دادرسی افتراقی و پیشگیرانه اهتمام ورزد و با در نظر گرفتن منافع، امکانات و انگیزه‌های واحدهای دولتی، شرایط متفاوت و سخت‌گیرانه‌تری از نظر تشریفات آیینی برای واحدهای یاد شده مقرر کند؛ شرایطی که در آن قاضی بتواند اعمال و انگیزه‌های دستگاه اداری را با معیار منفعت عمومی ارزیابی کند و آثاری متفاوت با آثار ارادهٔ یک شخص خصوصی بر آن بار نماید..

۲-۳. پیش‌بینی قواعد تعارض منافع و تعیین ضوابط و تکالیف نمایندگان سازمان‌ها در دادرسی

بیشتر موقعیت‌هایی که در آنها تعارض منافع شکل می‌گیرد؛ ریشه در قانونگذاری بی‌کیفیت دارد؛ بی‌توجهی مقنن، افراد و سازمانها را در جایگاه تعارض منافع قرار می‌دهد (پاشایی، معتمدی ۱۳۹۸: ۷۸). عدم چاره‌جویی برای ممانعت از بروز تعارض منافع در دفاع از حقوق و منافع سازمان‌ها می‌تواند آثار جبران‌ناپذیری برجای گذارد؛ بنابراین، اولین قدم تدوین قواعد مدیریت و کنترل تعارض منافع درخصوص مدیران و نمایندگان سازمان‌ها در دادرسی است (Green, 1996: 129)؛ امری که درخصوص قضات و وکلا نیز تدوین آن ضرورت دارد و مورد اشارهٔ نویسندگان قرار گرفته است (Abramson, 2007: 308).[۱]

همچنین قانونگذار باید صراحتاً وظایف و تکالیف مقامات سازمان‌ها و نمایندگان آنها را در دادرسی اداری پیش‌بینی کند و این حوزه را با تعیین ضمانت اجراهای مناسب، از قلمروی صلاحدید و اختیارات افراد یاد شده خارج نماید.

---

۱. نک: زیرنویس شماره ۶.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

۳-۳. مکلف ساختن قضات به نظارت فعال بر اعمال نمایندگان حقوقی اداره در دادرسی

منظور از نظارت فعال و تکلیفی قضات این است که قضات مراقبت نمایند آن‌دسته از اعمال حقوقی که نمایندگان سازمان‌ها در مقام دفاع در برابر شاکی یا اعتراض نسبت به یک رأی انجام می‌دهند؛ با هنجارهای ماهوی حاکمیت قانون معارض نبوده، منافع عمومی را خدشه‌دار نسازد. در این‌جا، صرف این‌که تصمیم یا اقدام داخل در صلاحیت اداره است، معیار مناسبی نیست؛ بلکه لازم است تصمیم یا اقدام آنها، پوستهٔ درونی حاکمیت قانون و اهداف آن را خدشه‌دار نسازد (پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۴: ۲۱۱).

مقامات تصمیم‌گیرنده به‌نام سازمان‌های اداری؛ نمایندگان قانونی اداره محسوب می‌شوند و ضابطهٔ پذیرش ارادهٔ آنها در دادرسی‌ها، مشابه ضابطهٔ پذیرش ارادهٔ افراد اصیل در اختلافات و دعاوی خصوصی نیست. این نمایندگان نیز مانند وکلای دادگستری، از یک سو مکلف به رعایت قانون و حدود اختیارات خود هستند و از سویی دیگر، نسبت به رعایت مصلحت و غبطهٔ موکل خود (سازمان–دولت–جامعه) تعهد دارند؛ بنابراین، هر اقدامی که خارج از حدود این قیود مرتکب شوند؛ از نظر قضایی غیرنافذ و موجب مسئولیت آنها خواهد بود.

٤-۳. مشارکت نمایندهٔ منافع عمومی در دادرسی‌ها

دادرسی اداری، محل تلاقی و معارضه حقوق و منافع سه طرف است؛ حق فردی، نفع یک سازمان دولتی و منافع عمومی؛ از این‌رو، فصل خصومت در پیشگاه دادرس اداری، منجر به تصرف در حقوق و منافع سه طرف یاد شده می‌گردد. تفکیک یاد شده بر این باور استوار است که در دادرسی اداری، همان‌گونه که میان نفع یک فرد با نفع دولت یا اجتماع می‌توان تفکیک قائل شد؛ میان منافع دولت و یک دستگاه اجرایی مشخص نیز این تمایز می‌تواند برقرار باشد؛ چه‌بسا منافع حاصل از قانون‌گریزی یک سازمان با سیاست کلی دولت و منافع عمومی در تعارض باشد و هدف مدیران یک سازمان با اهداف دولت به عنوان نمایندهٔ منافع عمومی، هم‌راستا نباشد. در نهایت، با توجه به اینکه نتیجهٔ دادرسی در کاهش یا افزایش هزینه‌های اجتماعی مؤثر است (Parker, 2009: 14 – shavell, 2004: 1725)؛ عدم حضور نمایندهٔ منافع عمومی در دادرسی اداری، کیفیت و سودمندی اجتماعی آن‌را خدشه‌دار می‌کند؛ گویی در غیاب یک طرف، رسیدگی با مشارکت دو طرف دیگر جریان می‌یابد؛ اما نتیجهٔ دادرسی به طرف غایب که دست بر قضا، مهم‌ترین طرف دادرسی است، تسری می‌یابد. به همین دلیل، در تجربهٔ دیگر کشورها، نه تنها

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

حضور نمایندهٔ منافع عمومی در دادرسی اداری پذیرفته شده، که حتی از لزوم حضور هیأت منصفه در این دادخواهی سخن رفته است (Wright, 1992: 520). کارآمدی نظارت قضایی و تحقق عدالت اداری در کشور ما نیز مستلزم تجویز چنین مشارکت‌هایی است؛ مشارکتی که می‌تواند تبانی، قانون‌گریزی و تضییع منافع عمومی از سوی سازمان‌های دولتی را کاهش دهد.[۱]

نتیجه‌گیری

استیلای ادبیات و رهیافت‌های دادرسی مدنی بر دادرسی اداری امری کاملاً مشهود است و ساحت دادرسی اداری از ساختار و پیش‌فرض‌های دادرسی مدنی، که مهم‌ترین آن، برابری طرفین و بی‌طرفی دادرس است، به‌کلی انتزاع نیافته است. ویژگی بنیادین دادرسی اداری اما، نابرابری دو سوی دعوی، و رسالت آن، تضمین بقای ادارهٔ عمومی در مدار حاکمیت قانون است. چنانچه در قانونگذاری نسبت به این موارد غفلت روی دهد؛ دادخواهی ابزار بی‌عدالتی و دادرسی مفر قانون‌گریزی می‌گردد. برای اجتناب از این امر، طراحی نظام افتراقی و توسل به رهیافت‌هایی چون فعال بودن دادرس اداری، نظام خاص تحصیل ادله و تشریفات ناهمسان رسیدگی گریزناپذیر است.

تکامل نظام دادرسی افتراقی در عین حال، مستلزم پیش‌بینی قواعد تعارض منافع و تدوین وظایف و تکالیف نمایندگان سازمان‌ها در دادرسی است. مکلف ساختن قضات به نظارت فعال بر اعمال نمایندگان حقوقی اداره و لزوم مشارکت نمایندهٔ منافع عمومی در دادرسی‌ها نیز تجویزهای دیگری است که مبنای تحقق سیاست افتراقی و پیشگیرانه را به عنوان مهم‌ترین نتیجهٔ پژوهش حاضر، به‌دست می‌دهد.

هرچند قانون فعلی چنین سیاستی را خصوصاً در جایی‌که اداره خواندهٔ دعوی است؛ تا حدودی مورد پذیرش قرار داده، اما به‌نظر می‌رسد تحقق عدالت اداری مستلزم اعمال حداکثری این رهیافت در تمام فرآیندهای دادرسی اداری است.

---

۱. در خصوص مشارکت نمایندهٔ منافع عمومی در دادرسی‌ها، با توجه به تفکیک موضوعی دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری در سه حوزهٔ اداری، استخدامی و فرهنگی ـ اقتصادی، اراضی و شهرسازی ـ کار و تأمین اجتماعی، مقتضی است هیأتی از نمایندگان سازمان اداری و استخدامی کشور، وزارت اقتصاد و دارایی، و وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی تعیین و حتی در ساختمان دیوان عدالت اداری مستقر شوند و به نمایندگی از منافع عمومی، اظهارات و دفاعیات دولت را در شکایات مطروحه تقدیم نمایند.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

منابع و مآخذ

۱. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: نشر میزان.

۲. پاشایی، حسین؛ معتمدی، جواد (۱۳۹۸)، اصلاح فرایندهای قضایی در پرتو راهبرد «رفع موقعیت تعارض منافع»، مجله حقوق خصوصی، ۱۶(۳۴)، ۶۷-۸۸.

۳. پتفت، آرین؛ مرکزمالمیری، احمد (۱۳۹۵)، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۴. پژوهشگاه قوه قضاییه (۱۳۹۴)، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

۵. پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۶)، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۴، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضایی.

۶. دومیشل ولالومی‌یر، آندره پی‌یر (۱۳۷۶)، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران: نشر دادگستر.

۷. شمس، عبدالله (۱۳۹۱)، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد نخست، چاپ بیست و هشتم، تهران: انتشارات دراک.

۸. شمس، عبدالله (۱۳۹۲)، آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، جلد دوم، چاپ سی‌ام، تهران: انتشارات دراک.

۹. صادقیان ندوشن، مهرداد؛ باقری، محمود (۱۳۹۵)، «تعارض منافع ذی‌نفعان شرکتها و راهکارهای حل آن»، فصلنامه مدرس علوم انسانی (پژوهش‌های حقوق تطبیقی)، ۲۰(۳)، ۱۳۶-۱۶۳.

۱۰. رستمی، ولی؛ سپهری، کیومرث (۱۳۸۹)، «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی، موانع و راهکارها»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۰(۲)، ۱۵۹.

۱۱. راسخ، محمد (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دراک.

۱۲. زارعی، محمدحسین؛ محسن‌زاده، آزیتا (۱۳۹۴)، «نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۲۰ (۷۲)، ۶۵-۹۲.

۱۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، اعتبار امر قضاوت شده در دعوای مدنی، چاپ پنجم، تهران: انتشارات دادگستر.

۱۴. مرکزمالمیری، احمد(۱۳۹۴)،حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها (ویراست دوم)، چاپ سوم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۵. مشهدی، علی (۱۳۹۵)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم کنونی حقوقی، تهران: انتشارات خرسندی.

۱۶. مشهدی، علی (۱۳۹۷). فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۷. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

۱۸. هداوند، مهدی؛ آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۹۶)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ سوم، تهران: انتشارات خرسندی.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]

۱۹. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۹۱)، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: انتشارات خرسندی.

20. Abramson, Leslie W. (2007). Judicial Disclosure and Disqualification: The Need for More Guidance, Judicial Conduct and Ethics, Volume 28, 2007 - Issue 3, pp 301-308.
21. Bernard Lo, & Field, M. J. (2009). Conflict of interest in medical research, education, and practice. Washington D. C: National Academies Press (US).
22. Black's Law Dictionary. (2012) 9 th edition, on Westlaw, vol. 72, issue 4.
23. Flanagin A, Fontanarosa PB, DeAngelis CD (2006). Update on JAMA's conflict of interest policy. Jama; 296(2), 220-1.
24. Green, Bruce. (1996). Conflicts of Interest in Litigation: The Judicial Role. 65, pp 71-130.
25. Higai, T. (1978). FUNDAMENTAL STUDY ON SHEAR FAILURE OF REINFORCED CONCRETE BEAMS. Proceedings of the Japan Society of Civil Engineers, 1978(279), 113-126.
26. Maveety, N. (1991). Administrative and Litigational Representation. In Representation Rights and the Burger Years (pp. 189-220). Ann Arbor: University of Michigan Press.
27. Morris, S. D. (1991). Corruption & politics in contemporary Mexico. University of Alabama Press.
28. OECD (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and Country experiences. OECD.
29. https://doi.org/10.1787/9789264104938-en
30. Parker, Jeffrey. (2009). Comparative Civil Procedure and Transnational 'Harmonization': A Law-and-Economics Perspective. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.1325013.
31. Pitkin, Hanna (1972). The Concept of Representation, Berkeley: University of California Press.
32. Schwarze, Jürgen (2004), "Judicial Review of European Administrative Procedure", Law and Contemporary Problems, Vol. 68, pp. 85-105.
33. Shavell, Steven (2004). Foundations of Economic Analysis of Law, Belknap Press of Harvard University Press.
34. Wright ،R. (1992). WHY NOT ADMINISTRATIVE GRAND JURIES? Administrative Law Review, 44 (3), 465-521.
35. Zacharias, F. (1998). Waiving Conflicts of Interest. The Yale Law Journal, 108(2), 407-438.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-21]

[DOI: 10.29252/qjal.7.23.155]