

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی اداری

غلامعلی قاسمی^۱؛ عادل شببانی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۳۱

چکیده

اهمیت روزافزون مشارکت جامعه مدنی در جلوه‌های مختلف حکمرانی، ضرورت مطالعه نقش و جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد را در دادرسی اداری به‌وجود آورده است. مقاله پیش‌رو با رویکردی توصیفی-تحلیلی، ورود سازمان‌های مردم‌نهاد را به دادرسی اداری امکان‌سنجی کرده و ظرفیت‌های این حوزه را از نظر گذرانده است.

سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند با توجه به موضوعی که در جهت منافع عمومی مترصد طرح و پیگیری آن هستند، در قالب شاکی یا وارد ثالث دعوی اداری را آغاز یا دعوی آغاز شده را تا حصول نتیجه ادامه دهند و از این راه دستگاه قضایی را در ایجاد تعادل و توازن میان منافع عمومی و حقوق فردی یاری رسانند. همچنین این سازمان‌ها می‌توانند در مقام دستیار دادگاه، اطلاعات خود را در خصوص وقایع و قواعد حاکم بر دعوی به دادگاه تقدیم کرده و با ارائه تصویری همه‌جانبه از موضوع تحت رسیدگی، در ارتقاء صحت و کیفیت تصمیمات قضایی مشارکت کنند.

واژه‌گان کلیدی: دادرسی اداری، دعوی اداری، سازمان‌های مردم‌نهاد، دیوان عدالت اداری

۱. دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران. g.ghasemi43@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

adel.sheibani1364@gmail.com

مقدمه

توجه شهروندان به معضلات اجتماعی و تلاش برای پاسخگویی به آنها، اساس شکل‌گیری سازمان‌های مردم‌نهاد است. این سازمان‌ها که صرف‌نظر از منشأ و مقاصدشان به‌طور فزاینده‌ای در حال گسترش هستند، تشکلهایی مستقل، داوطلبانه، غیردولتی، غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیرخواهانه از مردم است که با اهدافی مشخص پیرامون یک نیاز اجتماعی مشترک گردهم می‌آیند.^۱ نداشتن وابستگی سازمانی به دولت، برخورداری از شخصیت حقوقی، غیرسیاسی بودن، خودگردانی و مدیریت مشارکتی از دیگر ویژگی‌های این سازمان‌هاست (وحیدیان، ۱۳۹۲: ۸-۶). گسترش زمینه ایجاد این تشکلهای و توان‌بخشی به آنها موجب افزایش سرمایه اجتماعی، توانمندسازی مردم، کوچک‌سازی دولت، بهینه‌سازی برنامه‌ریزی‌ها و مقابله با آسیب‌ها می‌شود؛ اهدافی که برای دستیابی به توسعه نمی‌توان از آنها غافل بود (گلشن‌پژوه، ۱۳۸۶: ۲۶).

یک سازمان مردم‌نهاد با ایجاد حس تعاون، گسترش ارتباط و زمینه مشارکت شهروندان در امور اجتماعی همچون عنصری شتاب‌دهنده، کنش‌های جمعی را تسریع می‌بخشد و به تعبیری، در حضور و فعالیت این تشکلهای میان بخش‌های مختلف جامعه تعادل و توازن برقرار می‌کند (Banks, Hulme, 2012: 31). نیاز به ایجاد تعادل و توازن به‌خصوص در جایی که میان منافع عمومی - که دولت نماینده و داعیه‌دار آن است - با حقوق افراد تعارض صورت می‌گیرد، بسیار درخور توجه بوده و همواره چالشی مهم به شمار رفته است.^۲ نظام‌های حقوقی برای داوری در خصوص این تعارض، نوع خاصی از دادگاه‌ها را پیش‌بینی و عرضه کرده‌اند. این دادگاه‌ها تحت سیطره قواعد و الزامات حقوق اداری قرار می‌گیرند؛

۱. برای اطلاع از میزان توسعه نقش و جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد، ن.ک:

Witt, Steve.w (2006), 'Changing Roles of NGOs in the Creation, Storage, and Dissemination of Information in Developing Countries', München: K.G. Saur.

۲. ن.ک:

Walsh, Michelle k. (1995), "Achieving the Proper Balance Between the Public and Private Property Interests: Closely Tailored Legislation as a Remedy", William & Mary Environmental Law and Policy Review, Volume 19, Issue 2.

هنجارهایی که دغدغه اصلی شکل‌گیری آنها ایجاد توازن و هماهنگی میان منافع عمومی و حقوق فردی است (Stefan, 2017: 589-593). زمینه و هدف اصلی این دادگاه‌ها و موضوعی که قرار است در خصوص آن تصمیم‌گیری کنند، سازمان و آیین‌های ویژه خود را می‌طلبند. از بعد ساختاری باید استقلال دادگاه‌های یاد شده از دستگاه اجرایی حفظ شود تا بتوان به بی‌طرفی آنها دل بست، همچنین در دسترس و سهل‌الوصول بوده تا شهروندان در صورت لزوم بتوانند با کمترین هزینه به آنها پناه برند. از نظر رویه‌ای و مقرراتی نیز دادگاه‌های یاد شده باید به گونه‌ای طراحی شوند که پاسخگوی نوع خاصی از دادرسی یعنی دادرسی اداری باشند؛ امری که نیازمند توسل به ادبیات و اصول حقوقی متفاوت با دادرسی مدنی و جزایی است.^۱

موارد گفته شده در کنار این واقعیت که حقوق و به تبع آن دادرسی اداری به عنوان رشته‌ای نوپا و نوظهور، محصول شکل‌گیری دولت‌های دخالت‌جوی مدرن و ضرورت تاریخی دوران معاصر است و بسیاری از جنبه‌های آن در قیاس با دیگر رشته‌های حقوقی که از قوام و انسجام لازم برخوردار نیست (Mukharji, 1958: 40)؛ اهمیت نقش‌آفرینی نیروهای اجتماعی را برای غلبه بر معضلات پیش‌رو دوچندان می‌سازد.

علی‌رغم این اهمیت و با وجود اشاره به سازمان‌های مردم‌نهاد در برخی قوانین و مقررات،^۲ تأثیر و جایگاه سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند دادرسی اداری چه از سوی قانونگذار و چه از سوی نویسندگان حقوقی مورد بررسی قرار نگرفته و سوالات بسیاری در

۱. در اینجا اصولی چون برابری و منع تبعیض، حمایت از انتظارات مشروع و ممنوعیت تأخیر در کنار اصل تداوم خدمات عمومی حکومت دارند و بسیاری از مفاهیم و پیش‌فرض‌های حقوق خصوصی همچون مالکیت و تسلیط جلوه‌ای محدود پیدا می‌کنند.

- ماده واحده اصلاحی لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بهزیستی کشور مصوب ۲۴/۰۳/۱۳۵۹، مواد ۱ و ۳ و آیین‌نامه پیش‌گیری از اعتیاد، درمان معتادان به مواد مخدر و حمایت از افراد در معرض خطر اعتیاد مصوب ۲۰/۱۱/۱۳۷۷، ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور مصوب ۱۷/۰۱/۱۳۷۹، ماده ۲۸۲ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۱/۰۶/۱۳۸۳، ماده ۴۱ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۹، ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۲/ ۴/ ۱۳۹۲، بند پ ماده ۳۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵/۰۵/۲۷.

این زمینه بی‌پاسخ مانده است. مهم‌ترین سوالی که در این زمینه شایسته پاسخگویی است، از این قرار است: چه ضرورت‌هایی حضور سازمان‌های مردم‌نهاد را در دادرسی اداری توجیه می‌کند و این تشکلهای چگونه می‌توانند برای پاسخگویی به ضرورت‌های یاد شده در دادرسی اداری نقش‌آفرینی کنند؟

در کنار این پرسش اصلی، سوالات فرعی دیگری نیز قابل طرح است. از جمله این‌که: ظرفیت فعلی نظام حقوقی برای بهره‌گیری از توانایی‌های این سازمان‌ها در دادرسی اداری چگونه ارزیابی می‌شود؟ موانع حضور و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند دادرسی اداری کدام است؟

همان‌طور که عنوان شد؛ دکتربین حقوقی در پاسخ‌گویی به سؤالاتی از این دست ساکت است، هرچند در زمینه دادرسی کیفری، این موضوع محل گفتگو و تحلیل قرار گرفته و جوانب مختلف آن بررسی شده است.^۱

در مجموع به‌نظر می‌رسد سازمان‌های مردم‌نهاد با توجه به ویژگی‌های ذاتی خود از جمله گستره حضور، انعطاف‌پذیری، داوطلبانه بودن، بهره‌مندی از نیروی انسانی تحصیل‌کرده و متخصص در زمینه‌های مختلف، حاکم بودن حس انسانی و تعاون بر فضای این تشکلهای بیطرفی و غیرسیاسی بودنشان می‌توانند نقش مؤثری در ارتقای شاخص‌های دادرسی منصفانه اداری ایفا نمایند و برخی از خلأهای نهادی و آیینی موجود در این زمینه را برطرف نمایند؛ این تأثیرگذاری می‌تواند در سه مرحله پیشادادرسى، حین دادرسی و پس از دادرسی صورت گیرد.

۱. ن.ک: محمدی، گلشن (۱۳۹۲)، نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی کیفری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه کاشان. قابل دسترسی در:

<https://ganj-old.irandoc.ac.ir/articles/663091>

- وروایی، اکبر، محمدی، همت، نوربان، ایوب. (۱۳۹۵)، «مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند کیفری»، تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۲ (شماره ۲ (پیاپی ۲۸)، ۲۷-۴۳. قابل دسترسی در:

http://jlap.srbiau.ac.ir/article_9884.html.

در مرحله اول، این سازمان‌ها از طریق آموزش شهروندان، فرهنگ‌سازی، ارزیابی قوانین و تهیه اطلاعات تخصصی لازم جهت استفاده قانونگذاران به منظور اصلاح قوانین، می‌توانند ایفای نقش کنند.

در مرحله دوم سازمان‌ها می‌توانند به عنوان شاکی یا ذینفع، کارشناس، مطلع و دستیار دادگاه قرار گیرند و از این راه، اهداف اجتماعی خود را محقق نمایند.

در مرحله سوم، سازمان‌های مردم‌نهاد قادر هستند به عنوان بازوی اجتماعی دادگاه بر اجرای احکام قضایی و اصلاح فرآیندهای اداری نظارت نمایند.

تحقق موارد فوق، پیامدهای مطلوبی در فرآیند دادرسی اداری برجای می‌گذارد. اصلاح آیین‌های اداری ناکارآمد، ارتقاء صحت و کیفیت آراء قضایی، پیشگیری از تضییع حقوق عمومی، اصلاح و به‌روزرسانی قوانین، ممانعت از طرح دعاوی اداری واهی، کاهش اطاله دادرسی و اجرای موثر و کارآمد احکام قضایی اهدافی هستند که حضور و مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند تحقق آنها را میسر سازد.

لازم به توضیح است که اولاً تمرکز نوشتار پیش‌رو بر مرحله دوم از مراحل گفته شده است و نقش سازمان‌های مردم‌نهاد را عمدتاً در جریان دادرسی بررسی می‌کند، ثانیاً حوزه بررسی این پژوهش شامل آن دسته از دعاوی اداری است که انتظار می‌رود در نظام حقوقی ما در دیوان عدالت اداری به آنها رسیدگی شود.^۱ در وضعیت کنونی، صلاحیت دیوان عدالت اداری بر مبنای طرفین دعوا تعریف و ایجاد شده است و دعاوی اداری با توجه به قوانین و رویه‌های موجود به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند. نخست آن دسته از دعاوی که عمل یا ترک عمل اداری موضوع آنها، حقوق یک یا چند شخص حقیقی یا حقوقی خصوصی را تحت تأثیر قرار داده است. به این دعاوی در شعب دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود.^۲

۱. با توجه به اختصاص شاکی در دیوان به مردم ممکن است یک دعوی 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

۲. ن.ک مواد ۱۰ و ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲

دسته دوم، دعاوی ای هستند که عمل اداری موضوع آنها عام‌الشمول بوده و نسبت به همه اشخاص امکان تسری دارد. رسیدگی به این دسته از دعاوی در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد.^۱

ساماندهی مطالب در نوشتار پیش‌رو به این صورت است که نخست مبانی و توجیحات حضور سازمان‌های مردم‌نهاد (که از این پس به منظور سهولت آن‌را به اختصار «سمن» می‌نامیم) در دادرسی اداری بررسی خواهد شد. در بخش دوم در خصوص ورود مستقیم سمن‌ها به دعاوی اداری امکان‌سنجی صورت خواهد گرفت. این بررسی در چارچوب قوانین و رویه‌های موجود انجام می‌شود و در بخش آخر از نقش سمن‌ها به عنوان دستیار دادگاه و ظرفیت‌هایی که این جایگاه برای تأثیرگذاری ایجاد می‌کند، گفتگو خواهد شد. روش پژوهش حاضر، توصیفی - تحلیلی است و با بهره‌گیری از ابزار 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.

۱. ضرورت‌های حضور سمن‌ها در دادرسی اداری

می‌توان این بخش را با یک پرسش اساسی آغاز کرد: آیا مهم‌ترین خلأ فعلی دادرسی اداری در ایران، عدم حضور سمن‌ها در فرآیندهای دادرسی است؟ پاسخ کوتاه به این پرسش قطعاً منفی است. دادرسی اداری، مسائل و چالش‌های مهم‌تری دارد که در حال حاضر ذهن متخصصین این حوزه را به خود مشغول داشته است. تراکم پرونده‌های موجود و سیر صعودی پرونده‌های ورودی در هر سال،^۲ اطاله دادرسی، فنی و پیچیده بودن موضوعات و نیاز به دانش تخصصی، تمرکز نهاد عالی دادرسی اداری در مرکز و گستردگی جغرافیایی قلمروی صلاحیت، فقدان آیین‌های تصمیم‌گیری جامع و مدون و کاستی‌های حوزه قانونگذاری و اجرایی از جمله چالش‌های مهمی است که غلبه بر آنها فوریت دارد.

۱. ن.ک ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲

۲. برای دیدن گزارش مختصری از آمار پرونده‌های ورودی به دیوان عدالت اداری در هر سال، ن.ک:

<http://divan-edalat.ir/detail/1014>

نکته قابل توجه این است که برای فائق آمدن بر چالش‌های گفته شده، نیروهای اجتماعی؛ امکانات و ظرفیت‌هایی دارند و همین امر ضرورت مطالعه آنها را شکل می‌دهد؛ بنابراین به عنوان یک دغدغه کاربردی و برای درک ضرورت حضور سمن‌ها در دادرسی اداری شایسته است به دنبال پاسخ سؤالی با این مضمون باشیم: سمن‌ها در برطرف کردن کدامین خلأها و کاستی‌های دادرسی اداری می‌توانند نقش‌آفرینی کنند؟ یافتن پاسخ برای این دست پرسش‌ها سرآغاز گفتمانی است که اهمیت حضور سمن‌ها را در دادرسی اداری به رخ می‌کشاند. در ادامه این بخش به شاخص‌ترین زمینه‌های توجیه‌کننده نقش‌آفرینی سمن‌ها در دادرسی اداری اشاره می‌شود.

۱-۱. فقدان دادستان اداری

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 به‌طور 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.^۱ ملاحظاتی مانند «احیای حقوق عامه» و «نظارت در اجرای قوانین» وجود چنین نهادی را در دعوی اداری بخصوص با توجه به نابرابری ذاتی میان دو طرف دعوا - فرد در برابر دولت - ضروری می‌سازد. نقش‌آفرینی این نهاد در مواردی چون رسیدگی به تصمیمات موردی دولت که فاقد ذینفع خاص است، رصد مصوبات دولتی و کنترل فعال آنها، جرایم 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 اداری ایران محسوس به‌نظر می‌رسد (پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶: ۲۰۱-۱۶۲).

۱. ن.ک: ماده ۱۰۸ قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلاحیه مصوب ۱۳۹۰/۰۴/۲۶ و ماده ۴۹ قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۱۳۰۷/۰۴/۲۷

فقدان دادستان اداری از جمله خلأهایی به شمار می‌رود که می‌توان با استفاده از ظرفیت سمن‌ها تا حدودی آن را جبران نمود. مواردی چون رصد دائمی مصوبات دولتی و تقاضای ابطال آنها در صورتی که مخالف قوانین باشند، انجام تحقیقات و ارائه اطلاعات فنی مورد نیاز در پرونده‌ها و یا نظارت بر اجرای احکام صادره از دیوان عدالت اداری از جمله نمونه‌هایی است که در غیاب دادستان اداری، توسط سمن‌ها قابل انجام است.

۱-۲. فقدان آمبودزمان در نظام حقوق اداری

«آمبودزمان»^۱ یا «دادآور» به مقام بی‌طرف، تشکیلات و سازکارهای نظارتی اطلاق می‌شود که وظیفه صیانت از افراد در مقابل سوء جریانات اداری را بر عهده دارد و معمولاً در تعامل با پارلمان یا قوه مجریه به شکایات شهروندان از اداره نامناسب امور و تضییع حقوق‌شان رسیدگی می‌کند (Oosting, 2000: 16). رسیدگی فراقضایی و غیرتشریفاتی نهاد آمبودزمان کارآمدی و اثربخشی امر نظارت را در پی داشته است، به گونه‌ای که نه تنها شهروندان با صرف زمان و هزینه کمتر حقوق از دست رفته خود را به دست می‌آورند، بلکه باب گفتگو و تعامل نیز بین شهروند و اداره باز شده و شرایط برای توافق و سازش طرفین فراهم می‌گردد (رستمی، جوکار، ۱۳۹۱: ۳۸-۳۷).

هرچند در ایران سازمان بازرسی کل کشور به عنوان عضو مؤسس انجمن آسیایی آمبودزمان (AOA)^۲ از بدو تأسیس در تمامی نشست‌ها و مذاکرات انجمن حضور داشته و نقشی اساسی برای توسعه فعالیت آن ایفا نموده است (جلالی، ضیائی ۱۳۹۲: ۱۶۰)، و برخی کمیسیون اصل ۹۰ مجلس را نیز نوعی آمبودزمان به شمار آورده‌اند (رستمی، جوکار، ۱۳۹۱: ۳۵)؛ با این وجود، خلأ این نهاد نیز در دادرسی اداری همچنان وجود دارد. این امر زمینه و بستر دیگری برای سمن‌ها فراهم می‌آورد تا با تکیه بر ویژگی‌هایی چون انعطاف‌پذیری، بهره‌مندی از سرمایه اجتماعی فعلیت یافته، حوزه گسترده کنش‌گری و امکان فعالیت

1. Ombudsman
2. Asian Ombudsman Association

فراقضایی و غیر تشریفاتی، در کنار نهادهای قضایی و دادگاه‌های اداری ایفای نقش نمایند و کاستی‌های ناشی از فقدان آمبودزمان حرفه‌ای در نظام حقوقی را کاهش دهند.

۳-۱. نبود هیأت منصفه در دادرسی اداری

هیأت منصفه^۱ تأسیسی است که مبنای آن اعتقاد به لزوم مشارکت دادن عامه مردم در دادرسی‌هاست. اعضای هیأت منصفه نماینده افکار عمومی و بیان‌کننده داوری مکنون وجدان عمومی در دادرسی‌ها هستند و حضور آنها احتمال منحرف شدن دادرسی از شیوه عادلانه را کاهش می‌دهد (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۲۲). پیش‌بینی هیأت منصفه از یک سو امکان مشارکت مردم در فرآیند دادرسی به‌ویژه در آن دسته از موضوعات که جنبه عمومی دارند را فراهم می‌آورد؛ امری که می‌توان آن را دموکراتیزه کردن دادرسی نامید و از سوی دیگر، این تأسیس با ممانعت از تأثیرپذیری مستقیم یا غیرمستقیم دستگاه قضایی از قوه مجریه و ابزارهای آن، استقلال و بی‌طرفی نهاد رسیدگی‌کننده را تضمین می‌نماید (مشهدی و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۲). آشکار است که ممانعت از تأثیرپذیری مستقیم یا غیرمستقیم دستگاه قضایی از قوه مجریه و ابزارهای آن در دادرسی اداری اهمیتی دوچندان می‌یابد؛ چون قوه مجریه همیشه یک سوی دعاوی اداری است. کارکردهای یاد شده در کنار این واقعیت که هدف بنیادین حقوق عمومی، برقراری سازش میان منافع عمومی و حقوق فردی است (هداوند، آقایی‌طوق، ۱۳۹۶: ۶۶-۶۴)؛ برخی نویسندگان را برآن داشته است که از ضرورت حضور هیأت منصفه در دعاوی اداری سخن بگویند (Wright, 1992: 520).

نبود این نهاد نیز کاستی دیگری در دادرسی اداری ایران است که بر اساس ظرفیت‌های قانونی موجود می‌توان مأموریت آنها را به سمت‌های کارآمد و بی‌طرف واگذار کرد؛ تشکل‌هایی که مشارکت داوطلبانه گروه‌های مختلف اجتماعی در ساخت آنها بی‌شبهت به ترکیب هیأت‌های منصفه نیست و می‌توان حضور آنها را - اگر نه به‌طور کامل - تا حد زیادی

1. Jury

نماینده‌گی افکار عمومی در دادرسی اداری به شمار آورد؛ همچنین آن را مانعی برای تأثیرگذاری دستگاه اجرایی بر بی‌طرفی و استقلال نهاد رسیدگی کننده برشمرد.

۴-۱. ارتقاء اصول دادرسی منصفانه

دادرسی منصفانه^۱ بر عدالت شکلی در فرآیندهای قضایی تأکید دارد و آیین و سازوکارهایی از پیش تعیین شده را در برمی‌گیرد که وجدان جمعی جامعه نسبت به منصفانه بودن آن متقاعد گردیده است (فضائلی، ۱۳۹۳: ۱۶۰). اصول دادرسی منصفانه در واقع بازتاب اندیشه‌های نوین مبتنی بر حقوق و آزادی‌های اساسی است. این اصول به عنوان تجلی عناصر برآمده از گفتمان حقوق بشر در فرآیند رسیدگی و محاکمات شامل دسته‌ای از قواعد و تضمینات است که جهت پاسداری از حقوق اصحاب دعوا در اسناد بین‌المللی بازتاب یافته‌اند و امروزه رعایت آنها در محاکمات از چنان اهمیتی برخوردار است که حتی در شرایط اضطراری نیز نمی‌توان فارغ از آن بود (Stavors, 1992: 344).

هرچند احصاء اصول دادرسی منصفانه با توجه به پراکندگی اسناد دربردارنده آنها دشوار است و نمی‌توان فهرست کامل و مورد توافقی از این اصول ارائه کرد (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۲۲۲)؛ با این وجود فهرست برخی از مهم‌ترین اصول و الزامات دادرسی منصفانه که در مورد آنها توافق وجود دارد به این شرح است: استقلال و بی‌طرفی نهاد قضایی، علنی بودن محاکمات، حق برخورداری از رفتار انسانی، لزوم تساوی سلاح‌ها، حق بر تجدیدنظرخواهی، منع محاکمه و مجازات مضاعف و حق برخورداری از وکیل.

نابرابر بودن طرفین دعوا در دادرسی اداری خصلتی است که ضرورت پایبندی به دادرسی منصفانه و اصول برآمده از آن را بسیار حائز اهمیت می‌کند. به عنوان نمونه، درخصوص اصل تساوی سلاح‌ها در حالی که سازمان‌های دولتی از واحدها و کارشناسان حقوقی زبده‌ای برخوردارند که با هزینه عمومی از منافع سازمان متبوع خود دفاع می‌کنند؛ ممکن است طرف

1. Fair Trial

دیگر دعوا - شهروند- فاقد دانش و اطلاعات حقوقی کافی بوده و هزینه استخدام وکیل متخصص را نیز نتواند بپردازد، امری که در نهایت احقاق حق را برای او دشوار می‌سازد. بنابراین، غلبه بر کاستی‌های دادرسی منصفانه نیز زمینه دیگری است که سمن‌ها قادر به مشارکت در آن هستند. این مهم با تکیه بر تخصص و توان نیروهای اجتماعی و ظرفیت‌های حقوقی موجود قابل تحقق است. در بخش‌های بعدی نوشتار به ظرفیت‌های حقوقی و شیوه‌هایی که سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند با استفاده از آنها وارد دادرسی اداری شوند و کارکردهای خود را از طریق آن تحقق بخشند، اشاره خواهد شد.

۲. امکان‌سنجی ورود سمن‌ها به دعاوی اداری به عنوان «شروع کننده» یا «ادامه دهنده» دعوا

«شروع کننده» یا «ادامه دهنده» دعوا در واقع عبارت از مداخله مستقیم شخص به عنوان یکی از طرف‌های شکایت است. طرف‌های یک دعوا اعم است از خواهان (در دیوان؛ شاکی) خوانده (طرف شکایت) و ثالث (وارد یا معترض ثالث). باید خاطر نشان کرد اساساً یک سمن نمی‌تواند در دعاوی اداری به عنوان طرف شکایت قرار گیرد. این موضوع به ساخت مردمی و غیردولتی بودن این تشکل‌ها برمی‌گردد؛^۱ بنابراین می‌توان مداخله مستقیم سمن‌ها در دعاوی اداری را در دو قالب شروع کننده دعوا (خواهان / نماینده خواهان) یا ادامه دهنده دعوا (وارد یا معترض ثالث) بررسی کرد. هر یک از این موارد نیز در شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت قابل بررسی است که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۲-۱. در شعب دیوان عدالت اداری

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، رسیدگی به آن دسته از دعاوی اشخاص به ظرفیت اداره عمومی که منشأ آن اختلاف حاصل از عمل اداری غیر عام‌الشمول یا ترک آن است، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. این دعاوی طیف وسیعی از موضوعات را دربرمی-

۱. هرچند سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند در بسیاری از دعاوی اداری به عنوان وارد ثالث و به نمایندگی از منافع عمومی، در جهت تقویت منافع و دفاع از عملکرد اداره عمومی وارد دعاوی اداری گردند.

گیرند و از نظر فنی شامل انواع دعاوی ابطال، دعاوی کامل و دعاوی مربوط به مجازات تخلفات می‌شود.^۱ سمن‌ها در شعب دیوان عدالت اداری به عنوان شروع‌کننده یا ادامه دهنده دعوا، در دو وضعیت می‌توانند نقش‌آفرینی کنند.

۱-۱-۲. سمن به عنوان خواهان یا نماینده او (شروع‌کننده دعوا)

اصولاً اقامه دعوا در شعب دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۱۷ قانون دیوان مستلزم احراز مسأله ذی‌نفعی است؛ به این معنا که شاکی در اقامه دعوا نفعی را دنبال کند که علاوه بر قانونی و بالفعل بودن، شخصی و مستقیم باشد. در مواردی که شخص حقوقی (مانند یک سمن) داعیه‌دار منافی باشد که جنبه عمومی داشته یا متعلق به اعضای آن است، احراز شخصی و مستقیم بودن نفع دشوار می‌نماید (شمس، ۱۳۹۱: ۲۸۵-۲۸۰). به عبارت دیگر، مشکل از جایی آغاز می‌شود که یک عمل اداری موردی (یا ترک آن) که رسیدگی به شکایت از آن در صلاحیت شعب دیوان است، موجب تضییع حقوق عامه شود (رنجبر، ۱۳۹۷: ۷۲).

این دشواری به تفاوت هدف حقوق در آیین دادرسی مدنی و دعاوی خصوصی، با هدف آیین دادرسی و دعاوی اداری بازمی‌گردد. تأکید اولی، احقاق حق و برقراری عدالت از راه حمایت از حقوق فرد در برابر فرد است؛ در حالی که تأکید دومی بر حمایت از حقوق فرد، گروه و جمع در برابر دستگاه اداری و اداره‌کنندگان آنهاست.

به عنوان مثال، دادن پروانه ساخت غیرقانونی به یک مجموعه عظیم تجاری از سوی شهرداری، تمدید یا عدم تمدید مجوز بهره‌برداری یک معدن مجاور شهر به دلیل آلودگی-های زیست محیطی، صدور حکم انفصال از خدمت برای یک مقام اداری مستنکف از اجرای رأی دیوان و ...، همگی مواردی هستند که در آنها صرفاً با تأثیرات بر حقوق یک شخص مواجه نیستیم، بلکه موضوع آثار و عوارضی بر منافع عمومی دارد. در اینجا ظاهر ماده ۱۷ مجالی برای پیگیری سمن‌ها به رسمیت نمی‌شناسد. به همین دلیل برخی نویسندگان از لزوم

۱. برای دیدن تقسیم‌بندی انواع دعاوی اداری، ن.ک:

آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). «درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه ی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران»، دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۱۲-۹۳.

توسعه مفهوم ذینفع در دعاوی اداری موضوع صلاحیت شعب دیوان سخن گفته‌اند و ارائه تفسیری گسترده از اشخاص ذینفع را پیش شرط تضمین واقعی حق دادخواهی و دسترسی به دادگاه اداری به شمار آورده‌اند (رحیمی، ۱۳۹۳: ۷۵). توسعه مفهوم ذی‌نفع مستلزم این است که علاوه بر نفع شخصی، نفع نوعی نیز مورد حمایت قرار گیرد. از سوی دیگر، حمایت از نفع نوعی مستلزم این است که معیار احتمال عقلایی نفع را جایگزین مستقیم و بالفعل بودن نفع ساخت، در غیر این صورت حمایت از نفع نوعی به شرحی که گذشت امکان‌پذیر نیست. به عبارت دیگر، همین که از نظر منطقی و عقلی امکان تضییع حقوق و منافع اشخاص و گروه‌ها نوعاً قابل تصور باشد، باید ذینفعی را فرض نمود (پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶: ۳۲۹-۳۱۲).

با جمع این دو امر یعنی حمایت از نفع نوعی و عقلایی، امکان نقش‌آفرینی مطلوب سمن‌ها در شعب دیوان عدالت اداری به عنوان اصیل و آغازگر دعوا فراهم شده و بزرگترین خلأ در این زمینه از میان می‌رود. این رویکرد تا حدودی در آراء وحدت رویه شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰، ۸۲۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۱ و ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پذیرفته شده و مبنای تفسیر صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. در قسمتی از رأی شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰ چنین آمده است: «مستنبط از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر زیان‌دیده و متضرر حق تظلم و طرح شکایت دارد...»؛ همچنین در رأی وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ همسایه مجاور ملک موضوع رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها به عنوان ذینفع شناسایی شده و حق شکایت آن به رسمیت شناخته شده است.^۱

قدم‌های فوق هرچند نویدبخش تغییر نسبی رویکرد به سمت پذیرش ذی‌سمتی سازمان‌های مردم‌نهاد در جهت حمایت از منافع عمومی است اما این تحول در آغاز راه است. به نظر می‌رسد اقامه مستقیم دعوا توسط سازمان‌های مردم‌نهاد علیه دستگاه‌های اداری از

۱. برای دیدن مشروح مذاکرات و استدلال‌های طرح شده در جریان صدور وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ ن.ک:

گزیده مشروح مذاکرات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۹۴، تهران، صص ۱۵۵ تا ۱۶۸.

جهت حقوق عامه مستلزم ورود قانونگذار و اصلاح قانون است. تا آن زمان می‌توان نتیجه و تأثیر این شیوه را از راه «ورود ثالث» به دعوا محقق ساخت، ادامه مطلب به این موضوع می‌پردازد. پیش از آن خاطر نشان می‌شود که ورود سازمان‌های مردم‌نهاد به دعوای اداری موضوع شعب دیوان از جایگاه معترض ثالث، از نظر حقوقی وضعیتی مشابه با ورود به دعوا به عنوان اصیل یا شاکی دارد و ایرادها و تفاسیری که در این بخش بررسی شد، در خصوص معترض ثالث نیز می‌تواند مدنظر قرار بگیرد.^۱

۲-۱-۲. سمن به عنوان وارد ثالث (ادامه دهنده دعوا)

اساساً ورود ثالث به دعوا می‌تواند اصلی یا تبعی باشد.^۲ وارد ثالث اصلی برای خود حق مستقلی قائل است اما وارد ثالث تبعی خود را در محق شدن یکی از طرفین دعوا ذینفع می‌داند (شمس، ۱۳۹۲: ۴۲). مقصود از وارد ثالث در این بخش، وارد ثالث تبعی است؛ یعنی ثالثی که در جستجوی نفع مستقلی نیست، بلکه خود را در محق شدن یکی از طرفین دعوا (اداره یا شهروند) از جهت منافع عمومی ذینفع می‌داند.^۳ از این رهگذر، اولین نکته چنین است که در اینجا ممکن است سازمان مردم‌نهاد حمایت از منافع عمومی را نه در حمایت از شاکی که در رد شکایت او ببیند و در جهت تقویت موضع دولت به دعوا ورود کند.^۴ از آنجا که دولت نماینده منافع عمومی در تمامی دعوای اداری است، این رویکرد زمینه مناسبی برای دفاع مدنی از اقدامات دولتی مبتنی بر حکمرانی خوب فراهم می‌کند.

۱. ن.ک: ماده ۵۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و مواد ۴۱۸ تا ۴۲۵ قانون آیین دادرسی مدنی.

۲. ن.ک: ماده ۱۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی و ماده ۵۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

۳. برای وارد ثالث اصلی ممکن است ایراد ذی‌نفعی مطرح شود.

۴. به عنوان نمونه اگر مالکی که با تجاوز به محیط زیست ساخت و ساز غیر مجاز انجام داده دعوایی با خواسته جلوگیری از تخریب املاک خود توسط دولت طرح نماید، سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند در قالب وارد ثالث به این دعوا ورود کرده و از ورود آسیب به محیط زیست جلوگیری کنند.

نکته مهم درخصوص ورود ثالث تبعی برای سازمان‌های مردم‌نهاد این است که براساس ماده ۵۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، شعبه رسیدگی‌کننده مکلف به استماع مطالب ارائه شده توسط وارد ثالث و لحاظ آن در صدور رأی می‌باشد.^۱ این مهم از آن جهت مفید و مؤثر است که حتی اگر دعوای سازمان مردم‌نهاد با ایراداتی از قبیل فقدان سمت یا نفع محکوم به رد شود؛ مطالب و اظهارات آنها برای پاسخگویی و دفاع طرف‌های دیگر ارسال می‌شود و در نتیجه دادرسی و صدور رأی، مورد ملاحظه و ارزیابی قرار می‌گیرد. لازم به توضیح است که در رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری حتی در صورتی که خواسته وارد ثالث تبعی قابل اجابت نیز شناخته شود؛ حکم به نفع طرفی صادر می‌شود که ثالث به تبع او وارد دعوا شده و دعوای وارد ثالث تبعی به جهت منتفی شدن موضوع، مستند به بند ج ماده ۵۳ قانون دیوان رد می‌شود.

بنابراین، می‌توان اذعان نمود در حال حاضر نهاد ورود ثالث، بهترین راهکار برای حضور و تأثیرگذاری سازمان‌های مردم‌نهاد در دعوای اداری موضوع صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری به شمار می‌رود.

۲-۲. در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، متولی رسیدگی به آن دسته از دعوای اداری است که موضوع آنها عمل اداری عام‌الشمول است (امامی، استوارسنگری، ۱۳۸۹: ۱۸۵). در کنار این امر، قانونگذار با اقتباس از دیوان عالی کشور، صلاحیت صدور آراء وحدت رویه و ایجاد رویه را نیز به این هیأت اعطا نموده است.^۲ در تمام موارد یاد شده، صلاحیت و امکان مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد محرز است و این سازمان‌ها می‌توانند فارغ از مسائلی چون ذی‌نفعی و

۱. ماده ۵۵: هرگاه شخص ثالثی در موضوع پرونده مطروحه در شعبه دیوان، برای خود حقی قائل باشد یا خود را در محق شدن یکی از طرفین ذی‌نفع بداند، می‌تواند با تقدیم دادخواست، وارد دعوی شود. در صورتی که دادخواست مذکور قبل از صدور رأی واصل شود، شعبه پس از ارسال دادخواست، برای طرفین دعوی و وصول پاسخ آنان با ملاحظه پاسخ هر سه طرف، مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

۲. ن. ک: ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲

ذی‌سمتی در جهت حمایت از حقوق و منافع عمومی اقامه دعوا نمایند. این برداشت با توجه به تلقی موجود از عبارت «هرکس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی صورت می‌گیرد.

ترتیب درخواست ابطال مقررات دولتی به عنوان کارویژه اصلی هیأت عمومی و یکی از مهم‌ترین نقش‌های دیوان عدالت اداری در نظارت بر اعمال دولت، در مواد ۸۰ تا ۹۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ به صورت عام ذکر شده است. درخصوص صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه موضوع مواد ۸۹ و ۹۰ قانون دیوان و حتی درخصوص ادعای اشتباه یا مغایرت آراء هیأت عمومی با قانون یا شرع، و یا وجود تعارض در آنها، سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند از طریق مکاتبه مستقیم با رئیس دیوان یا معاونین وی اقدام و حقوق عامه را پیگیری نمایند.

پذیرش صلاحیت سازمان‌های مردم‌نهاد در خصوص اقامه دعوی ابطال مقررات دولتی با توجه به اینکه این امر یعنی نظارت قضایی بر مصوبات قوه مجریه، یکی از مهم‌ترین نقش‌های دیوان و کارویژه اصلی هیأت عمومی آن به شمار می‌رود؛ ظرفیت ویژه‌ای جهت نقش‌آفرینی و توسعه در اختیار نهادهای مدنی قرار می‌دهد.

۳. سازمان مردم‌نهاد به عنوان دستیار دادگاه

«دستیار دادگاه» که ترجمه‌ای از عبارت لاتین «Amicus Curiae» است،^۱ اشاره به نهادی است که امکان نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم‌نهاد را نه به عنوان یکی از طرفین دعوا، که به عنوان همکار، وابسته و همیار دادگاه فراهم می‌آورد. این مفهوم از نظر پیشینه و کاربرد یک مفهوم شناخته شده در حقوق روم است که در قرن هفدهم وارد حقوق کامن‌لا

۱. «Amicus Curiae» در آثار برخی نویسندگان به «دوست دادگاه» ترجمه شده است. ن.ک:

رضانی قوام‌آبادی، محمد حسین، حاجی ملا، هیوا، (۱۳۹۶). مداخله سازمان‌های غیردولتی به‌منزله «دوست دادگاه» در دادگاه بین‌المللی حقوق دریاها. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۴۷(۴)، ۹۱۹-۹۳۶.

میرعباسی، سیدباقر، محمدی، عقیل، (۱۳۹۵). «نقش و جایگاه سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی، به‌عنوان «دوست دادگاه»، در نظام بین‌المللی حل‌وفصل اختلافات»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۴، ۷۵۳-۷۶۹.

شده، در کشورهای دارای این نظام حقوقی مانند انگلیس و پس از آن ایالات متحده آمریکا و دیگر کشورها رواج پیدا کرده است (قاسمی، ۱۳۹۲: ۴۱۴).

دستیار دادگاه، طرف دعوا محسوب نمی‌شود؛ بلکه به ابتکار خود یا به درخواست دادگاه، اظهارات خود را در خصوص «وقایع»^۱ و «قواعد»^۲ حاکم بر دعوی به دادگاه تقدیم می‌کند (میرعباسی، محمدی، ۱۳۹۵: ۷۵۳). به عبارت دیگر، دستیار دادگاه از طریق ارائه دیدگاه‌های شفاهی یا کتبی خود اطلاعاتی را در خصوص جنبه حکمی یا موضوعی دعوایی که تحت رسیدگی است در اختیار دادگاه قرار می‌دهد (Lindy, White, cooper, 2005: 597). از همین رهگذر، تفاوت میان «دستیار دادگاه» با «وارد ثالث» آشکار می‌شود؛ درحالی‌که وارد ثالث اصالتاً یا تبعاً برای خود در دعوا نفعی قائل است و مانند یکی از طرفین وارد دعوا می‌شود؛ دستیار دادگاه طرف دعوی نیست و مداخله او با هدف پاسداری از منافع عمومی و حمایت از حقوق و آزادی‌های اساسی صورت می‌گیرد، هرچند که این مداخله در نهایت به سود یک طرف دعوی تمام شود (قاسمی، ۱۳۹۲: ۴۱۷). البته در خصوص سمن‌ها این تفاوت کاملاً ظاهری است، چون هدف و دغدغه این تشکل‌ها در هر صورت صیانت از حقوق و منافع عمومی است. شاید بتوان مطلع ساختن دادگاه از ابعاد متنوع حقوقی، فنی، اقتصادی و حتی اخلاقی موضوع و مشارکت در ارائه تصویری همه‌جانبه از آن را مهم‌ترین کارکرد دستیار دادگاه به‌شمار آورد (Crema, 2012: 95). این کارکرد در دعاوی اداری با توجه به پیچیدگی موضوع و آثار متعدد این دعاوی می‌تواند بسیار مطلوب باشد؛ از این‌رو شایسته است ظرفیت قانونی موجود در دادرسی اداری برای نقش‌آفرینی سمن‌ها به عنوان دستیار دادگاه بررسی شود.

۱-۳. سازمان مردم‌نهاد به عنوان دستیار دادگاه در شعب دیوان عدالت اداری

ماده ۴۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اختیار انجام هرگونه تحقیق و اقدامی را که برای کشف حقیقت لازم است، به قضات اعطاء نموده است.

-
1. Fact
 2. Law

ماده ۵۶ قانون یاد شده نیز که به نوعی مکمل ماده ۴۱ محسوب می‌شود؛ اخذ توضیح از ثالث را در صورت تقاضای هر یک از طرفین و مؤثر بودن آن در کشف حقیقت به تشخیص قاضی تجویز نموده است. مواد ذکر شده که مبنای آنها پذیرش نظام ادله باز در دادرسی اداری است، دست قضاات را برای بهره‌گیری از مشارکت یک سازمان مردم نهاد در قالب دستیار دادگاه باز گذارده است.

پذیرش نظام ادله باز در دادرسی اداری به جهت ممانعت از برتری اداره متکی به اقتدار عمومی در برابر طرف دیگر دعوای اداری یعنی شهروند می‌باشد، ضرورتی که موجب انعطاف در پذیرش دلیل اثبات دعوا در دادرسی اداری شده است؛ تا جایی که حتی قاعده «البینه علی المدعی» را تعدیل نموده و بار اثبات دعوا را تنها بر عهده شاکی قرار نداده است (زارعی، محسن‌زاده، ۱۳۹۴: ۷۸). ماده ۳۰ قانون دیوان با مکلف ساختن اداره به پاسخگویی در واقع به همین امر اشاره دارد.

جلب ثالث نیز نهادی است که به‌نظر می‌رسد می‌توان با استفاده از آن اظهارات و دیدگاه‌های یک سازمان مردم‌نهاد را در خصوص وقایع یا قواعد مورد اختلاف در دعوای اداری اخذ نمود. با توجه به سیاق ماده ۵۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورت تقاضای هر یک از طرفین دعوا قاضی مکلف به اخذ اظهارات مجلوب ثالث است.^۱

۱. ماده ۵۴: هر گاه شاکی، جلب شخص حقیقی یا حقوقی دیگری غیر از طرف شکایت را به دادرسی لازم بداند، می‌تواند ضمن دادخواست تقدیمی یا دادخواست جداگانه، حداکثر ظرف سی روز پس از ثبت دادخواست اصلی، تقاضای خود را تسلیم کند. همچنین در صورتی که طرف شکایت، جلب شخص حقیقی یا حقوقی دیگری به دادرسی را ضروری بداند، می‌تواند ضمن پاسخ کتبی، دادخواست خود را تقدیم نماید. در این صورت، شعبه دیوان تصویری از دادخواست، لوایح و مستندات طرفین را برای شخص ثالث ارسال می‌کند.

۲-۳. سازمان مردم‌نهاد به عنوان دستیار دادگاه در هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

تقدیم یا اخذ دیدگاه‌ها و اظهارات سازمان‌های مردم‌نهاد در هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز ممکن است. این موضوع از مواد ۱۴، ۱۸ و ۲۸ آیین‌نامه اداره جلسات هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ قابل استنباط است. بر اساس ماده ۲۸ آیین‌نامه، امکان حضور و مشارکت یک سازمان مردم‌نهاد در جلسه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز وجود دارد.

نتیجه‌گیری

هرچند اجرای عدالت و تمییز حق از باطل، طریقه‌ای است که در بستر نزاع طرفین دعوا و داوری قضات شکل می‌گیرد؛ اما در این میان، همواره اشخاص و عواملی حضور دارند که هر یک به‌گونه‌ای بر حسن جریان دادرسی تأثیر گذارده و سیمای آن را به میعادگاه حق و عدالت رهنمون می‌سازند. در حال حاضر با توجه به اهمیت روزافزون نقش‌آفرینی جامعه مدنی در جلوه‌های مختلف حکمرانی از جمله دادرسی، باید سازمان‌های مردم‌نهاد را نیز در حوزه این عوامل و اشخاص قرار داد؛ تشکل‌هایی که مجال بی‌همانندی در اختیار دارند تا با نوآوری و ابتکار عمل در پاسخگویی معضلات حوزه دادرسی از رهیافت‌های پیشین عبور کنند و نتایج مؤثری به بار آورند.

در نوشتار حاضر با تمرکز بر نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند رسیدگی در دیوان عدالت اداری نشان دادیم که حضور این سازمان‌ها می‌تواند برخی از کاستی‌های نهادی و آیینی دادرسی اداری مانند فقدان مدعی‌العموم یا دادستان اداری و نبود آمبودزمان حرفه‌ای را کم اثر کند و افکار عمومی را نمایندگی و نابرابری طرفین را تعدیل کند.

همچنین بررسی‌ها نشان داد برای ورود و نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی اداری، قوانین و مقررات فعلی ظرفیت مطلوبی دارد. در خصوص شکایت از اعمال اداری عام‌الشمول و تقاضای ابطال آنها در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، این ظرفیت کامل است؛ اما در خصوص دعاوی قابل رسیدگی در شعب دیوان، مهم‌ترین مانع موضوع ذی‌نفعی

است. هرچند می‌توان با استفاده از تکنیک‌های حقوقی در صورت ضرورت، پای تشکل‌های مردمی را به این دعاوی گشود؛ با این وجود مداخله قانونگذار و اصلاح قوانین ضروری به‌نظر می‌رسد.

علاوه بر موارد گفته شده، استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در قالب دستیار دادگاه نیز امکانی است که از یک سو کیفیت و صحت رسیدگی‌ها را ارتقاء می‌دهد و از سوی دیگر، فرصتی در اختیار این سازمان‌ها قرار می‌دهد که اهداف اجتماعی خود را محقق سازند.

فهرست منابع

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷)؛ «درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه دعاوی کامل در حقوق اداری ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۰، صص ۱۱۲-۹۳.
۲. امامی، محمد، استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران: نشر میزان
۳. پژوهشگاه قوه قضائیه (۱۳۹۶)؛ گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۴، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۴. فضائی، مصطفی (۱۳۹۴)؛ «جایگاه و اصول دادرسی عادلانه در حقوق بشر و دکتین قضایی اسلام»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۱، شماره ۱، پاییز ۱۳۹۳، ۱۷۸-۱۵۹.
۵. قاسمی، غلامعلی (۱۳۹۲)؛ حقوق بین‌الملل سازمان‌های غیردولتی، تهران: انتشارات خرسندی.
۶. جلالی، محمد و رضوان ضیائی (۱۳۹۲)؛ «نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۳۹، ۱۶۶-۱۲۹.
۷. گزیده مشروح مذاکرات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ (۱۳۹۴)؛ تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
۸. گلشن‌پژوه، محمودرضا (۱۳۸۶)؛ راهنمای سازمان‌های غیر دولتی، تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
۹. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸)؛ حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: سمت.
۱۰. شمس، عبدالله (۱۳۹۱)؛ آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، چاپ بیست و هشتم، جلد نخست، تهران: دراک،
۱۱. شمس، عبدالله (۱۳۹۲)؛ آیین دادرسی مدنی، دوره پیشرفته، چاپ بیست و سوم، جلد سوم تهران: دراک.
۱۲. میرعباسی، سیدباقر، محمدی، عقیل (۱۳۹۵)؛ «نقش و جایگاه سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی، به‌عنوان «دوست دادگاه»، در نظام بین‌المللی حل‌وفصل اختلافات»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۴، ۷۶۹-۷۵۳.
۱۳. مهمدی، گلشن (۱۳۹۲)؛ نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در دادرسی کیفری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه کاشان.
۱۴. وحیدیان، امیر (۱۳۹۲)؛ «سازمان‌های مردم‌نهاد؛ رکن سوم توسعه پایدار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۳۲۳۴.

۱۵. رستمی، ولی، جوکار، فضل‌الله (۱۳۹۱): «آمودزمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۳۷، ۴۰-۳۳.
۱۶. رحیمی، مریم (۱۳۹۳): «دینفع بودن در دعاوی مطروحه دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۷. رضانی قوام‌آبادی، محمد حسین، حاجی ملا، هیوا (۱۳۹۶): «مداخله سازمان‌های غیردولتی به‌منزله دوست دادگاه در دادگاه بین‌المللی حقوق دریاها». مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۴۷ (۴)، ۹۱۹-۹۳۶.
۱۸. رنجبر، احمد (۱۳۹۷): «اثبات نفع در دعاوی حقوق عمومی»، حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴، ۷۶-۵۵.
۱۹. زارعی محمدحسین و آرزیتا محسن‌زاده (۱۳۹۴): «نظام اثبات دعوا در دادرسی اداری»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۲۰ (۷۲)، ۶۵-۹۲.
۲۰. مشهدی، علی، اسماعیل انصاری و مجید قورچی‌بیگی (۱۳۸۹): «مطالعه تطبیقی جایگاه هیأت منصفه در حقوق ایران و سایر کشورها»، اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، شماره‌های بیست و یکم و بیست و دوم، ۶۰-۳۹.
۲۱. مشهدی، علی (۱۳۹۷): فرهنگ اصطلاحات حقوق اداری، تهران: انتشار.
۲۲. وروایی، اکبر، همت محمدی و ایوب نوریان (۱۳۹۵): «مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری»، تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۲ (شماره ۲ (پیاپی ۲۸))، ۲۷-۴۳.
۲۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۱): حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ ششم، تهران: نشر میزان.
۲۴. هداوند، مهدی و مسلم آقایی‌طوق (۱۳۹۶): دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، چاپ سوم، تهران: خرسندی.

1. Banks, Nicola, Hulme, David (2012), The role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction, available at: <http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-17112.pdf>

2. Crema, Luigi, (2012). "Testing Amici Curiae in International Law: Rules and Practice", *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. 22, pp. 91-132.
3. MUKHARJI, P. (1958). ADMINISTRATIVE LAW. *Journal of the Indian Law Institute*, 1(1), 39-64. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/43952882>
4. Oosting, Morgan (2000), «Protecting the integrity and independence of ombudsman institution: global respective» international ombudsman institute, Durban, South Africa.
5. Re, Loretta, (1984). "Amicus Curiae Brief: Access to the Courts for Public Interest Associations", 14 *Melb. U. L. Rev.* 522.
6. Shelton, Dinah, (1994). "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings", *The American Journal of International Law*, Vol. 88, No. 4, pp. 611- 642.
7. Stavros, S. (1992). The Right to a Fair Trial in Emergency Situations. *The International and Comparative Law Quarterly*, 41(2), 343-365.
8. ŞTEFAN, Elena Emilia (2017), "Conflict of Interest in Administrative Law". *Challenges of the Knowledge Society Volume 7*.
9. Walsh, Michelle k. (1995), "Achieving the Proper Balance Between the Public and Private Property Interests: Closely Tailored Legislation as a Remedy", *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, Volume 19, Issue 2.
10. Wright, R. (1992). WHY NOT ADMINISTRATIVE GRAND JURIES? *Administrative Law Review*, 44(3), 465-521.
11. Witt, Steve.w (2006), *Changing Roles of NGOs in the Creation, Storage, and Dissemination of Information in Developing Countries*, München: K.G. Saur.
12. Willmott, Lindy, Ben White & Donna Cooper, (2005). "Interveners or Interferers: Intervention in Decisions to Withhold

and Withdraw Life-Sustaining Medical Treatment”^{۲۲}، The Sydney Law Review، Vol. 27، No. 4، pp. 597-621.