



مطلوب‌سازی دیوان عدالت اداری مبتنی بر جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم در ایران و اسلام

حسین آیینه‌نگینی *

محمدامین ابریشمی‌راد **

چکیده

از منظر جایگاه و صلاحیت، دیوان عدالت اداری را می‌توان نزدیک‌ترین نهاد به دیوان مظالم در ایران و اسلام دانست. مبتنی بر مطالعاتی توصیفی - تحلیلی، با بازشناسایی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم در ساختار حقوقی - قضایی ایران و اسلام و تطبیق ویژگی‌های آن با دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی - قضایی جمهوری اسلامی ایران، این نتیجه به دست آمد که در ادوار مختلف تاریخی، جایگاه دیوان مظالم به دلیل قرار گرفتن در ذیل شخص اول حکومت یا فرد منصوب او، استحکام و استقلال بیش‌تری نسبت به دیوان عدالت اداری داشته است. از سوی دیگر، با پیش‌بینی صلاحیت برای دیوان مظالم در رسیدگی به همه شکایات مردم از کارگزاران حکومتی و حتی اختلافات بین صاحبان قدرت، حوزه صلاحیت آن نسبت به دیوان عدالت اداری گسترده‌تر بوده است. مبتنی بر یافته‌های ذکرشده، تغییر جایگاه دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی در ذیل مقام رهبری و در عرض قوه قضاییه و هم‌چنین توسعه صلاحیت‌های آن به عنوان مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی به «کلیه دعاوی اداری» و «دعاوی متأثر از اقتدارات عمومی» می‌تواند به ارتقای جایگاه و نقش دیوان عدالت اداری کمک کند.

کلیدواژه‌ها: دیوان مظالم، دیوان عدالت اداری، جایگاه دیوان عدالت اداری، صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، دعاوی اداری، اصل ۱۷۳ قانون اساسی.

*. دانش آموخته حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

hosseinayene69@gmail.com

** استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان، ایران، سمنان.

abrishmirad@semnan.ac.ir

مقدمه

شناسایی حق تظلم‌خواهی برای مردم و امکان دادرسی و پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی آن‌ها در برابر تعدیات حاکمیت و دیگران، از جمله بنیادی‌ترین مشخصه‌های یک نظام حقوقی - سیاسی مردم‌سالار و عادلانه است. این وضعیت علاوه بر تأمین امنیت قضایی شهروندان، با یکی از مهم‌ترین مبانی بعثت پیامبران یعنی برپایی «عدل و داد» هم‌خوانی دارد و از این جهت، شرع مقدس نیز آن را پذیرفته است.

بررسی تاریخ نظام قضایی ایران گواه آن است که حراست از حق دادخواهی در قالب‌های مختلفی هم‌چون قضاوت شاهان، قضاوت قضات شاهی،^۲ قضاوت مقامات روحانی،^۳ قضاوت قضات منصوب خلفا، استفاده از دو سیستم موازی دادگاه‌های عرفی و دادگاه‌های شرعی^۴ و نظایر آن ظهور یافته است. در این میان، موضوع دادخواهی مردم از حاکمیت به عنوان بخش خاصی از حق دادخواهی، در نظام حقوقی ایران سابقه‌ای طولانی دارد. دیوان مظالم از جمله مراجع اختصاصی در نظام قضایی ایران است که قبل و بعد از ظهور اسلام در ایران و با عنوان‌های مختلف عموماً به منظور رسیدگی به دعاوی دولتی ایجاد شده است.

نظر به این‌که نهاد متناظر دیوان مظالم در نظام حقوقی - قضایی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری است، حقوق‌دانان، نظام حقوقی دیوان مظالم را منبعی قابل توجه برای دیوان عدالت اداری معرفی کرده‌اند.^۵ بر این اساس، در قالب پژوهشی توصیفی - تحلیلی و با تطبیق جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم با جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری می‌توان به ارتقای جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران کمک

۱. «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ...» (حدید: ۲۵)

۲. از جمله این ادوار تاریخی می‌توان به سلسله هخامنشیان اشاره کرد که قضات شاهی برای انجام امر قضا به صورت مادام‌العمر انتخاب می‌شدند. (نک: امین، حسن، **تاریخ حقوق ایران**، تهران: دایره‌المعارف ایران‌شناسی، چاپ سوم، ۱۳۹۱، ص ۹۲)

۳. در این زمینه می‌توان به قضاوت موبدان در عهد ساسانیان اشاره کرد. (نک: امین، پیشین، ص ۱۲۰)

۴. در دوران صفویه هم‌چون بسیاری از ادوار تاریخ ایران از جمله دوره ساسانیان، دو نظام دادگاهی جداگانه با مبانی مختلف در صدور احکام قضایی وجود داشت. این دو نظام عبارت بودند از:
یک - دادگاه حکومتی (عرفی): در این نظام، رسیدگی بر مبنای دستورهای قضایی حاکمان بود و زیر نظر وزیر قضایی غیر مذهبی (دیوان‌بیگی) اداره می‌شد.

دو - دادگاه شرعی: این دادگاه‌ها زیر نظر حاکم شرع معروف به صدر و بر مبنای احکام شرعی اداره می‌شدند. (نک: امین، پیشین، ص ۳۳۹)

۵. عمید زنجانی، عباس‌علی، **فقه سیاسی**، تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۴، ج ۴، ص ۹۰.

کرد. در این راستا، این مقاله سعی دارد به این سؤال پاسخ دهد که جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم چه مزایا و کاستی‌هایی نسبت به دیوان عدالت اداری داشته است؟ فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که با تطبیق ویژگی‌های دیوان مظالم با دیوان عدالت اداری و بهره‌مندی از برخی مؤلفه‌های دیوان مظالم می‌توان به ارتقای کیفیت دادرسی اداری در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران دست یافت. علاوه بر این که موضوع این تحقیق، پیشینه خاص و قابل اعتنایی ندارد و اندک مطالب گفته‌شده در این زمینه به صورت مختصر و پراکنده در کتاب‌های حقوقی و تاریخی قابل دسترس است، آثار مثبت این تحقیق برای ارتقای دادرسی اداری در ایران و کیفیت عملکرد دیوان عدالت اداری، ضرورت انجام این پژوهش را توجیه می‌کند. برای پاسخ‌گویی به پرسش این تحقیق، ابتدا جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم تبیین خواهد شد. (بند ۱) سپس جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم با دیوان عدالت اداری مقایسه می‌شود. (بند ۲) در نهایت، با عنایت به مزایای دیوان مظالم، راهکارهای ارتقای جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری بررسی می‌شود. (بند ۳)

گفتار نخست. جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم

دیوان مظالم از جمله نهادهای قضایی است که تاریخ تطور آن در سلسله حکومت‌های ایران باستان ریشه دارد.^۱ در نظامی قضایی حکومت‌های ایران در ادوار مختلف، دیوان مظالم اهمیت و جایگاه خاصی داشت^۲ و تا روزگار نزدیک به مشروطیت نیز اثر آن در ساختار قضایی ایران مشهود بود. در آخرین تحولات مربوط به دیوان مظالم، ناصرالدین شاه قاجار در سال ۱۲۷۷، دیوان مظالم را به عنوان جای‌گزین دیوان‌خانه عدلیه ایجاد کرد.^۳ در تمایز شیوه اداره دیوان‌خانه عدلیه با دیوان مظالم در عهد ناصرالدین شاه آمده است که دیوان‌خانه عدلیه تحت اشراف وزیر عدلیه اداره می‌شد، اما در دیوان مظالم، شخص شاه، دادرس مطلق بود.^۴ در دوره یادشده، دیوان مظالم، عالی‌ترین مرجع دادرسی اداری قلمداد می‌شد.^۵

۱. ساکت، محمدحسین، دادرسی در حقوق اسلامی؛ سرشت و سرنوشت نهاد دادرسی و سازمان‌های وابسته از آغاز تا سده سیزدهم هجری، تهران: میزان، ۱۳۸۲، ص ۳۵۴.

۲. برای بررسی اجمالی تاریخ دیوان مظالم نک: یوسفی‌فر و دیگران، «بازشناسی تاریخی دیوان مظالم در دوره میانه و کارکرد سیاسی آن در دوره سلجوقیان بزرگ»، مجله پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام، ۱۳۹۵، شماره ۱۹.

۳. مدنی، جلال‌الدین، «از دیوان مظالم تا کاخ دادگستری»، مجله زمانه، ۱۳۸۲، شماره ۷ و ۸، ص ۱.

۴. همان.

۵. لطفی‌نیا، مهشید، «تجدیدنظر در احکام صادره از سوی محاکم دوره قاجار مبتنی بر اسناد آرشیو ملی با توجه به پیشینه تاریخی»، فصل‌نامه آرشیو ملی، ۱۳۹۵، شماره ۵، ص ۷۹.

در تاریخ اسلام نیز تشکیل این محکمه سابقه‌ای طولانی دارد.^۱ امام علی (ع) پس از رسیدن به خلافت با مشاهده جامعه آفت‌زده و دورمانده از سیره و سنت نبوی، دیوان مظالم یا همان «بیت‌المظالم» را در مدینه تأسیس کرد تا از این طریق به تظلمات مردم از اعمال ظالمانه حکام و مأموران دولتی رسیدگی شود.^۲ ایشان در سراسر حکومت خود بر این موضوع تأکید داشت. ایشان در بخشی از نامه ۶۰ نهج‌البلاغه می‌فرماید: «... همانا من سپاهییان فرستادم که به خواست خدا بر شما خواهند گذشت و آن‌چه خدا بر آنان واجب کرده، به ایشان سفارش کردم و بر آزار نرساندن به دیگران و پرهیز از هر گونه شرارتی تأکید کرده‌ام. من نزد شما و پیمانی که با شما دارم، از آزار رساندن سپاهیان به مردم بیزارم. ... من پشت سر سپاه در حرکتم. شکایت‌های خود را به من برسانید و در اموری که لشکریان بر شما چیره شده‌اند که قدرت دفع آن را جز با کمک خدا و من ندارید، به من مراجعه کنید که آن را با کمک خداوند برطرف خواهم کرد».^۳

با مشخص شدن سابقه تشکیل دیوان مظالم باید تأکید کرد که از جمله مهم‌ترین اهداف تشکیل دیوان مظالم، ایجاد امنیت و رضایت در جامعه، نظارت بر اعمال افراد صاحب قدرت و رعایت حقوق مردم در روابط نابرابر ذکر شده است.^۴ بر همین اساس، صلاحیت‌هایی هم‌چون رسیدگی به دعاوی و اختلافات مقامات دیوانی، رسیدگی به جرایم اداری - سیاسی کارگزاران حکومتی، رسیدگی به شکایات مردم از عملکرد مقامات دولتی و رسیدگی به دادخواهی افراد و گروه‌های خاص اجتماعی که خواستار بهره‌مندی از «ارزاق» و «معایش» از طرف دولت بودند، از جمله مهم‌ترین صلاحیت‌های دیوان مظالم بود.^۵

به عبارتی، عموماً این دیوان، مرجع رسیدگی به شکایات مردم از اعمال دولت بود تا از اعمال ظالمانه حکام، امرا و رجال دولتی بازخواست شود.^۶ بنابراین، طبیعی است که در

۱. کعبی، عباس و سید علی میرداماد نجف‌آبادی، «ماهیت نهاد «مظالم» ضرورت و مبانی آن در حکومت اسلامی»، فصل‌نامه حکومت اسلامی، ۱۳۹۴، شماره ۷۵، ص ۹۶.

۲. همان، ص ۱۲۰.

۳. «... فَإِنِّي قَدْ سَيَّرْتُ جُنُوداً هِيَ مَازَةٌ بِكُمْ إِنْ شَاءَ اللَّهُ؛ وَقَدْ أَوْصَيْتُهُمْ بِمَا يَجِبُ لِلَّهِ عَلَيْهِمْ مِنْ كَفِّ الْأَذَى وَ صَرْفِ الشَّدَا، وَ أَنَا أَبْرَأُ إِلَيْكُمْ وَ إِلَي دِمَتِكُمْ مِنْ مَعْرَةِ الْجَيْشِ... وَ أَنَا بَيْنَ أَظْهَرِ الْجَيْشِ، فَارْتَفَعُوا إِلَي مَظَالِمِكُمْ وَ مَا عَرَاكُمْ مِمَّا يَغْلِبُكُمْ مِنْ أَمْرِهِمْ وَ مَا لَا تَطْلِقُونَ دَفْعَهُ إِلَّا بِاللَّهِ وَ بِي، فَأَنَا أَعْيَزُهُ بِمَعُونَةِ اللَّهِ، إِنْ شَاءَ اللَّهُ».

۴. کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، پیشین، صص ۹۹-۱۰۱.

۵. صدقی، ناصر، «بررسی ساختار و ماهیت نظام حقوقی دولت سلجوقی»، پژوهش‌های تاریخی، دوره جدید، ۱۳۸۸، شماره ۳، ص ۴۸.

۶. البته در ادوار مختلف، علاوه بر این صلاحیت محوری، صلاحیت‌های دیگری برای این دیوان در نظر گرفته شده که از موضوع این تحقیق خارج است.

عمده دعاوی مطرح در این دیوان، یک طرف، رعیت و طرف دیگر، دولت باشد.^۱ در این زمینه، از جمله ویژگی‌های مهم دیوان مظالم در برخی دوره‌ها، امکان رسیدگی این محکمه به شکایت مردم از شخص شاه بود.^۲

پیش‌بینی صلاحیت‌های خاص یادشده برای دیوان مظالم سبب شده است از نظر ساختاری، این نهاد معمولاً در ساختاری متمایز از دیگر ارکان دادرسی قرار گیرد. در این زمینه، در برخی دوره‌های تاریخی هم‌چون دوره ساسانیان، دیوان مظالم که با عنوان «بارگاه داد» شناخته می‌شد، از دیگر نظامات و سازمان‌های قضایی متمایز بود.^۳ در دوره اسلامی نیز دیوان مظالم عموماً محکمه‌ای در عرض محاکم شرعی بود که صلاحیت رسیدگی به دعاوی عرفی اعم از اداری و عمومی را بر عهده داشت.^۴ از سوی دیگر، جایگاه این نهاد از چنان اهمیتی برخوردار بود که به منظور حفظ استقلال عمل و اقتدار در این محکمه، اداره این دیوان عموماً بر عهده بالاترین مقام دولت (خلیفه یا شاه) یا فردی منصوب از سوی وی قرار داشت.^۵

در مقام تبیین حدود صلاحیت دیوان مظالم در دوره‌های تاریخی مختلف، تأکید بر این نکته لازم است که شکایت از نهادها، مؤسسات و مأموران دولتی به دلیل وابستگی این اشخاص به قدرت عمومی همیشه حساسیت مضاعفی نسبت به دیگر دعاوی داشته و احتمال سوء استفاده زمامداران از قدرت و اعمال فشار و هجمه به قاضی و محکمه رسیدگی‌کننده در این موارد بیش‌تر بوده است. از این رو، معمولاً با تمیز این دعاوی از دیگر دعاوی، رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت مراجع خاصی قرار می‌گرفت که از آن به عنوان دیوان مظالم یاد می‌شود. بنابراین، دیوان مظالم در نظام قضایی ایران، به عنوان یک دادگاه عالی، صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم از امیران، حکام، قضات و دیگر مقامات کشوری و لشکری^۶ و حتی شاهزادگان،^۷ فرزندان و خویشان پادشاه را داشت.^۸ به عبارت دیگر، در این محکمه به دعاوی

۱. شمس‌الدین، محمد مهدی، **نظام حکومت و مدیریت در اسلام**، ترجمه: مرتضی آیت‌الله‌زاده شیرازی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ج ۱، ص ۵۳۷.

۲. امین، پیشین، ص ۱۲۱.

۳. همان.

۴. همان.

۵. کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، پیشین، ص ۹۸؛ الدوری، عبدالعزیز، «**دیوان در صدر اسلام**»، ترجمه: منصوره مؤمنی و عباس احمدوند، **مجله تاریخ اسلام**، ۱۳۸۱، شماره ۱۰، ص ۱۰۰.

۶. چنگیزی اردهایی، اسماعیل، «**نقد و بررسی کتاب فرهنگ و تمدن اسلامی**، نوشته علی‌اکبر ولایتی»، **تاریخ و تمدن اسلامی**، ۱۳۸۶، شماره ۵، ص ۱۷۷.

۷. آفرینش‌خاکی، زهرا، «**ساختار اداری محاکم قضایی در عصر ایلخانان بر مبنای دستور الکاتب فی تعیین المراتب**، اثر هندوشاه نجوانی»، **پژوهش‌نامه تاریخ**، ۱۳۹۳، شماره ۳۵، ص ۱۲.

۸. یآوری، فتح‌الله، «**دیوان مظالم**»، ماهنامه قضایی، ۱۳۵۵، شماره ۱۳۲، ص ۷۷؛ سیدان، مریم، «**امیر داد: منصبی دیوانی در تعدادی از متون تاریخی و ادبی فارسی**»، **دوفصل‌نامه زبان و ادبیات فارسی**، ۱۳۹۵، شماره ۸۰، ص ۱۰۱.

مرتبط با صاحبان قدرت رسیدگی می‌شد که این دعاوی یا مربوط به جرایم سیاسی و اداری این اشخاص یا ناشی از شکایت افراد از عملکرد آن‌ها بود.^۱

نکته اساسی در این زمینه آن است که در یک تقسیم‌بندی، دعاوی مربوط به مقامات و مأموران دولتی به دعاوی عمومی و دعاوی ناشی از وظایف آن‌ها تقسیم می‌شود. در این تقسیم‌بندی، دعاوی عمومی به آن دسته از دعاوی گفته می‌شود که در آن، مأموران دولتی مانند دیگر اشخاص جامعه، خواهان (شاکی) یا خوانده (متشاکی) واقع شوند. در مقابل، اگر مقامات و مأموران دولتی در ارتباط با صلاحیت و جایگاهی که دارند، طرف دعوا قرار گیرند، این دعاوی، مصداقی از دعاوی اداری است. نکته جالب توجه در خصوص صلاحیت دیوان مظالم آن است که به گواهی اسناد و متون تاریخی، صلاحیت دیوان مظالم، منحصر به دعاوی اداری مأموران حکومت نبود و همه امور مربوط به حکام و مقامات کشوری و لشکری را شامل می‌شد. هم‌چنان‌که بنا به گواه تاریخ، این نهاد به دعاوی راجع به غصب املاک افراد به دست حکام و مقامات دولتی رسیدگی می‌کرد.^۲

شاید مبنای پیش‌بینی چنین صلاحیتی را برای دیوان مظالم بتوان این نکته دانست که در خصوص همه دعاوی راجع به مقامات و مأموران دولتی، احتمال تأثیر بر استقلال قاضی به صورت ویژه وجود دارد و در این خصوص، بین دعاوی عمومی با دعاوی ناشی از جایگاه و صلاحیت این افراد تفاوتی وجود ندارد. بر همین اساس، به تعبیه و طراحی ساختاری واجد استقلال و قدرتی مضاعف نسبت به دیگر محاکم، برای رسیدگی به این دعاوی نیاز است.

گفتار دوم. مقایسه جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم با دیوان عدالت اداری

اصل ۶۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اعمال قوه قضاییه را در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری قرار داده است. در این زمینه، بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات و شکایات را از جمله صلاحیت‌ها و وظایف قوه قضاییه شمرده است. بر این اساس، اصول مختلف فصل یازدهم قانون اساسی (قوه قضاییه) ضمن شناسایی مراجع مختلف قضایی، در اصل ۱۷۳، رسیدگی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی» را بر عهده دیوان عدالت اداری قرار داده است. بنا بر مطالبی که راجع به جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم در سابقه تاریخی نظام قضایی ایران گفته شد، مقایسه جایگاه و صلاحیت‌های این دیوان با دیوان عدالت اداری و

۱. صدقی، پیشین، ص ۴۸.

۲. امین، پیشین، ص ۱۲۱.

شناسایی مزایای دیوان مظالم و کاستی‌های دیوان عدالت اداری می‌تواند در ارتقای جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران مفید باشد. با این مقدمه، جایگاه و صلاحیت‌های این دو نهاد را مقایسه خواهیم کرد.

بند اول. مقایسه جایگاه دیوان مظالم و دیوان عدالت اداری

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، دیوان مظالم در جایگاه محکمه‌ای برای رسیدگی به شکایات و تظلمات از کارگزاران حکومتی، به عنوان ساختاری مستقل از دیگر محاکم و در ذیل شخص اول کشور (شاه یا خلیفه) یا شخص منصوب از جانب او اداره می‌شد. این در حالی است که در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، مستند به بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و حل و فصل اختلافات به صورت مطلق، یکی از وظایف قوه قضاییه قلمداد گشته و برای انجام این مسئولیت در نظام قضایی ایران، محاکم متعدد عمومی و اختصاصی تشکیل شده است. در این ساختار، دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از محاکم اختصاصی، صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم از مأموران و واحدهای دولتی را بر عهده دارد.

به صراحت عبارت ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی که در ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز تکرار شده، جایگاه دیوان عدالت اداری مشخصاً در ذیل رییس قوه قضاییه ترسیم گردیده است. مبتنی بر همین حکم، در ماده ۲ قانون یادشده، تعیین تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رییس قوه قضاییه است و در ماده ۴ این قانون، تعیین قضات آن اعم از رییس دیوان در صلاحیت رییس قوه قضاییه قرار دارد. از این نظر، جایگاه این دیوان با دیگر محاکم دادگستری هیچ تفاوتی ندارد. به دلیل ماهیت دعاوی مطرح در دیوان و حساسیت این دعاوی که حتی ممکن است دعاوی مردم از ارکان قوه قضاییه هم‌چون رییس قوه قضاییه را نیز شامل شود، تمهید جایگاهی خاص و متمایز از دیگر محاکم دادگستری، موجه به نظر می‌رسد. با این حال، در نظام قضایی ایران، هیچ‌گونه تمهیدی ویژه برای تضمین استقلال جایگاه دیوان عدالت اداری اندیشیده نشده است.

بنا بر آنچه گفته شد، تردیدی نیست که دیوان مظالم در نظام قضایی ایران و اسلام نسبت به جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران استقلال بیشتری داشته است. از این نظر، در الگوی دیوان مظالم، این امکان وجود داشت که این دیوان بتواند با استقلال حداکثری حتی به تظلمات مردم از کارگزاران نظام قضایی هم رسیدگی کند.

بند دوم. مقایسه صلاحیت دیوان مظالم و دیوان عدالت اداری

برای معرفی حدود صلاحیت مراجع قضایی معمولاً از «معیارهای تعیین صلاحیت» استفاده می‌شود. مقصود از «معیار تعیین صلاحیت»، معیار یا سنج‌های است که بر اساس آن بتوان صلاحیت یک مرجع قضایی را مشخص یا در موارد ابهام، وضعیت صلاحیت یک مرجع قضایی را تعیین کرد. نکته مهم در خصوص معیار تعیین صلاحیت آن است که این معیارها به منزله اصولی کلی در زمینه صلاحیتند که ممکن است حسب مورد، به موجب قانون، استثناهایی نیز داشته باشند. در ادامه، مهم‌ترین معیارهای تعیین صلاحیت محاکم در نظام حقوقی - قضایی ایران معرفی می‌شوند:

۱. معیار شخصی (شکلی)

به منظور تعیین حدود و قلمرو صلاحیت محاکم ممکن است به وضعیت اصحاب دعوا توجه و تأکید شود که به این معیار، «معیار شخصی» یا «معیار شکلی» اطلاق می‌شود. مبتنی بر این معیار، برای تعیین صلاحیت یک محکمه ملاحظه خواهد شد که شاکی یا مشتکی عنه، چه شخص یا اشخاصی هستند. برای نمونه، مستند به مواد ۱ و ۲ آیین‌نامه دادرها و دادگاه‌های ویژه روحانیت^۱ - ابلاغی ۱۳۶۹ مقام معظم رهبری - به صرف روحانی قلمداد شدن یک فرد، دعاوی مربوط به او در دادگاه و دادرهای ویژه روحانیت رسیدگی خواهد شد. پس صلاحیت این محکمه بر اساس شخصیت مشتکی عنه تعیین می‌شود. همچنین به استناد ماده ۳۰۴ قانون آیین دادرسی کیفری^۲ - مصوب ۱۳۹۲ - به منظور تعیین صلاحیت دادگاه اطفال و نوجوانان، به شخصیت متهم توجه می‌شود.

۱. ماده ۱ - به منظور پیش‌گیری از نفوذ افراد منحرف و تبه‌کار در حوزه‌های علمیه، حفظ حیثیت روحانیت و به کیفر رساندن روحانیون متخلف، دادرها و دادگاه ویژه روحانیت تحت نظارت عالی مقام معظم رهبری با وظایف و تشکیلات و اختیارات زیر ایجاد می‌گردد.

ماده ۲ - وظایف دادرها و دادگاه ویژه به شرح ذیل می‌باشد:

الف) اقدامات لازم جهت پیش‌گیری از وقوع تخلفات و جرایم در محدوده مسائل قضایی .

ب) ارشاد در امور خلاف شأن .

ج) رسیدگی به جرایم روحانیون و پرونده‌هایی که به نحو مؤثری با اهداف این دادرها مرتبط است.

تصریح - در اجرای وظایف و اهداف مندرج در مواد یک و دو، دادرهای ویژه روحانیت می‌تواند از طریق مراکز حوزوی، سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز امور مساجد و سایر نهادهای مرتبط به امور روحانیت اقدام نماید. نهادهای فوق در زمینه اجرای موارد مذکور موظف به همکاری با دادرهای ویژه روحانیت می‌باشند.

۲. ماده ۳۰۴ - به کلیه جرایم اطفال و افراد کم‌تر از هجده سال تمام شمسی در دادگاه اطفال و نوجوانان رسیدگی می‌شود.

۲. معیار موضوعی (ماهوی)

یکی دیگر از معیارهای تعیین‌کننده صلاحیت محاکم، «موضوع دعاوی» است. بر اساس این معیار، فارغ از این‌که شاکی یا مشتکی‌عنه، چه شخص یا اشخاصی هستند، با عنایت به موضوع دعوا، محکمه صلاحیت‌دار برای رسیدگی به آن دعوا تعیین می‌شود. مقصود از معیار موضوعی یا ماهوی، تعیین صلاحیت محاکم بر اساس موضوع شکایت یا دعواست. برای نمونه، ماده ۳۰۳ قانون آیین دادرسی کیفری - مصوب ۱۳۹۲ - در تبیین صلاحیت دادگاه انقلاب مقرر کرده است: «به جرایم زیر در دادگاه انقلاب رسیدگی می‌شود:

(الف) جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، محاربه و افساد فی‌الارض، بغی، تباہی و اجتماع علیه جمهوری اسلامی ایران یا اقدام مسلحانه یا احراق، تخریب و اتلاف اموال به منظور مقابله با نظام؛

(ب) توهین به مقام بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران و مقام رهبری؛

(پ) تمام جرایم مربوط به مواد مخدر، روان‌گردان و پیش‌سازهای آن و قاچاق اسلحه، مهمات و اقلام و مواد تحت کنترل؛

(ت) سایر مواردی که به موجب قوانین خاص در صلاحیت این دادگاه است.»

در این موارد، اصل اولیه بر آن است که شخصیت مرتکب جرم در تعیین صلاحیت محکمه تأثیری ندارد مگر آن‌که قانون‌گذار در این موارد، استثناهایی تعیین کرده باشد.

۳. معیار شخصی - موضوعی (شکلی - ماهوی)

برای تعیین صلاحیت برخی محاکم، شخصیت شاکی یا مشتکی‌عنه و موضوع دعوا به صورت هم‌زمان اهمیت دارند. در صورت نبود هر یک از این دو معیار، موضوع از صلاحیت مرجع یادشده خارج می‌شود و در صلاحیت مرجعی دیگر قرار می‌گیرد. برای نمونه، مستند به اصل ۱۷۲ قانون اساسی^۱ و ماده ۱ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح - مصوب ۱۳۸۲^۲

۱. اصل ۱۷۲ - برای رسیدگی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی یا انتظامی اعضای ارتش، ژاندارمری، شهربانی و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، محاکم نظامی مطابق قانون تشکیل می‌گردد، ولی به جرایم عمومی آنان یا جرایمی که در مقام ضابط دادگستری مرتکب شوند، در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود. دادستانی و دادگاه‌های نظامی، بخشی از قوه قضاییه کشور و مشمول اصول مربوط به این قوه هستند.

۲. ماده ۱ - دادگاه‌های نظامی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی و انتظامی کلیه افراد زیر که در این قانون به اختصار، «نظامی» خوانده می‌شوند، رسیدگی می‌کنند:

(الف) کارکنان ستادکل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان‌های وابسته. (ب) کارکنان ارتش جمهوری اسلامی ایران و سازمان‌های وابسته. (ج) کارکنان سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران و سازمان‌های وابسته و اعضای بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. (د) کارکنان وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته. (ه) کارکنان مشمول قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران. (و) کارکنان وظیفه از تاریخ شروع خدمت تا پایان آن. (ز) محصلان - موضوع قوانین استخدامی نیروهای مسلح - مراکز آموزش نظامی و انتظامی در داخل و خارج از کشور و نیز مراکز آموزش وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح. (ح) کسانی که به طور موقت در خدمت نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران هستند و طبق قوانین استخدامی نیروهای مسلح در مدت مزبور از اعضای نیروهای مسلح محسوب می‌شوند.

دادگاه‌های نظامی برای رسیدگی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی یا انتظامی نظامیان تشکیل شده است. مبتنی بر مستندات یادشده، در تعیین صلاحیت محاکم نظامی، مرتبط با وظایف خاص نظامی یا انتظامی بودن جرم ارتكابی و نظامی بودن مرتکب اهمیت دارد. بنابراین، معیار تعیین صلاحیت محاکم نظامی را باید شخصی - موضوعی دانست. با مشخص شدن مهم‌ترین معیارهای تعیین صلاحیت محاکم قضایی در ایران، در ادامه، به مقایسه معیار تعیین صلاحیت در دیوان مظالم و دیوان عدالت اداری می‌پردازیم.

الف) معیار تعیین صلاحیت دیوان مظالم

مبتنی بر ویژگی‌های یادشده برای دیوان مظالم باید این دیوان را در بسیاری از ادوار تاریخی، محکمه‌ای برای رسیدگی به مطلق شکایت از مأموران دولتی یا دعاوی و اختلافات مقامات دولتی قلمداد کرد. به عبارتی، در بسیاری از ادوار، صلاحیت دیوان مظالم برای رسیدگی به یک موضوع، مبتنی بر شخصیت مشتکی عنه تعیین می‌شد و به صرف این که طرف شکایت، مقام یا مرجع حکومتی بود، رسیدگی به این موضوع در صلاحیت دیوان مظالم قرار می‌گرفت.

در مقام تبیین این نکته باید گفت که در نگاهی کلان، دعاوی را می‌توان به دو دسته دعاوی عمومی و دعاوی خصوصی تقسیم کرد. مستنبت از ماده ۸ قانون آیین دادرسی کیفری، بر خلاف دعاوی خصوصی که به حقوق شخص یا اشخاص معینی مربوط است، دعاوی عمومی به حقوق الهی یا جامعه مربوط است. به عبارتی، دعاوی عمومی، دعاوی ناشی از اختلاف در امور و موضوع‌هایی است که جنبه غیر شخصی یا عمومی دارند.

در این تقسیم‌بندی، دعاوی عمومی را به دو دسته دعاوی دولتی و غیر دولتی می‌توان تقسیم کرد. در تقسیم‌بندی اخیر، دعاوی دولتی، واجد دو تعریف خاص و عام هستند. دعاوی دولتی در تعریف خاص به دعاوی ناشی از اختلاف دستگاه‌های دولتی با یکدیگر اطلاق می‌شود. برای نمونه، هر گاه دو سازمان دولتی در امور مربوط به صلاحیت خویش دچار اختلاف شوند و اختلاف خود را برای رسیدگی به مرجع صالح ارجاع دهند، دعاوی دولتی در مفهوم خاص محقق شده است.^۱

این در حالی است که دعاوی دولتی در مفهوم عام علاوه بر این که دعاوی نهادهای دولتی در برابر یکدیگر را شامل می‌شود، آن دسته از دعاوی را نیز دربرمی‌گیرد که یک طرف آن، دولت باشد. بنابراین، مبتنی بر تعریف عام از دعاوی دولتی، برای شناسایی یک

۱. در تعریف دقیق و حقوقی، اختلاف و دعوا، دو موضوع مجزای از یکدیگرند. با این توضیح که هر اختلافی ممکن است به دعوا منتهی نشود و علاوه بر این، هر دعوایی نیز ممکن است نتیجه اختلاف نباشد، بلکه در نتیجه گزارش نهاد یا مقام نظارتی دعوایی ایجاد و محقق شود.

دعوا به عنوان دعوای دولتی، دولت باید حداقل، یک طرف دعوا باشد و آن دعوا به دولت یا امور قرارداداشته در صلاحیتش مربوط باشد. در دعوای عمومی غیر دولتی مانند بسیاری از دعوای کیفری، حتی اگر دولت از طریق مدعی‌العموم در دعوا مداخله کند و به عنوان یک طرف دعوا قرار بگیرد، حضور دولت به منظور صیانت از نظم عمومی یا حق الله یا اخلاق حسنه است و دولت، طرف اصیل دعوا محسوب نمی‌شود. در این تقسیم‌بندی، هر گاه دعوای دولتی مبتنی بر موضوع دعوا تقسیم شوند، دعوای اداری، یکی از اقسام دعوای دولتی محسوب می‌شوند، با این توضیح که اگر موضوع دعوای دولتی، امور اداری باشد، دعوای اداری محقق شده است.

مبتنی بر مقدمات یادشده و آنچه در خصوص دیوان مظالم گفته شد، این دیوان تنها به صرف شخصیت مشتکی عنه (مقام یا مرجع دولتی)، واجد صلاحیت رسیدگی به دعوا بود و صلاحیت این دیوان، به نوع خاصی از دعوای (دعوای اداری) مقید نبود، چنان‌که این دیوان به دعوای غصب املاک مردم به دست حکمرانان نیز رسیدگی می‌کرد.^۱ از طرفی، شخصیت شاکی برای تعیین صلاحیت دیوان مظالم اهمیت نداشت. این دیوان افزون بر آن‌که به شکایات مردم از مأموران و مراجع حکومتی رسیدگی می‌کرد، صلاحیت رسیدگی به دعوای دولتی در مفهوم خاص آن (دولتی از دولتی) را نیز داشت.

ب) معیار تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری

در مقابل دیوان مظالم که مبتنی بر معیار شخصی یا شکلی، صلاحیت رسیدگی به مطلق دعوای علیه دولت را بر عهده داشت، برای تبیین معیار تعیین صلاحیت دیوان عدالت اداری باید به دو نکته توجه کرد:

اول - به استناد اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران، مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات «مردم» از «مأمورین و واحدهای دولتی» است و از این نظر، در دیوان، اصل بر این است که دعوای دولت از دولت قابل طرح نیست. البته در وضعیت موجود، به استناد لفظ «هر کس» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، امکان طرح شکایت از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی توسط اشخاص دولتی نیز وجود دارد.^۲ پس

۱. امین، پیشین، ص ۱۲۱.

۲. مبتنی بر این واقعیت، برخی حقوق‌دانان معتقدند که اساساً شخصیت خواهان در هیئت عمومی دیوان اهمیتی ندارد. (امامی، محمد و مهستی سلیمانی، «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ششم، ۱۳۹۳، شماره ۱، ص ۲۵) در مقابل رویکرد یادشده، برخی جایگاه شاکی در دیوان را تنها مختص مردم می‌دانند و از این نظر، صلاحیت طرح شکایت در هیئت عمومی را هم تنها برای مردم در نظر گرفته‌اند. (قابل مشاهده در: قلی‌زاده، حسین، «بررسی تطبیقی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه تبریز، ۱۳۸۹، ص ۴۶) البته این نظر، حداقل در قوانین و رویه قضایی پذیرفته نیست.

در خصوص مقررات و مصوبات دولتی همانند دیوان مظالم که به دعاوی مقامات دولتی علیه یکدیگر رسیدگی می‌کرد، در دیوان عدالت اداری نیز شکایت دولت از دولت در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل طرح است. از این رو، به معیار شخصی یا شکلی در دیوان عدالت اداری توجه می‌شود.

دوم - اصل ۱۷۳ قانون اساسی به عنوان اصل محوری در ترسیم معیار و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری صرفاً به این عبارت بسنده کرده است که «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و... دیوانی به نام دیوان عدالت اداری... تأسیس می‌گردد...». ظاهر این عبارت نشان می‌دهد که تنها معیار شخصی برای تعیین صلاحیت این دیوان پذیرفته شده است. با این وصف، در حال حاضر، مطلق شکایات مردم از واحدها و مأموران دولتی در دیوان عدالت اداری قابل طرح نیستند و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در مقام شناسایی معیار صلاحیت دیوان عدالت اداری، معیار موضوعی را نیز در کنار معیار شخصی پذیرفته است.

در مقام تبیین این مطلب، اشاره به این نکته مفید است که تبادر اولیه از ظاهر اصل ۱۷۳ قانون اساسی این است که دیوان عدالت اداری در کنار صلاحیت رسیدگی به اعمال اداری واحدها و مأموران دولتی، صلاحیت رسیدگی به مطلق شکایات مردم از مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی مانند طرح شکایت کیفری از مأموران دولتی را نیز دارد. این در حالی است که قید «اداری» در عنوان «دیوان عدالت اداری»، بیانگر مبنای تأسیس این محکمه به عنوان دادگاهی اختصاصی در ذیل قوه قضاییه است. از این رو، تنها شکایات اداری در این دیوان قابل طرح هستند و رسیدگی به دیگر انواع دعاوی در صلاحیت دیگر محاکم است. بنابراین، در معیارشناسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظم قانون اساسی ایران، صرف توجه به عبارت «مأمورین و واحدهای دولتی» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و غفلت از عبارت «دیوان عدالت اداری» در ذیل این اصل، فریبنده و گمراه‌کننده است. از این رو، بی‌تردید، باید معیار صلاحیت در دیوان عدالت اداری را معیاری شخصی - موضوعی معرفی کرد. البته در تبیین معیار موضوعی تعیین صلاحیت دیوان باید توجه کرد که اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به دعاوی اداری مردم از دولت (اعم از ایقاعات و قراردادهای اداری) را به صورت مطلق در صلاحیت دیوان قرار داده است. درباره معیار صلاحیت دیوان عدالت اداری باید دانست که این معیار همانند معیار صلاحیت بسیاری از محاکم دیگر، یک اصل کلی است و استثناهایی دارد.

گفتار سوم. مطلوب‌سازی دیوان عدالت اداری مبتنی بر مزایای دیوان مظالم

با عنایت به جایگاه و صلاحیت‌های یادشده برای دیوان مظالم و تمایزهای آن با جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، الگوگیری از ویژگی‌ها و مؤلفه‌های برتر آن دیوان نسبت به دیوان عدالت اداری می‌تواند برای ارتقای کیفیت دادرسی اداری در ایران و مطلوب‌سازی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری اثرگذار باشد. با این مقدمه، راهکارهای ارتقای جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری مبتنی بر جایگاه و صلاحیت‌های دیوان مظالم تبیین خواهد شد.

بند اول. مطلوب‌سازی جایگاه دیوان عدالت اداری

همان‌طور که در مقام تبیین جایگاه دیوان مظالم در نظام قضایی ایران و اسلام گفته شد، معمولاً دیوان مظالم، ساختاری متمایز از دیگر ارکان دادرسی داشته است. با توجه به اهمیت این دیوان، معمولاً این دیوان را عالی‌ترین مقام کشور (خلیفه یا شاه) یا فردی منصوب از سوی او اداره می‌کرد. این در حالی است که همه نظرهایی که در خصوص جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران مطرح است، در نهایت، جایگاه این دیوان را در ذیل ساختار قوه قضاییه و شخص رییس قوه قضاییه فرض می‌کنند. برخی حقوق‌دانان در مقابل دیوان عالی کشور که در رأس دادگاه‌های عمومی قرار دارد، دیوان عدالت اداری را در رأس دادگاه‌ها و مراجع اداری قلمداد کرده‌اند. البته هر دو رکن به عنوان ارکان اصلی قوه قضاییه و زیر نظر رییس قوه قضاییه محسوب می‌شوند.^۱ این در حالی است که در مقابل این نظر، دیوان عدالت اداری تحت نظارت دیوان عالی کشور و به عنوان یک محکمه اختصاصی در ذیل قوه قضاییه فرض شده است.^۲

نکته قابل توجه در خصوص جایگاه دیوان عدالت اداری آن است که با فرض هر یک از نظره‌های یادشده، دیوان عدالت اداری در ساختار قوه قضاییه و زیر نظر رییس قوه قضاییه قرار دارد و از این نظر با دیوان مظالم که مستقل از ساختار قضایی کشور بود، متمایز است. مهم‌ترین اشکال ساختار موجود که موجب برتری جایگاه دیوان مظالم بر جایگاه

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۷، صص ۴۲۳-۴۲۴.

۲. برای مطالعه بیشتر نک: ابریشمی‌راد، محمدمین و حسین آیینه‌نگینی، «نسبت‌سنجی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، شماره ۱.

دیوان عدالت اداری شده، این است که چون بخشی از شکایات و تظلمات مردم از اعمال دولت ممکن است از اعمال و مقامات قضایی کشور باشد، در ساختار موجود عملاً امکان تظلم‌خواهی از بخشی از اعمال و تصمیم‌های مراجع و مقامات قضایی در دیوان عدالت اداری منتفی است. برای نمونه، با عطف توجه به این نکته که اذن در شیء، اذن در لوازم آن است، علی‌الاصول مقامات قوه قضاییه به خصوص رییس قوه قضاییه صلاحیت وضع مقررات دارند.^۱ این در حالی است که به دلایل مختلف از جمله جنبه‌های ساختاری، همواره صلاحیت هیئت عمومی دیوان برای رسیدگی به مقررات رییس قوه قضاییه که در واقع، مافوق این هیئت محسوب می‌شود، محل تردید است.^۲ در حال حاضر، به موجب تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۹۲ - رسیدگی دیوان به این قبیل مقررات از صلاحیت هیئت عمومی دیوان به صراحت مستثنی شده است.

بنا بر آنچه گفته شد، استقلال دیوان از ساختار قضایی کشور و قرار گرفتن آن در ذیل شخص رییس کشور (مقام رهبری) را از این نظر می‌توان سودمند دانست که امکان رسیدگی به تظلمات مردم از دستگاه و مقامات قضایی را هم‌زمان با استقلال کامل و بدون ایجاد شبهه جانب‌داری و نقض استقلال قضایی فراهم می‌کند. هم‌چنین در رسیدگی به دعاوی دیگر مقامات و نهادهای دولتی نیز می‌تواند با استقلال عمل بیش‌تری اقدام کند. اصلاح جایگاه دیوان عدالت اداری بر استقلال قضایی مرجع دادرسی اداری در نظام قضایی ایران که در دو قالب شکلی (سازمانی) و ماهوی (محتوایی) ظهور و بروز می‌کند،^۳ اثر مستقیم دارد.

بند دوم. مطلوب‌سازی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، مهم‌ترین معیار تعیین صلاحیت دیوان مظالم در دوره‌های مختلف، معیار شخصی (شخصیت مشتکی عنه) بود. از این نظر، این دیوان به

۱. آیین‌نگینی، حسین، «مقررات‌گذاری رییس قوه قضاییه و نظارت بر آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۴، ص ۶۷؛ زارعی، محمدحسین، «نشست علمی صلاحیت مقررات‌گذاری قوه قضاییه و نظارت بر آن در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات قضایی (۱۲)، پژوهشگاه قوه قضاییه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۷۹، ص ۲۰.

۲. برای مطالعه بیش‌تر نک: ابریشمی‌راد، محمدامین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری، تهران: مجد، ۱۳۹۹، صص ۱۶۷-۱۷۰.

۳. برای مطالعه بیش‌تر نک: ابریشمی‌راد، محمدامین و حسین آیین‌نگینی، «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲۵؛ حبیب‌زاده، محمدجعفر، قاسم کرامت و مرتضی شهبازی‌نیا، «استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره چهاردهم، ۱۳۸۹، شماره ۴.

مطلق دعاوی مطرح علیه مأموران یا واحدهای دولتی، فارغ از موضوع دعوا یا شخصیت شاکی رسیدگی می‌کرد. این در حالی است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، معیار اصلی صلاحیت دیوان عدالت اداری، شخصی - موضوعی است و از این نظر، علاوه بر شخصیت شاکی که علی‌الاصول باید مردم باشد (به جز هیئت عمومی دیوان) و مشتکی عنه که باید مأمور یا واحد دولتی باشد، موضوع شکایت ضرورتاً باید موضوعی اداری باشد. مبتنی بر معیارهای یادشده، یکی از روش‌های مطلوب‌سازی معیار صلاحیت دیوان عدالت اداری که تحقق آن نیازمند اعمال اصلاحات در سطح قانون اساسی است، توسعه صلاحیت دیوان برای رسیدگی به مطلق دعاوی علیه مقامات عالی‌رتبه و واحدهای دولتی است. با توجه به اهمیت استقلال قضات به عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول دادرسی منصفانه و ضرورت صیانت آن‌ها از هر گونه فشار و هجمه درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و از سوی دیگر، با مفروض بودن احتمال سوء استفاده صاحبان قدرت از موقعیتشان و اعمال نفوذ بر قضات دیوان و دیگر محاکم، اگر جایگاه دیوان به عنوان مرجعی در ذیل مقام رهبری تعبیه شود و از نظر صلاحیتی نیز صلاحیت رسیدگی به مطلق شکایات از مقامات عالی‌رتبه یا واحدهای دولتی را داشته باشد، می‌توان انتظار داشت تا حدود زیادی، امکان اعمال نفوذ بر قضات دیوان به عنوان محکمه رسیدگی‌کننده به پرونده مقامات و واحدهای دولتی کاهش یابد. مبتنی بر این پیشنهاد که در ادامه پیشنهاد یادشده در خصوص جایگاه مطلوب دیوان است، علاوه بر تقویت استقلال عمل دیوان می‌توان انتظار داشت که ابهام‌ها و پراکندگی قواعد مربوط به صلاحیت دیوان عدالت اداری تا حدود زیادی برطرف شود و اصل کلی بر صلاحیت دیوان برای رسیدگی به مطلق شکایات از مأموران و واحدهای دولتی قرار بگیرد. البته همان طور که در عبارتهای یادشده مشخص است، مبانی یادشده در خصوص مطلق شکایات از مأموران دولت وجهی ندارد و برخلاف مقامات عالی‌رتبه، در فرآیند دادرسی، اگر اثبات شود که دعاوی مطرح علیه مأمور دولتی به جایگاه و مأموریت او ارتباطی ندارد، به آن موضوع باید در دادگاه‌های عمومی رسیدگی شود. بنابراین، با اعمال این پیشنهاد، معیار صلاحیت دیوان عدالت اداری به غیر از شکایات مربوط به مأموران دولتی که قابل تفصیل است (نسبت به مقامات عالی‌رتبه با معیار شخصی و در مورد دیگر مأموران مبتنی بر معیار شخصی - موضوعی)، مبتنی بر معیار شخصی خواهد شد و در کنار آن می‌توان امکان رسیدگی دیوان به شکایات مراجع دولتی از یکدیگر را نیز فراهم کرد.

علاوه بر پیشنهاد یادشده که با اقتضائات فعلی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی و قضایی ایران هم‌خوانی ندارد و تعبیه آن در نظام حقوقی، نیازمند اصلاح و بازنگری در قانون اساسی است، در چارچوب قانون اساسی موجود، با اعمال دقیق معیار شخصی - موضوعی و اعمال اصلاحاتی در قوانین و رویه‌های موجود می‌توان گام مثبتی برای ارتقای صلاحیت دیوان عدالت اداری برداشت. در این راستا لازم است تا هر یک از

معیارهای شخصی و موضوعی را برای تبیین حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بازشناسی کنیم و آن‌ها را با اقتضائات جدید منطبق سازیم. برای نمونه، مبتنی بر معیار شخصی صلاحیت، دیوان تنها می‌تواند به شکایات از دولت رسیدگی کند، ولی با توجه به تحولات ایجادشده در مفهوم دولت و این‌که در حال حاضر، بخشی از اعمال حاکمیت توسط مراجع عمومی غیر دولتی صورت می‌گیرد، این اشخاص را هم باید در حدود اعمال حاکمیتشان، بخشی از دولت قلمداد کرد.

از سوی دیگر، معیار موضوعی صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز در حال حاضر به درستی اعمال نمی‌شود و این معیار به وسیله قوانین و رویه‌های قضایی بارها نقض شده است. در توضیح این موضوع باید گفت که گاهی قوانین و رویه‌های قضایی، موضوعات اداری را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانسته‌اند. برای نمونه، مستند به تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایت از مصوبات و آیین‌نامه‌های رییس قوه قضاییه، مطلق تصمیمات و مصوبات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی اعم از مصوبات اداری این نهادها از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان مستثنی شده است. به موجب رویه قضایی نیز رسیدگی به شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی روستا^۱ و شکایت مربوط به قراردادهای اداری^۲ از صلاحیت دیوان خارج شده است.

در مواردی حتی مصوبات نهادهایی غیر از مجلس شورای اسلامی نیز برخی امور اداری را از شمول صلاحیت دیوان خارج کرده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به مصوبه جلسه شماره ۶۳۰-۱۳۸۷/۶/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد که به موجب آن، رسیدگی به شکایت از تصمیم‌ها و آرای صادرشده از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارت‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دیگر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری مستثنی اعلام شده است.

۱. دادنامه شماره ۵۷۹ - ۱۳۹۳/۴/۲۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر شده است: «مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد. نظر به این‌که رسیدگی به درخواست ابطال مصوبات شورای اسلامی روستا از این حیث که در زمره صلاحیت احصاشده در ماده قانونی فوق‌الذکر نیست، بنابراین، موجبی برای رسیدگی به درخواست مذکور در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد».

۲. برای مطالعه بیشتر نک: آیین‌نگینی، حسین و محمدامین ابریشمی‌راد، «نقد رویه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، دوره هفتم، ۱۳۹۸،

مبتنی بر مطالب یادشده، برای مطلوب‌سازی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری لازم است یا در سطح قانون اساسی، اصلاحاتی ساختاری و صلاحیتی نسبت به این نهاد صورت بگیرد و تا حدودی به سمت معیار تعیین صلاحیت شخصی متمایل شد که مورد عمل دیوان مظالم بود یا در سطح قانون عادی و رویه‌های قضایی موجود، بازنگری جدی صورت بگیرد تا حداقل معیار صلاحیت شخصی - موضوعی در مورد این نهاد به درستی اعمال شود.

نتیجه‌گیری

رسیدگی به دعاوی به طرفیت دولت و مأموران دولتی، با توجه به ویژگی‌های خاص آن از جمله جایگاه دولت و احتمال فشار بر قاضی محکمه رسیدگی‌کننده و در نتیجه، نقض استقلال قاضی و مرجع قضایی، در طول تاریخ نظام قضایی ایران و اسلام اهمیتی ویژه داشته است. با توجه به اهمیت این موضوع، در ادوار مختلف نظام قضایی ایران و اسلام، دیوان مظالم، مرجع قضایی خاص برای رسیدگی به این دسته از دعاوی محسوب شده است. مقایسه جایگاه دیوان مظالم با دیوان عدالت اداری مؤید آن است که قرار گرفتن دیوان مظالم به صورت مستقیم در ذیل رییس‌کشور یا فرد منصوب ایشان، علاوه بر این که استقلال این مرجع را برای رسیدگی به شکایات از مأموران و واحدهای دولتی بیش‌تر تضمین می‌کرد، امکان رسیدگی این دیوان به شکایات از مأموران و مقامات قضایی را نیز فراهم می‌کرد. پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در ذیل مقام رهبری و استقلال آن از قوه قضاییه می‌تواند تمهیدی برای تقویت جایگاه آن دیوان در نظام قضایی ایران قلمداد شود. بررسی تمایز صلاحیت دیوان مظالم و دیوان عدالت اداری نیز گویای آن است که پذیرش معیار تعیین صلاحیت شخصی یا شکلی (شخصیت مشتکی‌عنه) برای دیوان مظالم این امکان را فراهم کرده بود تا امکان طرح همه شکایات اشخاص از مقامات و واحدهای دولتی در آن دیوان فراهم باشد و حتی این مرجع بتواند به شکایات مراجع دولتی علیه یکدیگر نیز رسیدگی کند. با بهره‌گیری از الگوی یادشده پیشنهاد شد در صورت اصلاح قانون اساسی و پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در ذیل مقام رهبری، مطلق شکایات علیه مقامات عالی‌رتبه که قانون مشخص می‌کند و واحدهای دولتی و هم‌چنین آن دسته از شکایات از دیگر مأموران دولتی که مبنای آن جایگاه یا مأموریت آن‌هاست، در صلاحیت آن دیوان قرار گیرد. در وضعیت فعلی نیز برای بهبود صلاحیت دیوان پیشنهاد شد معیار شخصی - موضوعی در قوانین و رویه قضایی مرتبط با دیوان عدالت اداری بازنگری شود و این معیار، متناسب با اقتضائات روز اجرا گردد.

فهرست منابع

الف) کتاب

۱. قرآن کریم.
۲. نهج البلاغه.
۳. ابریشمی‌راد، محمدمامین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری، تهران: مجد، ۱۳۹۹.
۴. امین، حسن، تاریخ حقوق ایران، تهران: دایره‌المعارف ایران‌شناسی، چاپ سوم، ۱۳۹۱.
۵. ساکت، محمدحسین، دادرسی در حقوق اسلامی؛ سرشت و سرنوشت نهاد دادرسی و سازمان‌های وابسته از آغاز تا سده سیزدهم هجری، تهران: میزان، ۱۳۸۲.
۶. شمس‌الدین، محمد مهدی، نظام حکومت و مدیریت در اسلام (جلد ۱)، ترجمه: مرتضی آیت‌الله‌زاده شیرازی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۷.
۸. عمید زنجانی، عباس‌علی، فقه سیاسی (جلد ۴)، تهران: امیرکبیر، ۱۳۸۴.

ب) مقاله

۱. آفرینش‌خاکی، زهرا، «ساختار اداری محاکم قضایی در عصر ایلخانان بر مبنای دستور الکاتب فی تعیین المراتب، اثر هندوشاه نجوانی»، پژوهش‌نامه تاریخ، ۱۳۹۳، شماره ۳۵، ۹۵-۱.
۲. آیینہ‌نگینی، حسین و محمدمامین ابریشمی‌راد، «نقد رویه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، دوره هفتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۱، ۵۵-۳۳.
۳. ابریشمی‌راد، محمدمامین و حسین آیینہ‌نگینی، «نسبت‌سنجی جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، شماره ۱، ۱۱۹-۱۳۹.
۴. ابریشمی‌راد، محمدمامین و حسین آیینہ‌نگینی، «نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه»، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲۵، ۸۵-۱۰۲.
۵. امامی، محمد و مهستی سلیمانی، «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره ششم، ۱۳۹۳، شماره ۱، ۳۰-۱.
۶. چنگیزی اردهای، اسماعیل، «نقد و بررسی کتاب فرهنگ و تمدن اسلامی، نوشته علی اکبر ولایتی»، تاریخ و تمدن اسلامی، ۱۳۸۶، شماره ۵، ۱۵۳-۱۸۴.

۷. حبیب‌زاده، محمدجعفر، قاسم کرامت و مرتضی شهبازی‌نیا، «استقلال قضایی در نظام حقوقی ایران با مطالعه تطبیقی»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره چهاردهم، ۱۳۸۹، شماره ۴، ۲۳-۵۳.
۸. الدوری، عبدالعزیز، «دیوان در صدر اسلام»، ترجمه: منصوره مؤمنی و عباس احمدوند، مجله تاریخ اسلام، ۱۳۸۱، شماره ۱۰، ۱۶۷-۱۸۳.
۹. سیدان، مریم، «امیر داد: منصبی دیوانی در تعدادی از متون تاریخی و ادبی فارسی»، دوفصل‌نامه زبان و ادبیات فارسی، ۱۳۹۵، شماره ۸۰، ۹۱-۱۱۳.
۱۰. صدقی، ناصر، «بررسی ساختار و ماهیت نظام حقوقی دولت سلجوقی»، پژوهش‌های تاریخی، دوره جدید، ۱۳۸۸، شماره ۳، ۴۱-۵۴.
۱۱. کعبی، عباس و سید علی میرداماد نجف‌آبادی، «ماهیت نهاد «مظالم»: ضرورت و مبانی آن در حکومت اسلامی»، فصل‌نامه حکومت اسلامی، ۱۳۹۴، شماره ۷۵، ۹۵-۱۲۶.
۱۲. لطفی‌نیا، مهشید، «تجدید نظر در احکام صادره از سوی محاکم دوره قاجار مبتنی بر اسناد آرشیو ملی با توجه به پیشینه تاریخی»، فصل‌نامه آرشیو ملی، ۱۳۹۵، شماره ۵، ۷۴-۹۲.
۱۳. مدنی، جلال‌الدین، «از دیوان مظالم تا کاخ دادگستری»، مجله زمانه، ۱۳۸۲، شماره‌های ۷ و ۸، ۲۷-۳۱.
۱۴. یآوری، فتح‌الله، «دیوان مظالم»، ماهنامه قضایی، شماره ۱۳۲، ۷۷-۸۶.
۱۵. یوسفی‌فر، شهرام، آذر جلیلیان، هوشنگ خسروبیگی و ابوالفضل رضوی، «بازشناسی تاریخی دیوان مظالم در دوره میانه و کارکرد سیاسی آن در دوره سلجوقیان بزرگ»، مجله پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام، ۱۳۹۵، شماره ۱۹، ۲۶۲-۲۷۳.

ج) پایان‌نامه

۱. آیین‌نگینی، حسین، «مقررات‌گذاری رییس قوه قضاییه و نظارت بر آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۴.
۲. قلی‌زاده، حسین، «بررسی تطبیقی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه تبریز، ۱۳۸۹.

د) گزارش نشست

۱. زارعی، محمدحسین، «نشست علمی صلاحیت‌گذاری قوه قضاییه و نظارت بر آن در نظام حقوقی ایران»، تحقیقات قضایی (۱۲)، پژوهشگاه قوه قضاییه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۷۹.

Optimization Administrative Justice Court based on the Status and Competence of the Oppression Court in Iran and Islam

Hosain Ayene Negini*

Mohamad Amin Abrishami Rad**

Abstract:

In terms of status and competence, the Administrative Justice Court can be considered the closest institution to the Oppression Court in Iran and Islam. Based on descriptive - analytical studies, with recognizing the status and competence of the Oppression Court in the legal - judicial structure of Iran and Islam and adapting its characteristics to the Administrative Justice Court in the legal - judicial system of the Islamic Republic of Iran, it was concluded that in different historical periods, the status of the Oppression Court was under the first person of the government or the person appointed by her. Because of this, the Oppression Court has been more strong and independent than the Administrative Justice Court. On the other hand, by predicting the competence of handling all people's complaints against government officials and agents and even disputes between those in power for the Oppression Court, the jurisdiction of that court has been wider than the Administrative Justice Court. Based on the above findings, changing the status of the Administrative Justice Court as an institution under the leadership and within the judiciary and developing its competencies as an institution to handle "all administrative claims" and "claims affected by public authority" can help to promote the status and competence of the Administrative Justice Court.

Keywords: Oppression Court, Administrative Justice Court, Status of the Administrative Justice Court, Competence of the Administrative Justice Court, Administrative Litigations, Article 173 of the Constitution.

*.Ph.D. in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). hosseinayene69@gmail.com

** .Assistant Prof Department of Law, , Semnan University, Semnan, Iran. abrishamirad@semnan.ac.ir