

دادرسی تناظری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون

جواد حسین‌زاده*

مربی دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران

پذیرش: ۸۶/۸/۱۹

دریافت: ۸۵/۱۰/۱۷

چکیده

لزوم دادرسی تناظری و فراهم‌کردن زمینه‌ای که اصحاب دعوا بتوانند در شرایطی برابر، خواسته‌ها، ادله و استدلال‌ات خود را بیان کرده، در خصوص خواسته‌ها، ادله و استدلال‌ات طرف مقابل مناظره کنند از اصول بنیادین دادرسی عادلانه است. چهره دیگر این اصل در اعلامیه جهانی حقوق بشر و کنوانسیون حقوق بشر اروپایی تحت عنوان «دادرسی منصفانه» مورد اشاره واقع شده‌است. لزوم رسیدگی تناظری اگر چه در هیچ‌یک از قوانین ایران به‌صراحت بیان نشده، ولی به دلیل منشأ عقلی و فطری آن، همواره مورد توجه قانونگذاران و رویه قضایی کشور در وضع و اجرای قوانین آیین دادرسی به نحو اعم بوده‌است.

با وجود این، رعایت تناظر در پاره‌ای دادرسی‌های خاص، نظیر رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون- به دلیل سکوت قانون- مورد تردید واقع شده‌است، به‌گونه‌ای که بعضاً آرای بدون رعایت اصل تناظر از سوی هیأت مذکور صادر گردیده‌است.

تحقیق حاضر، ضمن بیان مفهوم و سابقه تناظر در صدد بیان مصادیق آن در دادرسی اداری و توجیه این امر در رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون است.

کلید واژه‌ها: دادرسی اداری، رسیدگی تناظری، اصل تناظر، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ابطال آیین‌نامه



۱- مقدمه

منافع عمومی با حاکمیت قانون پیوند ناگسستنی دارد. در پرتو قانون، رفتار شهروندان و نهادهای حکومتی حدود و ثغور می یابد و نظم محوری با آزادی محوری مأنوس می شود. در حقوق عمومی نوین که مبتنی بر احیای نقش حقیقی شهروندان به عنوان صاحبان اصلی حکومت است، مشروعیت عملکرد نهادهای عمومی، مبتنی بر اصل «حاکمیت قانون» است [۱، ص ۲۹۰]. بر این اساس، اصل بر «عدم صلاحیت» حکومت است، مگر در مواردی که قانون صراحتاً چنین صلاحیتی را مقرر کرده باشد.

یکی از نتایج اصل حاکمیت قانون، تضمین حسن عملکرد سازمان اداری کشور از حیث ایفای وظایف قانونی خود و پرهیز از نقض قوانین و مقررات در جریان انجام امور است. به بیان دیگر، سازمان اداری کشور نیز همانند هر تابع حقوق موضوعه لازم است از بایدها و نبایدهای قانونی تبعیت کند و آنچه را قانون مشخص کرده، انجام دهد و از آنچه منع شده بپرهیزد.

از آنجا که نظارت بر حسن اجرای قواعد حقوقی، ضرورتی انکارناپذیر است از دیرباز برای نظارت بر عملکرد سازمان اداری کشور، شیوه های خاصی معمول بوده که یکی از آنها نظارت قضایی است که در کشور ما بخشی از این نظارت از سوی دیوان عدالت اداری اعمال می گردد [۲، ج ۲، ص ۴۳۸]. این دیوان بر خلاف سایر مراجع نظارتی شبه قضایی کشور است. اعضای آن را قضات تشکیل می دهند و از نظر رسیدگی، تابع آیین دادرسی خاص است. تکوین دیوان مزبور، نتیجه اقتباس نظارت قضایی بر عملکرد اداری در قالب دادگاههای اداری در حقوق فرانسه است [۳، ص ۴۷۱].

قانون اساسی دو مبنای مختلف حقوقی را برای نقش آفرینی دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی مشخص کرده است:

۱. اصل یک صد و هفتماد قانون اساسی، ضمن اعطای صلاحیت نظارت قضایی بر تصمیمات عمومی دولت مقرر داشته است: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

۲. اصل یک صد و هفتاد و سوم در بیان علت اساسی و ذاتی تشکیل دیوان که همان نظارت عمومی بر تصمیمات و اقدامات دولت و مأموران آن به منظور دفاع از حقوق

شهروندان است، اشعار می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، اصول فوق و قانون دیوان عدالت اداری قدیم (مصوب ۱۳۶۰) و جدید (مصوب ۱۳۸۵) دو صلاحیت متفاوت برای دیوان پیش‌بینی کرده‌است: رسیدگی به شکایات مردم از مجموعه اقدامات دستگاه‌های دولتی و دیگری رسیدگی به تصمیمات عام دولت از جهت آنکه مغایر با قواعد بالاتر نبوده، در حدود اختیارات قانونی باشد. این دو صلاحیت اصلی و ذاتی دیوان، واجد تفاوت‌های اساسی ذیل است:

اولاً هدف از اصل یک صد و هفتادم، پایبندی دولت به حاکمیت قانون در اتخاذ تصمیمات عمومی و وضع آیین‌نامه و بخشنامه‌ها است، در حالی که هدف و مقصود قانونگذار اساسی از وضع اصل یک صد و هفتاد و سوم، تضمین حقوق شهروندان و دفاع در برابر دستگاه‌های دولتی است.

ثانیاً نظر به اینکه اصل قانونمندی در امور عمومی و اعمال حاکمیت قانون، امری است که در آن، نوعی منفعت حقوقی برای تمام شهروندان وجود دارد، هر کس می‌تواند در راستای اجرای آن، اقدام کرده، رسیدگی دیوان در ابطال آیین‌نامه یا تصمیم عام دولتی خلاف قانون را خواستار شود [۲، ج ۲، ص ۶۰۴]: در حالی که محدوده اصل یک صد و هفتاد و سوم قانون اساسی صرفاً تضمین حقوق شهروندان است. به همین دلیل، صرفاً مردم هستند که در مقام شاکی و خواهان از حق دادخواهی برخوردارند (رای وحدت‌رویه شماره ۳۷، ۳۸، ۳۹، مورخ ۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری).

ثالثاً مرجع رسیدگی به دعاوی اصل یک صد و هفتاد و سوم قانون اساسی، شعب دیوان است، در حالی که مرجع رسیدگی به دعاوی موضوع اصل یک صد و هفتادم، هیأت عمومی دیوان مذکور است. نظر به تفاوت‌های اساسی بین دو صلاحیت فوق، اینک جای این پرسش باقی است که با توجه به سکوت قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن در خصوص نحوه تقدیم دادخواست، ابلاغ و رسیدگی هیأت عمومی به شکایات اشخاص، آیا رسیدگی در هیأت مذکور نیز تابع مقررات عام رسیدگی در شعب است یا هیأت عمومی، نظر به ترکیب و صلاحیت خاص خود، تابع تشریفات مذکور در دعاوی دیوان نیست. به عبارت دیگر، در لزوم تناظری بودن دادرسی در شعب دیوان جای تردید نیست؛ زیرا این امر در مواد متعددی از



قانون مربوط بیان شده‌است، ولی نظر به وضعیت خاص ترکیب هیأت عمومی دیوان، صلاحیت انحصاری آن در ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون، و نقش نظارتی‌اش در حفظ حقوق شهروندان، رعایت تناظر در این هیأت مورد تردید واقع شده‌است، به‌گونه‌ای که در پاره‌ای از موارد، هیأت مذکور بدون رعایت تناظر و اطلاع مشتکی‌عنه از دعوی که علیه او طرح شده، اقدام به ابطال آیین‌نامه‌های دولت کرده و متعاقباً دولت نیز به این اقدام متعرض شده و مراتب اعتراض خود را از طرق مختلف به اطلاع مجلس شورای اسلامی و افکار عمومی رسانده‌است [۴].

در این تحقیق، ابتدا مفهوم و سابقه تناظر و سپس مصادیق آن در قانون قدیم و جدید دیوان عدالت اداری و آیین‌دادرسی آن تبیین گردیده‌است و در نهایت، رعایت تناظر در هیأت عمومی دیوان در مقام رسیدگی به ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون مورد ارزیابی قرار گرفته‌است.

۲- مفهوم، سابقه و مصادیق تناظر در قانون و آیین دادرسی دیوان

۲-۱- مفهوم دادرسی تناظری

تناظر ترجمه واژه فرانسوی «contradiction» است که برخی از حقوقدانان آن را به ترافع ترجمه کرده [۵، ج ۱، ص ۴۰۲] و تا سال‌های اخیر نیز میان سایر حقوقدانان به همین مضمون شایع بوده‌است [۶، ج ۱، ص ۲۱]، ولی اخیراً یکی از استادان آیین‌دادرسی مدنی، واژه مزبور را به تناظر ترجمه کرده‌اند که ما نیز به دلیل دقیق‌تر بودن ترجمه مزبور آن را برگزیده‌ایم [۷، ج ۲، ص ۱۳۱]. تناظر که در لغت به معنای مقابله کردن [۸، ج ۵، ص ۷۰۰۵] با هم، بحث و مجادله کردن، روبه‌رو شدن و مواجهه دادن [۹، ج ۱، ص ۱۱۴۶] آمده‌است، در اصطلاح حقوقی نیز مشابه معنای لغوی است. دادرسی تناظری به طور خلاصه عبارت است از اینکه به همه طرفهای دعوا، فرصت برابر به منظور طرح ادعایشان داده شود [۱۰، ص ۲۱۶]، زیرا رسیدگی و صدور حکم در دادگاه منوط به اطلاع قاضی از خواسته‌ها و استدلالات اصحاب دعوا است. چنین اطلاعی، زمانی به‌نحو مطلوب حاصل می‌گردد که اصحاب دعوا در وضعیتی برابر، خواسته‌ها، ادله و استدلالات خود را مطرح و متقابلاً خواسته‌ها، ادله و استدلالات رقیب خود را مورد نقد و مجادله قرار دهند. در این صورت است که قاضی می‌تواند با اطلاع از ادله طرفین، یکی از دو ادعای متعارض را بر دیگری ترجیح دهد و حکم خود را بر اموری استوار کند که اصحاب دعوا متناظر مطرح کرده‌اند [۱۱، ص ۶۳].

رسیدگی تناظری از لوازم دادرسی عادلانه و تضمین‌کننده بیطرفی و صداقت دستگاه قضایی است. زمانی می‌توان به بیطرفی و صادقانه بودن دادرسی اذعان کرد که حکم دادگاه از رویارویی و مواجهه اصحاب دعوا ناشی شده باشد. به همین دلیل است که رسیدگی تناظری اختصاص به خوانده ندارد و از همه طرفهای دعوا با هر موقعیتی حمایت می‌کند. بنابراین، اگر مدعی‌علیه نیز دلیلی در رد ادعای مدعی مطرح کند. تناظر اقتضا دارد که مدعی به آن پاسخ دهد [۱۲، ص ۶۱۶].

شایان ذکر است، حقوقدانان در خصوص مفهوم و حدود اصل تناظر اتفاق نظر ندارند. برخی آن را با حق دفاع مترادف می‌دانند. برخی دیگر، احترام حق دفاع را فقط جنبه‌ای از اصل تناظر یا نتیجه مستقیم آن می‌دانند و بالاخره عده‌ای آن را تضمین‌کننده مساوات اصحاب دعوا تلقی کرده‌اند [۱۱، ص ۶۱]. در این تحقیق، تناظر در معنای عام آن (معنای اخیر) و شامل کلیه اموری که قاضی و اصحاب دعوا برای تضمین مساوات اصحاب دعوا باید رعایت کنند، در نظر گرفته شده است.

لزوم رسیدگی تناظری از آنجا که از اصول کلی حقوق و یک قاعده حقوق طبیعی است، نیاز به تصریح قانونگذار ندارد [۱۲، ص ۶۱۶]. در سکوت قانون نیز اصل مزبور باید به عنوان عرف رایج میان حقوقدانان که از منابع علم حقوق است [۱۳، ص ۱۸۰] مورد توجه و اجرا واقع شود.

از سوی دیگر، از آنجا که تناظر از اصول کلی حقوق است، شمولی عام دارد و باید در تمام مراجع (اعم از قضایی و اداری) ملحوظ نظر مجریان واقع شود [۱۲، ص ۶۱۶] و راهنمای قانونگذار در وضع قوانینی باشد که ابعاد مختلف این اصل حقوقی را به وضوح تبیین کند.

۲-۲- سابقه رسیدگی تناظری

اصل دادرسی تناظری هر چند به مفهوم امروزی آن از حقوق فرانسه به نظام حقوقی ما راه یافته، ولی بررسی وضعیت قضایی در ایران باستان حاکی از آن است که مفهوم تناظر در نظام قضایی ایران نیز وجود داشته است [۱۴، ج ۱، ص ۴۲]. زیرا حقوق در ایران باستان در نهایت درجه پیشرفت نسبت به زمان خود و حتی قابل مقایسه با حقوق امروزی جهان موجود بوده است [۱۴، ج ۱، ص ۴۶].

در فقه اسلامی نیز اصل دادرسی تناظری و تضمین مساوات اصحاب دعوا از اصول اولیه دادرسی عادلانه به شمار می‌رود. نگاه اسلام و پیشوایان دینی به این موضوع به قدری دقیق و موشکافانه بوده که نظیر آن را در هیچ مسلک و مرامی نمی‌توان یافت. حضرت علی (ع) این اصل



اساسی را هم در قول و هم در عمل به نحو کامل مراعات کرده است، به گونه ای که بسیاری از نویسندگان برای عظمت دادرسی در اسلام به عملکرد علی (ع) در دادرسی و نیز سخنان ایشان در این زمینه تمسک جسته اند [۱۵، ص ۳۰۳].

ایشان در نامه ای، قضات خود را به رعایت تساوی بین اصحاب دعوا امر می کنند و می فرمایند: «... در نگاه و اشاره چشم و در اشاره کردن و سلام کردن با همگان یکسان باش تا زورمداران در ستم تو طمع نکنند و ناتوانان از عدالت تو مأیوس نگردند» [۱۶، ج ۲۷، ص ۲۱۲] و یا نقل است که خلیفه دوم، حضرت علی (ع) را در دعوی که یکی از طرفین آن بودند به کنیه (ابالحسن) صدا کرد، اما حضرت او را از این کار بازداشته، فرمودند: چرا مرا با احترام و کنیه ابوالحسن صدا کردی؟ شاید طرف دعوی من ناراحت شده باشد [۱۷، ج ۱۷، ص ۶۵]. واضح است نگاه و خطاب متفاوت قاضی، موجب تقویت وضعیت یکی از اصحاب دعوا و تضعیف موقعیت رقیب او است.

همچنین در راستای رعایت تساوی میان اصحاب دعوا و مناظره ای بودن دادرسی، پیامبر گرامی اسلام (ص) به حضرت علی (ع) فرموده اند هر گاه دو تن برای قضاوت پیش تو آمدند تا زمانی که اظهارات یکی از طرفین را نشنیده ای به نفع دیگری حکم نده. پس هرگاه چنین کردی (سخنان هر دو طرف را شنیدی) کار قضاوت و صدور حکم برای تو روشن می شود [۱۸، ج ۱۰، ص ۹۵۸].

در واقع، حدیث مذکور مبین این مهم است که قاضی نباید بدون استماع اظهارات طرفین و رسیدگی به دلایل آنها، حکم نهایی صادر کند [۱۹، ص ۲۳۷]. متأسفانه به رغم مطالب بالا، اصل مزبور در هیچیک از قوانین آیین دادرسی مدنی که تاکنون در ایران به تصویب رسیده به صراحت نیامده، ولی مصادیق این اصل به دلیل منشأ عقلی آن، پیوسته در قوانین و آرای صادر شده از دیوان عالی کشور مورد توجه بوده است.

۲-۳- مصادیق دادرسی تناظری در قانون و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

بررسی قانون قدیم دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰)، آیین دادرسی آن (مصوب ۱۳۷۹) و همچنین قانون جدید دیوان مذکور (مصوب ۱۳۸۵) مبین این واقعیت است که قانونگذار، رعایت تناظر و مساوات میان اصحاب شکایت را به عنوان اصل در دادرسی اداری پذیرفته است و بنابراین جز در مواردی که به صراحت استثنا گردیده، اصل مزبور باید در تمام رسیدگیهای دیوان رعایت گردد تا اصحاب شکایت بتوانند در فرصتی برابر، مطالب خود را بیان داشته، ادله رقیب را مورد مناظره

قراردهند. در راستای رعایت همین اصل است که قانونگذار اداری، شاکی را در تنظیم دادخواست و طرف شکایت را در دفاع و ارائه ادله خود و دادگاه را در مقام رسیدگی به شکایت و انشای رأی، ملزم به رعایت اموری کرده که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد. شایان ذکر است از آنجا که مشتکی‌عنه دعوی اداری همواره شخص حقوقی است قانونگذار با توجه به اصل وحدت احکام اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق و تکالیف [۲۰، ص ۸۱] تفاوتی میان این دو شخص در لزوم رعایت تناظر قائل نشده است (مستنبط از ماده ۵۸۸ ق.ت).

۲-۳-۱- وظیفه شاکی در دادرسی تناظری

ماده ۲۱ قانون جدید دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) و آیین دادرسی قدیم (مصوب ۱۳۷۹) که هنوز در موارد عدم مغایرت با قانون جدید دارای اعتبار است شروع به رسیدگی در دیوان را محتاج تقدیم دادخواست دانسته است. تبصره ۳ این ماده نیز مقرر کرده است: چنانچه دادخواست تسلیم شده فاقد امضا یا یکی از شرایط مقرر در قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور مدنی) باشد مدیر دفتر شعبه، مطابق قانون مزبور عمل می‌نماید. از آنجا که دادخواست اداری نیز از نظر شرایط شکلی و ضمانت اجرا علی‌الاصول همانند دادخواست مدنی است موارد زیر باید در آن رعایت شود:

اولاً شاکی باید دادخواست و تمام ضmann آن را به زبان رسمی کشور که زبان فارسی است، تنظیم و تسلیم دادگاه کند تا مشتکی‌عنه که یک دستگاه دولتی و یا نهاد و سازمان عمومی است بتواند با ملاحظه دادخواست به راحتی از مفاد آن مطلع شده، خود را برای دفاع آماده کند (ماده ۵۱ ق.آ.د.م). ثانیاً شاکی باید ضمن معرفی کامل خود در دادخواست، طرف شکایت را نیز مشخص کند (بند الف و ب ماده ۲ آ.د.د.ع.ا) تا در صورت اقتضا، مشتکی‌عنه بتواند برای دفاع از خود به ایراد متوجه بودن شکایت به وی (بند ب ماده ۲۰ آ.د.د.ع.ا) یا زینفع نبودن شاکی در دعوا تمسک جوید. ثالثاً شاکی باید در دادخواست خود، موضوع شکایت و خواسته‌اش را منجز و بدون ابهام بیان کند (ماده ۲۶ آ.د.د.ع.ا). به علاوه وی باید دلایل و اسبابی که خود را به موجب آن محق می‌داند نیز در دادخواست ذکر کند. این تکلیف به طرف شکایت این امکان را می‌دهد که نسبت به اصل استحقاق شکای بررسی کند و در صورت اقتضا با ایراد امر مختومه (بند ت ماده ۲۰ آ.د.د.ع.ا)، خواسته و استدلالات او را مورد مناظره قرار دهد و دفاعیات خود را نیز با توجه به آنها ارائه کند [۱۲، ص ۵۷۵].



قانونگذار به منظور احترام به اصل دادرسی تناظری، ضمانت اجرای قصور شاکی در عدم رعایت شرایط مزبور را رد شکایت وی قرار داده است (مواد ۳، ۱۰ و ۲۶ آ.د.ع.ا) تا شاکی نتواند یک جانبه و بدون رسیدگی تناظری در دعوی خود پیروز شود. شایان ذکر است در قانون قدیم دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن، احترام به اصل تناظر نه تنها در مرحله بدوی، بلکه در مرحله تجدید نظر نیز از سوی تجدیدنظرخواه الزامی دانسته شده بود (مواد ۴۱، ۴۳، ۴۴ آ.د.ع.ا)؛ ولی با وضع ماده ۷ ق.ج.د.ع.ا و اعلام قطعیت احکام، این مواد منسوخ است.

۲-۳-۲- وظیفه مشتکی عنه در دادرسی تناظری

مطابق ماده ۲۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری، دفتر شعبه دیوان مکلف است یک نسخه از دادخواست و ضمائم آن را برای ابلاغ به طرف شکایت ارسال دارد. مشتکی عنه پس از ابلاغ شکایت، یک ماه فرصت دارد تا پاسخ خود را اعلام کند. نامبرده باید به پاسخ کتبی خود تصویر یا رونوشت مصدق کلیه مدارک مورد استناد را نیز ضمیمه کند (ماده ۱۱ آ.د.ع.ا). افزون بر این، چنانچه مشتکی عنه بخواهد به ایرادات تمسک جوید باید علی الاصول ضمن پاسخ کتبی به ماهیت دعوا به این امر اقدام کند (ماده ۲۰ آ.د.ع.ا).

بدین ترتیب، مشتکی عنه نه تنها حق دارد خواسته و مستندات شاکی را مورد نقد و مناظره قرار دهد، بلکه چنانچه پاسخ او مستلزم بیان موضوعات و استدلالاتی در دفاع از خود باشد باید این اقدام را در پاسخش منظور کند تا شاکی نیز ضمن اطلاع از مفاد آن، امکان مناظره در خصوص آن را بیابد.

از سوی دیگر از آنجا که طرف شکایت دعوی اداری، همواره دولت، شهرداریها و یا نهادهای انقلابی هستند. ممکن است اسنادی را که حاکی از حقانیت شاکی است، در اختیار وی قرار ندهند و یا کتمان کنند که در این صورت، قانون مشتکی عنه را مکلف کرده که در صورت درخواست رئیس یا هر یک از شعب دیوان، پرونده و سوابق اسناد مربوط به موضوع دعوا را ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ در اختیار دادگاه قرار دهد (ماده ۳۲ ق.ج.د.ع.ا) تا دادگاه بتواند در یک دادرسی منصفانه و با رعایت برابری امکانات اصحاب دعوا، ذیحق بودن یا نبودن شاکی را مورد ارزیابی و قضاوت قرار دهد.

۲-۳-۳- وظیفه دادگاه در دادرسی تناظری

اصل تناظر، عنصر اساسی در پایبندی به دادرسی صادقانه است و لذا رعایت آن نه فقط به طرفین دعوا، بلکه به قاضی و همه عناصر دادگاه نیز تحمیل می‌شود. قاضی نه تنها باید اصل تناظر را به اجرا درآورد، بلکه خود نیز باید از آن پیروی کند. به بیان دیگر، اصل مزبور نه تنها قاضی را مکلف کرده که طرفین دعوا را در مقابل ترفندهای رقیب محافظت کند، بلکه وی را از اهمال و غرض‌ورزی نسبت به اصحاب دعوا نیز بازداشته‌است [۲۶، ص ۵۰۴].

۱. اطلاع دادن به طرف شکایت: در صورت تکمیل بودن دادخواست، دفتر شعبه مکلف است یک نسخه از دادخواست و ضمایم آن را برای ابلاغ به طرف شکایت ارسال دارد تا نامبرده از دعوایی که علیه او طرح شده، مطلع گردد و در موعد مقرر به ادعاها، دلایل و مستندات شاکی پاسخ دهد و تصویر یا رونوشت مصدق کلیه مدارک مورد استناد خود را نیز ارائه کند. بنابراین دادگاه نیز مکلف است در این خصوص تناظر را رعایت (ماده ۲۲ ق.ج.د.ع.ا. و ماده ۱۱ آ.د.ع.ا.) و بر نحوه ابلاغ دادخواست و تبادل لوایح نظارت کند. افزون بر این در اجرای اصل مزبور، طرف شکایت باید زمان کافی جهت ساماندهی دفاعیات خود را داشته باشد. به همین دلیل، دادگاه باید مطابق قانون، یک ماه به وی مهلت دهد تا نسبت به پاسخ شکایت اقدام کند (ماده ۲۲ ق.ج.د.ع.ا.). مفروض است که این فرصت برای پاسخ طرف شکایت که همیشه یک نهاد دولتی یا عمومی است و از امکانات مناسبی برای پاسخ به دعوا برخوردار است کافی است. به همین دلیل، قانون جدید برای تضمین حقوق شاکی، عدم وصول پاسخ مشتکی‌عنه را مانع رسیدگی ندانسته‌است. قسمت اخیر ماده ۲۲ قانون مزبور در این خصوص مقرر می‌دارد: «عدم وصول پاسخ، مانع رسیدگی نبوده و شعبه با توجه به مدرک موجود، به پرونده رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود دادرسی دیوان اصولاً کتبی و غیرحضور است؛ بدین معنا که اصحاب دعوا مکلفند نظرها و دلایل خود را کتباً به صورت دادخواست و لوایح تقدیم کنند. مذاکرات شفاهی فقط در صورتی ممکن است که دیوان از نظر توضیح نکات مبهم دادخواست و لوایح، آنها را ضروری تشخیص دهد (ماده ۳۱ ق.ج.د.ع.ا. و ماده ۲۳ آ.د.ع.ا.). در صورتی که دیوان، حضور یکی از طرفین شکایت را برای رسیدگی و اخذ توضیح لازم بداند باید در اجرای اصل تناظر، طرف مقابل نیز جهت پاسخ احتمالی دعوت گردد [۲۲، ج ۱، ص ۱۵۴]. به



نظر می‌رسد تخصصی بودن دعاوی اداری، دادرسی کتبی را اقتضا می‌کند؛ زیرا در این‌گونه دعاوی، جریان شکایت کمتر علیه طرف مقابل است، بلکه بیشتر علیه سند و تصمیمی است که به علت غیرقانونی بودن، بطلان آن درخواست می‌شود. در این حالت، دعوا ویژگی غیر شخصی دارد که به راحتی با یک دادرسی کتبی سازگار است [۱۲، ص ۶۱۵].

۲. بررسی ادله: اصحاب دعاوی اداری از نظر امکانات و قدرت از وضعیت یکسانی برخوردار نیستند. به بیان دیگر، شاکی دعاوی اداری اغلب با اداره‌ای کاملاً قدرتمند درگیر می‌شود که پرونده‌ها و اسناد و مدارک را در اختیار دارد [۱۲، ص ۶۰۹] و نسبت به شاکی از امکانات بیشتر برخوردارند. به همین دلیل، قانونگذار اختیار اداره دلائل را به دادگاه داده‌است تا در راستای دادرسی منصفانه، رعایت بیطرفی و اصل تناظر، اسنادی را که در دسترس شاکی نبوده و امکان ارائه آن را نداشته‌است، از واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته و شهرداریها که عمدتاً طرف شکایت نیز هستند، مطالبه کند (ماده ۳۲ ق.ج.د.ع.ا) و در صورت عدم همکاری، متخلف را به انفصال از خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال یا کسر یک سوم حقوق و مزایا به مدت سه ماه تا یک سال محکوم کند. به علاوه، دیوان می‌تواند هرگونه تحقیق یا اقدامی را که برای کشف حقیقت لازم باشد، انجام دهد (ماده ۲۴ ق.ج.د.ع.ا) و یا انجام آن را از هریک از مراجع قضایی یا اداری بخواهد. ظاهراً دیوان عدالت اداری برای کشف و احراز حقیقت از اختیارات نسبتاً گسترده‌ای برخوردار است و به اصطلاح حقوقی، رسیدگی دیوان، جنبه تفتیشی دارد و او می‌تواند در حدود قانون برای کشف حقیقت هرگونه تحقیقی را که لازم بداند انجام دهد [۳، صص ۴۲۷-۴۲۸]. در این راستا و در اجرای این هدف، قانونگذار، عدم حضور مشتکی‌عنه احضار شده را از موجبات جلب یا محکومیت وی به انفصال موقت از خدمات دولتی از یک ماه تا یک سال دانسته‌است (تبصره ۲ ماده ۳۱ ق.ج.د.ع.ا).

۳. امتناع از رسیدگی: در مواردی، به لحاظ پاره‌ای مناسبات، شائبه خروج قاضی از اصل بیطرفی و جانبداری وی از یکی از اصحاب دعوا بیش از همیشه وجود دارد. قانونگذار به منظور رعایت اصل تناظر و بازداشتن قضات از اعمال غرض‌ورزی در رسیدگی و بر هم زدن توازن اصحاب دعوا، به‌عنوان قاعده‌ای آمره و حتی بدون ایراد اصحاب دعوا، قاضی را از رسیدگی به موضوع منع کرده‌است [۲۳، ج ۳، ص ۱۹]. بنابراین، چنانچه قاضی دادگاه با یکی از اصحاب دعوا دارای ارتباط خویشاوندی، استخدامی یا تنازع باشد از رسیدگی به موضوع

دعوا منع شده است. این موارد در ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی مدنی مورد اشاره قرار گرفته و ماده ۳۳ قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز با ارجاع به ماده مذکور مقرر داشته است: «موارد رد دادرسی در دیوان طبق قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است».

۳- مبانی دادرسی تناظری در ابطال آیین نامه های خلاف قانون

با اینکه رعایت تناظر در مواد متعددی از قانون قدیم و جدید دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن بیان شده است ساختار و صلاحیت خاص هیأت عمومی دیوان که متشکل از قضات تمام شعب است (ماده ۱۱ ق.ج.د.ع.) و در زمینه ابطال آیین نامه های خلاف قانون و شرع و صدور آرای وحدت رویه صلاحیت دارد (مواد ۲۰ و ۲۵ ق.ج.د.ع.)، ماده ۱۹ ق.ج.د.ع.) این شائبه را ایجاد کرده که هیأت مذکور در رسیدگی به آیین نامه های خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، لزومی به رعایت اصل تناظر ندارد. به همین دلیل در مواردی چند، بدون رعایت پاره ای از قواعد و از جمله عدم اطلاع به طرف شکایت (قوه مجریه) و یا اعطای فرصت قانونی برای پاسخ و خارج از نوبت، اقدام به ابطال آیین نامه های دولتی کرده است که به برخی از مصادیق آن اشاره می شود.

۱. دادنامه شماره ۲۰۵ مورخ ۸۲/۶/۲ (پرونده کلاسه ۳۸۱/۸۲) موضوع شکایت سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر ابطال بندهای ۲، ۳ و ۵ و بند «پ» ردیف ۶ مصوبه شماره ۲۸۸۲۲/ت/۲۲۰۹۹ ک مورخ ۸۲/۵/۲۲ کمیسیون سیاسی- دفاعی هیأت دولت در خصوص انتزاع دهستان وردشت از شهرستان سمیرم و الحاق آن به شهرستان سمیرم سفلی به مرکزیت دهاقان. در این پرونده هیأت عمومی بدون ابلاغ، حضور و دفاع طرف شکایت به موضوع رسیدگی و مصوبه دولت را ابطال کرده است.

۲. دادنامه شماره ۲۲۹ مورخ ۸۲/۶/۲۳ (پرونده کلاسه ۵۰۴/۸۲) موضوع شکایت قائم مقام دبیر شورای نگهبان مبنی بر ابطال دستور وزیر کشور و بخشنامه های برخی استانداران کشور در خصوص اعلام غیرقانونی بودن دفاتر نظارت شورای نگهبان. در این پرونده هیأت عمومی بدون اعطای مهلت قانونی برای دفاع (البته با حضور طرف شکایت) و بدون آنکه شاکی شرایط قانونی تنظیم دادخواست را که عمدتاً مبتنی بر اصل تناظر است، رعایت کرده باشد، شکایت را پذیرفته و خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار داده است [۲۴، ص ۸۵].



۳. دادنامه شماره ۳۸۹ مورخ ۸۲/۱۰/۱ (پرونده کلاسه ۷۶۱/۸۲) موضوع دادخواست قائم مقام دبیر شورای نگهبان مبنی بر ابطال تصویب‌نامه شماره ۵۱۷۵۰/ت/۲۸۹۸۳۱ هـ - مورخ ۸۲/۹/۲۳ هیأت وزیران در خصوص اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات که هیأت عمومی بدون ابلاغ و اطلاع به طرف شکایت، خارج از نوبت و با سرعتی کم نظیر نسبت به ابطال آن اقدام کرده‌است [۳]، در حالی که مطابق آمار موجود تا تاریخ ۸۳/۱۰/۲۷ حدود هزار پرونده تقاضای ابطال آیین‌نامه در نوبت رسیدگی بوده‌است [۲۵].

اگر چه ممکن است در خصوص ابطال مصوبات و تصمیمات عام دولت، تناظر و ترافع به معنای خاص آن صادق نباشد، همان‌گونه که نیاز نیست شاکی شخصاً در دعوا دینفع باشد. اما دیوان از دیرباز در این موارد نیز همانند سایر شکایات از مخاطبین این‌گونه دعوی خواسته تا دفاعیات خود را کتباً تقدیم کنند و در صورت لزوم در هیأت عمومی نیز حاضر شوند؛ ولی عملکرد آنان در پاره‌ای مسائل مهم کشور (دست‌کم در مقطعی از زمان) حاکی از آن است که آنان به دلیل سکوت قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن، رسیدگی هیأت عمومی را تناظری نمی‌دانند؛ در حالی که دیوان زمانی می‌تواند نقش خود را در توسعه حقوق عمومی ایفا کند که در مقدمه تصمیمات عام خود، درستی یا نادرستی دلایل و توجیهاات اصحاب دعوا را مورد نقد و ارزیابی قرار داده، یکی را بر دیگری ترجیح دهد، نقشی که سالها است شورای دولتی فرانسه در توسعه حقوق عمومی این کشور ایفا می‌کند [۲۶، صص ۵۵-۵۹].

به هر حال، سکوت قانون مزبور در نحوه رسیدگی هیأت عمومی دیوان و صلاحیتهای خاص آن سبب گردیده تا در خصوص تناظری بودن رسیدگی آن ایجاد تردید شود، در حالی که به دلایل عدیده ذیل می‌توان لزوم تناظری بودن آن را اثبات کرد.

۳-۱- دادرسی تناظری مبتنی بر اصل است

دادرسی تناظری، نتیجه اصل برابری و تساوی میان اصحاب دعوا در استفاده از امکانات و فرصتها و احترام به حق دفاع آنان است. رعایت توازن و اعتدال میان اصحاب دعوا سبب می‌گردد که حکم قاضی به حق و عدالت نزدیک شود و قضاوتی شایسته و دلنشین را برای اصحاب دعوا به ارمغان آورد. بنابراین، میل به رفتار عادلانه و رعایت تساوی میان اصحاب دعوا، ریشه در گرایش طبیعی و فطری بشر دارد. پس گزافه نیست اگر معتقد باشیم دادرسی تناظری به‌عنوان اصل ناشی از عقل

سلیم و طبیعت اشیا [۱۱، ص ۶۴] و یک حق طبیعی است [۲۱، ص ۵۰۳]. به بیان دیگر، احترام به اصل تناظر به عنوان جلوه‌ای از حق دفاع از ملزومات اولیه حقوق بشر و احترام به آزادی انسانها است [۲۱، ص ۵۰۳]. اصل مزبور چنان با طبیعت امور و فطرت بشر سازگار است که عقل هر کس بی هیچ واسطه بر آن حکم می‌کند و به اندازه‌ای طبیعی و درست و عادلانه است که هیچ مقامی نمی‌تواند آن را منکر شود. به همین دلیل، اصل مذکور را باید از جمله قواعد والا و طبیعی دانست که برتر از اراده حکومت بوده، دولت‌ها نیز وظیفه دارند آن قواعد را به دست آورده و از آنها حمایت کنند، زیرا قاعده‌ای را که مردم با عدالت و انصاف منطبق ندانند هیچگاه به رغبت اجرا نمی‌کنند و برای فرار از این بی‌عدالتی به انواع وسایل دست می‌زنند [۱۳، صص ۶۵-۶۶].

اصل دادرسی تناظری، در واقع یکی از قواعد حقوقی است که حکم تناظری بودن دادرسی را به‌عنوان حکم اصلی برای هر گونه دادرسی مقرر می‌دارد. مفاد اصل مزبور یک حکم ظاهری نظیر آنچه در اصول عملی ظهور دارد، نیست. این اصل منحصراً برای رفع سرگردانی در موارد مشکوک وضع نشده، بلکه حکمی است واقعی که از ضروریات دادرسی عادلانه و میل طبیعی بشر ریشه گرفته‌است. وجود چنین منشأ و مبنایی برای اصل مزبور سبب شده تا این اصل در کلیه مراجع، اعم از قضایی، اداری و انتظامی رعایت شود [۱۱، ص ۶۸]. به بیان دیگر، اصل مزبور در جهت تأمین برابری اصحاب دعوا به‌عنوان اصلی عام و مطلق است و به لحاظ اینکه شمولی عام دارد تمام مراحل دادرسی (بدوی، تجدیدنظر، فرجام) را در همه مراجع قضاوتی شامل می‌شود، چه محاکماتی که دارای آیین اختصاصی هستند و چه مواردی که قواعد عام دادرسی بر آنها حاکم است [۷، ج ۲، ص ۱۳۲]. بنابراین، رسیدگی تناظری در حقوق ایران، اصل و رعایت آن در تمام دادرسی‌ها الزامی است، مگر عدم رعایت آن از سوی قانونگذار به‌طور استثنایی تصریح شده باشد. از آنجا که چنین تصریحی در خصوص رسیدگی هیأت عمومی دیوان وجود ندارد و هیچ‌گونه قرینه‌ای نیز که صلاحیت تخصیص این اصل عام را دارا باشد، وجود ندارد رسیدگی به تقاضای ابطال آیین‌نامه‌های دولتی در هیأت عمومی نیز باید تناظری باشد.

۳-۲- رسیدگی تناظری لازمه دادرسی منصفانه است

ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۸۴ که ایران نیز آن را پذیرفته‌است [۲۷، ج ۱، ص ۷۳] و ماده ۱-۶ کنواسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادیهای اساسی، به حق دادرسی منصفانه تصریح



کرده‌اند[۲۸، ج ۱، صص ۱۴-۱۵]. رسیدگی منصفانه ایجاب می‌کند که دادرسی به‌گونه‌ای صورت گیرد که با در نظر گرفتن کلیت آن، منصفانه به نظر برسد. رسیدگی منصفانه، مستلزم تساوی امکانات و فرصتهایی است که در اختیار طرفین قرار می‌گیرد. بنابراین باید به هر یک از اصحاب دعوا امکانات متناسبی اعطا شود تا موضوعات و ادله مورد نظر خود را در شرایطی که او را در وضعیتی نامناسبتر نسبت به رقیبش قرار ندهد، مطرح سازد[۷، ج ۲، ص ۱۲۷].

روح حاکم بر قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن، هر چند اختیاراتی را برای قاضی در اداره دادرسی اداری پیش‌بینی کرده، ولی هنوز این اصحاب دعوا هستند که نقش مهم و اصلی را در این دادرسی ایفا می‌کنند. بنابراین، در دادرسی منصفانه، وظیفه اصلی قاضی، ملاحظه و ارزیابی جدال قضایی اصحاب دعوا و صدور رأی در این خصوص است.

واضح است، با توجه به تخصصی‌بودن امور و گستردگی و تنوع موضوعی قوانین و آیین‌نامه‌های دولتی، چنانچه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بخواهد قضاوتی عادلانه در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی داشته باشد لازم است دلایل اصحاب دعوا را در شرایطی برابر استماع و سپس در خصوص آن قضاوت کند. از وحدت ملاک ماده ۲۰۰ ق. آ. د. م. چنین استنباط می‌شود که رسیدگی به دلایلی که مؤثر در تصمیم دادگاه بوده، صحت آن بین طرفین مورد اختلاف است باید به شکل تناظری (خواه شفاهی یا کتبی) به عمل آید تا بدین وسیله دادگاه از نظرهای هر یک از اصحاب دعوا آگاه گردد. بنابراین، دادگاه نمی‌تواند رأی خود را بر اموری بنا نهد که طرفین فرصت مناظره در خصوص آن را پیدا نکرده‌اند. به همین دلیل، ماده ۱۴ قانون آیین دادرسی جدید فرانسه مقرر کرده است که هیچیک از طرفین دعوا نمی‌تواند بدون اینکه اظهاراتش شنیده شده یا مورد اخطار قرار گرفته باشد، مورد قضاوت قرار گیرد[۲۱، ص ۵۰۴]. از سوی دیگر، در مواقعی که قانون یا ضرورت ایجاب می‌کند که اقدامی بدون اطلاع یکی از طرفین دعوا انجام گیرد باید امکان فراهم گردد تا نامبرده بتواند نسبت به تصمیمی که به زیان او اتخاذ شده اعتراض کند و تجدیدنظر بخواهد[۲۱، ص ۵۰۶].

از آنجا که آرای صادر شده از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال آیین‌نامه‌های دولتی علی‌الاصول از طریق عادی قابل اعتراض و تجدیدنظر نیست و حتی در صورت قابلیت تجدیدنظر، چون مرجع تشخیص مغایرت رأی با قانون، رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان و یا بیست نفر از قضات دیوان هستند (ماده ۵۳ آ. د. ع. ا. مصوب ۱۳۸۴) به نظر می‌رسد

دادرسی منصفانه و عادلانه چنین اقتضا دارد که هیچ آیین‌نامه دولتی بدون اطلاع دولت به‌عنوان طرف شکایت مورد رسیدگی و ابطال قرار نگیرد.

۳-۳- عدم رعایت تناظر ترجیح اقلیت بر اکثریت است

از آنجا که مقررات مبتنی بر دادرسی تناظری عمدتاً باید از سوی شاکی و دادگاه رعایت شود، تصور می‌رود عدم رعایت آن در دعاوی اداری، در مقابل طرف شکایت که همواره دولت است چندان ضرورتی ندارد، زیرا دولت از امکانات و توانمندی بیشتری نسبت به فرودستان برخوردار است و پیوسته احتمال تعدی و تجاوز او به حقوق مردم می‌رود. در فرهنگ عمومی کشور ما به شاکیان دعاوی اداری نگاهی عطفانه و حق به جانب صورت می‌گیرد و نگاه به دولت، نگاهی تجاوزکارانه است. بنابراین، در دفاع از مظلوم در مقابل ظالم، عدم رعایت پاره‌ای از اصول حقوقی چندان قابل توجه به نظر نمی‌آید. در این دیدگاه، قاضی در مقام گرفتن حق مظلوم رأساً و بدون استماع اظهارات طرف دعوا می‌تواند قانون را اجرا و حق او را باز ستاند، در حالی‌که دیدگاه مزبور در بسیاری از موارد، خلاف واقع و مبتنی بر فرهنگ ناصحیح است.

اگر چه قواعد حقوق عمومی بر روابطی حکومت می‌کنند که خصوصیتی نابرابر دارند، ولی باید توجه داشت که در حکومت اسلامی، دولت امین مردم است و باید پاسدار امانت خود باشد (اصل ۵۶ ق.ا) و تنها به سود عمومی بیندیشد. در چنین نظامی، هدف از حاکمیت، خدمت‌کردن است، نه تعدی به حقوق اداره‌شوندگان و لذا مشروعیت هر دولتی، وابسته به خدمات عمومی است که انجام می‌دهد. امروزه دولتها به خدمات خود مباحثات می‌کنند، نه به میزان قدرتی که از آن بهره‌مند هستند. ممکن است در برخوردهای سیاسی و نظامی بین‌المللی، دولتی بر قدرت خود به‌عنوان عاملی از ارکان حاکمیت ملی تکیه کند، ولی در رابطه دولت و مردم به‌طور معمول، سخن از خدمت عمومی است، نه قدرت سرکوب‌کننده. به بیان دیگر، قدرت در خدمت و همراه منافع عمومی است، نه در مقابل آن [۲۹، ص ۱۳۴].

اگر پذیرفته‌ایم که در نظام اسلامی، قدرت به معنای توان خدمت است پس اصل بر این است که هدف از تمام کارهای دولت، تأمین منافع عمومی است و وضع هر آیین‌نامه یا تصویب‌نامه نیز متضمن چنین نفعی برای عموم است، مگر خلاف آن به اثبات رسد. بنابراین،



پذیرش تقاضای ابطال یک آیین‌نامه به ادعای مغایرت با قانون و تجاوز از حدود اختیارات و مآلاً تجاوز به منافع عمومی، خلاف اصل و هدف دولت در تأمین منافع عمومی است. در چنین شرایطی، عدالت و عقل سلیم اقتضا دارد که دادگاه، دلایل شاکی مبنی بر بطلان آیین‌نامه را با اعطای فرصت و امکان دفاع برابر برای مشتکی‌عنه (نهادهای عمومی) که در حرفه خود دارای تخصص کافی است، بررسی کند. در غیر این صورت، باطل کردن چنین تصمیمی بدون اطلاع و دفاع دولت، ترجیح منافع گروهی اندک که تصمیم دولت را مغایر با منافع شخص و گروهی خود می‌دانند، نسبت به منافع گروه کثیری است که دولت به نمایندگی، حافظ و امین منافع آنان است؛ در حالی که ترجیح اقلیت بر اکثریت، موجب ترجیح مرجوح بر راجح است و این عملی است قبیح [۳۰، ج ۲، ص ۳۳۰] و اگر حتی اعتقادی به قباحت آن نداشته باشیم دست‌کم ترجیحی بلا مرجح است.

به بیان دیگر، نظارت قضایی بر آیین‌نامه‌های دولت از سوی دیوان عدالت اداری، در واقع، قضاوت بین دو ادعای متعارض مبنی بر صحت یا بطلان یک تصمیم است (تعارض منافع خصوصی افراد با منافع عمومی جامعه) و چنین قضاوتی، زمانی به‌نحو مطلوب انجام می‌شود که قاضی، دلایل واضعان آیین‌نامه و مخالفان آن را در شرایط متساوی بشنود و با توجه به موازین قانونی از میان آن دو، یکی را برگزیند.

۳-۴- اراده قانونگذار بر دادرسی تناظری قرار گرفته است

سکوت قانون دیوان عدالت اداری (قدیم و جدید) و آیین دادرسی آن در زمینه رعایت اصل تناظر در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی سبب شده تا برخی رعایت اصل مزبور را در این خصوص منتفی دانسته، در مواردی به سلیقه خود و بدون رعایت مساوات اصحاب دعوا و برخورداری دولت از امکان و مجال دفاع از منافع عمومی، اقدام به ابطال آیین‌نامه او کنند؛ در حالی که اراده قانونگذار مبنی بر رعایت اصل مزبور به آسانی از مواد متعددی از قانون دیوان عدالت اداری و آیین دادرسی آن قابل استنباط است. به بیان دیگر، از آنجا که قانونگذار بیش از هر مقام دیگر به مقصودی که از قانون داشته آگاه است و تنها او می‌تواند معنای صحیح قانون را تعیین کند، شایسته است جستجو کنیم قانونگذار در فرض مسأله مورد بررسی چه امری را مدنظر داشته‌است، زیرا وی با آشنایی نسبت به ظاهر و باطن قانون، صالح به اعلان

نظر و بیان اراده خود برای مجریان خواهد بود. حتی در صورت تغییر دوره قانونگذاری، باز هم قانونگذاران جدید برای بیان معنای قانون نسبت به سایرین صالحتر به نظر می‌رسند، زیرا بر فرض انحراف و تجاوز از حدود قوانین، مصوبات آنان به عنوان قانون جدید نیز قابل پذیرش است و مانند اصل قانون برای همه مقامها محترم و الزام آور خواهد بود [۱۳، صص ۲۰۶-۲۱۶]. در این راستا و مقارن نگارش این تحقیق، قانونگذار با وضع ماده ۳۸ قانون جدید دیوان عدالت اداری، شرایطی را برای دادخواست ابطال مصوبات مقرر کرده که جملگی حاکی از پذیرش و تأکید بر تناظری بودن رسیدگی هیأت عمومی است. به موجب ماده مزبور: «در مورد درخواست ابطال مصوبات، مشخص نمودن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده است، ضروری است».

بدیهی است مشخص کردن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین مشخص کردن ماده قانونی یا حکم شرعی که مصوبه با آن مغایر است این امکان و فرصت را به مشتکی عنه می‌دهد که بتواند ادعا و استدلالات شاکی را مورد نقد و ارزیابی قرار داده، دفاعیات خود را در رد آنها تهیه و تدارک کند. افزون براین، قانون جدید در احترام به اصل تناظر، ضمانت اجرای عدم رعایت شرایط مزبور را به گونه‌ای مقرر کرده است که در نهایت منجر به رد درخواست شاکی و ناکامی او در دعوا خواهد شد (تبصره ماده ۳۸).

۳-۵- قیاس اولویت دال بر لزوم دادرسی تناظری است

اگر جهات و دلایلی که وجود حکمی را در موضوع خاص ایجاب کرده در موضوع دیگر قویتر باشد باید آن حکم را در مورد دوم نیز جاری دانست، با این تفاوت که علت در فرع، قویتر از اصل است و به همین جهت آن را قیاس اولویت می‌گویند [۱۳، ص ۲۱۱]. در اثبات تناظری بودن رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از دو طریق می‌توان به قیاس اولویت استناد کرد:

۱. ممکن است برخی تصور کنند که در رسیدگی هیأت عمومی دیوان که متشکل از کلیه قضات دیوان است و علی‌الاصول از تجربه کافی برخوردارند، لزومی به رعایت تناظر نیست. نامبردگان می‌توانند خود رأساً انطباق یا عدم انطباق مصوبه را با قانون تشخیص دهند. در پاسخ به این ایراد معتقدیم: از آنجا که تکوین دیوان عدالت اداری



در ایران، نتیجه اقتباس از نظام حقوقی فرانسه در زمینه نظارت قضایی بر عملکرد دستگاه اداری است، شایسته است برای کشف لزوم تناظری بودن رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران به وضعیت شورای دولتی فرانسه و نحوه رسیدگی آن توجه شود.

قانونگذار فرانسه تلاش کرده است که اعضای شورای دولتی، علاوه بر شرایط یک قاضی ساده، دارای تجارب و سوابق در خدمات عمومی بوده، به مقتضیات و ضروریات امور اداری وقوف و آشنایی کامل داشته باشند. برای همین منظور است که انتخاب یک ربع از تعداد ممیزان و یک ثلث از عده مستشاران عادی شورا و همچنین تعیین ۱۲ نفر از مستشاران فوق‌العاده شورا در اختیار دولت قرار داده شده و دولت می‌تواند آنها را از بین دانشمندان درجه اول علم حقوق و یا کارمندان عالی مقام وزارتخانه‌ها که دارای حداقل ۱۰ سال سابقه تجربه اداری هستند انتخاب کند. همه این تدابیر برای این به وجود آمده‌اند که شورای دولتی با زندگی اداری آشنایی کامل حاصل کرده و رابط بین ادارات و دادرسی اداری باشد [۳۱، ج ۲، صص ۱۸۰-۱۸۱؛ ۲۶، ص ۵۵]. با وجود این ویژگی و تجربه در اعضای شورای دولتی فرانسه، رسیدگی در این شورا، توافقی [تناظری] است [۳۲، صص ۹۴-۹۵؛ ۳۳، ص ۱۳۰].

بدیهی است فقدان چنین تجربه و تخصصی در قضات و مشاوران دیوان عدالت اداری ایران به طریق اولی، لزوم تناظری بودن کلیه رسیدگی‌های آن، اعم از رسیدگی در شعب یا هیأت عمومی را اقتضا دارد؛ زیرا همان دلیلی که تناظری بودن رسیدگی را در شورای دولتی فرانسه ایجاب کرده است با قوت بیشتر در دیوان عدالت اداری ایران وجود دارد.

۲. همان‌گونه که در مبحث ۱-۳ اشاره شد، بدون تردید، لزوم رسیدگی تناظری در شعب دیوان را می‌توان از مواد مختلف قانون قدیم و جدید دیوان مزبور استنباط کرد. از آنجا که اهمیت دعاوی ابطال مصوبات دولت به مراتب بیشتر از دعاوی معمولی مطرح شده در شعب است، می‌توان با استناد به قیاس اولویت، لزوم رسیدگی تناظری در دعاوی مطرح در هیأت عمومی را اثبات کرد؛ خصوصاً اینکه اشتباه در ابطال یک آیین‌نامه دولتی که به‌طور معمول قابل تجدیدنظر نیست، چنان اثر سوئی بر منافع عمومی خواهد داشت که به هیچ وجه با اشتباه در یک پرونده عادی اداری قابل مقایسه نیست. بنابراین، چندان گزافه نیست اگر معتقد باشیم که لزوم تناظری بودن رسیدگی هیأت عمومی نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی به مراتب بیشتر از دعاوی اداری معمولی است و به قیاس اولویت می‌توان وجوب آن را اثبات کرد.

۴- نتیجه گیری

اصل دادرسی تناظری با توجه به جایگاه و منشأ فطری و عقلی آن و از سوی دیگر، تأثیری که در دادرسی عادلانه و منصفانه دارد می‌تواند تضمین مناسبی برای دستگاه قضایی سالم، کاهش اشتباهات احتمالی آن، جلب اعتماد عمومی نسبت به این دستگاه باشد. به بیان دیگر، اصل مزبور اگر چه به ظاهر تضمین تساوی اصحاب دعوا است، ولی در واقع از موجبات جلب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه قضایی است که نماد آن بر ترازویی که دو کفه آن همواره متوازن است، متجلی گشته است.

از آنجا که همگان به نحو یکسان باید از چنین تضمینی برخوردار باشند، اجرای صحیح اصل تناظر باید در تمام مراجع رسیدگی و در تمام مراحل آن به نحو اکمل از سوی دستگاه قضایی به عنوان مجری عدالت تضمین گردد. بدیهی است اجرای اصل مزبور هر چه دعوا مهمتر باشد ضرورت بیشتری می‌یابد. بنابراین، نظر به اهمیت دعاوی ابطال آیین‌نامه‌های دولتی و آثار سوء اشتباه در اینگونه دعاوی، رعایت دادرسی تناظر در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، نه تنها منتفی نیست، بلکه ضرورتی دو چندان می‌یابد. بنابراین پیشنهاد می‌گردد:

۱. اصل مزبور به عنوان یکی از اصول بنیادین و راهبردی دادرسی عادلانه که سابقه‌ای دیرینه در تاریخ ایران و فقه اسلامی دارد، به عنوان قاعده‌ای عقلی در قوانین مربوط به آیین دادرسی و از جمله آیین دادرسی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان گردد.
۲. به نظر می‌رسد با توجه به کثرت شکایات مبنی بر ابطال آیین‌نامه‌های دولتی و انحصار مرجع رسیدگی کننده به آن، باید برای دعاوی مزبور حدود و ثغوری معین کرد تا از این کثرت کاسته و بر دقت رسیدگی افزوده شود، مثل اینکه برخی از آیین‌نامه‌های دولتی با توجه به ویژگی سیاسی و حاکمیتی‌شان قابل ابطال نباشند و یا طرح دعوا در دیوان منوط به مراجعه شاکی به مرجع واضع آیین‌نامه مبنی بر اصلاح آن و دریافت پاسخ منفی باشد. از سوی دیگر، به منظور تسریع در رسیدگی و رعایت حقوق شاکی، تأخیر دولت در ارسال پاسخ به دعوا نباید از موجبات تأخیر در رسیدگی باشد، بلکه این تأخیر و به طریق اولی عدم ارسال پاسخ در فرجه قانونی، باید به عنوان قرینه‌ای بر حقانیت ادعای شاکی تلقی شود.
۳. ساختار نیروی انسانی دیوان با توجه به تنوع گسترده موضوعات اداری باید متناسب با این وضعیت تغییر یافته تبدیل به مجموعه‌ای با قضات متخصص در موضوعات اداری شود. با این رویکرد است که می‌توان امید داشت دیوان عدالت اداری نقش واقعی خود را در توسعه حقوق عمومی ایفا کند.



۵- منابع

- [۱] هاشمی، سید محمد؛ حقوق بشر و آزادیهای اساسی؛ نشر میزان، تهران، ۱۳۷۴.
- [۲] هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)؛ دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۷۲.
- [۳] طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری؛ سمت، تهران، ۱۳۷۳.
- [۴] نامه شماره ۱۰۱۵۷۳/۶/۶۱ مورخ ۸/۱۰/۸۲ معاون وقت حقوقی و امور مجلس وزارت کشور به رئیس وقت کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس ششم.
- [۵] متین دفتری، احمد؛ آیین دادرسی مدنی و بازرگانی؛ مجمع علمی و فرهنگی مجد، تهران، ۱۳۷۸.
- [۶] آشوری، محمد؛ آیین دادرسی کیفری؛ سمت، تهران، ۱۳۸۰.
- [۷] شمس، عبدالله؛ آیین دادرسی مدنی؛ نشر میزان، تهران، ۱۳۸۱.
- [۸] دهخدا، علی اکبر؛ لغتنامه دهخدا؛ مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۷.
- [۹] معین، محمد؛ فرهنگ معین؛ مؤسسه انتشارات امیر کبیر، تهران، ۱۳۷۱.
- [۱۰] الیوت، کاترین و ورنون، کاترین؛ نظام حقوقی فرانسه؛ مترجم صفر بیگزاده، مرکز پژوهشهای مجلس اسلامی، تهران، ۱۳۸۲.
- [۱۱] شمس، عبدالله؛ اصل تناظر؛ مجله تحقیقات حقوقی؛ دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ش ۳۶-۳۵.
- [۱۲] پرو، روژه؛ نهادهای قضایی فرانسه؛ مترجم شهرام ابراهیمی و همکاران، سلسبیل، تهران، ۱۳۷۴.
- [۱۳] کاتوزیان، ناصر؛ مقدمه علم حقوق؛ شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۷۸.
- [۱۴] واحدی، قدرت الله؛ آیین دادرسی مدنی؛ نشر میزان، تهران، ۱۳۷۸.
- [۱۵] عالیه، سمیر؛ علم القانون و الفقه الاسلامی؛ دارالهادی، بیروت، ۱۹۹۲م.
- [۱۶] العاملی، حر؛ وسائل الشیعه؛ مؤسسه آل البیت، قم، ۱۴۱۲ق.
- [۱۷] ابن ابی الحدید؛ شرح نهج البلاغه؛ دارالجیل، بیروت، ۱۹۸۷.
- [۱۸] محمدی ری شهری، محمد؛ میزان الحکمه؛ دارالحديث، قم، ۱۳۸۱.

- [۱۹] محقق داماد، سید مصطفی؛ قواعد فقه ۳ بخش قضایی؛ مرکز نشر علوم اسلامی، تهران، ۱۳۸۱.
- [۲۰] جعفری لنگرودی، محمد جعفر؛ اصل وحدت احکام شخصی حقیقی و شخصی حقوقی؛ مجله دادگستری، ش ۴، ۱۳۴۲.
- [21] Vincent, Jean et Guinchard serge, *Procedure civil*, Dalloz, Paris, 2001.
- [۲۲] شمس، عبدالله؛ آیین دادرسی مدنی؛ نشر میزان، تهران، ۱۳۸۰.
- [۲۳] شمس، عبدالله؛ آیین دادرسی مدنی؛ دراک، تهران، ۱۳۸۴.
- [۲۴] برای اطلاع بیشتر رک: حبیب زاده، محمد جعفر و حسین زاده، جواد، «جایگاه قانون نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رای دیوان عدالت اداری»، مجله مدرس، دوره هشتم، پاییز ۱۳۸۳.
- [۲۵] نامه شماره ۶۷۵۰۸ مورخ ۸۳/۱۱/۱۹ معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری به رئیس جمهور وقت.
- [۲۶] آشتیانی، محمد حسن؛ آیین دادرسی شورای دولتی فرانسه؛ مجله قضاوت، س ۳، آذر و دی ۱۳۸۳.
- [۲۷] مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر، (اسناد جهانی)، زیر نظر اردشیر امیر ارجمند، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۸۱.
- [۲۸] مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر، (اسناد منطقه‌ای)، زیر نظر اردشیر امیر ارجمند، انتشارات جنگل، تهران، تهران، ۱۳۸۵.
- [۲۹] کاتوزیان، ناصر؛ مبانی حقوق عمومی؛ دادگستر، تهران، ۱۳۷۷.
- [۳۰] منتظری، حسین‌علی؛ مبانی فقهی حکومت اسلامی (امامت و رهبری)؛ مترجم محمد صلواتی، نشر فکر، تهران، ۱۳۶۹.
- [۳۱] طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری؛ دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۴۴.
- [32] Robineau, yres et truchet , *le conseil d'état* , p.u.f , Paris, 2002.
- [۳۳] موسی زاده، رضا؛ مبانی حقوق اداری؛ شهر آشوب و آینده سازان، ۱۳۷۴.