

تحلیلی تاریخی بر دوگانگی فرایند رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت در حقوق ایران

مسلم آقایی طوق^۱

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۲۷ - پذیرش: ۱۳۹۷/۷/۲۲

چکیده

رسیدگی به دعاوی مسئولیت دولت در ایران در دو نهاد مختلف صورت می‌گیرد. هنگامی که دیوان عدالت اداری تخلف اداره را احراز کرد، دادگاه عمومی میزان خسارت وارده را تعیین می‌کند. این رسیدگی دوگانه یادگار قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ است و با توجه به محدودیت‌های این نهاد که مغایر با قانون اساسی مشروطه ایجاد شده بود، منطقی به نظر می‌رسد. اما دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان بخشی از دادگستری کشور شناسایی شده است و براساس اصل ۱۷۳ رسیدگی، مطلق تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به دولت به نهاد مزبور واگذار شده است. بنابراین، رسیدگی دوگانه به دعاوی مسئولیت دولت در وضعیت کنونی با ساختار قضایی کشور تناسبی ندارد و بدون آنکه ضرورت و مصلحت روشنی وجود داشته باشد، به افزایش اطلاع دادرسی، پیچیدگی نظام قضایی، افزایش هزینه نظام قضایی و سردرگمی مردم منجر شده است. هدف این پژوهش به چالش کشیدن فرایند رسیدگی دوگانه به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت و دفاع از این ایده است که دیوان عدالت اداری باید به دعاوی مسئولیت دولت به تنهایی رسیدگی کند.

واژگان کلیدی: نظام عدالت اداری، دیوان عدالت اداری، حقوق اداری، مسئولیت دولت، دادگستری

مقدمه

امکان اقامه دعاوی خسارت علیه دولت و مؤسسات عمومی یکی از نهادهای مهمی است که در حقوق اداری مورد شناسایی واقع شده است. بدین معنا که دولت و مؤسسات عمومی اصولاً در قبال خساراتی که از اقدامات آنها به شهروندان وارد می‌شود، مسئول هستند. برای رسیدگی به این دست از دعاوی، اصولاً دو نظام کلی وجود دارد: الف- نظام فرانسوی و ب- نظام انگلیسی. در نظام فرانسوی شورای دولتی که خارج از بدنه دستگاه قضایی تشکیل می‌شود، به این دست از دعاوی رسیدگی کرده و حکم لازم را صادر می‌کند. اما در نظام انگلیسی نهایتاً خود دادگاه‌های عمومی هستند که به این دست از دعاوی رسیدگی کرده و حکم صادر می‌کنند. با آنکه در نظام انگلیسی اصل بر وحدت دادگاه‌ها است و در این میان تفاوتی بین دعاوی اداری با غیراداری وجود ندارد، اما در حقوق اداری فرانسه تفاوت بین دعاوی اداری و غیراداری شناسایی شده و طبق یک قاعده کلی، اصولاً تمام مواردی که موضوع حقوق اداری محسوب می‌شود تابع قواعد و هنجارهای خاص است و باید توسط مراجعی رسیدگی شود که وظیفه نظارت قضایی بر اداره را برعهده دارند نه مراجع قضایی عادی یا عمومی (Braibant et Stirn, 2005: 26-27).

در ایران، با آنکه به تبعیت از حقوق اداری فرانسه مسئولیت دولت به عنوان یکی از مباحث حقوق اداری تلقی می‌شود و در کتاب‌های حقوق اداری فصلی به آن اختصاص می‌یابد، اما رسیدگی به دعاوی آن، در اصل در اختیار دادگاه‌های عمومی است و تنها بخش کوچکی از این وظیفه مهم، به دیوان عدالت اداری واگذار شده است. توضیح اینکه دعاوی خسارت علیه دولت را به دو دسته کلی می‌توان دسته‌بندی کرد. در دسته نخست، دعاوی قرار می‌گیرد که جبران خسارات وارد شده مستلزم اثبات تقصیر دولت است. در دسته دوم نیز دعاوی قرار می‌گیرد که نیازی به اثبات تقصیر دولت نیست و دولت به حکم قانون بدون آنکه انتساب تقصیر به او لازم باشد، ملزم به جبران خسارت است. دعاوی دسته نخست مبتنی بر نظریه تقصیر هستند و دعاوی دسته دوم عمدتاً مبتنی بر دو نظریه هستند: الف- نظریه خطر و ب- نظریه تساوی شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی.^۱ برای اقامه دعاوی که در دسته دوم جای می‌گیرند، نیازی

۱. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه رک: (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۷۹۸-۸۰۰)؛ (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۶۹-۲۶۷)؛ (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۳۵۲-۳۶۱)؛ (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۴۶-۴۳۴)؛ (غمامی، ۱۳۷۶: ۵۰-۲۱).

به مراجعه به دیوان عدالت اداری نیست و تنها برای پیگیری دعاوی دسته اول می‌توان به دیوان عدالت اداری مراجعه کرد (مولایی، ۱۳۹۳: ۵۲).

نقش دیوان عدالت اداری در این دست از دعاوی صرفاً به احراز وقوع تخلف خلاصه می‌شود. تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ (بعد از این قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲) تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و نیز کمیسیون‌ها و هیأت‌ها را پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف، با دادگاه عمومی دانسته است. این رسیدگی دوگانه علاوه بر اینکه عادلانه نیست (ویژه و آگاه، ۱۳۹۱: ۱۵۲؛ مشهدی، ۱۳۹۵: ۱۶۸)، «برای مردم ایجاد زحمت کرده» (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۲۹) و آنها را بدون آنکه ضرورت ملزمه‌ای وجود داشته باشد با دو نظم قضایی متفاوت (حقوقی و اداری) درگیر می‌کند و در نتیجه با اصل اقتصاد دادرسی^۱ نیز مغایرت دارد و هزینه‌های بیهوده‌ای را بر گرده سازمان اداری و قضایی کشور بار می‌کند بی‌آنکه نفع خاصی از آن حاصل شده باشد.

نگاهی به تجربه سایر کشورها در این زمینه اعم از کشورهای کامن‌لو (همچون ایالات متحده آمریکا و انگلستان)، سیویل‌لو (همچون فرانسه و اسپانیا) و حتی کشورهای مسلمان (همچون لبنان) نشان می‌دهد که قانونگذار ایران در راهی که برگزیده است، تقریباً تنها است. از طرف دیگر، یک‌بار قانونگذاری در پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۳۹) و سه بار قانونگذاری در دوران پس از انقلاب (۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲) نشانگر رسوخ این سنت مذموم رسیدگی دوگانه به دعاوی خسارت علیه دولت در ذهن نظام قانونگذاری ایران است و همانطور که اشاره می‌شود، در آخرین قانونگذاری حتی شاهد عقب‌گرد نیز هستیم.

نویسندگان مختلفی بر این باورند که رسیدگی دوگانه به دعاوی مسئولیت فلسفه روشنی ندارد و آنرا نشانه بی‌اعتمادی قانونگذار به دیوان عدالت اداری دانسته‌اند.^۲ برای مثال از نظر ابوالحمد «روشن نیست چرا قانونگذار چنین کرده است، زیرا جبران زیان از این راه به درازا می‌کشد و هزینه دسترسی به حق نیز افزایش می‌یابد. بهتر بود که دیوان عدالت می‌توانست پس

1. Economía procesal.

۲. برای اطلاعات بیشتر رک: (فلاح زاده، ۱۳۸۶: ۳۹)؛ (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۹۲)؛ (آقایی طوق، ۱۳۵۷: ۶۹)؛ (مدنی، ۱۳۸۹: ۹۹).

از رأی به ورود زیان یا همزمان با آن رأی به خسارت وارده می‌داد» (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۸۱۲). البته نویسندگانی نیز ظاهراً رسیدگی دوگانه را مطابق اصل قلمداد کرده‌اند و مبانی خاصی را برای آن در نظر گرفته‌اند: «اصل بر این است که کلیه دعاوی مدنی در صلاحیت محاکم عمومی و صلاحیت دیوان عدالت اداری امری استثنایی است... بنابراین همه دعاوی ناظر بر مسئولیت مدنی دولت قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۲۷۶). حقوقدان دیگری می‌نویسد: «اصل بر این است که کلیه دعاوی ناظر بر احراز و دریافت خسارت اعم از خسارت موضوع مسئولیت قراردادی و یا خسارت موضوع مسئولیت قهری در محاکم عمومی رسیدگی شود مگر موارد خاصی که به صلاحیت دیوان عدالت اداری تصریح شده باشد. بنابراین شایسته است با پرهیز از تفاسیر ناکارآمد قوانین از اختلاط و تغییر صلاحیت‌ها جلوگیری شود» (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۶۰).

فرضیه این مقاله این است که این دوگانگی رسیدگی به خاطر تقلید قانونگذار سال ۱۳۶۰ از قانونگذار سال ۱۳۳۹ است با این تفاوت که رویکرد قانونگذار سال ۱۳۳۹ به خاطر محظورات و محدودیت‌های مربوط به متمم قانون اساسی مشروطه بود. نگاهی دقیق و موشکافانه در اوضاع و احوالی که قانون شورای دولتی در آن تصویب شده است و مقایسه آن با دوران جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که این تقلید حداقل در خصوص نحوه رسیدگی به دعاوی مسئولیت دولت بی‌مبنا بوده و ناآگاهانه صورت گرفته است.

روش این پژوهش، تاریخی و تحلیلی است و اطلاعات و داده‌های خام به شیوه کتابخانه‌ای گردآوری شده است. در راستای مقایسه دو برهه تاریخی قبل و بعد از انقلاب اسلامی، مطالب پژوهش در دو قسمت ارائه شده است. در قسمت نخست تأثیر حقوق اساسی مشروطه بر دوگانگی رسیدگی به دعاوی مسئولیت مورد بررسی قرار گرفته است. بدین منظور جایگاه محاکم عمومی و در رأس آنها دیوان تمیز در رسیدگی به دعاوی علیه دولت مطرح شده و جایگاه شورای دولتی به عنوان نهادی مغایر با قانون اساسی مشروطه و محدودیت‌های آن تبیین شده است. در قسمت دوم، پس از تبیین جایگاه دیوان عدالت اداری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تأثیرپذیری مجلس شورای اسلامی در سه برهه ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ از قانون راجع به شورای دولتی بررسی شده و دوگانگی رسیدگی به دعاوی مسئولیت در حقوق اداری کنونی کشور به عنوان ثمره تقلید بی‌جهت از محدودیت‌های ذاتی شورای دولتی در دوران قبل

از انقلاب اسلامی معرفی شده است.

۱. حقوق اساسی مشروطه و مسأله دعاوی مسئولیت علیه دولت

با آنکه به نظر می‌رسد قانون اساسی مشروطه از قانون اساسی بلژیک مصوب ۱۸۳۱ پیروی کرده بود (طالقانی، ۱۳۴۵: ۱۳؛ فرهودی، ۱۳۶۵: ۱۰۱-۱۰۰)، اما در خصوص رسیدگی به دعاوی علیه دولت، از الگوی بلژیک پیروی نکرده و صلاحیت رسیدگی به این دست از دعاوی را به دیوان تمیز سپرده بود. با وجود مقررات روشنی که در متمم قانون اساسی در ارتباط با مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی علیه دولت وجود داشت، اما از همان سال‌های آغازین شروع به کار مجلس شورای ملی، شورای دولتی نیز وارد متون قانونی کشور شد. شناخت چگونگی شکل‌گیری نهادی همچون شورای دولتی که مغایرت آن با قانون اساسی مشروطه روشن بود، می‌تواند گره‌گشای معمای رسیدگی دوگانه به دعاوی خسارت علیه دولت در دو دوره پیش و پس از انقلاب اسلامی باشد.

۱-۱. دیوان تمیز؛ تنها مرجع صالح رسیدگی به تمام تظلمات

در حقوق اساسی مشروطه، نظام وحدت قضایی شناسایی شده بود و محاکم عمومی مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات محسوب می‌شد. طبق اصل ۲۷ متمم قانون اساسی که به بیان تفکیک قوا می‌پرداخت، «قوه قضائیه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص است به محاکم شرعیه در شرعیات و به محاکم عدلیه در عرفیات.» اصل ۷۱ دیوان عدالت عظمی (دیوان عالی کشور) و محاکم عدلیه را مرجع رسمی تظلمات عمومی قلمداد کرده و قضاوت در امور شرعیه را با عدول مجتهدین جامع‌الشرایط دانسته بود. بدین ترتیب، در حقوق اساسی مشروطه قوه قضائیه به دو قسمت شرعی و عرفی تقسیم و برای هر کدام مرجعی معین گردیده و جز در امور شرعیه و به غیر از محاکم نظامی آن هم در موارد مخصوص، تشکیل دادگاه اختصاصی دیگر تحت هر عنوان، خلاف نصوص قانون اساسی و مخالف با اصل انفکاک قوا قلمداد می‌شد (لزوم وحدت و تمرکز سازمان و قوانین قضایی، ۱۳۲۸: ۲). دعاوی اداری نیز به نوعی در شمول اصل ۸۸ متمم قانون اساسی قرار می‌گرفت که رسیدگی به منازعات راجع به حدود ادارات و مشاغل دولتی را در صلاحیت محکمه تمیز قرار داده بود. طبق این اصل

«حکمیت منازعه در حدود ادارات و مشاغل دولتی به موجب مقررات قانون به محکمه تمیز راجع است».

بدین ترتیب، در حقوق اساسی مشروطه اصل وحدت رسیدگی شناسایی شده و تمامی دعاوی اعم از دعاوی مردم علیه همدیگر، افراد علیه دولت و یا دولت علیه افراد می‌بایست ذیل مفهوم «تظلمات عمومی» طبقه‌بندی شده و در دیوان کشور مورد رسیدگی قرار می‌گرفت (صدرالحفاظی، ۱۳۷۰: ۳۳؛ خلعتبری، ۱۳۴۴: ۹-۸). به عبارت دیگر، رسیدگی به دعاوی اداری طبق اصول ۲۷ و ۸۸ متمم قانون اساسی در صلاحیت محاکم عمومی قرار می‌گرفت و به همین خاطر، برخی به درستی معتقدند «با مطالعه دقیق نظام حقوقی مشروطیت در بخش نظارت قضایی در می‌یابیم که الگوی آنگلو ساکسونی نظارت و وحدت سازمان قضایی عادی و اداری جزء سنت‌های حقوقی ما به شمار می‌رفت» (محمودی و غفاری، ۱۳۸۷: ۲۲۴؛ برای دیدن نظام آنگلو ساکسونی نک. آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۶۷-۱۶۶). در واقع، نظام نظارت قضایی حاکم بر حقوق اداری ایران در دوران مشروطه، متمایل به الگوی انگلیسی بود و طبق قانون اساسی محاکم عمومی همانطور که به دعاوی عمومی مردم رسیدگی می‌کردند مرجع رسیدگی به دعاوی آنها علیه دولت نیز بودند.

از همین رو است که در جریان ایجاد هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و دادگاه‌های اختصاصی اداری توسط قوانین مصوب مجلس شورای ملی که از همان آغازین سال‌های مشروطیت و بویژه از سال ۱۳۰۷ بدین سو صورت گرفت، اعتراض‌های مختلفی توسط جامعه حقوقدانان کشور صورت گرفته و ایجاد چنین نهادهایی را مغایر با قانون اساسی دانستند، چرا که از نظر آنها تمام آنچه قانونگذار در صلاحیت این نهادهای تازه تأسیس می‌گذاشت در واقع صلاحیت‌ها و اختیاراتی بودند که قانون اساسی به محاکم عمومی و در رأس آنها دیوان تمیز یا دیوان عالی کشور اعطا کرده بود. مقالات متعددی در دوران حاکمیت قانون اساسی مشروطه نگاشته شده است که در آنها ایجاد هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و دادگاه‌های اختصاصی مغایر قانون اساسی قلمداد شده است.^۱ به عنوان یک مثال بارز می‌توان به سرمقاله نهمین شماره مجله تأثیرگذار کانون و کلا که در سال ۱۳۲۸ به مناسبت نخستین سالگرد انتشار آن نگاشته شده بود، اشاره کرد که در آن

۱. برای اطلاعات بیشتر رک: فرنی، ۱۳۲۷ (الف): ۸-۱؛ فرنی، ۱۳۲۷ (ب): ۲-۱؛ (سرشار، ۱۳۳۱: ۱۲-۴)؛ (طباطبایی یزدی، ۱۳۴۲: ۱۹-۱۸)؛ (یاوری، ۱۳۵۷: ۴۶)؛ (کاتبی، ۱۳۴۶: ۱۳۷-۱۳۶)؛ (خلعتبری، ۱۳۳۲: ۳۹-۳۶)؛ (خلعتبری، ۱۳۴۴: ۹-۸).

«تکثیر دادگاه‌های متنوع اختصاصی براساس و اصولی ابتکاری در محیط وزارت دادگستری و ادارات تابعه آن حتی وزارتخانه‌های دیگر» به عنوان «سرآمد همه ایرادات و معایب» دستگاه دادگستری به شمار رفته بود (مجیدی، ۱۳۲۸: ۳).

انتقاداتی از این دست چندان بیهوده نبوده و گاه به آنها توجه می‌شد. لایحه قانونی حذف محاکم اختصاصی که در تاریخ ۱۳۳۱/۶/۲۹ توسط دولت مصدق براساس قانون اعطای اختیارات تصویب شد، از مهمترین مواضع رسمی بود که علیه مراجع قضایی خارج از دادگستری اتخاذ شد. ماده ۵ این لایحه قانونی به روشنی صلاحیت عام دادگستری را مورد تأکید قرار داده دعاوی میان دولت و مردم را در صلاحیت محاکم عمومی دانسته است: «... دعاوی اشخاص و دولت (به استثنای دعاوی مالیاتی به معنی اعم) مانند سایر دعاوی در مراجع صلاحیت‌دار دادگستری طبق قوانین و مقررات عمومی رسیدگی خواهد شد». این موضع علیه نهادهای مزبور چنان فراگیر بود که حتی نویسندگان بعد از انقلاب اسلامی نیز گاه چنین برداشتهایی را تأیید کرده و ایجاد دادگاه‌های اختصاصی اداری را نه به منظور رسیدگی به امور فنی و تخصصی بلکه «برای رهایی از چون و چرا و مؤاخذة مقام قضا» دانسته (صدرالحفاظی، ۱۳۷۰: ۳۴) و وجود آنها را تخطئه کرده‌اند.

۲-۱. شورای دولتی؛ نهادی مغایر با قانون اساسی مشروطه

با آنکه برداشت غالب حقوقدانان از قانون اساسی مشروطه و متمم آن ناظر بر وحدت نظام دادگستری و امکان رسیدگی به دعاوی دولت در دیوان تمیز (دیوان عالی کشور) بود، اما برخی حقوقدانان علیرغم اذعان به صلاحیت عام محاکم عمومی در رسیدگی به مطلق دعاوی، تنها راهکار رهایی از مشکلاتی همچون «تراکم امور در دادگستری یا تشریفات و آیین دادرسی مفصل و پیچیده در آن دستگاه یا وارد نبودن قضات دادگستری در امور و قضایای اداری» را ایجاد شورای دولتی و دادگاه‌های اختصاصی دانسته و از عملکرد مجلس در ایجاد این دست از نهادها دفاع می‌کردند (شیدفر، ۱۳۴۲: ۳۱۵ و ۳۲۲). به هر حال، مجلس شورای ملی در موارد متعدد نهادهایی را به وجود آورده بود که به نحوی تخصیص بر عموم صلاحیت محاکم عمومی و نیز دیوان کشور تلقی می‌شد مانند هیأت حل اختلاف مالیاتی موضوع قانون توافق و تسهیل وصول مالیات‌ها مصوب ۲۸ تیر ۱۳۴۳ و یا کمیسیون دائمی تعرفه موضوع قانون اصلاح تعرفه

گمرکی مصوب ۱۳۳۷ (شهنیایی، ۱۳۸۶: ۴۸-۴۴؛ خلعتبری، ۱۳۴۴: ۱۰-۹). یکی از همین موارد، شورای دولتی بود که نخستین بار در ماده ۲۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹/۱۲/۳ و نیز ماده ۷۱ قانون دیوان محاسبات که فردای تصویب قانون محاسبات عمومی یعنی ۱۲۸۹/۱۲/۴ به تصویب رسید، مقرر شد. چندی بعد، قوام‌السلطنه در برنامه مختصر دولت خود که در تاریخ ۱۳۰۰/۸/۲ جهت تصویب به مجلس شورای ملی ارائه کرده بود، نظر به اهمیت مسأله، موضوع تأسیس شورای دولتی را نیز در آن گنجانده. البته با وجود چنین سابقه‌ای برخی ظهور نهادی به نام شورای دولتی را به ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ نسبت می‌دهند. ماده مزبور رسیدگی به شکایات استخدامی را به این شورا محول کرده بود (بوشهری، ۱۳۵۰: ۲۳؛ شهنیایی، ۱۳۸۶: ۴۸). این ماده که مقرر می‌داشت «مرجع شکایت مستخدمین ادارات از وزرا در موارد نقض یکی از مواد این قانون شورای دولتی و درغیاب آن دیوانعالی تمیز خواهد بود»، به وضوح مغایر با اصل ۸۸ متمم قانون اساسی مشروطه بود (بوشهری، ۱۳۵۱: ۲۷۳-۲۷۲؛ محمودی، ۱۳۹۰: ۱۷-۱۶)، زیرا همانطور که اشاره شد، اصل مزبور رسیدگی به منازعات راجع به مشاغل دولتی را در صلاحیت محکمه تمیز یا دیوان کشور قرار داده بود، نه شورای دولتی. با این وجود این قانون در نبود مرجعی که صیانت از قانون اساسی را برعهده داشته باشد، تصویب و جهت اجرا ابلاغ شد.

علیرغم این پیشینه طولانی، شورای دولتی تشکیل نشد و بنابراین، در اجرای یکسری اصلاحات بنیادین در امور کلان کشور و نیز با تلاش اشخاصی همچون احمد متین دفتری (متین دفتری، ۱۳۸۷: ۲۰۱-۲۰۰)، در ۷ اردیبهشت ۱۳۳۹ و درست همان روزی که قانون مسئولیت مدنی به تصویب رسید، قانون راجع به شورای دولتی نیز تصویب شد و اختیاراتی به آن واگذار شد که تمامی آنها از مسائل عرفی بود و به موجب قانون اساسی مشروطه و متمم آن، رسیدگی به آنها در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری و دیوان کشور بود (یاوری، ۱۳۵۷: ۴۱-۴۰؛ طباطبایی یزدی، ۱۳۴۲: ۱۹؛ عالمی، ۱۳۵۷: ۴۹). برخی با توجه به ظرفیت‌های روشنی که در قانون اساسی مشروطه و متمم آن جهت رسیدگی به دعاوی علیه دولت وجود داشت، تشکیل یک نهاد مغایر با قانون اساسی همچون شورای دولتی را فاقد ضرورت دانسته‌اند، چرا که از نظر آنان «تجاوز متصدیان مراجع دولتی و شهرداری از حدود مقررات قانون یا سوء استفاده و یا تخلف در اجرای قوانین یا خودداری آنان از انجام وظیفه که موجب تضییع حقوق افراد گردد و

منشأ ضرر و خسارت مالی شود در محاکم عمومی دادگستری قابل رسیدگی بوده و حکم ضرر و خسارت طبق قانون مسئولیت مدنی و سایر قوانین صادر می‌گردد» (یاوری، ۱۳۵۷: ۴۴). حقوقدان دیگری نیز بر همین عقیده بوده و می‌نویسد «به اعتقاد ما صلاحیت دادگستری عام است و دعاوی دولت را دربر می‌گیرد» (عالمی، ۱۳۵۷: ۵۰). حتی شخصی همچون احمد متین دفتری که از بنیان تدوین لایحه شورای دولتی است، به شمول صلاحیت محاکم عمومی نسبت به دعاوی اداری اذعان کرده و ایجاد شورای دولتی را در نتیجه محدودیت‌هایی می‌داند که قوانین عادی بر صلاحیت‌های محاکم عمومی وارد کرده‌اند. وی در جملات آغازین سخنرانی خود با عنوان شورای دولتی یا دادگاه حقوق بشر که در تاریخ ۱۳۳۸/۲/۷ ایراد شده است، به این مسأله اشاره کرده است: «با اینکه طبق قانون اساسی، دیوان عدالت عظمی مرجع تظلمات عمومی است و حدودی ندارد، به تظلمات مردم از تعدیات مأمورین و عمال دولت نمی‌تواند رسیدگی کند برای اینکه قانون صلاحیت محاکم فعلی ما اجازه آنرا نمی‌دهد» (متین دفتری، ۱۳۸۷: ۲۰۰). بدین ترتیب، شاید مهمترین عامل عدم تشکیل شورای دولتی مغایرت صریح آن با قانون اساسی و مخالفت‌هایی بود که با تصویب این قانون در جامعه حقوقی آن دوران صورت گرفت. طباطبایی یزدی که سه سال پس از تصویب قانون راجع به شورای دولتی چرایی مغایرت این نهاد با قانون اساسی را تشریح کرده است، همین برداشت را تأیید کرده و اعلام می‌دارد که «تصویب قانون شورای دولتی... مخالف با قانون اساسی است و شاید به همین جهت بر اثر تذکر بعضی اشخاص مطلع به وزیر دادگستری وقت، قانون شورای دولتی را بلااجرا گذاردند» (طباطبایی یزدی، ۱۳۴۲: ۱۹)^۱.

همین وضعیت یعنی اتهام مغایرت با قانون اساسی باعث شد که شورای دولتی حتی از نظر

۱. یاوری نیز نظر مشابهی دارد. از نظر وی: «قانون شورای دولتی ۱۳۳۹ بدون توجه به موانع و مشکلاتی از این قبیل تصویب گردیده و بعداً که موانع و مشکلات مزبور احساس شده از اجرای قانون مزبور خودداری نموده‌اند و در مدت ۱۸ سالی که از تاریخ تصویب این قانون می‌گذرد اقدامی در زمینه اجرای آن نشده است» (یاوری، ۱۳۵۷: ۴۶-۴۵). مقایسه شود با نظر منوچهر مؤتمنی طباطبایی: «علت عدم تأسیس این شورا در ابتدای مشروطیت آن بود که در آن زمان دولت مرکزی ضعیف بود و مقتضیات وقت ایجاب می‌کرد که دولت قوی و مقتدر باشد و چون تأسیس شورای دولتی برای کنترل اقدامات و تصمیمات قوه مجریه موجب ضعف دولت تلقی می‌شد بنابراین شورای مزبور که لازمه سلامت و صحت تشکیلات دستگاه اداری می‌باشد تشکیل نگردید» (به نقل از شهنیایی، خلیل، ۱۳۸۶: ۴۸). همچنین با نظر رضا موسی‌زاده: «از آنجا که ماهیت نظام‌های استبدادی با تشکیل مراجعی که بتواند اعمال اجرایی آنها را زیر سؤال ببرد تنافی دارد، قانون شورای دولتی هیچگاه در رژیم گذشته به مورد اجرا گذاشته نشد و بدین ترتیب در زمره قوانین متروک درآمد» (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۹۵).

کسانی که آنرا ستایش می‌کردند، به شکل نیم‌بند مورد پذیرش واقع شود. مؤتمنی طباطبایی در یکی از مقالات خود که در سال ۱۳۵۰ منتشر شده است، پس از بیان دو نوع دعوی اداری (دعوی ابطال و دعوی مسئولیت مدنی یا دعوی قضایی محض) و با توجه به ساختار قضایی کشور در آن زمان، اظهار می‌دارد که: «در شرایط فعلی بهتر است کشور ما راه حل مختلطی بین دو سیستم معتبر و موجود انتخاب نماید. بدین ترتیب که اختلافات و دعوی ناشی از تجاوزات مأموران دولت از حدود قانون و مقررات (مسأله نظارت بر اجرای حاکمیت قانون) باید در صلاحیت شورای دولتی یا یک دادگاه عالی نظیر آن قرار گیرد و رسیدگی به اختلافات و دعوی ناشی از ضمان و مسئولیت مدنی دولت نیز کماکان در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و یا دادگاه‌های اداری اختصاصی که تابع دادگاه‌های عمومی باشند، قرار داده شود» (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۵۰: ۷۷). متین دفتری نیز در سخنرانی معروف خود راجع به شورای دولتی به همین محظورات اشاره کرده و محدودیت اختیارات شورای دولتی را توجیه کرده است: «در کمیسیونی که این لایحه را تنظیم کرد چنین صلاح دانسته شد که فعلاً شورای دولتی به طور محدودتر تشکیل شود و تدریجاً موجودیت خود را ثابت کند و فواید آن ظاهر شود و در آینده صلاحیت آن برای رسیدگی به کلیه شکایات توسعه داده شود... دخالت شورا در این امور فعلاً محظوراتی دارد که حاجت به بیان نیست...» (متین دفتری، ۱۳۸۷: ۲۰۳). بدین ترتیب، روشن است که نزدیکی نظام نظارت قضایی مشروطه به الگوی وحدت دادگاه‌ها یا الگوی انگلوساکسونی باعث شده بود که شورای دولتی که به الگوی ثنویت دادگاه‌ها یا الگوی فرانسوی مربوط است تنها در حد دعوی ابطال مورد پذیرش قرار بگیرد و دعوی مسئولیت دولت که نیازمند برخورداری از صلاحیت کامل است، در اصل از آن محاکم عمومی باشد.

به عنوان خلاصه‌ای از مطالبی که تا اینجا مطرح شد، می‌توان موارد زیر را مورد تأکید قرار

داد:

- یک- در اصل ۸۸ متمم قانون اساسی مشروطه دیوان تمیز یا دیوان عالی کشور به عنوان مرجع صالح جهت بررسی دعوی افراد علیه دولت شناسایی شده بود.
- دو- مجلس شورای ملی در قوانین متعدد به ایجاد دادگاه‌های اختصاصی و نیز شورای دولتی پرداخته بود.

سه- این قوانین صراحتاً مغایر با متمم قانون اساسی بودند و بسیاری از نویسندگان و

حقوقدانان به این مغایرت اشاره کرده بودند.

چهار- همین مغایرت با قانون اساسی باعث شده بود که گستره صلاحیت‌های شورای دولتی بسیار محدود باشد و رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری و اموال عمومی که از جمله موضوعات اصلی حقوق اداری هستند خارج از حدود صلاحیت این مرجع قرار گیرد.

پنج- دعاوی مسئولیت علیه دولت نیز تنها در حد بسیار نازل و محدودی به شورای دولتی واگذار شده بود و حجم سترگی از دعاوی مسئولیت علیه دولت به محاکم عمومی در محاکم عمومی قابل رسیدگی بودند.

۲. رسیدگی دوگانه به دعاوی مسئولیت دولت در جمهوری اسلامی ایران

قوانین سه‌گانه‌ای که بعد از انقلاب اسلامی در خصوص دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ به تصویب رسیده‌اند، بویژه دو قانون نخست، در خصوص نحوه رسیدگی به دعاوی مسئولیت دولت فاقد نوآوری خاصی هستند و از قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ تبعیت کرده‌اند. این تبعیت از قانون شورای دولتی باعث شده است که محدودیت‌های ذاتی شورای دولتی به دیوان عدالت اداری نیز تسری پیدا کند، بدون آنکه توجیهی داشته باشد. محدودیت‌های شورای دولتی بویژه در باب رسیدگی به دعاوی مسئولیت علیه دولت عمده‌تاً از آنجا نشأت می‌گرفت که این نهاد از منظر حقوق اساسی مشروطه، قانونی نبود و به همین خاطر در شناسایی اختیارات و صلاحیت‌های این مرجع تنها به برخی موارد محدود اکتفا شده بود. حال آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رویکرد متفاوتی را اتخاذ کرده و همگام با بیان ساختار و صلاحیت‌های دادگاه‌های عمومی، دیوان عدالت اداری را نیز به عنوان بخشی از دادگستری مورد توجه قرار داده و به همین خاطر، نمی‌توان محدودیت‌های ذاتی شورای دولتی را به دیوان عدالت اداری تسری داد.

۲-۱. جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در زمینه جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی کشور سه رویکرد کلی وجود دارد که نویسندگان مختلف به بیان آن پرداخته و هر یک پیروانی دارد (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۱۷-۳۱۴؛ امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۲۱-۱۷). آنچه در اینجا مدنظر قرار گرفته است، تبیین مبتنی بر قانون

اساسی یکی از این نظریات سه گانه است که بر صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در دعاوی اداری تأکید می کند و بیش از دو نظر دیگر، با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازگار است. در واقع، برای تبیین جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی باید به مجموع اصولی که درباره قوه قضائیه سخن گفته اند، نظری دوباره انداخت. این نگاه دوباره لزوماً باید رها از انگاره ها و الزامات حقوق اساسی مشروطه باشد. بر همین اساس، اصولی که به نحوی به ساختار قوه قضائیه اشاره کرده اند، باید مورد توجه قرار گرفته و لحن قانونگذار اساسی مورد بررسی واقع شود.

اصل ۶۱ قانون اساسی نخستین اصلی است که در این زمینه جلب توجه می کند. طبق این اصل «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی پردازد.» با آنکه برخی این اصل را تنها شامل دادگاه های عمومی می دانند، اما در جلسه ۲۲ مجلس خبرگان قانون اساسی این توضیح توسط بهشتی نائب رئیس مجلس مزبور داده شد که «همه باید داخل دادگستری بشود؛ دادگاه شرع، دادگاه انقلاب و غیره» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۵۷۳). دیوان عدالت اداری را اگر جزء دادگاه های دادگستری ندانیم، در واقع بدین معنا است که اعمال قوه قضائیه از طریق دیوان عدالت اداری صورت نمی گیرد. روشن است که چنین نتیجه ای نمی تواند مورد قبول باشد.

همچنین با گذاشتن اصل مزبور در کنار اصول دیگر متوجه می شویم که مفاد آن شامل دیوان عدالت اداری نیز می شود. برای مثال، در اصول ۳۴، ۳۵، ۳۶ و ۳۷ که به ترتیب به مسأله حق بر دادخواهی نزد دادگاه های صالح، حق انتخاب وکیل، لزوم مداخله دادگاه صالح در صدور احکام و اجرای آن و اصل برائت می پردازند، لفظ دادگاه صالح شامل دیوان عدالت اداری نیز می باشد،^۱ چرا که در غیر این صورت بدین معنا است که قانونگذار اساسی وضعیت احکام مزبور را در دیوان عدالت اداری روشن نکرده و چنین مسائل مهمی را به نظر قانونگذار عادی واگذار کرده است. همچنین اصل ۱۵۸ ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری را به عنوان

۱. البته هم از نظر دیوان عالی کشور و هم از نظر دیوان عدالت اداری؛ دادگاه صالح، ظهور در دادگاه های دادگستری دارد. برای مثال نک. رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۵۳۷ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱ و رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره ۹۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۸.

یکی از وظایف رییس قوه قضائیه شناسایی کرده است. دادگستری در این اصل، شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود و در نتیجه رییس قوه قضائیه در خصوص دیوان نیز دارای اختیارات تشکیلاتی است.

اصل ۱۵۹ که مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.» یکی از اصولی است که مختص دادگاه‌های عمومی قلمداد شده (تولیت، ۱۳۷۹: ۲۹) و محدودیت صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری را از آن استنباط کرده‌اند. حال آنکه تأمل در این اصل نشان می‌دهد که نمی‌توان چنین برداشتی از آن داشت. مذاکرات صورت گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز نشان می‌دهد که قانونگذار اساسی به جای عبارات پیشنهادی همچون «دادگاه‌های قوه قضائیه»، «دادسرا و دادگاه‌ها»، لفظ دادگستری را به کار برده که «اسم عام است و شامل همه می‌شود» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۵۹۰). هنگام بررسی اصل ۱۷۳ نیز صراحتاً اعلام شد که «این هم از شعب دادگستری است و یک چیز جدایی نیست» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۲). همچنین تفکر که دادگستری شامل دیوان عدالت اداری نمی‌شود، ادامه سیطره حقوق اساسی مشروطه است که بر دادگستری بدون شورای دولتی استوار بود.

با تحولی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با ایجاد دیوان عدالت اداری ایجاد کرد، مفهوم دادگستری لزوماً شامل این نهاد نیز می‌شود. در غیر این صورت فهم تعدادی از اصول دچار خدشه می‌گردد. نگاهی دقیق‌تر به اصول قانون اساسی نشان می‌دهد که هرگاه قانونگذار اساسی خواسته به دادگاه‌های عمومی اشاره کند، از عباراتی همچون محاکم (مانند اصل ۱۶۱)^۱، محاکم دادگستری (مانند اصل ۱۶۸)^۲، محاکم عمومی (اصل ۱۷۲)^۳ و دادگاه‌های عمومی دادگستری (مانند اصل ۱۴۰)^۴ استفاده کرده است. در غیر این موارد، هرگاه قانونگذار اساسی

۱. «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی... تشکیل می‌گردد».

۲. «رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد».

۳. «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».

۴. «رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود...»

لفظ دادگاه و یا دادگستری را به کار برده است، معنایی اعم را در نظر داشته است. به علاوه، «هیچ دلیل منطقی وجود ندارد که معنای واژه دادگستری را منحصر به دادگاه‌های عمومی بدانیم و مرجعی مانند دیوان عدالت اداری را که مرجعی قضایی و زیرمجموعه قوه قضاییه است از حوزه مفهومی دادگستری خارج کنیم» (واعظی و هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۷۶). بدین ترتیب، برخلاف کسانی که اعتقاد دارند دیوان عدالت اداری صلاحیت عام در دعاوی اداری نداشته و مرجعی خاص است (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۸-۱۶؛ موسی زاده، ۱۳۸۹: ۲۹۷؛ رضایی زاده، ۱۳۹۰: ۲۴۴)، باید پذیرفت که براساس آنچه قانونگذار اساسی مدنظر داشته است، دیوان عدالت اداری بخشی از دادگستری جمهوری اسلامی ایران و مرجع قضایی عام در امور اداری است (مشهدی، ۱۳۹۵: ۳۵؛ عباسی، ۱۳۹۰: ۲۹۲).

اما مهمتر از همه اصول قانون اساسی در این زمینه، اصل ۱۷۳ می‌باشد که مبنای اصلی دیوان عدالت اداری نیز به شمار می‌رود. طبق این اصل «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 قضائیه تأسیس می‌گردد». اگر این اصل در کنار اصل ۱۵۶ که به بیان وظایف قوه قضائیه پرداخته و نیز اصل ۱۵۹ که به بیان مرجع رسمی رسیدگی به شکایات می‌پردازد، قرار داده شود، این نتیجه حاصل می‌شود که دیوان عدالت اداری جزئی از مفهوم عام دادگستری است و نمی‌توان آنرا دادگاه استثنایی در نظر گرفت، بلکه در صنف مربوط به خود (اداری) دارای صلاحیت عام رسیدگی است. در واقع، اصل ۱۵۶ قانون اساسی «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات» را از جمله وظایف قوه قضائیه قلمداد کرده و متعاقب آن، اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری را «مرجع رسمی تظلمات و شکایات» دانسته است. اصل ۱۷۳ نیز با همین ادبیات، دیوان عدالت اداری را مسئول «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» دانسته است. «با دقت در قانون اساسی به خوبی پیدا است که منظور نویسندگان قانون اساسی این بوده که دیوان عدالت اداری مرجع اصلی شکایات و دعاوی اداری از هر قبیل باشد» (فلاح زاده، ۱۳۸۶: ۳۶) و بدین ترتیب، صلاحیت عام رسیدگی به دعاوی علیه دولت را به دیوان عدالت اداری واگذار کرده است.

بدین ترتیب، از نظر این مقاله آنچه مهمترین عامل تمایز دیوان عدالت اداری از شورای دولتی محسوب می‌شود، صرف نظر از عوامل دیگر، مشروعیت و قانونی بودن دیوان عدالت اداری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و عدم مشروعیت شورای دولتی در حقوق اساسی مشروطه است. با آنکه عدم مشروعیت شورای دولتی باعث اکتفا به اختیارات حداقلی برای این نهاد شده بود، دیوان عدالت اداری با چنین محظوری مواجه نبوده و رویکرد قانونگذار اساسی نیز اولاً شناسایی دیوان عدالت اداری به عنوان بخشی از دادگستری کشور و ثانیاً واگذاری صلاحیت رسیدگی به عموم شکایات و تظلمات مردم علیه دولت به دیوان عدالت اداری بوده است.

۲-۲. جایگاه دیوان عدالت اداری در قوانین عادی و رویکرد شورای نگهبان

با وجود اینکه قانون اساسی در اصل ۱۷۳ به صراحت دیوان عدالت اداری را به عنوان مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها قلمداد کرده است، در عمل چنین جایگاهی برای آن شناسایی نشده و به خاطر فقر نظریه پردازی حقوق اداری در ایران، گام بلند قانونگذار اساسی در زمینه طراحی ساختار عدالت اداری کشور، به عقب بازگردانده شده است. رویکرد نخستین قانون عادی که در زمینه دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسید، در ارتباط با مسائل مربوط به اختیارات دیوان، بیش از آنکه تحت تأثیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باشد، از قانون راجع به شورای دولتی تأثیر پذیرفته است.

قانونگذار مشروطه در تصویب قانون راجع به شورای دولتی به خاطر اکتفا به حداقل‌ها، تنها رسیدگی به دعاوی خروج از صلاحیت و سوء استفاده از قدرت را به شورای دولتی واگذار کرده بود و در راستای تلاش برای عدم ورود به حوزه صلاحیتی محاکم عمومی، قراردادهای اداری، دعاوی اموال عمومی و درواقع، مواردی که حقوقی محسوب می‌شدند (مانند تعیین میزان خسارت) خارج از صلاحیت شورای دولتی قلمداد شده و بدین ترتیب، شورای دولتی نمی‌توانست مانند شورای دولتی فرانسه با صلاحیت تام رسیدگی کند. همین رویکرد در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ نیز تکرار شد و سایه خود را بر سرتاسر دوران پس از خود گستراند. مقایسه بین ماده ۱۱ مزبور با ماده ۲ قانون راجع به شورای دولتی مؤید این رویکرد

تقلیدآمیز است. این تقلید، گاه آنچنان مو به مو است که متن بند (الف) ماده ۲ قانون راجع به شورای دولتی که از نظر ویرایشی ایراد دارد، در هر سه دوره قانونگذاری بعد از انقلاب اسلامی با همان ایراد تکرار شده است. براساس این بند یکی از وظایف شورای دولتی به شرح زیر است: «رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات کلیه مراجع و مؤسسات دولتی و شهرداری و تشکیلات وابسته به آنها و همچنین رسیدگی به اعتراضات بر مدلول تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌ها و بخشنامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری در مواردی که تصمیمات و اقدامات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف که موجب تضییع حقوق افراد می‌شود». واژه «که» در بند آخر این عبارت به لحاظ ویرایشی واژه‌ای اضافی است و باید حذف گردد. اما همین عبارت معیوب هم در بند (پ) ماده ۱۱ قانون مصوب ۱۳۶۰، هم در بند ۱ ماده ۱۹ قانون مصوب ۱۳۸۵ و هم در بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ بدون ویرایش تکرار شده است.

به هر حال، رویکرد تقلیدآمیز مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین دیوان عدالت اداری در سال‌های مختلف دنبال شده است. ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۵ و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ تنها در برخی جزئیات با هم متفاوت هستند و کلیات آنها ریشه در قانون شورای دولتی دارد که در ساختار حقوق عمومی مشروطه نضج گرفته بود. در نتیجه رویکرد و عملکرد تقلیدآمیز مجلس شورای اسلامی در بیش از سه دهه قانونگذاری در زمینه عدالت اداری کشور، بخشی از موضوعات حقوق اداری کشور بویژه دعاوی ناشی از قراردادهای اداری و اموال عمومی همچنان در دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شود. به عبارت دیگر، «در ایران دیوان عدالت اداری یک مرجع اختصاصی است که صلاحیتش محدود به دعاوی مشخص است و غیر آن در صلاحیت عام دادگاه‌های عمومی قرار می‌گیرد» (واعظی و هاشمی، ۱۳۹۱، ۱۷۰). این رویکرد در بستری از فقر نظریه حقوق اداری در کشور به شدت ریشه دوانیده و بالنده شده است به نحوی که آثار علمی حقوق اداری کشور و نیز آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری راتحت تأثیر قرار داده است. در همین راستا، از نظر برخی صلاحیت دیوان به رسیدگی به ادعای تخطی از قانون و شرع و سایر جهات رسیدگی مذکور در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت محدود است و صلاحیت

رسیدگی کامل به دعاوی علیه دولت ندارد (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۵). جلالی، حسنونند و میری نیز در دفاع از خروج قراردادهای اداری از حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری به همین مسیر گام نهاده و می‌نویسند: «به طور کلی رسیدگی به تمامی دعاوی علیه دولت که منشأ قراردادی دارد در صلاحیت دادگاه عمومی قرار دارد، چه آنکه رسیدگی به این گونه دعاوی و تشخیص استحقاق اشخاص به دریافت خسارت، تابع قواعدی است که ماهیتاً از قواعد حاکم بر حقوق خصوصی و مدنی که در آن روابط حقوقی مبتنی بر اصل تساوی افراد و آزادی اراده است، متفاوت نیست» (جلالی، حسنونند و میری، ۱۳۹۶: ۹۸).

اعطای صلاحیت تعیین میزان خسارت به دادگاه‌های عمومی نیز از همان مسائلی است که مجلس شورای اسلامی مبدع آن نبوده است. طبق بند (ج) ماده ۲ قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹، با آنکه رسیدگی به ادعای خسارت از ادارات دولتی و یا شهرداری‌ها یا تشکیلات وابسته به آنها به شورای دولتی واگذار شده بود، اما تعیین میزان خسارت با دادگاه‌های عمومی بود. مجلس شورای اسلامی در تبصره ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ بدون آنکه تغییرات کلان در ساختار قضایی کشور را آنگونه که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام شده بود مدنظر قرار دهد، همین فرایند را عیناً مورد تأیید و تأکید قرار داد.

توجه به تفاوت‌های بنیادین ساختار قضایی جدید کشور و جایگاه قانونی دیوان عدالت اداری در این ساختار جدید و نیز انتقادهای مختلفی که از سوی حقوقدانان در ارتباط با مسأله رسیدگی دوگانه صورت می‌گرفت، باعث شد که مجلس شورای اسلامی در ماده ۱۵ لایحه قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۷ گامی در جهت اصلاح این دوگانگی بردارد. براساس ماده مزبور «در صورتی که شاکی مدعی ورود خسارتی از ناحیه اشخاص یا مراجع مذکور در ماده ۱۳ گردد و دیوان صلاحیت رسیدگی به اصل شکایت را داشته باشد، شعبه دیوان پس از بررسی دلایل طرفین و احراز ورود خسارت، میزان خسارت را مشخص و حکم به جبران آن صادر می‌نماید.» تبصره این ماده نیز شعب دیوان را در رسیدگی به این موارد در حکم شعب حقوقی دادگستری دانسته بود. با این حال، شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۹ در نظری که محل تأمل بسیار است، اعلام کرد: «ماده ۱۵ و تبصره آن از جهت توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان،

۱۳۸۹: ۸۵۸) و بدین ترتیب، اقدام مصلحانه مجلس را ناکام گذاشت تا این سنت رسیدگی دوگانه این بار در قالب تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ همچنان به حیات خود ادامه دهد.

قانونگذار در قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲ ظاهراً با ناامیدی از حل معضل رسیدگی دوگانه به دعاوی مسئولیت دولت، تلاش کرد مشکلات عملی این قاعده را تخفیف دهد، چرا که پیش از اینبا آنکه تصدیق ورود خسارت با دیوان عدالت اداری بود اما به واسطه ابهام‌هایی که در مرزهای صلاحیتی دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی نسبت به بررسی ارکان مسئولیت دولت وجود داشت (شهنیایی، ۱۳۹۲: ۷۶-۷۵)، در بررسی رابطه سببیت بین رفتار زیان‌بار و زیان وارده، گاه علاوه بر دیوان عدالت، دادگاه‌های عمومی نیز مجدداً وارد بررسی می‌شدند و این امر به اطاله هرچه بیشتر دادرسی و افزایش هزینه‌های عمومی و اجتماعی و سردرگمی مردم منجر می‌شد. به همین خاطر، قانونگذار ۱۳۹۲ تنها احراز وقوع تخلف را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست و با توسعه صلاحیت دادگاه‌های عمومی در این خصوص (جلالی، حسونند و میری، ۱۳۹۶: ۱۰۷)، تمام فرایند مربوط به تعیین میزان خسارت را به دادگاه‌های مزبور واگذار کرد. این اقدام مجلس را بی‌گمان می‌توان تضعیف هر چه بیشتر جایگاه دیوان عدالت اداری در دعاوی مربوط به مسئولیت دولت دانست.

این رویکرد چنان در کالبد حقوق اداری کشور رخنه کرده است که حتی برخی از حقوقدانان فعال در عرصه حقوق عمومی کشور نیز رسیدگی به بعضی از موضوعات حقوق اداری را امری حقوقی دانسته و در شأن دیوان عدالت اداری نمی‌دانند. برای مثال یکی از نویسندگان در دفاع از دوگانگی رسیدگی به دعاوی خسارت علیه دولتمی‌نویسد: «از آنجا که احراز ورود خسارت امری حقوقی بوده و در پاره‌ای از موارد مستلزم جلب نظر کارشناس جهت احراز وقوع خسارت بوده است، رسیدگی به این موضوع خارج از صلاحیت و شأن دیوان عدالت اداری بوده است، زیرا دیوان مرجع رسیدگی به شکایت از امور اداری و تخلف از قوانین و مقررات می‌باشد و ورود به موضوعات حقوقی با توجه به صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری سازگاری با صلاحیت این مرجع نداشت» (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۵۱). حقوقدان دیگری نیز با منطقی تلقی کردن تعیین خسارت توسط دادگاه‌های عمومی اظهار می‌دارد: «تعیین خسارت یک امر حقوقی صرف و اختلاف و منازعه‌ای است که با شأن دیوان در رسیدگی به تخلفات و

جلوگیری از نقض قانون توسط واحدهای مشمول صلاحیت، هماهنگی ندارد. وظیفه دیوان با توجه به سازمان منسجم و کوچک آن اعلام تخلف است نه تعیین میزان خسارت» (مقصودپور، ۱۳۸۴: ۱۰۴). از نظر برخی دیگر نیز «رسیدگی دیوان به کلیه ارکان مسئولیت مدنی از جمله احراز ورود خسارت و کشف رابطه سببیت بین خسارت مورد نظر با عمل دستگاه مستلزم ورود به ماهیت دعوا و نتیجتاً رسیدگی ترافعی است که حسب آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱ خارج از صلاحیت دیوان اعلام شده است» (شهینایی، ۱۳۹۲: ۷۶).

نتیجه‌گیری

دولت به واسطه فعالیت‌ها و اقداماتی که در عرصه‌های مختلف انجام می‌دهد، می‌تواند خسارت‌هایی نیز به افراد وارد کند. امکان رسیدگی به دعاوی این افراد علیه دولت یکی از اصول پذیرفته شده در حقوق اداری کشورهای مختلف و از جمله ایران است. با این حال، این مسأله که دیوان عدالت اداری ایران به عنوان مرجع نظارت قضایی بر اعمال اداری، در دعاوی مسئولیت دولت صرفاً احراز تخلف را برعهده دارد و فراتر از آن نمی‌تواند ورود پیدا کند، به یکی از مختصات نظام عدالت اداری ایران تبدیل شده است. در حال حاضر، طبق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و نیز کمیسیون‌ها و هیأت‌ها پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف، با دادگاه عمومی دانسته است. بدین ترتیب، بخش بسیار بزرگی از دعاوی مسئولیت دولت نه در دیوان عدالت اداری بلکه در دادگاه‌های عمومی مطرح می‌شود. با وجود اینکه قانونگذار در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ سه قانون درباره تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری وضع کرده است، اما در هر سه مورد فرایند دوگانه رسیدگی به دعاوی خسارت علیه دولت با کمی تغییر حفظ شده است.

نویسندگان حقوق اداری در قبال این رسیدگی دوگانه، یکی از دو رویکرد کلی را اتخاذ کرده‌اند. برخی با چشم‌پوشی بر آثار و پیامدهای این شکل از رسیدگی بر اطلاع دادرسی، هدررفت هزینه‌ها و سردرگمی مردم رسیدگی دوگانه بر دعاوی خسارت را طبق قاعده

۱. آرای شماره ۳۳-۲۹/۲/۷۵ و ۱۳۰-۱۳/۶/۷۷ و ۱۹۷-۷۹/۶/۲۰ و یا رأی شماره ۲۲۸ مورخ ۹۱/۵/۲۱.

دانسته‌اند. برخی دیگر نیز استبعاد و استعجاب خود را درباره رسیدگی دوگانه بیان کرده و به پیامدهای ناگوار آن اشاره کرده‌اند ولی فلسفه مبنایی این رسیدگی دوگانه بر دعاوی خسارت علیه دولت را تبیین نکرده‌اند.

رسیدگی دوگانه بر دعاوی خسارت علیه دولت در ایران هرچند در برهه‌ای از تاریخ حقوق اداری کشور که شورای دولتی به عنوان نهادی مغایر با قانون اساسی طراحی شده بود، می‌توانست منطقی باشد، اما برای دوران پس از جمهوری اسلامی ایران به هیچ وجه قابل درک نیست، زیرا طرح نوبی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با نظام قضایی کشور در انداخته است، ساختار حاکم بر نظام قضایی پیش از انقلاب را در هم کوبیده و دیوان عدالت اداری را به عنوان یکی از بازوان دادگستری کشور شناخته است. بدین ترتیب، دیوان عدالت اداری محدودیت‌ها و محظورات ذاتی شورای دولتی را ندارد و به همین خاطر می‌تواند به دعاوی خسارت علیه دولت تماماً رسیدگی کرده و حکم صادر کند. با این حال، مجلس شورای اسلامی (و شورای نگهبان) با عدم توجه به این سابقه تاریخی و با تقلید از قانون راجع به شورای دولتی فرایند رسیدگی دوگانه را به یکی از ویژگی‌های نظام عدالت اداری ایران تبدیل کرده‌اند و بدین ترتیب، بدون آنکه ضرورت و مصلحت روشنی وجود داشته باشد، پیامدهای ناگوار رسیدگی دوگانه بر دعاوی خسارت را بر نظام عدالت اداری کشور تحمیل کرده‌اند.

به نظر می‌رسد نهایتاً هر دوی این نهادها خواهند پذیرفت که از این مسیری که رفته‌اند، بازگردند و رسیدگی به دعاوی مسئولیت دولت را به طور کامل (احراز تخلف، تصدیق خسارت و تعیین میزان آن) در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دهند، چرا که گریزی از اصلاح فرایندهای غیرمنطقی نیست. البته روشن است که واگذاری تمام این صلاحیت به دیوان عدالت اداری مستلزم تقویت امکانات این دیوان و بویژه تشکیل شعب دیوان عدالت اداری در سرتاسر کشور است، چرا که تعیین میزان خسارت وارده در اکثر موارد نیازمند انجام اقدامات کارشناسی و مستلزم حضور در محل است و استقرار دیوان عدالت اداری در پایتخت انجام این امر را دشوار می‌سازد. ولی با این حال، روشن است که انجام اصلاحات در هر زمینه‌ای نیازمند تحمل سختی‌ها است و نمی‌توان به خاطر مشکلات عملی، از اصلاح فرایندهای معیوب خودداری کرد.

منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۸۳)، *حقوق اداری ایران*، چاپ هفتم، تهران: توس.
- امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، جلد ۲، چاپ چهاردهم، تهران: میزان.
- بوشهری، جعفر، (۱۳۵۱)، *حقوق اساسی*، چاپ پنجم، جلد ۱، تهران: دانشگاه تهران.
- رضایی زاده، محمدجواد، (۱۳۹۰)، *حقوق اداری (۱)*، چاپ دوم، تهران: میزان.
- شیدفر، زین العابدین، (۱۳۴۲)، *حقوق عمومی و اداری*، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.
- عباسی، بیژن، (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: دادگستر.
- غمامی، مجید، (۱۳۷۶)، *مسئولیت مدنی دولتی نسبت به اعمال کارکنان خود*، تهران: دادگستر.
- محمودی، جواد، (۱۳۹۰)، *بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران*، تهران: جنگل.
- مدنی، سید جلال الدین، (۱۳۸۹)، *حقوق اداری؛ دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (۱۳۸۹)، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هفتم*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- مشهدی، علی، (۱۳۹۵)، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: خرسندی.
- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، *حقوق اداری*، تهران: میزان.
- مولاییگی، غلامرضا، (۱۳۹۳)، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل.

مقاله‌ها

- آقایی طوق، مسلم، (۱۳۸۷)، «بررسی تطبیقی نظام عدالت اداری در آفریقای جنوبی و ایران»، *نشریه حقوق اساسی*، شماره ۹.
- امامی، محمد و مهستی سلیمانی، (۱۳۹۲)، «ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری»، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۸۲.
- بوشهری، جعفر، (۱۳۵۰)، «قانون اساسی و قوه قضاییه ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، شماره ۷.

- تولیت، سیدعباس، (۱۳۷۹)، «صلاحیت عام محاکم دادگستری و صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۱۷ و ۱۸.
- جلالی، محمد؛ حسونند، محمد و میری، ایوب، (۱۳۹۶)، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۹.
- خلعتبری، ارسلان، (۱۳۳۲)، «حقوق و اختیارات قوه مقننه و قوه قضاییه»، کانون وکلا، شماره ۳۰.
- خلعتبری، ارسلان، (۱۳۴۴)، «لزوم نظارت قوه قضاییه بر تصمیمات کمیسیون‌ها و هیأت‌ها و دادگاه‌های اداری»، کانون وکلا، شماره ۱۰۰.
- سرشار، محمود، (۱۳۳۱)، «دیوان کشور»، کانون وکلا، شماره ۲۵.
- شهنیایی، احمد، (۱۳۹۲)، «مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون؛ کنکاشی در یک رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، فصلنامه رأی، شماره ۲.
- شهنیایی، خلیل، (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اداری و اجتماعی»، پژوهش‌نامه حقوقی، شماره ۱.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله، (۱۳۷۰)، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن»، حقوقی دادگستری، شماره ۲.
- طالقانی، محمدباقر، (۱۳۴۵)، «قانون اساسی و رأی قاضی»، کانون وکلا، شماره ۱۰۲.
- طباطبایی یزدی، هاشم، (۱۳۴۲)، «نقض قوانین یا نقض اجرا و قضاوت»، حقوق امروز، شماره ۲.
- عالمی، شمس‌الدین، (۱۳۵۷)، «نظریه به لایحه اختیار دولت برای رفع اجحاف از مردم کشور در معاملات بین‌المللی»، مهنامه قضایی، شماره ۱۵۲.
- فرنیای، محمد، (۱۳۲۷) الف)، «دادگاه‌های اختصاصی»، کانون وکلا، شماره ۵.
- فرنیای، محمد، (۱۳۲۷) ب)، «دادگاه‌های اختصاصی ۲»، کانون وکلا، شماره ۶.
- فرهودی، حسین، (۱۳۶۵)، «مقام قانون اساسی مشروطیت در نثر فارسی و فرهنگی حقوقی»، ایران نامه، شماره ۱۷.
- فلاح زاده، علی محمد، (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه حقوقی، شماره ۱.
- کاتبی، حسینقلی، (۱۳۴۶)، «نظریه به قطعنامه کنگره انقلاب اداری»، کانون وکلا، شماره ۱۰۷.
- کاشانی، جواد، (۱۳۹۵)، «مرجع صالح برای رسیدگی به دعوای مسئولیت به طرفیت دولت»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۳ و ۷۴.
- لزوم وحدت و تمرکز سازمان و قوانین قضایی (۱)، کانون وکلا، شماره ۱۰.
- متین دفتری، احمد، (۱۳۸۷)، «شورای دولتی یا دادگاه حقوق بشر»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹.
- مجیدی، (بی‌نام)، (۱۳۲۸)، «بعد از یک سال»، کانون وکلا، شماره ۹.

- محمودی، جواد و هدی غفاری، (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی بر اداره در نظام حقوقی مشروطیت»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹.
- مقصودپور، رسول، (۱۳۸۴)، «نقد و بررسی لایحه دیوان عدالت اداری مصوب (۱۳۸۴/۹/۲۷) مجلس شورای اسلامی»، دیدگاه‌های حقوقی، شماره ۳۶-۳۷.
- واعظی، سید مجتبی و هاشمی، سید محسن، (۱۳۹۱)، «مطالعه تطبیقی صلاحیت دادگاه عمومی در تفسیر و ارزیابی تصمیم اداری در ایران و فرانسه»، مطالعات حقوقی، دوره ۴، شماره ۱.
- ویژه، محمدرضا و آگاه، وحید، (۱۳۹۱)، «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۳۸.
- یاوری، فتح الله، (۱۳۵۷)، «شورای دولتی»، مهنامه قضایی، شماره ۱۵۲.

ب- فرانسه

- Braibant, Guy et Bernard Stirn, (2005), *Le Droit Administratif Français*, Paris: Presses de Sciences Politiques/ Dalloz, 7e édition.