

## اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دادرسی دیوان عدالت اداری

سیروس حیدری\*

### چکیده

جوهره اصل بنیادین تناظر در «حق استماع شدن» یا لزوم تأمین «اطلاع» و «امکان مناقشه» برای اصحاب دعوا خلاصه می‌شود. بر مبنای این اصل، هر یک از اصحاب دعوا حق دارند ضمن برخورداری از امکان طرح ادعاها و دلایل خویش، از تمام عناصر مورد استناد طرف مقابل یا استنتاج شده توسط دادرس در زمان مناسب مطلع شده و در خصوص این عناصر امکان مناقشه داشته باشند. مفاد اجمالی اصل تناظر تحت عنوان حق استماع شدن از حوزه دادرسی مدنی به قلمرو دادرسی اداری رسوخ کرده و دامنه تأثیر آن در حال توسعه است. الزامات حداقلی ناشی از اصل تناظر در دادرسی دیوان عدالت اداری لحاظ گردیده و نظارت دیوان منجر به شناسایی این اصل در رسیدگی مراجع اختصاصی نیز شده است لیکن موقعیت اصل مزبور در نزد مراجع اخیر از استحکام کمتری برخوردار است. در قلمرو دادرسی دیوان نیز ابهاماتی در قانون وجود دارد که زمینه را برای نقض اصل تناظر فراهم می‌نماید. النهایه، حق استماع شدن در فرایند اتخاذ تصمیمات اداری توسعه روزافزونی را در حقوق کشورهای پیشرفته تجربه می‌کند اما هنوز نشانه‌ای از شناسایی این حق در ایران ملاحظه نمی‌گردد.

واژه‌های کلیدی: اصل تناظر، اصول دادرسی، حق استماع شدن، دادرسی اداری، دیوان

عدالت اداری.

### ۱. مقدمه

اصولی بنیادین بر انواع مختلف دادرسی‌ها حکم فرماست که اصل تناظر از جمله مهم‌ترین آن‌هاست. به موجب این اصل اولاً، اطلاع خوانده یا طرف شکایت از دعوایی که علیه او اقامه شده، تضمین گردیده و هر یک از طرفین دعوا ضمن بهره‌مندی از حق طرح ادعاها، دلایل و مستندات خویش، حق دارد در زمان مناسب از تمام عناصری که به وسیله طرف مقابل علیه او مطرح گردیده یا رأساً توسط قاضی استخراج گردیده و قابلیت تأثیر بر نتیجه دادرسی را دارند، مطلع شده و امکان مناقشه در این خصوص را داشته باشد. این اصل در قلمرو تمام انواع دادرسی‌ها اعم از مدنی، کیفری، اداری و انتظامی حکم فرماست و در قوانین کشورهای مختلف وجود دارد. هرچند که مبحثی تحت عنوان «اصول دادرسی» هیچ‌گاه در قوانین دادرسی ایران سابقه نداشته و بالطبع، «اصل تناظر» نیز در طی سالیان متمادی دچار همین وضعیت بوده است لیکن بررسی مقررات مختلف مربوط به آیین دادرسی فی‌الجمله تقید نسبی قانون‌گذار به رعایت این اصل را نمایان می‌سازد؛ به نحوی که علیرغم فقدان نص، جلوه‌های بارزی از رعایت اصل تناظر در قالب مقررات مختلف آیین دادرسی نمود یافته است و تمایل به رعایت این اصل در قوانین متأخر با وضوح بیشتری ملاحظه می‌گردد. دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع اداری ایران، سکان هدایت دادرسی اداری را در اختیار داشته و بایستی ضمن رعایت این اصل در دادرسی دیوان، بر اجرای مفاد اصل تناظر توسط مراجع اداری تالی نیز نظارت نماید. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در عین حال که متضمن نوآوری‌های قابل توجهی بوده و بسیاری از نواقص قوانین سابق را ندارد لیکن خود در بعضی موارد دچار کاستی و ابهام بوده و نوشتار حاضر درصدد است تا به ارزیابی مقررات این قانون صرفاً از منظر اصل تناظر پرداخته و ضمن تشریح جهات مثبت این قانون، با اتخاذ یک رویکرد تحلیلی و انتقادی، نقاط ضعف آن را نیز در محدوده مورد بحث تبیین نموده و راهکار اصلاحی مناسب را در خصوص هر مورد ارائه نماید. بدین منظور، پس از معرفی مفهوم، مبانی و ماهیت حقوقی اصل تناظر، به بررسی جایگاه

این اصل در دادرسی اداری پرداخته و نهایتاً مقررات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را بر مبنای مقتضیات اصل تناظر مورد نقد و تحلیل قرار خواهیم داد.

## ۲. مفهوم اصل تناظر

اصل تناظر یکی از اصول بنیادین حاکم بر هر یک از انواع دادرسی؛ اعم از دادرسی مدنی، کیفری، اداری و انتظامی است. واژه «تناظر» به معنای «با همدیگر بحث و جدل کردن» و عبارت «اصل تناظر» برگردان اصطلاح فرانسوی «Principe de la Contradiction» است (شمس، ۱۳۸۱: ۵۹، ۶۱). در عین حال، راجع به بیان مفهوم فرانسوی اصل تناظر اصطلاحات دیگری از قبیل اصل «ترافعی بودن» (متین دفتری، ۱۳۸۱: ۴۰۲؛ صدرزاده افشار، ۱۳۷۶: ۱۷۹)، «تدافعی بودن» (الیوت، ۱۳۸۲: ۲۸۶)، «تعارضی بودن» (دیانی، ۱۳۸۶: ۲۴۸) و «تقابل» (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۸۰) نیز پیشنهاد شده است. در اغلب متون انگلیسی برای بیان مفهوم اصل تناظر، از اصطلاح «Adversarial Principle» استفاده شده است (Jolowicz, 2003: 283; Kuner, 2000.: 5). اصطلاحاتی نظیر «اصل طرفینی بودن دادرسی» (Reppy, 1954: 43)، «اصل مجادله قضایی» (Calamandrei, 1956: 73) و «اصل حق استماع شدن» (Davtyan, n.d.: 10) نیز در همین معنا بکار رفته است. در متون حقوقی عربی، اصطلاح «مبدأ المواجهه» یا «مبدأ الوجاهیه» برای بیان مفهوم اصل تناظر به کار گرفته شده است (محمود، ۲۰۰۵: ۳۲۰). در مقام تبیین مفهوم اصل تناظر می‌توان گفت: «تناظر اصلی بنیادین در هر نوع دادرسی است که به موجب آن، اطلاع خوانده یا طرف شکایت از دعوی اقامه شده علیه او تضمین گردیده و هر یک از طرفین دعوا حق دارد علاوه بر بهره‌مندی از امکان طرح ادعاها، ادله و استدلالات خویش، در زمانی مناسب نسبت به تمام عناصری که به وسیله طرف مقابل به دادگاه ارائه شده یا رأساً توسط قاضی استخراج گردیده و قابلیت تأثیر بر نتیجه دادرسی را دارند، مطلع شده و امکان مناقشه در خصوص عناصر مزبور را قبل از اتخاذ تصمیمی که مؤثر بر حقوق و منافع اوست، داشته باشد» (حیدری، ۱۳۸۹ ب: ۱۲۲). اصل تناظر را باید از حقوق طبیعی دانست؛ قاعده‌ای برتر از اراده حکومت که قانونگذار باید آن را

محترم شمرده و راهنمای خویش در وضع قواعد آیین دادرسی قرار دهد. اصل تناظر دستاورد حقوق طبیعی دادرسی و نقطه شروع حقوق مثبت آیین دادرسی است (Motulsky, 1973: 66). در سال ۱۸۲۸ م. دیوان عالی کشور فرانسه به موجب رأیی اعلام نمود: «از آنجا که دفاع یک حق طبیعی است، هیچ شخصی نباید بدون آنکه احضار شده و امکان دفاع از خود به وی داده شده باشد، محکوم گردد».<sup>۱</sup> از آن به بعد علیرغم فقدان نص قانونی، دیوان عالی این کشور به کرات تصمیمات خویش را با توسل به اصل «حقوق دفاع» و «مباحثه آزاد» توجیه کرده و این نحوه اقدام، نشان‌دهنده ورود یک قاعده حقوق طبیعی به قلمرو حقوق موضوعه تلقی گردیده است (Motulsky, 1973: 67).

### ۳. مبانی و ماهیت حقوقی اصل تناظر

#### ۳.۱. مبانی اصل تناظر

مبانی توجیهی اصل تناظر را می‌توان در تحلیل مفاهیم «عدالت طبیعی»<sup>۲</sup> و «عدالت آیینی»<sup>۳</sup> جستجو نمود. از دیدگاه مکتب حقوق طبیعی، یکسری قوانین کلی از قبل در نهاد طبیعت وجود دارند و لازم است که حقوق موضوعه انسانی در انطباق با آن قوانین ایجاد شده و استقرار یابند (بادامچی، ۱۳۸۲: ۱۲). حقوق طبیعی مشتمل بر اصول و هنجارهایی ماندگار و فرازمانی است که از نظر جهانی در میان ملل متمدن شناخته شده است (ساکت، ۱۳۷۰: ۱۴۷). در این میان، «عدالت طبیعی را می‌توان قواعد بازی منصفانه در فرایند رسیدگی به دعاوی و اتهامات دانست» (سید فاطمی، ۱۳۸۲: ۶۵). عدالت طبیعی عبارت از مجموعه قواعدی است که هر انسان معقول و متعارفی آن را منصفانه تلقی می‌کند (Galey, n.d.: 22). قاعده «لزوم استماع اظهارات هر دو طرف دعوا»<sup>۴</sup> از جمله اصول عدالت طبیعی است که ریشه آن را در حقوق روم می‌توان یافت. آن‌ها عقیده داشتند برخی از اصول حقوقی چنان «طبیعی» یا «بدیهی» هستند که نیازی به مبنای قانونی ندارند و بر تمام تصمیمات قضات یا مقامات حکومتی به هنگام اتخاذ تصمیمات قضایی یا شبه قضایی حکومت دارند. به این ترتیب، هرگاه شخص یا نهادی ملزم به اتخاذ تصمیم در خصوص مسائل حکمی یا موضوعی در اوضاع و احوالی باشد که تصمیمات وی تأثیر

مستقیمی بر حقوق و انتظارات مشروع اشخاص داشته باشد، یک تعهد ضمنی مبنی بر رعایت اصول عدالت طبیعی بر عهده او مستقر می‌گردد.

مفهوم «عدالت آیینی» بر این ایده استوار است که قبل از توجه به محتوای تصمیم، عدالت باید در جریان دادرسی منتهی به آن تصمیم مشاهده گردد. اگرچه حتی یک دادرسی عادلانه از تصمیمات غیرعادلانه مصون نیست اما در مقابل، احتمال اندکی وجود دارد که یک دادرسی غیرعادلانه به تصمیمی عادلانه منتهی شود (Cadiet, 2006: 9). در تبیین مفهوم و معیارهای عدالت آیینی، نظریات مختلفی مطرح شده است. الگوهای نوین عدالت آیینی بر این عقیده هستند که طرفین دعوا بیشتر بر منصفانه بودن آیین دادرسی تأکید می‌کنند. وقتی که طرف دعوا دادرسی را منصفانه ارزیابی نماید، نسبت به آن راضی خواهد بود، تصمیم را می‌پذیرد و سیستم قضایی را مشروع تلقی خواهد کرد؛ به عبارت دیگر، اعتماد و اطمینان در سیستم قضایی حتی در بین بازندگان نیز لطمه نخواهد دید، اگر آن‌ها دادرسی را منصفانه ارزیابی کنند (Ohbuchi et al, 2005: 875-876).

از بین نظریه‌های عدالت آیینی، الگوی «دادرسی مبتنی بر مشارکت» بیانگر آن است که شاخصه عدالت آیینی، تأمین امکان مشارکت در فرایند دادرسی است (Solum, 2004: 240). بر مبنای الگوی مشارکتی عدالت آیینی، منصفانه بودن دادرسی اقتضا می‌نماید اشخاصی که تحت تأثیر یک تصمیم قرار دارند، امکان مشارکت در فرایندی که به موجب آن تصمیم اتخاذ خواهد شد، داشته باشند (Solum, 2004: 259). این حق مشارکت به واسطه حقی مبتنی بر اخلاق سیاسی توجیه می‌شود که عبارت است از «حق اشخاص یا شهروندان مبنی بر اینکه با حفظ احترام و کرامت با ایشان رفتار شود» (Solum, 2004: 263). لزوم اخطار قبلی به اشخاص ذینفع و امکان استماع شدن، حداقل عناصر لازم برای احترام به حق مشارکت به شمار رفته‌اند (Solum, 2004: 305). پروفیسور ماشو (Mashaw) در مقام ارزیابی مفهوم برابری در آیین دادرسی می‌گوید: «آن درجه از فرصت‌های برابر که آیین دادرسی برای طرفین دعوا جهت تأثیر گذاشتن بر تصمیم فراهم می‌آورد، مهم‌ترین معیار برای ارزیابی منصفانه بودن است» (Robenstein, 2001: 1). در عین حال، «دقیق‌ترین نتایج در اثر تدارک فرصت‌های برابر برای طرفین دعوا در جهت طرح ادعاها، ادله و استدلالات ایشان به دست خواهد آمد» (Robenstein,

(26: 2001). از بین عوامل مؤثر در جلب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه قضایی، بیشترین تأثیر و اهمیت را منصفانه بودن آیین دادرسی دارد و منصفانه بودن آیین دادرسی، از جمله، به تأمین امکان مشارکت اشخاص تأثیرپذیر از تصمیم در فرایند اتخاذ تصمیم بستگی دارد (Warren, 2000: 16). اصل تناظر به عنوان یک دستاورد اساسی در حقوق طبیعی دادرسی تلقی می‌شود (Motulsky, 1973: 66) و اساس مشروعیت آن، عقل محض و طبیعی است (Tarzia, 1981: 789). ذهن منطقی انسان امکان صدور یک تصمیم قضایی را بی‌آنکه طرفین توانسته باشند از ادعاهای مطروحه علیه خود مطلع شده و آن‌ها را مورد مناقشه قرار دهند، نمی‌پذیرد. حقوق موضوعه نمی‌تواند اصول کلی حقوق طبیعی در زمینه آیین دادرسی را نقض کند. اصل تناظر حد و مرزی نفوذ ناپذیر برای هرگونه تلاش در راستای تسهیل قواعد دادرسی و تقلیل شکل‌گرایی قضائی است (Tarzia, 1981: 800) و این امر ناشی از «قدرت زوال ناپذیر» حقوق طبیعی است (Motulsky, 1973: 84).

علاوه بر آنچه گفته شد، برابری اصحاب دعوا، لزوم بی‌طرفی دادرس و ضرورت رعایت حقوق دفاع را می‌توان در زمره مبانی حقوقی اصل تناظر معرفی نمود (حیدری، ۱۳۸۹ الف: ۱۲۹-۱۲۸). برابری اصحاب دعوا ایجاب می‌کند که به هر یک از طرفین فرصت کافی برای طرح ادعاها و دلایل خویش و نیز، مناقشه در خصوص عناصر مورد استناد طرف مقابل داده شود. همچنین، اصل تناظر محافظ اصحاب دعوا در برابر خطر جانبداری دادرس است و نادیده گرفتن مقتضیات تناظر، بی‌طرفی دادرس را مخدوش می‌سازد. سرانجام، ریشه اصل تناظر را در ضرورت احترام به حقوق دفاع می‌توان یافت لیکن با ملاحظه این نکته که حقوق دفاع برای هر دو طرف دعواست. «ممنوعیت غافلگیری اصحاب دعوا» و «پرهیز از اشتباهات قضایی» نیز از دیگر مبانی حقوقی اصل تناظر به شمار می‌روند.

### ۳.۲. ماهیت حقوقی اصل تناظر

ماهیت حقوقی اصل تناظر برحسب وجود یا فقدان نص، متفاوت است. در صورت

فقدان نص، اصل مذکور در ردیف اصول کلی حقوق قرار می‌گیرد؛ به عبارت دیگر، اصل تناظر بنیاد مفاهیم عدالت و انصاف در زمینه دادرسی را تشکیل می‌دهد و در صورت فقدان نص، بر منابع الهی، طبیعی، اخلاقی و جهانی مبتنی می‌گردد (Vincent & Guinchard, 1991: 317; Motulsky, 1973: 66). در حقوق داخلی فرانسه، اصل تناظر همواره به عنوان یک اصل اساسی در زمینه آیین دادرسی مدنی محسوب شده (Julien & Fricero, 2001: 108) و در مواد ۱۴ تا ۱۷ از قانون جدید آ.د.م. آمده است. هر چند که این اصل به طور صریح در قانون اساسی فرانسه مقرر نشده است لیکن علمای حقوق این کشور با استنتاج از برخی اصول قانون اساسی از قبیل اصل برابری شهروندان و لزوم احترام به آزادی فردی به شرح مندرج در مواد ۲ و ۶۶، برای اصل تناظر ارزشی مبتنی بر قانون اساسی قائل گردیده‌اند (Guinchard, 1999: 58-59). اصل احترام به حقوق دفاع توسط شورای دولتی فرانسه ابتدا به عنوان یک «اصل کلی آیین دادرسی» و سپس به عنوان یک «اصل کلی حقوق» مورد تأیید واقع شد. امروزه، اصل رعایت حقوق دفاع (به ویژه در کاربرد آن تحت عنوان تناظر) از یک اصل کلی حقوق به مرتبه یک «اصل مبتنی بر قانون اساسی» رسیده است (Cadet, 2006: 6). شورای قانون اساسی فرانسه نیز، ابتدا اصل تناظر را به عنوان یک اصل کلی حقوق در زمینه آیین دادرسی مدنی توصیف کرده و سپس، در سال ۱۹۹۳ به موجب یک تصمیم مهم، حقوق دفاع را به عنوان «حقی بنیادین با ویژگی مبتنی بر قانون اساسی» معرفی نموده است: «حقوق دفاع برای همه اشخاص ... یک حق بنیادین با ویژگی مبتنی بر قانون اساسی محسوب می‌گردد» (Guinchard, 1999: 59). در حقوق ایران، نه در قانون اساسی و نه در قوانین راجع به آیین دادرسی، هیچ‌گونه نص صریحی به بیان اصل تناظر اختصاص نیافته است. با وجود این، نه تنها می‌توان این اصل را بر مبنای اصول کلی «عدالت» و «برابری» که در اصول متعددی از قانون اساسی مورد تصریح واقع شده، مبتنی ساخت بلکه می‌توان آن را بر اصول دیگری از قانون اساسی که به طور تلویحی بر «حق دفاع» و ضرورت رعایت تشریفات شکلی در فرآیند دادرسی صحنه نهاده‌اند (از قبیل اصول ۳۴، ۳۵، ۱۶۵ و ۱۶۶ قانون اساسی)، نیز مبتنی دانست. به علاوه، می‌توان اصل تناظر را از جمله اصول عدالت طبیعی برشمرد که حتی با فقدان نص، رعایت آن بر هر مرجع قضاوتی الزامی خواهد بود. به این ترتیب،

اصل تناظر ماهیتاً یک اصل اساسی قابل اعمال تحت عنوان «اصول کلی حقوقی» است، بی‌آنکه برای الزامی اعلام کردن آن به متنی خاص نیاز باشد (پرو، ۱۳۸۴: ۶۱۶).

#### ۴. اصل تناظر در دادرسی اداری

ارزیابی نظام دادرسی اداری مبتنی بر سه عامل دقت (احتمال دستیابی به نتیجه صحیح)، کارآمدی (لزوم به حداقل رسانیدن تأخیر و هزینه‌ها) و منصفانه بودن (قابل پذیرش بودن سیستم برای اشخاص متأثر از تصمیم) است و باید الگویی برای دادرسی اداری طراحی نمود که بتواند تعادلی مناسب بین این سه عامل برقرار نماید (Asimow, 2015: 27). منصفانه بودن دادرسی اداری مستلزم رعایت اصول بنیادین دادرسی است که اصل برابری شهروندان در نزد محاکم از جمله مهم‌ترین این اصول به شمار می‌رود. به تعبیر شورای قانون اساسی فرانسه، اصل برابری شهروندان در نزد محاکم از نتایج اصل برابری شهروندان در مقابل قانون است. حقوق دفاع و اصل تناظر نیز به نوبه خود، بر اصل برابری شهروندان در نزد محاکم مبتنی می‌گردد (Laureote, n.d.: 5). به این ترتیب، اصل تناظری بودن دادرسی به عنوان یکی از تضمینات بنیادین دادرسی منصفانه، نهایتاً بر اصل برابری شهروندان در مقابل قانون مبتنی می‌گردد (گرگی ازندریانی، ۱۳۸۹: ۳۷۱). عموم و شمول مبانی اصل تناظر اقتضا می‌نماید که این اصل از سوی کلیه مراجع قضائیتی اعم از قضایی (حقوقی و کیفری)، اداری و انتظامی مورد احترام قرار گیرد. از این حیث تفاوتی بین مراجع عمومی و اختصاصی نیز وجود ندارد (شمس، ۱۳۸۱: ۶۸). قاعده «لزوم استماع اظهارات هر دو طرف دعوا» در قلمرو دادرسی اداری اقتضا دارد اشخاصی که در معرض تضرر از یک تصمیم یا اقدام اداری قرار می‌گیرند، حق اطلاع یافتن از ادعاهای مطروحه علیه خویش و فرصتی منصفانه برای پاسخگویی به آن‌ها قبل از اتخاذ تصمیم نهایی را داشته باشند.

ضرورت استماع اظهارات هر دو طرف دعوا یا حق بر استماع شدن قبل از اتخاذ تصمیم، در حقوق اداری فرانسه و انگلستان پذیرفته شده است (هداوند، ۱۳۸۹: ۷۰۳). سابقه شناسایی حقوق دفاع در آیین دادرسی اداری فرانسه به سال ۱۹۴۴ باز می‌گردد. در آن سال، مجوز یک کیوسک روزنامه فروشی به ادعای سوء رفتار خوانده و بدون دفاع



وی الغاء گردید. شورای دولتی فرانسه بر مبنای لزوم رعایت حقوق دفاع به عنوان یک «اصل کلی حقوقی»، تصمیم اتخاذ شده را به نفع خواننده ابطال کرد (Bignami, 2005: 266). تا قبل از ورود قواعد اروپایی حقوق بشر در نظم حقوقی فرانسه، مفهوم اصل تناظر هویتی مستقل از حقوق دفاع نداشت. در واقع تا قبل از سال ۱۹۷۴، مفهوم تناظر در ذیل عنوان حقوق دفاع قرار می‌گرفت. هرچند فقدان هويت مستقل مانع از شناسایی اصل تناظر نشده بود اما حدود اعتبار و دامنه اصل مزبور را تحت تأثیر قرار می‌داد. تصویب کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به نحو قابل ملاحظه‌ای منجر به تحکیم موقعیت اصل تناظر در حقوق داخلی فرانسه گردید. همچنین، تحت تأثیر حقوق اروپایی، اصل تناظر به مرتبه یک اصل کلی حقوقی ارتقا یافت (Laureote, n.d.: 15). در حقوق فرانسه، رعایت اصل تناظر مانع از آن است که دعوی مورد قضاوت واقع شود بدون آنکه یکی از طرفین توانسته باشد از عناصر ارائه شده به وسیله طرف مقابل اطلاع یابد و نیز مانع از آن است که چنین عناصری توسط قاضی در رأی لحاظ شوند. همچنین، اصل تناظر مانع از این است که قاضی بتواند مبتنی بر اسناد و مدارکی رأی بدهد که تنها خود او نسبت به آن‌ها اطلاع یافته است. این اصل نسبت به تمامی مدارک و عناصر موضوعی یا حکمی که در جریان تحقیقات کشف گردیده‌اند، نیز اعمال می‌گردد. اصحاب دعوا بر مبنای اصل تناظر، حق دارند از تمام نتایج تحقیقات مطلع باشند و نیز در خصوص محتوای آن‌ها مناقشه نمایند (Laureote, n.d.: 6). دامنه اصل تناظر به موجب مصوبه قانونی مورخ ۲۲ ژانویه ۱۹۹۲ گسترش یافته است تا جایی که اگر قاضی درصدد باشد یک جهت حکمی مربوط به نظم عمومی (قاعده آمره) را رأساً مبنای رأی خویش قرار دهد، بایستی الزاماً طرفین را از این امر مطلع نموده و به ایشان مهلت مناسبی جهت ارائه ملاحظاتشان در این خصوص بدهد. این در حالی است که تا قبل از تصویب قانون مزبور، شورای دولتی فرانسه جهات حکمی مربوط به نظم عمومی که رأساً توسط قاضی استنتاج می‌گردید را از قلمرو شمول اصل تناظر مستثنی می‌دانست (Laureote, n.d.: 15). در فرانسه، قاعده‌ای که به موجب آن آیین دادرسی باید خصیصه تناظری داشته باشد، در بیشتر متون قانونی مربوط به مراجع قضایای اداری؛ به‌ویژه در مورد دادگاههای اداری و شورای دولتی مقرر شده است. با وجود این، در صورت سکوت قوانین نیز، اصل مذکور

تحمیل می‌شود زیرا به تعبیر شورای دولتی فرانسه، اصل تناظر یک اصل کلی حقوقی است که در نزد تمامی مراجع قضائیتی باید رعایت شود (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۷۷ و ۲۸۰).

اصل تناظر در حقوق انگلیس از مصادیق حقوق اساسی طرفین دعواست (محمدی و قلی‌پور علمداری، ۱۳۹۵: ۱۱۴). امروزه، حاکمیت اصل تناظر از قلمرو دادرسی مدنی به حوزه دادرسی اداری تسری یافته است. لزوم اعطای فرصت استماع شدن به اشخاصی که تحت تأثیر تصمیمات مقامات اداری قرار دارند، حتی در صورت فقدان نص، در قالب اصول کلی عدالت طبیعی بر مقامات اداری تحمیل می‌گردد (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۷۵). لرد Lore Burn در دعوی Board of Education V. Rice چنین اظهار عقیده نموده که «... آن‌ها [مسئولان نهادهای اداری] در مقام اتخاذ تصمیم باید با حسن نیت عمل کنند و به نحو منصفانه هر دو طرف را استماع نمایند زیرا این تکلیفی است بر عهده هر شخصی که راجع به امری اتخاذ تصمیم می‌کند...» (Yardley, 1986: 96). در پرونده‌ای که افسر ارشد پلیس، یکی از افسران آزمایشی را به لحاظ شایعات مطروحه در باب زندگی خصوصی وی وادار به استعفا کرده بود بدون آنکه فرصت دفاع از خود را به وی بدهد، لرد Fraser چنین اظهار نظر نموده است: «... فرایندی که افسر ارشد طی آن تصمیم گرفته، در رابطه با خواننده غیر عادلانه بوده است زیرا خواننده دقیقاً نمی‌دانسته که چرا اخراج می‌شود و هیچ فرصتی هم برای توضیح درباره ادعاها و شایعاتی که درباره او مطرح بوده، به وی داده نشده است» (محمدی و قلی‌پور علمداری، ۱۳۹۵: ۱۱۴). امروزه حق استماع شدن که جوهره اصل تناظر را تشکیل می‌دهد، بر مبنای قاعده الزام به رفتار منصفانه در نزد هر محکمه یا دیوان اداری یا هیئتی از افراد یا مقامات اداری که تصمیم آن‌ها بر حقوق، منافع یا انتظارات مشروع اشخاص تأثیر دارد، قابل اعمال است (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۱۸۶-۱۸۵). به‌طور کلی، یک اصل اساسی در قوانین اتحادیه اروپا این است که قبل از اتخاذ ترتیب یا تصمیمی با قابلیت تأثیر مستقیم بر منافع فردی اشخاص، استماع ایشان ضروری است و به عنوان بخشی از همین اصل، شخص ذینفع به منظور امکان اعمال مؤثر حق خویش، مستحق اطلاع از وقایع و ملاحظاتی است که نهاد اداری درصدد اقدام بر مبنای آن‌هاست (Yardley, 1986: 285). حق استماع شدن یک قاعده حقوق طبیعی

است و بنابراین، حتی در فرض فقدان نص قانونی نیز بایستی رعایت گردد (Schwarze, 2004: 7). امروزه اصل تناظر در معنای لزوم برخورداری از حق استماع شدن از چنان جایگاه و اهمیتی برخوردار است که می‌توان آن را در زمره اصول کلی حقوق اداری قلمداد نمود (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۷۰ و ۶۶).

دیوان عدالت اداری ایران<sup>۵</sup> به عنوان بالاترین مرجع اداری به رعایت حقوق دفاع پایبند است: «شاکای با تقدیم مستندات نسبت به رأی ... کمیسیون ... [ماده صد] شهرداری ... معترض، ... نقض آن را تقاضا کرده است ... با التفات به اینکه ... مالک منافع به کمیسیونها دعوت نشده و از حق دفاع محروم گردیده ... اعتراض مشارالیه موجه تشخیص و رأی صادره ... نقض ... می‌گردد» (مکرم، ۱۳۸۷).<sup>۶</sup> عدم ابلاغ دادخواست به طرف شکایت و در نتیجه عدم اطلاع وی از جریان دادرسی، دیوان را به نقض رأی صادره به لحاظ عدم رعایت حقوق دفاع و اصل تناظر رهنمون می‌سازد: «چون به صراحت حکم مقرر در ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری (ماده ۳۰ قانون جدید)، رسیدگی و صدور رأی مقتضی منوط به ابلاغ نسخه ثانی دادخواست و ضمائم و وصول پاسخ و یا انقضای مهلت مقرر در ماده مذکور است و اظهارنظر و صدور رأی قبل از تکمیل پرونده موافق ماده مزبور نیست، بنابراین، دادنامه ... نقض ... می‌گردد» (مکرم، ۱۳۸۷).<sup>۷</sup> هیئت عمومی دیوان در مقام بررسی تبصره ۳ ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری که فوت متهم را مانع از رسیدگی و صدور رأی نمی‌دانست، چنین اظهارنظر نموده است: «... رسیدگی به اتهامات مستخدمین متوفی که امکان دفاع و اعتراض به تصمیمات و آراء قابل شکایت برای آنها متصور نیست، خلاف موازین قانونی و منطق قضایی است...» (آگاه، ۱۳۸۹: ۷۷). در رأی دیگری از هیئت عمومی دیوان در زمینه لزوم دسترسی متهم به مدارک و مستندات پرونده در زمینه تخلفات اداری چنین آمده است که: «اساساً اصول مسلم حقوقی و هدف مقنن، مبین ضرورت اطلاع متهم از جزئیات اتهامات منتسبه و دلایل و مدارک مثبت آن به منظور امکان دفاع است» (آگاه، ۱۳۸۹: ۷۸).

با وجود این، در مواردی نیز دیوان عدالت اداری مقتضیات اصل تناظر را نادیده گرفته است. در یک مورد، شخصی ابطال ماده ۳۴ آیین‌نامه اجرایی قانون مطبوعات<sup>۸</sup> را (از جمله به استناد اینکه هیئت نظارت را ملزم به رعایت تشریفاتی نموده که خارج از

محدوده قانون است) تقاضا نمود. در پاسخ، معاون دفتر امور حقوقی دولت رعایت «حق دفاع» را یک «اصل کلی» توصیف نموده و چنین توضیح داده است: «... ماده ۳۴ هیچ‌گونه محدودیتی در اختیارات هیئت نظارت ایجاد نکرده است بلکه از نظر رعایت اصول اداری و اصول کلی ایجاد حق دفاع و پاسخگویی برای صاحبان امتیاز نشریات، هیئت را موظف به دادن مهلت پاسخ کرده است...». سرانجام، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در یک رأی قابل انتقاد چنین استدلال نموده است: «... در قانون مطبوعات اعمال اختیار توقیف یا لغو امتیاز نشریات ... به انجام تشریفات از قبیل ابلاغ موارد تخلف به مدیر مسئول نشریه به منظور پاسخگویی ظرف یک هفته موقوف نشده است؛ بنابراین، قسمت آخر ماده ۳۴ آیین نامه ... به لحاظ الزام هیئت نظارت به انجام اموری که در قانون تعیین نشده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه تشخیص داده می‌شود ... بنا به جهات فوق‌الذکر ... ابطال می‌شود...» (مکرم، ۱۳۸۷).<sup>۹</sup> اشتباه دیوان در این بوده که اطلاع شخص ذینفع از ادعای مطروحه علیه او و لزوم اعطای مهلت پاسخگویی به وی را در زمره «تشریفات» تلقی نموده و بر همین اساس، نهاد اداری را به لحاظ فقدان نص قانونی از رعایت آن معاف دانسته است. به نظر نویسندگان این سطور، هر چند که قانون مطبوعات نص صریحی مبنی بر الزام هیئت نظارت بر مطبوعات دائر بر ابلاغ قبلی موارد تخلف و اعطای فرصت دفاع به مدیر مسئول نشریه مقرر ننموده، لیکن لزوم دعوت از طرف و استماع مدافعات او در زمره اصول «طبیعی» و «کلی» دادرسی است و برای توجیه آن، حتی به نص قانونی هم نیازی نیست. اطلاع شخص ذینفع از ادعای مطروحه علیه او و برقراری امکان دفاع هرگز در زمره تشریفات قرار نمی‌گیرد. برخورداری از حق استماع شدن از جمله اصول عدالت طبیعی است و این اصول به حدی «فراگیر» و «طبیعی» هستند که نه تنها در رسیدگی مراجع قضایی، بلکه در رسیدگی مراجع اداری نیز بایستی مراعات شوند (احمدوند، ۱۳۹۰: ۳۵ و ۳۹). در قضیه مطروحه، توجه و تقید دیوان عدالت اداری به نص قانون موضوعه، منجر به غفلت از اصول کلی و بنیادین دادرسی شده و از این حیث قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

فقدان مقررات مدون در خصوص آیین دادرسی مراجع اداری اختصاصی و نقص مقررات موجود در ارتباط با آیین دادرسی برخی از این مراجع، از جمله موانع تحقق

عدالت اداری محسوب گردیده (احمدوند، ۱۳۹۰: ۲۰۵) و موجب شده است تا گاه اصل حق استماع شدن در این دسته از مراجع نادیده گرفته شود و گاهی که چنین حقی مقرر شده است، تضمینات کافی برای رعایت این حق وجود نداشته باشد (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۸۰-۲۷۹؛ فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۱۹۸). با وجود این، رعایت اصول دادرسی منصفانه در نزد این مراجع نیز الزامی است زیرا همان‌گونه که نتایج رسیدگی قضایی بر حقوق اشخاص مؤثر است، نتایج رسیدگی مراجع اداری نیز بر حقوق و منافع اشخاص تأثیر دارد (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۸۲). با این همه نقص قوانین در زمینه شناسایی حق استماع شدن در دادرسی مراجع اختصاصی تا حد زیادی به موجب رویه دیوان عدالت اداری جبران شده و دیوان با اتخاذ یک رویکرد صیانتی و توسعه‌گرا، بهره‌مندی از حق استماع شدن را در زمره اصول مسلم و کلی حقوق تلقی نموده است (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۲۰۳ و ۲۰۱).

امروزه در حقوق بسیاری از کشورها، اصل حق بر استماع شدن به عنوان یکی از اصول کلی حقوق اداری پذیرفته شده است و سازمان‌ها و مقامات اداری را ملزم می‌سازد تا در روند اتخاذ تصمیمات اداری، اشخاص و گروههای ذینفع را قبل از اتخاذ تصمیم نهایی استماع نمایند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۲۸۰، ۳۰۳، ۳۱۸، ۳۳۶ و ۳۵۳). بند ۲ ماده ۴۱ «منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا»<sup>۱۰</sup> حق استماع شدن برای اشخاص متأثر از تصمیم اداری را از عناصر «حق بر اداره خوب»<sup>۱۱</sup> معرفی نموده است (رضایی زاده و عطریان، ۱۳۹۳: ۹۶). از این منظر، حق دفاع به عنوان یکی از ارکان اصلی مفهوم اداره خوب به شمار می‌رود و در عین حال، یکی از مبانی مهم اصل تکلیف به ارائه دلایل تصمیم اداری محسوب می‌گردد. بر این اساس، نظریات شخص ذینفع یا مخاطب تصمیم بایستی قبل از قطعیت تصمیم اداری شنیده شود تا وی امکان دفاع از حقوق و منافع خویش را داشته باشد (رضایی زاده و عطریان، ۱۳۹۳: ۹۵). در حقوق فرانسه، نهادهای اداری ملزم به تدارک استماع منصفانه قبل از اتخاذ تصمیم هستند. استماع مذکور حداقل مشتمل بر اخطار به موقع، حق ارائه پاسخ مکتوب و لزوم بیان دلایل تصمیم خواهد بود (Asimow, 2015: 25). اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری بدین معناست که «مقامات اداری باید مبنا و دلایل تصمیمات خویش را به روشنی بیان کنند؛ به گونه‌ای که

به وضوح، مشخص شود تصمیم متخذه با چه توجیهی و بر اساس چه قوانینی اتخاذ شده است» (رضایی زاده و عطریان، ۱۳۹۳: ۹۲). اصل الزام به بیان دلایل تصمیم از اصول رفتار منصفانه و اصل اخیر نیز از اصول حاکمیت قانون به شمار می‌رود. اصل رفتار منصفانه ایجاب می‌کند که اگر تصمیم یا اقدام یک مقام اجرایی قابلیت لطمه زدن به منافع مردم یا گروهی از ایشان را داشته باشد، وی مبانی و دلایل تصمیم خود را به صورت واضح بیان کند تا اشخاص متأثر از تصمیم قادر باشند چنین تصمیمی را در معرض نقد قرار داده و از آن به مراجع ذیصلاح شکایت نمایند (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۸). وضعیت حق استماع شدن در فرآیند تصمیم‌گیری اداری در ایران به مراتب ضعیف‌تر از وضعیت آن در دادرسی مراجع اختصاصی اداری است. این وضعیت موجب شده تا تصمیمات مهم اداری بدون اطلاع و مشارکت نمایندگان گروه‌های ذینفع اتخاذ گردد (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۱۹۹). خلأ ناشی از فقدان حق استماع شدن در زمینه آیین تصمیم‌گیری اداری در رویه دیوان عدالت اداری نیز مورد توجه کافی قرار نگرفته و نظارت قضایی در این خصوص وجود ندارد (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۲۰۱). بر این اساس، فقدان حق استماع شدن به عنوان یک اصل در عرصه تصمیم‌گیری اداری یکی از کاستی‌های بزرگ در حقوق اداری ایران محسوب می‌گردد (فلاح زاده، ۱۳۹۲: ۲۰۳).

#### ۵. نقد و بررسی مقررات دادرسی دیوان عدالت اداری بر مبنای اصل تناظر

در این مبحث، به ارزیابی و نقد مقررات قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بر مبنای اصل تناظر پرداخته و ضمن کنکاش در خصوص ابهامات و ایرادات موجود، به ارائه راهکار در خصوص هر مورد خواهیم پرداخت.

##### ۵.۱. در مرحله اقامه دعوا

مطابق ماده ۱۶ قانون ت.آ.د.د.ع.ا، اقامه دعوا در نزد دیوان عدالت اداری مستلزم تقدیم دادخواست است. موضوع شکایت (خواسته)، شرح شکایت و دلایل و مدارک مورد استناد شاکی بایستی در دادخواست ذکر شده باشد (ماده ۱۸). رونوشت یا تصویر

مصدق اسناد و مدارک مورد استناد شاکی باید پیوست دادخواست شده باشد (ماده ۲۰) و لازم است که دادخواست و ضمائم آن به تعداد طرف شکایت به اضافه یک نسخه تهیه و تقدیم گردد (ماده ۲۳). نهایتاً، نسخه‌ای از دادخواست و ضمائم آن برای طرف شکایت ارسال می‌شود تا ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به ارسال پاسخ اقدام نماید (مواد ۲۹ و ۳۰). عدم ارائه پاسخ از سوی مرجع دولتی تا قبل از تصویب این قانون با مجازاتی همراه نبود و با فرض عدم ارائه پاسخ، نهایتاً شعبه دیوان مجاز بود نسبت به دعوا رسیدگی نموده و رأی مقتضی را برحسب محتویات پرونده صادر نماید (ویژه و آگاه، ۱۳۹۱: ۱۵۳). اکنون به موجب تبصره ماده ۳۰ قانون جدید و به منظور پیشگیری از اهمال طرف شکایت در پاسخگویی و در راستای حفظ منافع و مصالح عمومی، ارائه پاسخ برای مرجع دولتی طرف شکایت صرفاً یک حق نیست بلکه از جمله تکالیف قانونی است که استتکاف غیرموجه از انجام چنین تکلیفی، می‌تواند منجر به محکومیت به انفصال از خدمت گردد (دلآوری، ۱۳۹۲: ۲۲۱). با وجود این، اصل تناظر در رسیدگی به تخلف موضوع تبصره ماده ۳۰ نیز بایستی مراعات گردد. بر همین اساس و پس از ثبت و ارجاع پرونده‌ای جدید با موضوع استتکاف از ارسال پاسخ، شعبه دیوان باید مستنکف را دعوت و دفاعیات او را استماع نماید زیرا ممکن است که وی برای عدم ارسال پاسخ عذر موجهی داشته باشد (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۲۴۲). به این ترتیب، شیوه‌ای که به موجب قانون برای رسیدگی در دیوان عدالت اداری اتخاذ شده است، شیوه تبادل لویح است (آقایی، ۱۳۸۹: ۴۶ و ۷۰). اجرای مقررات فوق از یک‌سو به شاکی این امکان را می‌دهد تا ادعاها و دلایل خویش را مطرح نماید و از سوی دیگر، این امکان را به طرف شکایت نیز می‌دهد تا ضمن کسب اطلاع از ادعای شاکی و دلایل و مدارک مورد استناد وی، ظرف یک مهلت معقول نسبت به تدارک دفاعیات خویش و ارائه پاسخ اقدام نماید. بر همین اساس، رسیدگی و صدور حکم در شعب دیوان بدون تبادل لویح از موجبات نقض رأی تلقی خواهد شد (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳: ۱۱).<sup>۱۲</sup>

امکان اقامه دعوای ورود یا جلب شخص ثالث در مواد ۵۴ و ۵۵ قانون ت.آ.د.د.ع.ا. پیش‌بینی شده است. اصل تناظر اقتضا دارد که هر شخصی از دعوای اقامه شده علیه او آگاه شده و از فرصت استماع شدن در چنین دعوایی برخوردار باشد. از این حیث، تفاوتی

بین دعوای اصلی و دعوای طاری وجود ندارد. بر همین اساس، تصویری از دادخواست جلب ثالث و لوایح و مستندات طرفین برای مجلوب ثالث ارسال می‌گردد (قسمت اخیر ماده ۵۴) و نسخه‌ای از دادخواست ورود ثالث و ضمائم آن نیز باید برای هر یک از اصحاب دعوای اصلی ارسال گردد (قسمت اخیر ماده ۵۵). بدین ترتیب، خواننده دعوای طاری نیز از مفاد ادعا و دلایل مطروحه علیه وی آگاه شده و به همان ترتیب مقرر برای دادرسی نخستین، جهت پاسخگویی به دعوا فرصت خواهد داشت.

## ۵.۲. در مرحله شکایت از رأی

اصل تناظر بر تمامی مراحل دادرسی حکم فرماست. همان‌گونه که در مرحله بدوی، شیوه تبادل لوایح اتخاذ گردیده تا شعبه دیوان بتواند از این طریق اظهارات طرفین را استماع نماید، در مراحل بالاتر و با فرض اعمال طرق شکایت از رأی نیز، باید ترتیب مناسبی برای استماع طرفین اتخاذ شده باشد. مقررات قانون ت.آ.د.د.ع.ا. از این حیث با نقایص و ابهاماتی روبروست. در مرحله تجدیدنظر، لزوم تقدیم دادخواست از جانب تجدیدنظرخواه در ماده ۶۶ مقرر گردیده است که از جمله، دادخواست مزبور باید متضمن دلایل و جهات تجدیدنظرخواهی باشد. مقررات مربوط به مبحث تجدیدنظر متضمن نص صریحی در خصوص نحوه رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر نیست و تحت چنین شرایطی، ممکن است که مقتضیات اصل تناظر در این زمینه نادیده گرفته شوند. مهمترین دلیلی که از سوی بعضی نویسندگان در راستای عدم لزوم تبادل لوایح در مرحله تجدیدنظر اقامه شده این است که در ماده ۶۷ قانون جدید، ذکر مشخصات و اقامتگاه تجدیدنظر خواننده جزء مندرجات الزامی دادخواست تجدیدنظر معرفی نشده است (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۴۳۱). برخی نیز بر مبنای احتمال تکراری بودن پاسخها و به منظور جلوگیری از اطاله دادرسی، چنین توصیه نموده‌اند که تبادل لوایح در مرحله تجدیدنظر صرفاً به مواردی محدود شود که دلیل جدیدی در این مرحله از سوی تجدیدنظرخواه ارائه شده باشد (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۴۳۳). با این حال، به نظر می‌رسد که عدم تصریح قانونگذار بر لزوم ذکر مشخصات و محل اقامت تجدیدنظر خواننده در دادخواست تجدیدنظر صرفاً مبتنی بر



نوعی مسامحه بوده و بنابراین، در مرحله تجدیدنظر نیز اتخاذ شیوه تبادل لوایح الزامی است زیرا: اولاً، رعایت مفاد ماده ۲۳ از حیث «لزوم تقدیم دادخواست و ضمائم آن به تعداد طرف شکایت به علاوه یک نسخه» در مرحله تجدیدنظر نیز الزامی معرفی شده است و بنابراین، دادخواست تجدیدنظر و ضمائم آن باید به تعداد تجدیدنظر خوانندگان به علاوه یک نسخه تهیه و تقدیم گردد (تبصره ماده ۶۷). مسلماً فلسفه تقدیم نسخه ثانی دادخواست و ضمائم آن است که این نسخه برای تجدیدنظر خوانده ارسال شده و دفاعیات او نیز در این مرحله اخذ گردد. ثانیاً، مقرراتی که در مرحله بدوی رعایت می‌شود، در مرحله تجدیدنظر نیز جاری است مگر آنکه قانون به نحو دیگری مقرر نموده باشد (مفاد ماده ۷۸). با عنایت به اینکه شیوه تبادل لوایح برای رسیدگی شعب بدوی دیوان مقرر شده (مواد ۲۹ و ۳۰) و ترتیب دیگری برای رسیدگی در مرحله تجدیدنظر پیش‌بینی نشده است، لذا، همین شیوه باید در مرحله تجدیدنظر نیز مراعات گردد. ثالثاً، حتی اگر قائل به سکوت قانون در خصوص نحوه استماع طرفین در مرحله تجدیدنظر باشیم، ماده ۱۲۲ همین قانون در موارد مسکوت ما را به اجرای مقررات مندرج در قانون آ.د.م. رهنمون می‌سازد که در آنجا نیز برای استماع مدافعات طرفین در مرحله تجدیدنظر، شیوه تبادل لوایح مقرر گردیده است (ماده ۳۴۶ ق.آ.د.م.). لذا، بایستی نسخه ثانی دادخواست تجدیدنظر و ضمائم آن برای تجدیدنظر خوانده ارسال شود و او طرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، مهلت پاسخگویی کتبی خواهد داشت. رویه شعب تجدیدنظر دیوان نیز بر مبنای تبادل لوایح استقرار یافته است (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۴۳۳).

در فرضی که نسبت به حکم قطعی دیوان عدالت اداری تقاضای اعاده دادرسی شده است، چنانچه در پی رسیدگی مقدماتی شعبه دیوان، قرار رد دادخواست صادر گردد، ضرورتی مبنی بر ابلاغ به محکوم‌له وجود ندارد چراکه تصمیمی به زیان او اتخاذ نشده است اما به مجرد صدور قرار قبول دادخواست اعاده دادرسی و از آنجا که با صدور چنین قرار، نوبت به رسیدگی ماهوی رسیده که می‌تواند منجر به نقض حکم معترض‌عنه گردد، لذا در اجرای اصل تناظر ضروری است تا نسخه‌ای از دادخواست اعاده دادرسی و ضمائم آن برای طرف مقابل (محکوم‌له) ارسال گردیده و در این خصوص به وی فرصت استماع شدن داده شود (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۴۸۷). با وجود اینکه لزوم رسیدگی

ماهوی پس از قبول دادخواست به اجمال در قسمت اخیر ماده ۱۰۲ مقرر گردیده است لیکن نصی مبنی بر ضرورت ابلاغ به محکوم له و اعطای فرصت پاسخگویی به وی در مقررات مربوط به مبحث اعاده دادرسی ملاحظه نمی‌گردد. با وجود این، ابلاغ نسخه ثانی دادخواست به محکوم له و استماع وی در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد زیرا اولاً، اصل تناظر اصلی بنیادین و حاکم بر تمام مراحل دادرسی اعم از مرحله بدوی و مراحل شکایت از رأی است. ثانیاً، مرجع رسیدگی به درخواست اعاده دادرسی شعبه صادرکننده حکم قطعی است که بر حسب مورد، می‌تواند شعبه بدوی یا تجدیدنظر دیوان باشد و در هر حال، رعایت اصل تناظر به وسیله شعب دیوان اجتناب‌ناپذیر است. ثالثاً، حتی با فرض اینکه قائل به سکوت قانونت. آ.د.د.ع.ا. در این مورد باشیم، به حکم ماده ۱۲۲ همین قانون بایستی به مقررات قانون آ.د.م. مراجعه گردد که در آنجا برحسب عبارت قسمت اخیر ماده ۴۳۵، «سایر ترتیبات رسیدگی مطابق مقررات مربوط به دعای است» و نهایتاً اتخاذ چنین ترتیبی مستلزم ابلاغ نسخه ثانی دادخواست اعاده دادرسی به محکوم له و اعطای فرصت پاسخگویی کتبی به وی خواهد بود. در خصوص اجرای مقررات ماده ۱۱۵ که وجود مانع قانونی در اجرای حکم قطعی دیوان یا عدم امکان اجرای حکم بنا به جهات موجه را از جهات اعاده دادرسی و زمینه‌ساز صدور حکم به جبران خسارت یا تعیین جایگزین محکوم به معرفی نموده است، نیز همین ترتیب جاری است و اطلاع دادن به محکوم له و استماع وی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.<sup>۱۳</sup>

در قانون ت.آ.د.د.ع.ا. برای نخستین بار امکان اعتراض شخص ثالث نسبت به رأی دیوان مقرر گردیده است. گرچه، ماده ۵۷ این قانون از حیث نحوه طرح اعتراض ثالث و رسیدگی به آن دچار اجمال و ابهام است. لذا، با تمسک به مجوز حاصله از ماده ۱۲۲ همین قانون می‌توان به مقررات قانون آ.د.م. مراجعه و استناد نمود که در آنجا، اعتراض ثالث مستلزم تقدیم دادخواست به طرفیت محکوم له و محکوم علیه بوده و «ترتیب دادرسی مانند دادرسی نخستین خواهد بود» (ماده ۴۲۰ ق.آ.د.م.). بر این اساس، اعتراض شخص ثالث نسبت به رأی دیوان عدالت اداری مستلزم تقدیم دادخواست به طرفیت محکوم له و محکوم علیه رأی معترض عنه بوده (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۳۶۹) و ترتیب رسیدگی به آن تابع مقررات مرحله بدوی خواهد بود؛ بنابراین، ابلاغ نسخه ثانی دادخواست اعتراض

ثالث به محکوم‌له و محکوم‌علیه و اعطای فرصت پاسخگویی کتبی به ایشان ضروری خواهد بود. در فرضی که اجرای حکم قطعی دیوان از اختیار محکوم‌علیه خارج بوده یا موکول به تمهید مقدماتی از سوی مرجع ثالث باشد و مرجع اخیر ظرف یک ماه از تاریخ اعلام، به عنوان شخص ثالث نسبت به رأی دیوان اعتراض نماید (ماده ۱۱۶)، نیز ترتیب مذکور لازم‌الرعا به نظر می‌رسد.

### ۵.۳. در زمینه دستور موقت

تا پیش از اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۷۲، نص قانونی مبنی بر امکان صدور دستور موقت از سوی دیوان عدالت اداری وجود نداشت و همین وضعیت موجب بروز اختلاف نظر در بین نویسندگان حقوقی شده بود. استدلال قائلین به عدم امکان صدور دستور موقت در دیوان عدالت اداری از جمله این بود که «صدور دستور موقت به علت عدم استماع اظهارات مدعی علیه و ملاحظه دلایل و مدارک او، با اصول مسلم دادرسی و عدالت منافات دارد» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۱: ۷۵). با وجود این، در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز گاه شرایط به گونه‌ای است که عدم اتخاذ تصمیم فوری می‌تواند منجر به ایراد خساراتی شود که جبران آن در آینده متعذر یا متعسر خواهد بود. لذا، در سال ۱۳۷۲ با الحاق تبصره‌ای به ماده ۱۵ قانون، امکان صدور دستور موقت در دیوان مقرر گردید. متعاقباً در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ (ماده ۱۵) و قانون جدید (مواد ۳۴ و ۳۵) نیز امکان صدور دستور موقت از سوی شعب دیوان عدالت اداری پیش‌بینی گردید. درخواست دستور موقت اقدامی علیه طرف شکایت اصلی بوده و می‌تواند منجر به صدور دستور موقت به زیان وی گردد. هرگاه ادعایی علیه یک شخص مطرح شود به نحوی که امکان رسیدگی و اتخاذ تصمیم علیه او وجود داشته باشد، اصل تناظر اقتضا دارد که این شخص قبل از اتخاذ تصمیمی که مؤثر بر حقوق و منافع اوست، از مفاد این ادعا مطلع شده و فرصت مناقشه در آن را داشته باشد. اگر هم در موارد استثنایی ضرورت اقتضا نماید که تصمیمی بدون اطلاع و دفاع شخص علیه وی صادر گردد، اصل تناظر ایجاب می‌کند که شخص مزبور متعاقباً طریق شکایت مناسبی نسبت

به تصمیمی که علیه وی اتخاذ شده است، در اختیار داشته باشد. مفاد ماده ۳۵ و تبصره ماده ۳۷ حکایت از آن دارد که برای رسیدگی به تقاضای دستور موقت، ابلاغ مراتب به طرف شکایت و استماع قبلی ایشان در این خصوص لازم نیست. نتیجه آن است که دستور موقت بدون اطلاع و دفاع طرف شکایت علیه او صادر می‌گردد و حال که اصل تناظر قبل از اتخاذ تصمیم علیه شخص مراعات نشده است، پیش‌بینی یک طریق شکایت مناسب نسبت به دستور موقت می‌تواند لطمه وارده به اصل تناظر را جبران نماید. گرچه، ماده ۳۸ صرفاً ابلاغ دستور موقت به طرفین را مقرر نموده و در خصوص امکان اعتراض نسبت به دستور موقت، تصریحی به عمل نیاورده است. همین وضعیت موجب شده تا برخی نویسندگان، دستور موقت صادره از سوی شعب دیوان را قطعی تلقی نمایند به نحوی که اعتراض یا تقاضای تجدیدنظر نسبت به آن به هیچ صورتی امکان‌پذیر نیست (دلاوری، ۱۳۹۲: ۲۵۰). بعضی دیگر نیز دستور موقت را ماهیتاً رأی تلقی ننموده و بر همین اساس، آن را غیرقابل تجدیدنظر می‌دانند (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۲۶۳ و ۲۶۸). گرچه به نظر می‌رسد دستور موقت ماهیتاً نوعی قرار محسوب می‌شود و با توجه به سکوت قانون در خصوص قابل تجدیدنظر بودن یا نبودن این قرار و بنا به تجویز حاصله از ماده ۱۲۲، در این مورد نیز می‌توان به مقررات قانون آ.د.م. عمل نمود که در آنجا (ماده ۳۲۵ ق.آ.د.م.)، دستور موقت صرفاً ضمن اعتراض به رأی صادره در اصل دعوا قابل اعتراض خواهد بود (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۲۶۸). بدین ترتیب، طرف شکایت باید آثار ناشی از دستور موقت صادره را لاقلاً تا پایان دادرسی بدوی تحمل نماید و سپس، ضمن اعتراض به رأی صادره در اصل دعوا، دستور موقت نیز قابل اعتراض خواهد بود. اگرچه اتخاذ این ترتیب چندان مطلوب نیست و شاید بهتر این بود که دستور موقت به طور مستقل قابل اعتراض یا قابل تجدیدنظر شناخته شود، لیکن از آنجا که با فرض صدور دستور موقت، شعبه دیوان موظف است تا به اصل دعوا به صورت خارج از نوبت رسیدگی نماید (ماده ۳۷)، ایراد مزبور آثار سوء چندانی بر جای نخواهد گذاشت. النهایه، شعبه تجدیدنظر دیوان امکان الغای دستور موقت را بنا به اعتراض طرف ذینفع خواهد داشت (مدلول قسمت اخیر ماده ۷۳).

#### ۵.۴. در زمینه اخذ توضیح از اصحاب دعوا یا اشخاص ثالث

اگرچه رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری مبتنی بر شیوه تبادل لوایح است و به همین دلیل، شعبه دیوان قانوناً الزامی به تشکیل جلسه دادرسی برای استماع طرفین دعوا ندارد لیکن در ماده ۴۳ قانون مقرر شده است که: «شعبه دیوان می‌تواند هر یک از طرفین دعوا را برای ادای توضیح دعوت نماید...». عبارت «هر یک از طرفین دعوا» ممکن است در ابتدا این ایده را تقویت نماید که شعبه دیوان می‌تواند بر مبنای ماده مزبور، به استماع توضیحات یکی از اصحاب دعوا به صورت یک‌طرفه و بدون اطلاع طرف مقابل مبادرت نماید (دلآوری، ۱۳۹۲: ۲۶۶؛ یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۳۷۶)، حال آنکه باید این احتمال را از ذهن زدود زیرا اصل تناظر مقتضی آن است که هرگونه استماع اصحاب دعوا به صورت دوجانبه و تناظری باشد؛ به عبارت دیگر، اخذ توضیح از یک طرف دعوا بدون اطلاع و دعوت طرف مقابل و نیز بدون اینکه به طرف مقابل امکان مناقشه در خصوص این توضیحات داده شده باشد، نقض اصل تناظر محسوب خواهد شد (آقایی، ۱۳۸۹: ۷۳). بر همین اساس، برخی نویسندگان چنین ابراز عقیده نموده‌اند که «... در صورت اقتضاء، احضار طرفین به صواب نزدیک‌تر است مگر اینکه به طور یقین نتیجه رسیدگی و تحقیقات و یا توضیحات یکی از طرفین به منظور رفع ابهام و اجمال و یا وصول به حق بوده و استحضار طرف دیگر از آن تأثیری در سرنوشت دعوا نداشته باشد» (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۳۷۶). اشکال قسمت اخیر این نظریه از آن جهت است که معیار روشن و قاطعی برای تشخیص قابلیت یا عدم قابلیت تأثیر توضیحات موردنظر بر نتیجه دعوا نمی‌توان ارائه نمود و اخذ هرگونه توضیحی از یک‌طرف دعوا فی‌الجمله در حقوق و منافع طرف مقابل و سرنوشت دعوا مؤثر است. لذا، در هر موردی که شعبه دیوان به اخذ توضیحاتی از یک‌طرف دعوا نیاز داشته باشد، باید مقتضیات اصل تناظر در این خصوص مراعات گردد؛ به نحوی که یا اخذ توضیح در قالب برگزاری جلسه و با دعوت قبلی طرفین دعوا باشد یا اینکه مفاد توضیحات ارائه شده از جانب یک‌طرف برای طرف مقابل ارسال شده و در این خصوص به وی فرصت پاسخگویی به صورت کتبی داده شود. در فرضی که شعبه دیوان رأساً یا بنا به درخواست یکی از طرفین دعوا درصدد اخذ توضیح

از شخص ثالثی بر می‌آید (ماده ۵۶)، نیز رعایت اصل تناظر به ترتیب مذکور در فوق اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.<sup>۱۴</sup> همچنین، در فرضی که موضوع شکایت (خواسته) دچار ابهام بوده و شعبه دیوان در راستای رفع ابهام از خواسته با ارسال یک اخطاریه اقدام به اخذ توضیح از شاکی می‌نماید (ماده ۳۳)، بایستی مفاد توضیحات شاکی به طرف شکایت نیز ابلاغ گردد تا وی بتواند با ملاحظه این توضیحات نسبت به تدارک دفاعیات خویش اقدام نماید زیرا اصل تناظر از جمله مقتضی آن است که شخص از ادعای مطروحه علیه او و تمام عناصری که علیه وی مورد استناد واقع شده است، در زمان مناسب آگاه شده و فرصت مناقشه در آنها را داشته باشد.

#### ۵.۵. در زمینه اصلاح خواسته

یکی از ابتکارات قانون ت.ا.د.د.ع.ا. این است که امکان «اصلاح خواسته» در ماده ۴۹ این قانون پیش‌بینی شده است. مطابق این ماده، اصلاح خواسته پس از ارسال دادخواست و ضمائم آن برای طرف شکایت در صورتی قابل پذیرش خواهد بود که ماهیت خواسته تغییر نکرده باشد و شعبه دیوان بتواند بدون ارسال مجدد دادخواست و بر اساس دادخواست اصلاح شده رأی صادر نماید. از آنجا که اصلاح خواسته در حقوق و منافع طرف شکایت نیز اجمالاً مؤثر بوده و حتی گاهی ممکن است به بهانه اصلاح خواسته، «تغییر خواسته» یا «افزایش خواسته» صورت پذیرد،<sup>۱۵</sup> لذا به نظر می‌رسد که مفاد ماده ۴۹ از حیث امکان پذیرش اصلاح خواسته بدون اطلاع طرف مقابل، قابل انتقاد بوده و با مقتضیات اصل تناظر منافات دارد زیرا هرگونه دخل و تصرف در ارکان دعوی اقامه شده نیز باید به اطلاع طرف مقابل برسد تا وی بتواند با ملاحظه این امر دفاعیات خویش را سازماندهی نماید. ممکن است به این نظر ایراد وارد شود که تشخیص انطباق مورد با مفهوم «اصلاح خواسته» بر عهده شعبه دیوان است و خطری حقوق و منافع طرف مقابل را تهدید نمی‌کند تا ابلاغ به وی و استماع مدافعات او ضرورت داشته باشد حال آنکه این تصور را باید از ذهن خارج کرد زیرا کافی است که احتمال اشتباه شعبه دیوان در تشخیص مصادیق «اصلاح خواسته» را در نظر آوریم که صرف همین احتمال، حقوق و

منافع مشروع طرف شکایت را در معرض تضییع و مخاطره قرار خواهد داد. این نکته را نیز نباید فراموش کرد که «ممنوعیت غافلگیری اصحاب دعوا» و «پرهیز از اشتباهات قضایی» در زمره مبانی اصل تناظر به شمار می‌روند.

#### ۵.۶. در زمینه نقض رأی به واسطه اعلام اشتباه یا مخالفت با شرع و یا قانون

مواد ۷۴ و ۷۵ قانون جدید ترتیبی را مقرر نموده که به موجب آن، اگر قاضی یا قضات صادرکننده رأی اعلام اشتباه نمایند، پرونده با تجویز رئیس دیوان در شعبه تجدیدنظر (نسبت به آرای شعب بدوی) یا در شعبه هم عرض (نسبت به آرای شعب تجدیدنظر) مطرح شده و با احراز وقوع اشتباه، رأی صادره نقض می‌گردد. اتخاذ این شیوه از این حیث که امکان نقض رأی مبتنی بر اشتباه را فراهم می‌نماید، قابل دفاع به نظر می‌رسد لیکن از برخی جهات نیز قابل انتقاد است زیرا اولاً، مقید نبودن این شیوه به مهلت معین می‌تواند آرای شعب دیوان را برای مدت نامعلومی در معرض تزلزل قرار داده و در نهایت، حاکمیت اعتبار امر مختوم و امنیت قضایی اشخاص را به مخاطره اندازد (دلوری، ۱۳۹۲: ۳۷۸؛ محمودی، ۱۳۸۶: ۲۳۴). ثانیاً، ترتیب مقرر برای اعلام اشتباه و نقض رأی با مقتضیات اصل تناظر منافات دارد زیرا اصل تناظر اقتضا دارد که در مرحله شکایت از رأی و بازبینی پرونده، محکوم‌له از ادعای مطروحه و دلایل آن آگاه شده و فرصت مناقشه در این خصوص را داشته باشد. لذا، در مقام رسیدگی مجدد باید ترتیبی اتخاذ گردد تا محکوم‌له از ادعای وقوع اشتباه در رأی و دلایل این ادعا مطلع شده و امکان پاسخگویی در این مورد را داشته باشد. در فرضی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان بر مبنای ماده ۷۹، رأی قطعی صادره از شعب دیوان را خلاف بین شرع یا قانون تشخیص دهند و رسیدگی مجدد به پرونده را مقرر نمایند، نیز ملاحظات طرح شده در باب اعلام اشتباه عیناً جاری و ساری است.

#### ۵.۷. در زمینه ابطال مصوبات دولتی

ملاحظه مقررات مربوط به دیوان عدالت اداری حاکی از آن است که قانونگذار ما

تناظر را به عنوان یک اصل در دادرسی اداری پذیرفته است و جز در مواردی که به صراحت استثنا گردیده، اصل مزبور باید در تمام شئون رسیدگی دیوان مراعات گردد (حسین زاده، ۱۳۸۶: ۸۸). در لزوم تناظری بودن دادرسی نزد شعب دیوان عدالت اداری تردیدی نیست لیکن با عنایت به ترکیب هیئت عمومی دیوان، صلاحیت انحصاری این هیئت در ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون و نقش نظارتی هیئت در حفظ حقوق شهروندان، لزوم رعایت اصل تناظر از سوی این هیئت سابقاً در معرض تردیدهای جدی قرار داشت به نحوی که گاه برخی از آیین‌نامه‌های دولتی ابطال می‌شد بدون آنکه مرجع دولتی ذی‌ربط از طرح چنین شکایتی آگاه شده و فرصت پاسخگویی در این خصوص را پیدا کرده باشد (حسین زاده، ۱۳۸۶: ۸۶-۸۵). با این وجود، حاکمیت اصل تناظر بر تمام انواع دادرسی‌ها، نقش بنیادین رعایت اصل تناظر در منصفانه بودن دادرسی و پاره‌ای دلایل توجیهی دیگر، بر لزوم تناظری بودن دادرسی دیوان در زمینه ابطال مصوبات دولتی دلالت می‌نماید به نحوی که در مقام رسیدگی به این درخواست نیز تضمینات مربوط به «تأمین اطلاع» و «اعطای فرصت مناقشه» بایستی مراعات گردد. در واقع، «نظارت قضایی بر آیین‌نامه‌های دولت از سوی دیوان عدالت اداری، قضاوت بین دو ادعای متعارض مبنی بر صحت یا بطلان یک تصمیم است ... و چنین قضاوتی، زمانی به نحو مطلوب انجام می‌شود که قاضی، دلایل واضعان آیین نامه و مخالفان آن را در شرایط متساوی بشنود و با توجه به موازین قانونی از میان آن دو، یکی را برگزیند» (حسین زاده، ۱۳۸۶: ۹۸). بر همین اساس، ماده ۸۳ قانون جدید مقرر نموده است که نسخه‌ای از درخواست ابطال مصوبه و ضمائم آن بایستی برای مرجع تصویب کننده ارسال گردد و مرجع مزبور می‌تواند ظرف مدت یک ماه نسبت به ارسال پاسخ کتبی اقدام نماید. از آنجا که ذکر حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده است و نیز، ذکر دلایل و جهات اعتراض در متن درخواست الزامی است (ماده ۸۰)، مرجع تصویب کننده می‌تواند با ملاحظه نکات مزبور دفاعیات خویش را تدارک دیده و جهت ملاحظه هیئت عمومی دیوان تقدیم نماید. مقررات مزبور در راستای اجرای اصل تناظر در زمینه ابطال مصوبات دولتی مقرر گردیده و شایسته تأیید به نظر می‌رسند. بر همین اساس، در فرضی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان بنا به تجویز ماده ۸۶ ابطال مصوبه‌ای را به لحاظ مغایرت با



قانون یا شرع یا خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده درخواست می‌نمایند، نیز رعایت مفاد ماده ۸۳ از حیث لزوم ابلاغ درخواست به مرجع تصویب کننده و اعطای مهلت پاسخگویی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود، هرچند که در متن ماده مذکور تصریحی بر این امر به عمل نیامده است. به علاوه، چنانچه مصوبه‌ای از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شود و متعاقباً مرجع دولتی ذی‌ربط مصوبه جدیدی مغایر با رأی هیئت عمومی تصویب نماید، رئیس دیوان موضوع را به صورت خارج از نوبت در هیئت عمومی مطرح می‌نماید. رعایت اصل تناظر در این حالت نیز مدنظر قانونگذار بوده است با این تفاوت که به جای ابلاغ نسخه‌ای از درخواست ابطال و ضمائم آن به مرجع تصویب کننده و اعطای مهلت جهت پاسخگویی کتبی، مقرر شده است که نماینده مرجع تصویب کننده برای حضور در جلسه هیئت عمومی دعوت می‌گردد (ماده ۹۲). به نظر می‌رسد که در این حالت نیز ابلاغ قبلی نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن به مرجع تصویب کننده الزامی است چرا که فلسفه دعوت نماینده مرجع تصویب کننده آن است که دفاعیات مرجع مزبور از طریق نماینده ایشان در جلسه هیئت عمومی استماع گردد و تدارک دفاع مناسب بدون ملاحظه درخواست و مستندات آن امکان‌پذیر نخواهد بود. بدین ترتیب، رسیدگی خارج از نوبت و دعوت نماینده مرجع تصویب کننده در راستای تسریع در فرایند رسیدگی هیئت عمومی مقرر شده و قابل تأیید به نظر می‌رسد.

#### ۵.۸. در زمینه رأی ایجاد رویه

در فرضی که راجع به موضوع واحدی لااقل پنج رأی مشابه توسط شعب دیوان صادر شده باشد و منتهی به صدور «رأی ایجاد رویه» از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری گردد، از آن پس رسیدگی به دعاوی مشابه «به صورت خارج از نوبت» و «بدون نیاز به ارسال نسخه‌ای از دادخواست و ضمائم آن برای طرف شکایت» انجام می‌گیرد (تبصره ماده ۹۰). با توجه به مفهوم رأی ایجاد رویه و با لحاظ نص قانونی مذکور، رسیدگی خارج از نوبت به دعاوی مشابه با موضوع رأی ایجاد رویه قابل تأیید به نظر می‌رسد، لیکن اینکه به واسطه صدور رأی ایجاد رویه، رسیدگی شعب دیوان بدون نیاز

به ارسال دادخواست و ضمائم برای طرف شکایت انجام شود، به معنای آن است که رسیدگی به دعوا به صورت یک طرفه و غیرتناظری خواهد بود و حتی لزوم اطلاع طرف شکایت از دعوای مطروحه علیه او که «حداقل تناظر» خوانده می‌شود، نادیده انگاشته شده است. اتخاذ رویکرد فعلی مثل این است که به لحاظ وجود یک قانون صریح یا صدور رأی وحدت رویه در یک موضوع مشخص، اجازه دهیم تا دعوای مشابه بدون اطلاع و دعوت خوانده مورد رسیدگی قرار گیرند حال آنکه در مورد قانون یا رأی وحدت رویه چنین ترتیبی مقرر نشده است. در پاسخ به این ایراد چنین گفته شده است که «چون آرای ایجاد رویه معمولاً در مواردی که حکم موضوع شکایت برای شعب دیوان روشن بوده و رأی مخالفی هم وجود نداشته، صادر می‌شود، بنابراین، به دلیل وضوح موضوع و نبودن نظر مخالف، موجبی برای رفع ابهام باقی نمی‌ماند که با وصول لوایح دفاعیه از آن رفع ابهام شود ولی در موضوعاتی که مشمول رأی وحدت رویه شده‌اند، آراء و نظریات مخالفی وجود داشته است و لذا ممکن است دفاع طرف شکایت از حیث شمول رأی وحدت رویه نسبت به موضوع شکایت مؤثر واقع شود» (یزدان‌مهر، ۱۳۹۴: ۲۳۷). برای نقد و رد این پاسخ بایستی بین امور موضوعی و امور حکمی دعوا تفکیک قائل شویم. منظور از امور موضوعی، وقایع و پدیده‌هایی هستند که واقعاً یا برحسب ادعا در عالم خارج یا در عالم اعتبار محقق گردیده و شخص ادعای خویش را بر این امور مبتنی می‌سازد. مقصود از امور حکمی، قانون یا قاعده حقوقی قابل اعمال بر موضوع دعواست. به این ترتیب، برای حل و فصل یک دعوا ابتدا لازم است امور موضوعی لازم و مؤثر از سوی شخص مدعی مطرح و اثبات شوند، سپس دادرس با تشخیص و اعمال قانون مناسب بر موضوع، نسبت به حل و فصل قضیه اقدام خواهد نمود. در این فرایند، صدور رأی ایجاد رویه تنها موجب می‌شود که جهت حکمی مناسب در اختیار دادرس قرار گیرد لیکن برای اعمال این جهت حکمی ابتدا بایستی امور موضوعی لازم مطرح شده و به اثبات رسیده باشند؛ به عبارت دیگر، صدور رأی ایجاد رویه چیزی از وظیفه دادرس مبنی بر احراز وقایع مورد ادعای طرفین کم نمی‌کند (یزدان‌مهر، ۱۳۹۴: ۶۲۵). شاکی با تقدیم دادخواست به دیوان عدالت اداری درصدد است تا امور موضوعی مبنای ادعای خویش را مطرح و اثبات نماید و چه بسا که دفاع طرف شکایت بر نفی امور موضوعی مورد

ادعای شاکی مبتنی گردد که در این صورت، حاصل مناقشه طرفین در باب امور موضوعی نشان خواهد داد که آیا رأی ایجاد رویه نسبت به آن موضوع قابلیت اعمال دارد یا خیر. برای درک اهمیت این موضوع کافی است در نظر آوریم که ممکن است طرف شکایت بخواهد مشابهت موضوع دعوا با موضوع رأی ایجاد رویه را مورد مناقشه قرار دهد حال آنکه با وضع موجود چنین امکانی برای او فراهم نیست (یزدانمهر، ۱۳۹۴: ۶۲۶). همین وضعیت موجب شده تا برخی نویسندگان عدم نیاز به تبادل لوایح در فرض صدور رأی ایجاد رویه را به صورت مطلق قابل دفاع ندانسته و لاقلاً در جایی که شبهه مصداقی در خصوص شمول یا عدم شمول رأی ایجاد رویه نسبت به موضوع پرونده وجود داشته باشد، شعبه دیوان را در اقدام به تبادل لوایح مجاز تلقی نمایند (یزدانمهر، ۱۳۹۴: ۲۳۷). به نظر می‌رسد که با فرض صدور رأی ایجاد رویه، صرف رسیدگی خارج از نوبت در این‌گونه موارد کافی بوده و ضرورتی نداشته است که حداقل تناظر مبنی بر لزوم اطلاع خواننده (طرف شکایت) از دعوی مطروحه علیه او، نادیده گرفته شود. البته، در وضعیت موجود چنانچه محکوم علیه مدعی باشد که دعوا از شمول مصادیق رأی هیئت عمومی مبنی بر ایجاد رویه واحد خارج بوده است، بایستی نسبت به رأی شعبه دیوان در مهلت مقرر تقاضای تجدیدنظر نماید یا اینکه از قاضی شعبه صادرکننده رأی درخواست کند تا ضمن اعلام اشتباه، زمینه را برای نقض رأی فراهم نماید (دلاوری، ۱۳۹۲: ۴۳۰-۴۲۹).<sup>۱۶</sup>

## ۶. نتیجه

اصل تناظر برخاسته از اصول عدالت طبیعی و از جمله اصول بنیادین حاکم بر تمام انواع دادرسی‌هاست. این اصل «اطلاع در زمان مناسب» نسبت به عناصر تأثیرگذار بر نتیجه دادرسی و همچنین، «امکان مناقشه» در آن‌ها را برای اصحاب دعوا تضمین می‌نماید. برابری اصحاب دعوا، لزوم بی‌طرفی دادرس، احترام به حقوق دفاع، پرهیز از اشتباهات قضایی و ممنوعیت غافلگیری در دادرسی از جمله مهم‌ترین مبانی اصل تناظر به شمار می‌روند. در عین حال، تأثیر ویژه رعایت اصل تناظر در کشف حقیقت و اجرای عدالت را نباید فراموش کرد. ملاحظه مجموعه مقررات حاکم بر دادرسی دیوان عدالت اداری

نشان از تقید نسبی قانونگذار نسبت به رعایت مقتضیات این اصل در قلمرو دادرسی اداری دارد. تمایل فزاینده قانونگذار به رعایت این اصل در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ظهور بیشتری یافته است تا جایی که در زمینه ابطال مصوبات دولتی به وسیله هیئت عمومی دیوان نیز الزامات ناشی از اصل تناظر لحاظ شده است. با وجود این، در برخی موارد از قبیل نحوه اخذ توضیح از اصحاب دعوا یا اشخاص ثالث، اعمال طرق شکایت نسبت به آرای شعب دیوان و نحوه رسیدگی به آن، صدور دستور موقت، اصلاح موضوع شکایت (خواسته)، ترتیب نقض آرای شعب دیوان به واسطه اعلام اشتباه یا مخالفت با شرع و یا قانون و همچنین، در خصوص نحوه رسیدگی به دعاوی موضوع رأی ایجاد رویه، ابهامات و نقایصی در متن قانون وجود دارد که می‌تواند به نقض اصل تناظر منجر شود. الزامات ناشی از اصل تناظر در حقوق فرانسه تا جایی گسترش یافته است که اگر دادرس رأساً جهت حکمی خاصی متفاوت از جهات حکمی مورد استناد اصحاب دعوا را قابل اعمال بر دعوا تشخیص دهد، بایستی تشخیص خود را به اطلاع اصحاب دعوا رسانیده و فرصت مناقشه در این خصوص به آن‌ها اعطا نماید. اتخاذ چنین ترتیبی مطلوب به نظر می‌رسد، لیکن مادام که نص قانونی خاصی در این زمینه وضع نشده باشد، تحمیل آن بر قضات امکان‌پذیر نخواهد بود. به علاوه، هرچند که مفاد اجمالی اصل تناظر در دادرسی اداری ایران پذیرفته شده و دامنه آن به مرور توسعه می‌یابد لیکن حق استماع شدن در زمینه تصمیمات اداری هنوز جایگاه روشنی ندارد و خلأ ناشی از فقدان این حق کماکان احساس می‌شود.

### پی‌نوشت‌ها

<sup>۱</sup> Civ., 7 mai 1828, S., 1828.1.329.

<sup>۲</sup> "Natural Justice"

<sup>۳</sup> "Procedural Justice"

<sup>۴</sup> "Audi Alteram Partem"

<sup>۵</sup> دیوان عدالت اداری تنها مرجع عمومی اداری و عالیترین مرجع اداری در ایران است که بر طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی را به عهده دارد.

<sup>۶</sup> دادنامه شماره ۴۰۰۷ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۷ شعبه ۴ دیوان عدالت اداری.

<sup>۷</sup> دادنامه شماره ۱۹۶ مورخ ۷۸/۴/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

<sup>۸</sup> این ماده چنین مقرر می‌داشت: «در کلیه مواردی که هیئت نظارت بر مطبوعات اختیار توقیف موقت یا لغو پروانه نشریات را دارد، باید قبل از هرگونه اتخاذ تصمیم، موارد تخلف را کتباً به مدیر مسئول نشریه با قید حداقل یک هفته مهلت پاسخگویی، ابلاغ نماید».

<sup>۹</sup> دادنامه‌های شماره ۱۱۴ و ۱۱۵ مورخ ۸۴/۳/۲۲ و ۸۴/۴/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

<sup>۱۰</sup> "Charter of Fundamental Rights of the European Union" (2000/C 364/01)

<sup>۱۱</sup> "Right to Good Administration"

<sup>۱۲</sup> دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۰۸۹۳ مورخ ۹۱/۱۲/۲۶ شعبه اول تشخیص دیوان عدالت اداری.

<sup>۱۳</sup> برای دیدن نظر مخالف که تبادل لوابح را در این خصوص لازم نمی‌داند، رجوع کنید به: (یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۷۱۳).

<sup>۱۴</sup> برای دیدن نظر مخالف رجوع کنید به: (دلاوری، ۱۳۹۲: ۳۲۱-۳۲۰؛ یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۳۷۲).

<sup>۱۵</sup> چنانکه برخی حتی «افزایش خواسته» را نیز از مصادیق «اصلاح خواسته» معرفی نموده‌اند که به نظر ما قابل دفاع نیست: (دلاوری، ۱۳۹۲: ۲۹۴؛ یزدان مهر، ۱۳۹۴: ۳۰۹).

<sup>۱۶</sup> مواد ۶۵ و ۷۴ ق.ت.آ.د.ع.ا.

## منابع

### الف. فارسی

آقایی، محب‌الله (۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه، تهران: انتشارات جاودانه (جنگل).

آگاه، وحید (۱۳۸۹)، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

احمدوند، یاسر (۱۳۹۰)، عدالت اداری در حقوق ایران، تهران: انتشارات جنگل.

الیوت، کاترین و کاترین ورنون (۱۳۸۲)، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگ زاده، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

بادامچی، حسین (۱۳۸۲)، آغاز قانون‌گذاری؛ تاریخ حقوق بین‌النهرین باستان، تهران: انتشارات طرح نو.

پرو، روژه (۱۳۸۴)، نهادهای قضایی فرانسه، ترجمه شهرام ابراهیمی، عباس تدین و غلامحسین کوشکی، چاپ اول، قم: انتشارات سلسبیل.

حسین زاده، جواد (۱۳۸۶)، «دادرسی تناظری در ابطال آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون»،

- فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، شماره ۴، ۱۰۳-۸۳.
- حیدری، سیروس (۱۳۸۹ الف)، «اصل تناظر در حقوق فرانسه و کامن لا»، *مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز*، دوره دوم، شماره اول، ۱۵۸-۱۲۳.
- حیدری، سیروس (۱۳۸۹ ب)، «علم قاضی و اصل تناظر»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ویژه نامه شماره ۲، ۱۷۳-۱۱۷.
- دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۲)، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: انتشارات آویشن شمال.
- دیانی، عبدالرسول (۱۳۸۶)، *ادله اثبات دعوا در امور مدنی و کیفری*، تهران: انتشارات تدریس.
- رضایی زاده، محمدجواد و فرامرز عطریان (۱۳۹۳)، «اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال سوم، شماره ۱۰، ۱۱۱-۹۱.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶)، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، *مدیریت دولتی*، شماره ۳۸، ۴۴-۲۷.
- ساکت، محمد حسین (۱۳۷۰)، *نگرشی تاریخی به فلسفه حقوق*، تهران: شرکت انتشارات جهان معاصر.
- سیدفاطمی، سیدمحمدقاری (۱۳۸۲)، *حقوق بشر در جهان معاصر*، دفتر اول، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۱)، «اصل تناظر»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۳۶-۳۵، ۸۶-۵۹.
- صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۱)، «دادرسی فوری و دستور موقت در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری»، *مجله قضایی و حقوقی دادگستری*، سال اول، شماره سوم، ۸۴-۶۹.
- صدرزاده افشار، سیدمحسن (۱۳۷۶)، *آیین دادرسی مدنی و بازرگانی* (سه جلدی)، چاپ چهارم، تهران: مؤسسه انتشارات جهاد دانشگاهی (ماجد).
- فلاح زاده، علی محمد (۱۳۹۲)، «تحولات حق استماع در حقوق اداری انگلستان و ایران»،

۱۱۳ اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دادرسی دیوان عدالت اداری

فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۱، ۲۰۶-۱۶۹.

گرچی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۹)، «عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق، سال دوازدهم، شماره ۲۹، ۳۵۱-۳۸۶.

متین دفتری، احمد (۱۳۸۱)، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، جلد اول، تهران: انتشارات مجد.

محمودی، سام و مهران قلی پور علمداری (۱۳۹۵)، «مطالعه تطبیقی اصل تناظر در حقوق ایران و انگلیس»، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال چهارم، شماره پانزدهم، ۱۲۷-۱۰۹.

محمود، سید احمد (۲۰۰۵)، اصول التقاضی و فقا لقانون المرافعات، مصر: دارأبوالمجد للطباعة بالهرم.

محمودی، جواد (۱۳۸۶)، «قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد»، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره هشتم، ۲۴۰-۲۲۳.

مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور [پژوهشگاه قوه قضائیه] (۱۳۹۳)، مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (اسفند ۱۳۹۱)، دوم، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.

مکرم، علی (۱۳۸۷)، بانک اطلاعات آراء دادگاهها و نظریات مشورتی (لوح فشرده)، نسخه ۵/۱ اول، تهران.

ویژه، محمدرضا و وحید آگاه (۱۳۹۱)، «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال چهاردهم، شماره ۳۸، ۱۶۱-۱۲۱.

هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: انتشارات سمت.

هداوند، مهدی و علی مشهدی (۱۳۸۹)، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، تهران: انتشارات خرسندی.

هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹)، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو

اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: انتشارات خرسندی.

هداوند، مهدی و همکاران (۱۳۸۹)، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: انتشارات خرسندی.

یاوری، اسداله (۱۳۸۳)، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۲، ۲۹۰-۲۵۳.

یزدان‌مهر، محمد (۱۳۹۴)، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات مجد.

#### ب. لاتین

Asimov, Michael (2015), "Five Models of Administrative Adjudication", The American Journal of Comparative Law, Vol. 63, pp. 3-31. Available at:

<https://ssrn.com/abstract=2632711> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2632711>

Bignami, Francesca (2005), "Creating European Rights: National Values and Supranational Interests", Columbia Journal of European Law, Vol. 11, pp. 241-352. Available at: [http://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/705/](http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/705/)

Cadiet, Loïc (2006), "La legalite procedurale en matiere civile". Disponible sur: [https://www.courdecassation.fr/IMG/File/intervention\\_cadiet.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/File/intervention_cadiet.pdf)

Calamandrei, Piero (1956), **Procedure and Democracy**, New York University Press.

Davtyan, Ani (n.d.), "Principles of Civil Procedure", Available at: <http://www.archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=65>

Galey, Matthieu; Girard, Charlotte (n.d.), "Le Procés équitable dans l'espace normatif anglais: l'éclairage du droit public". Disponible sur: [https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419087/file/Le\\_procés\\_equitable\\_dans\\_l'espace\\_normatif\\_anglais\\_-\\_l\\_eclairage\\_du\\_droit\\_public\\_-\\_GALEY\\_Matthieu\\_et\\_GIRARD\\_Charlotte.pdf](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419087/file/Le_procés_equitable_dans_l'espace_normatif_anglais_-_l_eclairage_du_droit_public_-_GALEY_Matthieu_et_GIRARD_Charlotte.pdf)

Guinchard, Serge (1999), **Nouveau Code de Procédure Civile**, Première



- edition, Dalloz.
- Jolowicz, JA (2003), "Adversarial and Inquisitorial Models of Civil Procedure", **International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 52, Issue 2, pp. 281-295.
- Julien, Pierre; Fricero, Natalie (2001), **Droit Judiciaire Privé**, Paris: L.G.D.J.
- Kuner, Christopher (2000), "Legal Obstacles to ADR in European Business-to-Consumer Electronic Commerce", Brussels: Morrison & Foerster LLP, Available at: <http://www.kuner.com/data/pay/adr.html>
- Laureote, Xavier (n.d.), "Le Procès équitable devant le juge administratif français", Disponible sur: [https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419087/file/Le\\_proces\\_equitable\\_devant\\_le\\_juge\\_administratif\\_francais\\_-\\_LAUREOTE\\_Xavier.pdf](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00419087/file/Le_proces_equitable_devant_le_juge_administratif_francais_-_LAUREOTE_Xavier.pdf)
- Motulsky, Henri (1973), *Écrits, Études et Notes de Procédure Civile*, "Les droits naturel dans la pratique jurisprudentielle: Le respect des droits de la défense en procédure civile", Préface de Gérard Cornu et Jean Foyer, Dalloz.
- Ohbuchi, Ken-ichi, Kazuhiko Teshigahara, Ikuo Sugawara, Kei-ichiro Imazai(2005), "Procedural Justice and the Assessment of Civil Justice in Japan", **Law & Society Review**, Vol. 39, Issue 4, pp. 875-892.
- Reppy, Alison (1954), **Introduction to Civil Procedure; Actions and Pleading at Common Law**, New York: Dennis & Co.
- Robenstein, William. B (2001), "The Concept of Equality in Civil Procedure". Available at Social Science Research Network (SSRN); [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=281271](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=281271)
- Schwarze, Jürgen (2004), "Judicial Review of European Administrative Procedure", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, pp. 85-105. Available at: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol68/iss1/5>
- Solum, Lawrence B. (2004), "Procedural Justice", **Southern California Law Review**, Vol. 78, pp. 181-321. Available at Social Science Research Network (SSRN); [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=636721](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636721)
- Tarzia, Giuseppe(1981), "Le principe du contradictoire dans la procédure civile Italienne", **Revue Internationale de Droit Comparé**, Volume 33, Numéro 3, pp. 789-800. Disponible sur: [http://www.persee.fr/showpage.do?urn=ridc\\_0035-3337\\_1981\\_num\\_33\\_3\\_3170](http://www.persee.fr/showpage.do?urn=ridc_0035-3337_1981_num_33_3_3170)
- Vincent, Jean et Serge Guinchard (1991), **Procédure Civile**, 22<sup>e</sup> édition, Dalloz.

Warren, Roger K. (2000), "Public Trust and Procedural Justice", **Court Review**, pp. 12-16. Available at <http://aja.ncsc.dni.us/courtrv/cr37/cr37-3/CR37-3Warren.pdf>  
Yardley, D.C.M. (1986), **Principles of Administrative Law**, Second Edition, London: Butterworths.