

پیش‌بینی مرحله پیش‌دادرسی اداری در دستگاه‌های اجرایی ایران با رویکرد قضازدایی؛ چالش‌ها و راهکارها

محمد قاسم تنگستانی^۱، عباس توازنی زاده^۲، محمدحسین صادقی^۳

چکیده

با توجه به گسترش نقش دولت در اجتماع و به تبع آن افزایش روابط و اختلافات میان اداره‌شوندگان با دولت، واگذاری حل و فصل تمامی این اختلافات به قوه قضاییه نه ممکن است و نه مطلوب. بر این اساس، طراحی سازکارهای درون‌سازمانی برای تسریع در حل و فصل اختلافات اداری تحت عنوان «پیش‌دادرسی» اداری به‌عنوان یکی از روش‌های جایگزین حل و فصل اختلافات مذکور، مورد توجه سیاست‌گذاران نظام‌های حقوقی مختلف قرار گرفته است؛ گرچه ایده فوق در برخی کشورها هنوز محل مناقشه است. با توجه به تجارب عملی نظام‌های حقوقی فرانسه و انگلستان، مقاله حاضر با روش توصیفی تحلیلی درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری تا چه حدودی با اقتضائات نظام حقوق اداری ایران سازگار است. با تفکیک میان نهاد پیش‌دادرسی اداری از مراجع شبه‌قضایی و نظارت قضایی، به نظر می‌رسد تفسیر اراده قوه مؤسس از یک سو و احکام قوانین مهمی همچون قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون برنامه ششم توسعه و وجود سازکارهای پیش‌دادرسی اداری در برخی دستگاه‌های اجرایی، همگی مؤید آن است که نه تنها پیش‌دادرسی به لحاظ حقوقی ممکن، بلکه شناسایی آن در راستای کاهش حجم دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری، در صورت تأمین الزامات پذیرش این نهاد، حداقل در خصوص برخی از دعاوی مهم و پرتکرار اداری لازم است.

واژگان کلیدی: پیش‌دادرسی اداری، قضازدایی، دعاوی اداری، دادرسی اداری، اطلاع

دادرسی، دیوان عدالت اداری، دستگاه اجرایی.

۱. دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.
m.tangestani@khu.ac.ir

۲. دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
abbas_tavazoni@yhaoo.com

۳. دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
mhhsadeghi@alumni.ut.ac.ir

درآمد

مدیریت مطلوب امور قضایی در قوه قضاییه و مشخصاً دیوان عدالت اداری از یک‌سو و رعایت اصل حاکمیت قانون بر اداره و تضمین حقوق اداره‌شوندگان در مقابل امتیازات حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی از سوی دیگر، اقتضاء می‌کند قانون‌گذار در راستای کاهش حجم فزاینده دعاوی اداری مطروحه در دیوان و همچنین ارتقاء کارآمدی اداره (با تأکید بر کارآمدی دولت، کنترل قضایی اعمال صلاحیت‌های اداره و تقویت ساز، کارهای درون‌سازمانی برای حل و فصل اختلافات اداری)، مرحله‌ای قبل از «دادرسی اداری» ایجاد کند که اصطلاحاً «پیش‌دادرسی» اداری نامیده می‌شود.^۱ در این مسیر، شناسایی قواعد موجود این نهاد در نظام‌های حقوقی مطرح مانند فرانسه (به دلیل تاثیرپذیری نظام حقوق اداری ایران از این کشور) و انگلستان (به دلیل یافتن زمینه‌هایی از پیش‌دادرسی در نظام اداری و مشخصاً دستگاه مالیه این کشور) مفید است. در نگاه نخست با عنایت به مشکلات موجود در دادرسی قضایی (به‌ویژه حجم فزاینده دعاوی و اطاله دادرسی) و با حفظ امکان اعتراض قضایی به تصمیمات اداری، به نظر می‌رسد می‌توان نهاد پیش‌دادرسی اداری را شناسایی نمود؛ کما این که در سازمانی به اهمیت سازمان امور مالیاتی کشور، پیش‌دادرسی اداری به رسمیت شناخته شده و اجرا می‌شود. البته ضرورت دارد (به ترتیبی که در متن این نوشتار بیان می‌شود)، میان سه مرحله «پیش‌دادرسی» اداری، «مراجع شبه قضایی» و «نظارت قضایی» تفکیک قائل شویم. به صورت اجمالی، منظور از پیش‌دادرسی، انجام رسیدگی (مجدد) اداری توسط دستگاه‌های اجرایی به درخواست اشخاص در خصوص تصمیمات مقامات و مراجع مزبور، قبل از طرح دعوا در دادگستری (در معنای عام) است.

این نوشتار با روش گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و با برگرفتن روش توصیفی تحلیلی در صدد پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها است: پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری تا چه حدودی با اقتضائات نظام حقوق اداری ایران سازگار است؟ منافع این نهاد کدام است و در صورت اثبات لزوم تأسیس این نهاد، ایده مذکور با چه سازکارهایی قابل تحقق است؟

اهمیت و ضرورت تحقیق، در دستیابی به نتایج کاربردی برای نظام اداری ایران

۱. همچنین می‌توان از آن تحت عنوان «مراجعه قبلی به اداره» پیش از طرح شکایت قضایی تعبیر کرد.

در پرتو مطالعه تطبیقی موضوع است. با عنایت به حجم فزاینده دعاوی اداری در ایران و ضرورت کاهش حجم دعاوی مزبور (ضمن حفظ حق دادخواهی اشخاص)، یافته‌های این پژوهش رهاورد مناسبی را پیش‌روی سیاست‌گذاران نظام اداری کشور قرار می‌دهد. نتیجه مشخص پژوهش حاضر، انتخاب میان چهار گزینه است: گزینه نخست این‌که، نهاد مذکور با شرایط نظام اداری ایران هم‌خوانی ندارد؛ گزینه دوم این‌که، نهاد عام و فراگیر پیش‌دادرسی اجرایی گردد؛ گزینه سوم این‌که، پیش‌دادرسی اداری در سازمان‌هایی که بیشترین فراوانی دعاوی مطروحه (علیه آن‌ها) را دارند، به‌صورت آزمایشی اجرایی شود؛ گزینه چهارم هم می‌تواند به این ترتیب باشد که در کوتاه‌مدت و به‌صورت آزمایشی، گزینه سوم؛ و در بلندمدت، گزینه دوم مورد اقدام قرار گیرد.

در خصوص مسئله‌های این نوشتار (جز در مواردی که در این مقاله مورد ارجاع قرار گرفته) پژوهش مستقلاً انجام نشده است. مقاله حاضر پیش‌تر در قالب گزارش پژوهشی تحت عنوان «امکان‌سنجی پیش‌بینی مرحله پیش‌دادرسی در دستگاه‌های دولتی» در پژوهشگاه قوه قضاییه انجام شده که پس از اعمال اصلاحات ماهوی، ساختاری و شکلی، به ترتیب حاضر ارائه شده است.

این نوشتار در قالب چهار بند ابتدا به مفهوم‌شناسی موضوع پرداخته، سپس با تبیین دلایل موافقان و مخالفان پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری، تجارب نظام‌های حقوقی فرانسه و انگلستان را در بند «رهیافت تطبیقی» بررسی نموده و در نهایت، امکان پیش‌بینی نهاد مذکور در نظام حقوق اداری ایران را واکاوی می‌نماید.

۱. مفهوم‌شناسی پیش‌دادرسی اداری و اصطلاحات مشابه

منظور از نهاد پیش‌دادرسی اداری در این نوشتار، مراجعه اشخاص به دستگاه اداری مربوط در صورت اعتراض به تصمیم یا اقدام آن مرجع، پیش از طرح دعوا در مرجع ذی‌صلاح قضایی است تا بدین طریق، دستگاه ذی‌ربط با بررسی درخواست مزبور، در صورت لزوم در تصمیم مربوط بازنگری نماید. رسیدگی به درخواست فوق می‌تواند توسط همان مقام اتخاذ‌کننده تصمیم مورد اعتراض یا توسط مقام مافوق وی صورت پذیرد. نهاد فوق در انتقاد از پیچیدگی، زمان‌بر بودن و حجم گسترده دعاوی اداری در مرجع قضایی پیش‌بینی شده است؛ این در حالی است

که رسیدگی‌های شبه‌قضایی توسط نهادهایی با ترکیب هیأت‌گونه صورت می‌گیرند که در درون دستگاه اداری با داشتن ساختار نسبتاً مستقلی و بعضاً با تبعیت از آیین رسیدگی خاص انجام می‌شود. مراجع شبه‌قضایی مؤلفه‌های دادرسی قضایی را دارند؛ جز آن‌که قاضی اقدام به رسیدگی نمی‌کند، لزوماً دارای آیین رسیدگی مشخصی نیستند (حداقل در ایران)، آراءشان اعتبار امر مختوم را ندارد و ذیل قوه قضاییه سازماندهی نمی‌شوند. ویژگی مشترک پیش‌دادرسی اداری و مراجع شبه‌قضایی، حل و فصل اختلاف قبل از طرح دعوا در دادگستری، رسیدگی درون دستگاه اجرایی مربوط و امکان اعتراض قضایی نسبت به آراء و تصمیمات آن‌ها است. پیش‌دادرسی برخلاف مراجع شبه‌قضایی، توسط «مرجع» نسبتاً مستقلی از مقام اتخاذکننده تصمیم مربوط صورت نمی‌گیرد، بلکه توسط مقامات اداری انجام می‌شود. بر این اساس، رسیدگی‌های مراجع شبه‌قضایی، سازمان‌یافته‌تر و تا حدودی بی‌طرفانه‌تر از رسیدگی در قالب پیش‌دادرسی است.

در مقابل، «دادرسی به معنی اخص مجموعه عملیاتی است که به مقصود پیدا کردن یک راه‌حل قضایی به‌کار می‌رود مانند مجموعه مقرراتی که برای اخذ تصمیم در یک دعوی معین به‌کار برده می‌شود» (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۸: ۲۷۳). در این نوشتار منظور از دادرسی، دادرسی اداری است. در دادرسی اداری، مرجع قضایی مصوبات، تصمیمات و اقدامات دستگاه اداری را کنترل می‌کند. نتیجه این کنترل می‌تواند به لغو و ابطال تصمیمات اداری منتهی شود (راسخ، ۱۳۸۸: ۳۶؛ Garner, 1999: 852).

تمامی مؤلفه‌های دادرسی اداری، در پیش‌دادرسی اداری وجود ندارد؛ گرچه در کارکرد (رفع اختلاف و رسیدگی به شکایات)، مشترک به‌نظر می‌رسند. توضیح آنکه دادرسی به‌مثابه یک عمل قضایی، از جهت سازمانی از وظایف مرجع خاصی (دادگاه) است که ذیل قوه قضاییه قرار دارد. از حیث شکلی نیز عمل قضایی، با رعایت قواعد و اصول از پیش تعیین‌شده‌ای (آیین دادرسی) صورت می‌گیرد (تنگستانی، ۱۳۹۷: ۲۵) و خروجی این رسیدگی، صدور رأی دارای اعتبار امر مختوم است. شایان ذکر است پیش‌دادرسی اداری و رسیدگی‌های شبه‌قضایی فاقد مؤلفه‌های فوق می‌باشند. با عنایت به نکات فوق، برای توصیف رسیدگی‌های قضایی از اصطلاح «دادرسی»

استفاده می‌شود و این اصطلاح نوعاً در خصوص دو مورد دیگر (پیش‌دادرسی اداری و مراجع شبه‌قضایی) مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.^۱

باید میان سه نهاد «پیش‌دادرسی» اداری، رسیدگی توسط «مراجع شبه‌قضایی» و «بازنگری قضایی» تفکیک قائل شد. پیش‌دادرسی اداری به لحاظ زمانی، مقدم بر دو نهاد دیگر است. رسیدگی مراجع شبه‌قضایی، از سازمان‌یافتگی بیشتری نسبت به پیش‌دادرسی اداری برخوردار است؛ ویژگی مثبت پیش‌دادرسی اداری نیز انعطاف بیشتر و تشریفات کمتر در رسیدگی به درخواست اشخاص و تحمیل هزینه کمتر به طرفین اختلاف است. در هر حال، هر دو نهاد پیش‌دادرسی اداری و مراجع شبه‌قضایی، نافی صلاحیت صلاحیت مراجع ذی‌صلاح قضایی نیست.

۲. دیدگاه‌های موافق و مخالف نهاد پیش‌دادرسی اداری

۲-۱. دلایل مخالفان

برخی صاحب‌نظران به سازکارهای رسمی بازنگری قضایی تصمیمات اداره تمایل دارند و دلیل اصلی آن را اجرای اصل حاکمیت قانون و رعایت مَر قانون در اداره می‌دانند (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۰۰). مخالفان پیش‌دادرسی اداری با تأکید بر اهمیت بازنگری قضایی از طریق دادگاه‌ها به دلایل زیر برای موجه‌سازی نظر خود استناد می‌کنند: صلاحیت ذاتی قاضی (و قوه قضاییه) در زمینه حل و فصل اختلافات و بی‌طرفی قاضی (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۱۷-۲۱۸). برخی مخالفت‌ها با مراجع شبه‌قضایی، در مورد پیش‌دادرسی اداری نیز تا حدودی صادق است. توضیح آن‌که، تشکیل مراجع اخیر درون قوه مجریه مغایر اصل تفکیک قوا دانسته شده؛ زیرا «رسیدگی به مطلق دعاوی و اختلافات جزء صلاحیت‌های ذاتی قوه قضاییه بوده و مداخله قوای دیگر در این امور به منزله نقض استقلال قوه قضاییه و مغایر اصل تفکیک قواست» (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۵۴). بر این اساس رسیدگی به دعوای اداری علی‌الاصول باید در صلاحیت قوه قضاییه باشد و لذا پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری، ظاهراً مغایر اصل تفکیک قواست.

از حیث بی‌طرفی نیز غالباً پذیرفته شده «هیچ‌کس علی‌الاصول نمی‌تواند

۱. گرچه باید اذعان داشت در مورد هر سه اصطلاح فوق، نوعی «رسیدگی» در معنای عام آن انجام می‌شود. بر این اساس، دادرسی نوع خاصی از رسیدگی است که متصف به وصف «قضایی» است.

دادرس یا داور اختلافات خود با دیگران باشد و لازم است که مرجع مستقل و بی‌طرفی برای تمییز حق و رسیدگی به دعاوی و اختلافات وجود داشته باشد» (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۰۵). در پیش‌دادرسی مقامی که تصمیم‌مورد اختلاف را اتخاذ کرده، مجدداً تصمیم قبلی خود را ارزیابی و رسیدگی می‌نماید. لذا طبعاً به نظر قبلی خود بیش از هر نظر مخالف دیگری تمایل دارد؛ زیرا قبول نظر شاکی به معنای مخدوش‌شدن دلایل و ارزیابی تصمیم‌گیرنده است؛ امری که کمتر از سوی مقامات اداری مورد پذیرش قرار می‌گیرد.

افزون بر ایراد اصل تفکیک قوا، آسیب‌های احتمالی نهاد پیش‌دادرسی اداری عمدتاً ناظر بر نقض بی‌طرفی به دلیل جانب‌داری اداره از تصمیمات قبلی خود، عدم رعایت کامل اصول دادرسی منصفانه در مراجع اداری و تأخیر در فرایند احقاق حق است.

۲-۲. دلایل موافقان

از سوی مقابل می‌توان با تأکید بر کارآمدی اداره، بر آن بود که با پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری می‌توان حجم فزاینده دعاوی اداری در مراجع قضایی اداری را کاهش داد. در این روش به‌جای شروع فرایند زمان‌بر و پیچیده دادرسی اداری می‌توان راه‌حلی ساده و آسان‌تر را انتخاب کرد و آن، مراجعه مجدد به اداره است. در این روش، اداره‌شونده درخواست ارزیابی و رسیدگی مجدد به موضوع را می‌نماید (رسیدگی ارفاقی)^۱ و یا این‌که به مقامات مافوق شخص تصمیم‌گیرنده مراجعه می‌شود تا از نظم سلسله‌مراتبی اداره استفاده شود و مقام مافوق دستور رسیدگی مجدد را صادر کند (رسیدگی سلسله‌مراتبی).

پیش‌دادرسی اداری از این جهت که پس از اعتراض شخص به تصمیم اداری، سریع‌تر به تصمیم (اصلاحی) اداری منتهی می‌شود، کارآمد است. منظور از کارآمدی، به‌کارگیری ابزارهای مدیریتی برای دستیابی به اهداف قانونی مورد نظر با کمترین هزینه ممکن است (امین‌ورزلی، ۱۳۸۹: ۴-۵). بهتر آن‌که سازکاری درون‌سازمانی و غیرقضایی^۲ ایجاد شود تا اختلافات با اداره‌شوندگان سریع‌تر رسیدگی شده و در

۱. «رسیدگی ارفاقی» به معنای انعطاف مقام اداری در تصمیم خود پس از درخواست اداره‌شونده مبنی بر تجدید رسیدگی است.

۲. برای ملاحظه مبانی فقهی الزام‌آور بودن رجوع بدوی به مراجع غیرقضایی حل اختلاف، بنگرید

نهایت، خروجی مورد نظر حاصل گردد.

در پاسخ به ایراد مغایرت پیش‌دادرسی با تفکیک قوا به نظر می‌رسد اداره‌شونده در درخواست اعمال پیش‌دادرسی اداری در جست‌وجوی یک راه‌حل اداری است تا تلاش شود قبل از مراجعه به دادگاه، اختلاف حل و فصل گردد.^۱ فرض وی این است که با مراجعه دوباره و تکرار خواسته خود، با سهولت و سرعت بیشتر به هدف خویش نائل می‌گردد و لذا به اداره مراجعه می‌کند و نه دادرس. همچنین مراجعه مجدد به اداره به معنای سلب حق دادخواهی اشخاص نیست و از این رو مغایرتی با اصل تفکیک قوا ندارد.

ایراد مغایرت با «بی‌طرفی در رسیدگی» نیز هر چند ظاهراً ایرادی جدی می‌نماید، اما چندان وارد نیست؛ چراکه در پیش‌دادرسی اداری گویی این موافقت ضمنی از سوی اداره‌شونده وجود دارد که گرچه اداره احتمالاً بی‌طرف نیست، اما خواستار رسیدگی مجدد اداره است. در واقع، وی با علم به عدم بی‌طرفی و گرایش طبیعی تصمیم‌گیرنده به نظر قبلاً اتخاذ شده، خواستار اعمال پیش‌دادرسی اداری می‌شود. هر چند عدم بی‌طرفی مقام اداری به نفع اداره محتمل است، اما می‌توان با پیش‌بینی مجموعه‌ای از کدهای رفتاری و الزامات قانونی برای رسیدگی به درخواست اشخاص، تاحدودی از بی‌طرفی وی اطمینان حاصل کرد.

ایراد مربوط به تأخیر در فرایند دادخواهی نیز گرچه به طور کلی قابل انکار نیست، اما با تعیین محدوده زمانی مشخص برای رسیدگی به درخواست اشخاص، تا حدودی می‌توان از اطاله فرایند رسیدگی کاست.

۳. رهیافت مطالعه تطبیقی

دلیل انتخاب حقوق اداری فرانسه، تاثیرپذیری نظام اداری و دادرسی اداری ایران از این کشور و دلیل انتخاب نظام حقوقی انگلستان، یافتن زمینه‌هایی از پیش‌بینی نهادهای جایگزین دادرسی اداری از جمله پیش‌دادرسی اداری و همچنین تطبیق پیش‌دادرسی مالیاتی انگلستان با پیش‌دادرسی موجود در قانون مالیات‌های مستقیم در ایران است.

به: رجیبی و اونوق، ۱۳۹۹: ۹۸-۹۷.

۱. بر این اساس، این امر نافذ صلاحیت عام مراجع قضایی در رسیدگی به اختلافات نیست.

۳-۱. پیش‌دادرسی در حقوق اداری فرانسه

پیش‌دادرسی اداری یکی از نظام‌های «جایگزین حل و فصل اختلافات»^۱ در فرانسه است که ریشه در دوران «وزیر- قاضی»^۲ در این کشور دارد. معنای اجمالی تئوری وزیر- قاضی این است که بدو وزارتخانه و ادارات دولتی، قاضی حل و فصل اختلافات خود با افراد هستند. به علت بدبینی انقلابیون فرانسوی به دادگاه‌ها و تلقی خاص آنان از تفکیک قوا، فرض بر این قرار گرفت که اساساً دادرسی اداری باید درون قوه مجریه سامان‌دهی شود تا استقلال این قوه حفظ شود و لذا رجوع به قوه قضاییه برای حل و فصل اختلافات اداری، ناقض تفکیک قوا تصور می‌شد (مؤتمنی طباطبایی ۱۳۸۷: ۵۸، ۵۹).

به منظور درک بهتر پیش‌دادرسی اداری، توجه به تحول صورت‌گرفته در نظام دادرسی فرانسوی یعنی تحول از عدالت تحفظی به عدالت تفویضی که به‌نحوی افزایش صلاحیت برای شورای دولتی بوده، ضروری است. پیش‌دادرسی اداری یادگار تاریخی دوران عدالت تحفظی در این کشور است که در شرایط موجود تعدیل شده است. به موجب قانون مصوب ۲۴ ماه می ۱۸۷۲ رسماً صلاحیت رسیدگی نهایی بدون تایید رئیس دولت، به شورای دولتی واگذار شد؛ امری که به آن سیستم عدالت تحفظی (La justice retenu حفظ‌شده به‌وسیله رئیس دولت) گفته می‌شد، به عدالت تفویضی (La justice deleque به‌وسیله شورای دولتی) تبدیل گردید» (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۳۸). در این زمینه رأی مشهور شورای دولتی تحت عنوان کادو یا کادت^۳ در سال ۱۸۸۹ حائز اهمیت است؛ توضیح آنکه در دوران عدالت تحفظی وزارت‌خانه‌ها هنوز وظایفی را انجام می‌دادند که ماهیت قضایی داشت. مدعی ورود خسارت از یک عمل اداری ابتدا باید برای جبران خسارت به وزارت‌خانه مربوط یا شوراهای فرمانداری مراجعه می‌نمود. ادارات دولتی در مورد دعوایی که خود یک طرف آن بودند قضاوت نموده و به صدور حکم مبادرت می‌کردند (حیدری، ۱۳۴۷: ۱۸).

در سال ۱۸۸۹ دکتربین وزیر- قاضی طبق حکم کادو متروک گردید. حکم کادو مرحله نهایی پیش‌سرفت طولانی در راه منهدم‌ساختن تئوری قاضی- وزیر بود. انتقاد

1. Alternative dispute resolution

2. le ministre - juge

3. Cadot

مطرح در دوره یادشده، این بود که وزیر در این موارد هم قاضی و هم یکی از طرفین دعوی بود. شورای دولتی دادخواست کادو را مستقیماً و بدون صدور حکم قبلی وزیر کشور پذیرفت. با این حکم شورای دولتی به طور مشخص و قطعی جدایی دستگاه اداری را از ارکان عدالت اداری برقرار کرد (حیدری، ۱۳۴۷: ۱۴۸-۱۴۹).

تحول مزبور و حذف نظام قضاوت وزارتی و افزایش صلاحیت شورای دولتی به معنای پذیرش تصمیم وزیر صرفاً به‌عنوان یک تصمیم اداری و نه قضایی است که قابل بازنگری قضایی به وسیله شورای دولتی می‌باشد، اما با تغییراتی ظریف نسبت به نظام وزیر-قاضی، پیش‌دادرسی فعلی در دستگاه‌های اداری بازمانده مفید در نظام اداری فرانسه است. دلیل فایده‌دار بودن این نهاد، کاهش حجم دعاوی مطروحه در شورای دولتی و رسیدگی فوری و تخصصی به موضوع اختلاف است. رسیدگی «اداره فعال» در مقایسه با رسیدگی شورای دولتی هرچند ممکن است رسیدگی منصفانه‌ای تلقی نشود، اما به دلیل اشراف ماهوی بر موضوع، به‌مراتب تخصصی‌تر است. بخشنامه ۹ فوریه ۱۹۹۵ بر لزوم طرح شکایت در جهت حل اختلافات در چارچوب سلسله‌مراتب اداری پیش از طرح آن نزد دادگاه تمرکز دارد (بل و بایرون، ۱۳۹۰: ۱۶۶).

در فرانسه سه نوع دادخواهی اداری وجود دارد: دادخواهی سلسله‌مراتبی (تقاضا به مافوق مقام تصمیم‌گیرنده)؛ دادخواهی ارفاقی یا ارحامی (تقاضا به مقام تصمیم‌گیرنده) و دادخواهی‌های قیمومی (شکایت به مقام نظارت‌کننده قیمومی) (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۱۵-۲۱۶). در شرایط فعلی دادرسی اداری فرانسه، پیش‌دادرسی از دو قاعده قابل استنباط است: الزام شاکی در مراجعه به اداره؛ قاعده تصمیم قبلی. این دو قاعده هرچند ظاهراً شکلی و تشریفاتی به‌نظر می‌رسند، اما هر دو مبتنی بر رجوع قبلی اداره‌شونده به اداره برای حل اختلاف پیش از طرح شکایت نزد دادرسی اداری است. این فرصت برای هر شاکی به‌وجود آورده است تا قبل از مراجعه به دادگاه، بتواند به طور مستقیم به اداره مربوطه مراجعه و تقاضا نماید که تصمیم یا اقدام متخذه را مورد بازنگری قرار دهد. این فرصت اجازه می‌دهد که مشکلات میان اداره و شاکی حل و فصل گردد و شاکی درگیر دادگاه و آیین دادرسی و پرداخت هزینه‌های

دادرسی^۱ نگردد (نوین، ۱۳۹۰: ۲۸۶-۲۸۷).

البته مراجعه به اداره (پیش از مراجعه به دادگاه) در برخی موارد به یک الزام تبدیل شده و تعداد آن‌ها هر روز بیشتر می‌شود. ماده ۱۳ قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۸۷ مقرر کرده که تصویب‌نامه‌ای در شورای دولتی شرایط این تکلیف را در مورد اختلافات قراردادی و اختلافات و مسئولیت‌های خارج قراردادی اشخاص حقوقی حقوق عمومی پیش‌بینی می‌کند (رضایی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۴۶).

قاعده تصمیم قبلی در واقع یک شرط شکلی برای اقامه دعواست؛ شاکی باید اثبات کند که یک شرط بسیار مهم را رعایت کرده است: شرط تصمیم پیشین.^۲ شاکی در ابتدا ایرادهای وارد به یک عمل یا تصمیم اداره را ابراز می‌کند و اداره مکلف به رسیدگی است. البته در صورتی که اداره ظرف چهار ماه، نظری در مورد درخواست خواهان ارائه ندهد، فرض بر این است که درخواست وی رد شده است (بل و بایرون، ۱۳۹۰: ۴۷). فرض اخیر به نفع اداره‌شونده بوده و به وی اجازه می‌دهد که به دادرسی اداری مراجعه کند. بدین ترتیب، قبل از مدت چهار ماه و یا در صورت فقدان تصمیم قبلی امکان شکایت نزد قاضی اداری برای اداره‌شونده وجود نخواهد داشت. پیش‌بینی این ضمانت اجرا برای شاکی در واقع توصیه به استفاده از راه حلی ساده‌تر، سهل‌الوصول‌تر، تخصصی‌تر و موثرتر است. به‌علت سابقه تاریخی نهاد پیش‌دادرسی در فرانسه، مقامی که صالح به تصمیم‌گیری درباره درخواست اداره‌شونده می‌باشد و با تصمیم وی رعایت قاعده تصمیم قبلی برای دادرسی اداری احراز می‌شود، وزیر است. با قانون مصوب سال ۱۸۷۲ و رأی کادت در سال ۱۸۸۹ هر چند نظام قضایی - وزیر ظاهراً منسوخ شد، اما بقایای مفیدی در نظام دادرسی اداری فرانسه بر جای گذاشت: نهاد پیش‌دادرسی اداری مستنبط از قواعد شکلی «الزام اداره‌شونده به مراجعه به اداره» و «تصمیم قبلی». نکته قابل‌تأمل در مرزگذاری میان نظام قضایی - وزیر و پیش‌دادرسی فعلی این‌که در تئوری قضایی - وزیر به علت برداشت خاص فرانسوی از تفکیک قوا، گویی تصمیم متخذ از سوی وزیر یک حکم است، اما رأی کادت تصمیم را در عداد تصمیمات اداری صرف قرار می‌دهد که قابل بازنگری

۱. در برخی پژوهش‌ها، راهکارهایی برای کاهش هزینه‌های دادرسی احصا شده است (بنگرید به: حبیبی درگاه، ۱۳۹۹، ۵۷-۵۶).

قضایی است.

۲-۳. پیش‌دادرسی در نظام اداری انگلستان

ورود به مطالب مربوط به پیش‌دادرسی در حقوق اداری انگلستان نیازمند ارائه برخی توضیحات درخصوص تأثیر عقاید حقوق اساسی دایسی بر نظام حقوقی این کشور و تفکیک درخواست‌های بازنگری قضایی مطرح در دادگاه عالی عدالت از نظام‌های حمایتی جایگزین از جمله بازنگری اداری و دادگاه‌های اختصاصی اداری است. دایسی در سال ۱۸۸۵ اعلام کرد که تفاوتی بین حقوق عمومی و خصوصی در کامن‌لا نیست و کامن‌لا وجود نظام حقوق اداری را آن‌چنان‌که در فرانسه وجود دارد، به رسمیت نمی‌شناسد (Eftekhar, 2011: 109).

در کشوری که در سابقه تاریخی حقوق آن اساساً حقوق اداری به رسمیت شناخته نشده، تفکیک صلاحیت دادگاه اداری از دادگاه‌های عمومی معنا ندارد^۱ و در نتیجه شکایات افراد در مقام احقاق حق در برخورد با ادارات و درخواست بازنگری قضایی در صلاحیت دادگاه عالی عدالت است. معنای اصلی بازنگری قضایی، اعمال نظارت دادگاه عالی بر مقامات عمومی به‌منظور مطابقت با دکتترین خروج از صلاحیت^۲ است. صلاحیت دادگاه عالی در بازنگری قضایی، اغلب به صلاحیت نظارتی برمی‌گردد. در نتیجه گسترش دولت رفاهی و افزایش اختیارات اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها، برخوردهای میان شهروندان با دولت بالا گرفت و در نتیجه برای رفع اختلاف «دیوان‌های اداری» یا به تعبیری «دادگاه‌های اختصاصی اداری» شکل گرفتند که قسمی از نظام‌های جایگزین حل اختلاف می‌باشند، اما این دیوان‌ها را نمی‌توان پیش‌دادرسی دانست. مراد ما از پیش‌دادرسی اداری، «مراجعه مجدد به اداره» و «بازنگری درون‌سازمانی» در ادارات است. پیش‌دادرسی از قاعده «تعهد به انجام نهایت تلاش قبلی» استنباط می‌شود که مورد تأکید دادرسان انگلیسی است. «دادگاه‌ها تعهد به نهایت تلاش قبلی را با تمسک به ضرورت اجتناب از غضب و ظایف نهادهای بازنگری اداری که به‌وسیله پارلمان ایجاد شده‌اند، همچنان با استناد به منفعت عمومی در حفاظت از سرعت رسیدگی در بازنگری قضایی، از طریق برخورد با آن

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص الگوهای دادرسی اداری خصوصاً انگلستان، بنگرید به: تنگستانی، ۱۳۹۶: ۱۱-۱۶.

به‌عنوان آخرین راه‌حل و کاهش تعداد دادخواست‌ها در دادگاه‌ها توجیه می‌کنند» (هداوند، ۱۳۸۹: ۵۸۶)؛ بنابراین، تمایل دادرسان قضایی به اعمال قاعده مزبور ناشی از تلقی خاص آنان از صلاحیت‌های اعطاء شده به قوه مجریه توسط پارلمان و رعایت حدود میان قوای مجریه و قضاییه است. دلیل دوم دادرسان کاملاً عمل‌گرایانه^۱ بوده و هدف اصلی آنان از مراجعه اولیه به اداره و اعمال بازنگری اداری و کاهش حجم دعاوی مطروحه نزد آنان است.

یکی از مثال‌های برجسته اختلافات اداری میان افراد و دولت در انگلستان، اختلافات در مورد میزان تشخیص مالیات یا چگونگی وصول آن است که عمدتاً به دلیل برخورداری اداره مالیاتی از اقتدارات و ترجیحات ناشی از قدرت عمومی^۲ در برخورد با حقوق مؤدیان مالیاتی چالش برانگیز می‌نماید. در انگلستان نظام دادرسی مالیاتی عمدتاً در چارچوب «دیوان‌های رسیدگی‌کننده به اختلافات مالیاتی»^۳ تحلیل می‌شود. قوانین حاکم بر محاکم اداری که شیوه رسیدگی آن‌ها را مشخص می‌کند عبارت است از قانون «محاکم و رسیدگی‌ها»^۴ و «دیوان مالیاتی» که به تجدید نظرخواهی مربوط به اظهارنامه‌های مالیاتی و اظهارنامه‌های ارزش افزوده مالیاتی رسیدگی می‌کند (هیأت پژوهش‌گران کاوندیش، ۱۳۸۷: ۱۹۴-۱۹۶)، اما منافع پیش‌دادرسی اداری، نظام مالیه عمومی این کشور را به سمت استفاده روزافزون از این نهاد رهنمون داشته است؛ بنابراین با تفکیک میان دیوان‌های مالیاتی، از بازنگری قضایی در قالب دادگاه عالی عدالت در مطالب ذیل به سایر نظام‌های حمایتی جایگزین در رفع اختلافات مالیاتی می‌پردازیم.

پیش‌دادرسی اداری در چارچوب اداره درآمدها و گمرکات سلطنتی (خارج از دیوان‌های مالیاتی) در دو حالت متصور و ممکن است: ۱- مراجعه مؤدی به اداره مالیاتی؛ ۲- درخواست «بازبینی درون‌سازمانی». پس از ابلاغ تصمیم مالیاتی اداره مذکور مبنی بر تشخیص مالیات یا اعمال جرائم مالیاتی، مؤدی ظرف سی روز از

1. Pragmatic

۲. برای مطالعه تطبیقی اقتدارات دستگاه مالیاتی در انگلستان، بنگرید به: رستمی و کتابی‌رودی، ۱۳۹۲: ۳۵-۱۹.

3. Tribunals dealing with revenue

۴. آخرین قانون مصوب حاکم بر دیوان‌ها «قانون دیوان‌ها، دادگاه‌ها و اجرای احکام» (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007) مصوب ۲۰۰۷ است.

این فرصت برخوردار است که به‌طور کتبی اعتراض کند. اداره به اعتراض ظرف سی روز رسیدگی می‌کند و این رسیدگی ممکن است به پذیرش اعتراض و اصلاح تصمیم اولیه ختم شود، اما چنانچه اعتراض مؤدی مورد تأیید قرار نگیرد، مؤدی از این فرصت برخوردار است که خواهان بازبینی درون‌سازمانی تصمیم اداره شود. بازبینی درون‌سازمانی اداره توسط مقام اداری صورت می‌گیرد که در جریان اتخاذ تصمیم اولیه مشارکت نداشته است. چنانچه مؤدی با بازبینی درون‌سازمانی موافق نباشد یا نتیجه آن مورد پذیرش او قرار نگیرد، می‌تواند به دیوان مراجعه کند، اما به‌طور هم‌زمان نمی‌تواند هم درخواست بازبینی درون‌سازمانی داشته باشد و هم به دیوان مراجعه کند. مقام بازبینی‌کننده ظرف چهل و پنج روز تصمیم خود را اعلام می‌کند. اگر ظرف مدت مذکور شخص رسیدگی‌کننده به نتیجه نرسد، می‌تواند از مؤدی درخواست تمدید مهلت کند؛ در صورت عدم موافقت مؤدی، وی مجاز است به دیوان مراجعه کند. همچنین مؤدی چنانچه با نتیجه بازبینی درون‌سازمانی موافق نباشد، ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ نتیجه می‌تواند به دیوان مراجعه کند.

با عنایت به گزارش برگ^۱ منتشر شده از اداره درآمدها و گمرکات سلطنتی، نوعی دیگر از سازکارهای جایگزین حل و فصل اختلافات^۲ قابل شناسایی باشد. در این گزارش که حاوی اطلاعاتی درخصوص روش‌های جایگزین حل و فصل اختلافات مالیاتی است، آمده: «در ADR یک مقام اداره درآمدها و گمرکات سلطنتی آموزش‌دیده در مهارت‌های میانجی‌گری و تکنیک‌های مربوط، به‌عنوان شخص ثالث بی‌طرف اقدام می‌کند».^۳ با توجه به واژه Mediation منظور از این مقام، میانجی‌گر است و تفاوت عمده آن بی‌طرفی بیشتر نسبت به روش بازبینی درون‌سازمانی است. در بازبینی درون‌سازمانی یکی از کارکنان اداره اقدام به بازبینی می‌کند، اما در میانجی‌گری شخص ثالث و بی‌طرف، منتها وی منصوب از طرف اداره است. در منافع و فواید این روش آمده که ADR راهی برای حل اختلافات با یکدیگر است. جایی که یک

1. Factsheet

2. Alternative dispute resolution

3. Her Majesty's Revenue and Customs, Alternative Dispute Resolution, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/701213/CCFS21.pdf

اختلاف وجود دارد، به کاهش وقت و هزینه رسیدگی (برای هر دو طرف اختلاف) و کاهش نیاز به دادرسی مالیاتی، کمک می‌کند.

۴. پیش‌دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران

استفاده از فواید عملی پیش‌دادرسی اداری در نظام حقوقی ایران نیازمند تبیین وضعیت فعلی و سپس بررسی امکان تسری سازکارهای موجود به حوزه‌های مهم در روابط اداری است. به نظر می‌رسد نگاهی عمل‌گرایانه ما را به این نظر رهنمون می‌سازد که در شرایط فعلی پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری (به عنوان شرط الزامی طرح دعوا در مرجع قضایی) در قالب قواعدی عام برای نظام اداری، در خصوص کلیه دعاوی اداری قابل اجرا نبوده و مآلاً به نتیجه مطلوب منتهی نخواهد شد. شایان ذکر است مواد ۶۹ تا ۷۶ «لایحه قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری»، «بازنگری اداری و تجدید رسیدگی» را در تمامی ادارات عمومی پیش‌بینی نموده که چندان واقع‌بینانه و قابل اجرا نیست. به نظر می‌رسد مناسب باشد ابتدا پیش‌دادرسی‌های موجود در قوانین ضمن تدوین کدهای رفتاری مقامات اداری (در راستای تضمین بی‌طرفی رسیدگی‌کننده) تقویت شود. البته در روابط مهم و چالش‌برانگیزی که با فقدان پیش‌دادرسی مواجه است، می‌توان با پیش‌بینی شرایط و ضوابط خاصی، سازکارهایی مشابه اندک نهادهای موجود برای برخی از دعاوی مهم و پرتکرار اداری پیشنهاد نمود.

۴-۱. امکان‌سنجی حقوقی شناسایی نهاد پیش‌دادرسی اداری

قانون اساسی صراحتی در زمینه امکان یا لزوم پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری یا نفی آن ندارد. با توجه به بررسی‌های تطبیقی پیش‌گفته، استفاده از «تجارب پیشرفته بشری» مندرج در اصل دوم قانون اساسی مورد تأکید قوه موسس است. از جمله طرق دستیابی به اهدافی مانند تأمین قسط و عدل، به‌کارگیری تجارب بشری می‌باشد. پیش‌دادرسی نیز یکی از تجارب نظام‌های حقوقی مطرح است. همچنین در مقدمه قانون اساسی که منبعی قابل اتکاء برای تفسیر این قانون است، بر کارایی بیشتر نظام اجرایی و سرعت بیشتر در اجرای تعهدات اداری تأکید شده است.

ممکن است برخی با استناد به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، الزامی نمودن پیش‌دادرسی اداری را مغایر این اصل و به طور

کلی مغایر اصل تفکیک قوا (اصل پنجاه و هفتم) و حق دادخواهی اشخاص (اصل سی و چهارم) بدانند، اما به نظر می‌رسد پیش‌دادرسی اداری یک مرحله قبل از دادخواهی است و اداره شونده خود خواهان تجدید رسیدگی اداره می‌باشد. در هر حال، الزام به مراجعه مجدد به اداره در پیش‌دادرسی، سالب حق دادخواهی مصرح در اصل سی و چهارم قانون اساسی نخواهد بود؛^۱ گرچه باید اذعان داشت الزام به طی نمودن این مرحله، در صورت باقی ماندن اعتراض، حق دادخواهی اشخاص را با تأخیر مواجه می‌نماید.^۲ در نتیجه می‌توان گفت قانون اساسی هرچند تصریحی در این زمینه ندارد، اما پیش‌بینی آن را منع نکرده و تفسیر غایت‌مدارانه و عملگرایانه از این قانون مقتضی پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی حداقل در برخی از دعاوی اداری است.

در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ تکالیفی برعهده قوه قضاییه نهاده شده که از جمله آن‌ها رفع خلاءهای قوانین قضایی با رویکرد پیشگیری از وقوع اختلاف است. در بند الف ماده ۳۸ قانون مذکور «قوه قضاییه مکلف است نسبت به ... اصلاح و رفع خلاءهای قوانین قضایی با رویکرد پیشگیری از وقوع ... اختلاف^۳ ... اقدام و لوایح مورد نیاز را تهیه و از طریق دولت ... به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند». یکی از اقسام مهم اختلافات، اختلافات اداری است و مشخصاً می‌توان یک شرط شکلی و آئینی در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پیش‌بینی نمود؛ بدین صورت که خواهان مکلف به طی تشریفات

۱. شورای نگهبان در نظرات مختلف خود، صلاحیت مراجع شبه‌قضایی را منوط به امکان نظارت قضایی بر آن نموده است. برای ملاحظه برخی نمونه‌ها در این زمینه، بنگرید به: اکبری، ۱۳۹۹: ۱۳. همچنین لازم است به مصوبه شماره ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تشکیل هیئت عالی تجدیدنظر وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اشاره کرد که صلاحیت رسیدگی به اعتراضات اشخاص از مراجع ذیربط در دستگاه‌های فوق را دارد. نفی صلاحیت مرجع قضایی در رسیدگی به اعتراضات اشخاص از آرای هیأت فوق، مغایر اصول سی و چهار، یکصد و پنجاه و نه و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی است (اکبری، ۱۳۹۹: ۵۰).

۲. بندهای ۵ و ۶ سیاست‌های کلی نظام قضایی مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۸ به ترتیب تحت عناوین «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضاییه با تعریف ماهیت قضایی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط براساس آن و رسیدگی ماهوی قضایی به همه دادخواهی‌ها و تظلمات» و «کاستن مراحل دادرسی به منظور دستیابی به قطعیت احکام در زمان مناسب»، اجرای نهاد پیش‌دادرسی را با ملاحظات مهمی مواجه می‌کند؛ گرچه نباید سیاست کلی قضا دایی و خاصه «استفاده از روش داور و حکمیت در حل و فصل دعاوی» (بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قضایی) را نادیده انگاشت.

۳. البته در پیش‌دادرسی، اختلاف ایجاد شده، اما هنوز به دادگاه ارجاع نگردیده است.

پیش‌دادرسی اداری موجود در قوانین باشد و در صورتی که از تجدید رسیدگی اداری نتیجه‌ای حاصل نگردید، رسیدگی به اختلاف بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی در صلاحیت دیوان است.^۱

در قانون برنامه ششم توسعه حکمی مشخص در مورد پیش‌دادرسی اداری یافت نمی‌شود، اما می‌توان رویکرد کلی و اراده مقنن را از بند الف ماده ۱۱۶ این قانون استنباط کرد. در این بند آنچه برای مدیریت کلان قوه قضاییه مطلوب انگاشته شده، کاهش مراجعه مردم به مراجع قضایی و تسریع در حل و فصل اختلافات می‌باشد، اما فقط به یکی از سازکارهای حل و فصل غیر قضایی اختلافات یعنی نهاد داوری اشاره شده است. قوه قضاییه می‌تواند در یک اقدام راهبردی به مطلوب قانون‌گذار استناد کند و سایر اقسام حل و فصل اختلافات را پیش‌بینی نماید. کاهش مراجعه مردم به مراجع قضایی و تسریع در حل و فصل اختلافات، اهدافی هستند که در نهاد پیش‌دادرسی اداری و بازنگری اداری نیز قطعاً یافت می‌شوند.^۲

شرط «الزام به دادخواهی مقدماتی اداری» یا به تعبیر دیگر شرط «نهایت تلاش قبلی اداره‌شونده» در دعاوی که قوانین و مقررات پیش‌دادرسی برای آنان پیش‌بینی نموده‌اند، با ادبیاتی در سیاق موجود قانون دیوان قابل پیش‌بینی است. به عنوان نمونه می‌توان این شرط را در چارچوب ماده ۱۷ قانون مزبور درج نمود و ضمانت‌اجرای عدم رعایت آن، صدور قرار عدم استماع باشد، یا اینکه عدم رعایت شرط الزام به دادخواهی اداری یکی از موارد صدور قرار رد شکایت موضوع ماده ۵۳ این قانون باشد. در حقوق فرانسه ضمانت اجرای عدم رعایت این شرط عدم پذیرش دادخواهی در مراجع قضایی اداری است.

در مواد ۶۹ تا ۷۶ «لایحه قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری» که توسط مرکز (وقت) مطالعات توسعه قضایی قوه قضاییه تهیه گردیده به «بازنگری اداری و تجدید رسیدگی» پرداخته شده است. این لایحه هرچند سعی در مدون‌سازی

۱. به نظر می‌رسد پذیرش مراجع شبه قضایی توسط شورای نگهبان مبتنی بر استدلال فوق باشد. در غیر این صورت، مصوبه مجلس در مغایرت آشکار با قانون اساسی بوده و طبعاً توسط شورا مورد ایراد قرار خواهد گرفت.

۲. قانون‌گذار با الزامی نمودن سازکار داوری در ماده ۲۰ قانون پیش‌فروش ساختمان مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ تمایل خود به کاهش مراجعه مردم به مراجع قضایی را نشان داده است؛ گرچه موضوع داوری، خارج از بحث نوشتار حاضر است.

اصول حقوق اداری قابل شناسایی در پرتو حکمرانی خوب و الزامات اداره شایسته داشته است، اما سرنوشت آن مبهم بوده و موکول کردن تحقق پیش‌دادرسی به زمانی که این لایحه به سرانجام برسد، نظام اداری و بازنگری قضایی ایران را از فواید عملی آن محروم می‌کند. از سوی دیگر، پیش‌بینی و اجرای موردی پیش‌دادرسی اداری در برخی حوزه‌های چالش‌برانگیز می‌تواند تجربه مناسبی را پیش‌روی قانون‌گذار ایرانی قرار دهد و ایده‌های خام را به نتایج ملموسی تبدیل کند. بنابراین اجرای پیش‌دادرسی اداری در یک یا چند حوزه تاثیرگذار به مراتب عملیاتی‌تر از پیش‌بینی یک نهاد عام و فراگیر برای کل نظام اداری است.

مخاطب احکام مندرج در ماده ۳۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده ۱۱۶ قانون برنامه ششم توسعه، قوه قضاییه است. همچنین اشاره به «منشور حقوق شهروندی»، که با استناد به اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی توسط دولت وقت تهیه و تنظیم گردیده،^۱ از باب آشنایی با سوابق موضوع مفید به نظر می‌رسد. در ماده ۲۱ منشور در پرتو حق اداره شایسته، این حق را برای شهروندان ایرانی اعلام نموده که چنانچه تصمیمات نهادهای اداری یا کارکنان را خلاف قوانین و مقررات بدانند، از طریق مراجعه به مراجع اداری، تقاضای احقاق حق کنند. از آنجا که این ماده مراجع اداری را جداگانه و در کنار مراجع قضایی ذکر کرده می‌توان منظور تدوین‌کنندگان را مرجعی غیر دیوان عدالت اداری دانست. همچنین ماده ۲۳ منشور هرچند بر بازنگری و تجدید رسیدگی صراحت ندارد، اما مقامات و ماموران اداری را مکلف نموده در صورتی که درخواستی را رد می‌نمایند، با تقاضای اداره‌شونده به صورت مکتوب به وی پاسخ دهند.

در ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۰۱/۲۵ «دادخواهی سلسله‌مراتبی اداری» (مراجعه به مقام مافوق) مقرر شده است. به موجب این ماده مناقصه‌گر می‌تواند به بالاترین مقام دستگاه مراجعه کند؛ دستگاه ظرف پانزده روز به شکایت رسیدگی می‌کند. در صورتی که دستگاه شکایت را وارد نداند، شاکی می‌تواند به هیأت رسیدگی به شکایات (موضوع ماده ۷ قانون) مراجعه و در مرحله بعد از

۱. اجرای منشور مزبور در دولت‌های بعد، طبعاً منوط به تأیید مفاد و محتوای آن و سیاست کلی دولت در مواجهه با مسأله مذکور است.

آرای قطعی این مرجع به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان خواستار بازنگری قضایی گردد. در پاسخ به این پرسش که آیا شاکی برای مراجعه به دیوان عدالت اداری لزوماً باید مرحله پیش‌دادرسی را طی کرده باشد؟ رجوع به متن بند الف ماده ۲۵ حاکی از تخییری بودن شکایت شاکی به بالاترین مقام است، اما ممکن است گفته شود رعایت تقدم زمانی میان مراحل پیش‌دادرسی، مرجع شبه‌قضایی و دادرسی اداری به معنای الزامی بودن مراجعه بدوی به اداره باشد. رویه دیوان در مورد رسیدگی به دعاوی در صلاحیت مراجع شبه‌قضایی، در صورتی که اقدام به طرح دعوا در مرجع مربوط نشده باشد، صدور قرار رد دعوا است (مولایی، ۱۳۹۳: ۶۵-۶۴). از آنجا که در بند ج ماده مزبور در صورت عدم پذیرش نتیجه توسط شاکی، هیأت رسیدگی به شکایات صالح می‌باشد و دیوان نیز در صورت عدم مراجعه به هیأت خود را صالح به رسیدگی نمی‌داند، لذا گویی نوعی الزام به طی طریق مذکور وجود دارد؛ البته در صورتی که قانون‌گذار این مرحله را در همه موارد الزامی اعلام کند.

هر چند این نوع دادخواهی اداری در قانون مزبور به‌عنوان پیش‌دادرسی در نظر گرفته شده، اما اعمال آن از سوی دستگاه مناقصه‌گزار نیازمند تهیه دستورالعمل نحوه رسیدگی است.

دولت علاوه بر تدوین «دستورالعمل»‌هایی که متضمن کدهای رفتاری حاکم بر مقامات اداری بازبینی‌کننده است، می‌تواند پیشنهاد نهاد پیش‌دادرسی در حوزه سازمان‌های مناقشه‌برانگیز در زمینه حقوق شهروندان مانند شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و ... را در قالب لایحه ایجاد نهاد پیش‌دادرسی اداری به مجلس ارائه دهد. نکته قابل‌تأمل این‌که قانون‌گذار در جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان از میان مصادیق مختلف و متعدد «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی» فقط صراحتاً نام دو نهاد «شهرداری» و «سازمان تأمین اجتماعی» را ذکر نموده است؛ این صراحت می‌تواند نشان‌دهنده حجم گسترده دعاوی مطروحه علیه این دو نهاد در دیوان باشد که این امر می‌تواند توجه‌کننده شناسایی نهاد پیش‌دادرسی اداری، در گام نخست در مراجع مزبور باشد. پیش از هر اقدامی در این زمینه، اقتضا دارد شرایط و ضوابط مربوط به رسیدگی به درخواست شهروندان با رویکرد دفع حداکثری ایرادهای وارد به نهاد مزبور تأمین شود که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعیین محدوده زمانی کوتاه (برای مثال، سی‌روزه) برای رسیدگی؛
- ترجیح رسیدگی سلسله‌مراتبی توسط مقامات مافوق اشخاص اتخاذ‌کننده تصمیم مورد اعتراض؛
- بهره‌گیری از فناوری‌های دولت الکترونیک با رویکرد تسریع و تسهیل فرایند دریافت و رسیدگی به درخواست‌ها؛
- تعیین دعاوی مشمول بر اساس معیارهای مهم و پرتکرار بودن دعاوی اداری (عدم قابلیت دفاع شمول ایده مذکور نسبت به کلیه دعاوی اداری)؛
- تدوین ضوابط (حداقلی) رسیدگی توسط اشخاص رسیدگی‌کننده و به‌ویژه تنظیم کدهای رفتاری اشخاص مزبور؛
- موثر محسوب کردن تعداد اعتراضات (وارد) به مقامات و مأموران دولتی در فرایند ارتقا و انتصاب آن‌ها به پست‌های مدیریتی.

۴-۲. مطالعه موردی پیش‌دادرسی اداری در امور مالیاتی

سازمان امور مالیاتی کشور مرجع تشخیص و وصول مالیات در نظام مالیه عمومی ایران است و از امتیازاتی ویژه در اعمال حاکمیت دولت برخوردار است که اصطلاحاً «اعمال قدرت مالیاتی» نامیده می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: حق اخذ اطلاعات، اسناد و مدارک، حق بازرسی، حق ارزیابی، تحقیق و رسیدگی. در میان ضمانت اجراها نیز ضمانت اجرای اداری شامل تهیه اظهارنامه برآوردی^۱ و تشخیص مالیات بر مبنای آن و جرایم مالیاتی قابل اشاره است (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۶۸-۱۷۳).

طبق ماده ۲۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم^۲ مؤدی می‌تواند در مهلت سی‌روزه به اداره مالیاتی مراجعه و با ارائه مدارک و مستندات مربوط به صورت کتبی تقاضای رسیدگی مجدد نماید. اداره ظرف مدت مذکور مهلت دارد به تقاضای دادخواهی

۱. قبل از اصلاحات سال ۱۳۹۴ قانون مالیات‌های مستقیم، این اختیار تشخیص علی‌الراس نامیده می‌شد که به اظهارنامه برآوردی تغییر یافته است. مبنای تشخیص علی‌الراس قرائن مالیاتی و اعمال ضرایب بود، اما در اصلاحیه اخیر مبنای اظهارنامه تهیه‌شده به وسیله اداره مالیات، بانک اطلاعاتی مربوط به نظام جامع مالیاتی کشور است. در هر حال این اختیار در مورد مؤدیانی به‌کار می‌رود که اظهارنامه را به‌موقع تسلیم نکرده یا برخلاف واقع ارائه داده باشند.

۲. در نظام دادرسی مالیاتی ایران مرجع شبه‌قضایی، هیأت حل اختلاف مالیاتی موضوع ماده ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم است. پیش‌دادرسی در قانون مزبور در چند حالت متصور است: مراجعه به اداره مالیاتی و اعتراض به برگ تشخیص؛ اعتراض به غیرعادلانه بودن مالیات‌های قطعی و درخواست رسیدگی از وزیر امور اقتصادی و دارایی.

ارفاقی مؤدی رسیدگی کند که نتیجه رسیدگی از سه حالت خارج نیست: نخست، اعتراض مؤدی را می‌پذیرد و مندرجات برگ تشخیص را رد می‌نماید که به معنای اصلاح تشخیص سابق، رفع اعتراض و مختومه شدن آن است؛ دوم، در صورتی که مدارک و مستندات مؤدی را موثر در تعدیل درآمد تشخیص دهد و نظر وی مورد قبول مؤدی قرار گرفت این نوع نتیجه به منزله توافق اداره و مؤدی است و قانون‌گذار با اجازه جرح و تعدیل درآمد مشمول مالیات امکان حصول آن را فراهم کرده است؛

سوم، دلایل مؤدی را موثر در رد برگ تشخیص یا تعدیل آن نداند که پرونده را برای رسیدگی به هیئت حل اختلاف مالیاتی ارجاع می‌نماید (رستمی، ۱۳۹۵: ۱۸۵). از میان اقسام سه‌گانه دادخواهی اداری به نظر می‌رسد رسیدگی مجدد موضوع این ماده همان رسیدگی ارفاقی یا ارحامی باشد، چرا که رسیدگی توسط مقام مافوق صورت نمی‌گیرد. دیگر آن‌که در بندهای ۱ و ۲ پیش‌دادرسی به نتیجه رسیده اما در بند سوم پیش‌دادرسی به نتیجه نرسیده و اختلاف به مرجع شبه قضایی ارجاع می‌شود. این موضوع نشان‌دهنده تقدم زمانی پیش‌دادرسی بر مراجع شبه قضایی و سپس مراجع بازنگری قضایی است که باید در پیش‌بینی این نهاد در سایر سازمان‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

در ماده ۲۵۱ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی سال ۱۳۷۱ در صورتی که مؤدی مدعی غیر عادلانه بودن مالیات قطعی موضوع این قانون و مالیات‌های غیرمستقیم باشد، می‌تواند از وزیر امور اقتصادی و دارایی تقاضای رسیدگی مجدد به موضوعی نماید. این نظارت موردی است (نظام‌مند نمی‌باشد) و حسب درخواست مؤدی اعمال می‌شود، اما به دلیل حمایت از مؤدی که از تمامی راه‌حل‌های موجود نظام دادخواهی ناامید شده و بر غیر عادلانه بودن مالیات تشخیصی اصرار دارد، می‌تواند به یک مقام عالی مراجعه و از وی تقاضای رسیدگی مجدد نماید. هدف پیش‌دادرسی مقرر در این ماده رسیدگی به ادعای غیر عادلانه بودن مالیات تشخیص داده شده است؛ برخلاف رسیدگی در مرجع قضایی که در صدد تطبیق تصمیمات و اقدامات اداری با قوانین است.

البته ممکن است این گونه تصور شود که ماده ۲۵۱ مکرر، دادخواهی اداری

نیست، بلکه چون وزیر موضوع را به یک هیأت ارجاع می‌دهد و هیأت یک مرجع شبه‌قضایی است، لذا این طریق تشریفاتی شبه‌قضایی می‌باشد و نه یک دادخواهی سلسله‌مراتبی اداری. در پاسخ باید گفت در متن ماده از عبارت «تقاضای تجدید رسیدگی» استفاده شده که یادآور رسیدگی مجدد اداره است. همچنین اعضای هیأت توسط وزیر منصوب می‌شوند. به نظر می‌رسد وزیر می‌بایست ابتدا به موضوع رسیدگی نماید و در صورتی که دلایل را نسبتاً موجه دانست، موضوع را به هیأت برای رسیدگی ارجاع دهد. دلیل ارجاع به هیأت، تخصصی بودن مباحث مالیاتی است. در متن قانون از عبارت «وزیر می‌تواند» استفاده شده که نشان‌دهنده صلاحیت اختیاری وزیر است که اعمال آن نیاز به ارزیابی مقدماتی موضوع از سوی وزیر دارد.

برآمد

۱- مخالفان پیش‌دادرسی معتقدند رعایت اصل حاکمیت قانون بر اداره ایجاب می‌کند دعاوی اداری نزد قاضی مستقل و با رعایت کامل اصول دادرسی منصفانه مطرح شود. همچنین مخالفت‌هایی که با مراجع اختصاصی اداری بیان می‌شود در مورد پیش‌دادرسی اداری نیز تا حدودی صادق است. پیش‌دادرسی اداری از این منظر، ناقض تفکیک قوا دانسته شده است؛ زیرا رسیدگی به مطلق دعاوی در صلاحیت مراجع قضایی است و اعطای صلاحیت رسیدگی به اختلاف به قوه مجریه، ناقض استقلال قوه قضاییه است. از سوی دیگر، تضمینی در خصوص بی‌طرفی رسیدگی‌کننده در نهاد پیش‌دادرسی اداری وجود ندارد، اما موافقان با تأکید بر لزوم وجود سازکار درون‌سازمانی برای رسیدگی به شکایات معتقدند پیش‌دادرسی حجم دعاوی اداری را کاهش می‌دهد، نفع عمومی را در پی دارد و منجر به تسهیل دستیابی اداره به اهداف مقرر قانونی می‌شود؛ پس کارآمد است و از این جهت که اداره را به خروجی مطلوب نزدیک می‌سازد، کارا خواهد بود؛ بنابراین حکمرانی خوب نیز قانون‌گذار را مجاب به پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری می‌کند. در پاسخ به ایراد نقض تفکیک قوا، باید گفت هرچند اختلافی میان اداره و شهروند ایجاد شده است، اما اداره‌شونده خود خواستار طی راه‌حل اداری است؛ ضمن این‌که در فرض اجباری بودن طی مرحله مذکور، استفاده از پیش‌دادرسی اداری، سالب حق دادخواهی شهروندان نزد مرجع ذی‌صلاح قضایی نیست. در پاسخ به نقض بی‌طرفی در رسیدگی نیز باید گفت علاوه بر این‌که پیش‌دادرسی، دادرسی به معنای دقیق نیست، با پیش‌بینی کدهای رفتاری برای مقام اداری در این مرحله بی‌طرفی تاحدودی تضمین خواهد شد. همچنین در پیش‌دادرسی سلسله‌مراتبی، مقام رسیدگی‌کننده همان مقام تصمیم‌گیرنده نیست و این به نفع اداره‌شونده می‌باشد.

۲- دو قاعده «الزام به دادخواهی مقدماتی اداری» و قاعده «تصمیم قبلی» حاکی از به رسمیت شناخته شدن نهاد پیش‌دادرسی اداری در فرانسه است. ضمانت اجرای عدم رعایت این دو قاعده، عدم پذیرش دادخواهی توسط قاضی اداری است. در نظام اداری انگلستان نیز قضات دادگاه‌ها با تأکید بر قاعده «نهایت تلاش قبلی»، شاکی را به سمت استفاده از سازکارهای درون‌سازمانی ادارات رهنمون می‌سازند.

۳- با توجه به فواید منطقی به لحاظ مبانی نظری و تجارب عملی موفق پیش‌دادرسی اداری در نظام‌های حقوقی پیشرو، به نظر می‌رسد مقنن ایرانی می‌تواند بازنگری اداری را حداقل در برخی دعاوی اداری مهم و پرتکرار (و نه در تمامی دعاوی اداری) به عنوان یک مرحله قبل از مراجعه به دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کند. با تفسیر به نفع اداره‌شونده می‌توان از مستندات موجود در قوانین مانند بند الف ماده ۳۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به طور مشخص پیشنهاد پیش‌بینی قاعده الزام خواهان به طی بازنگری اداری (در صورتی که مرجع بازنگری اداری در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده باشد و نه کلیه دعاوی اداری) در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را مطرح نمود. ضمانت اجرای عدم رعایت این قاعده می‌تواند حسب مورد صدور «قرار عدم استماع دعوا» یا «قرار رد شکایت» باشد. پیش‌بینی نهاد پیش‌دادرسی اداری به صورت یک مرحله اجباری برای رسیدگی به کلیه دعاوی اداری، موجه و قابل دفاع به نظر نمی‌رسد.

۴- الزامی نمودن سازکار پیش‌دادرسی اداری علاوه بر فواید عملی متعدد مترتب بر آن از جمله کاهش حجم دعاوی مطروحه در دیوان، به لحاظ حقوقی نیز ممکن است؛ زیرا نهاد پیش‌دادرسی سالب حق دادخواهی قضایی اشخاص نیست، بلکه پیش‌بینی یک مرحله رسیدگی پیش از دادخواهی می‌باشد. پیش‌بینی مرحله پیش‌دادرسی اداری مشخصاً برای برخی از دعاوی پرتکرار موضوع بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان، قابل توصیه و پیشنهاد است؛ چراکه دعاوی موضوع بند ۲ ماده مذکور پیش از طرح در دیوان، حسب مورد در یک یا دو مرحله در مراجع شبه‌قضایی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.

۵- بی‌تردید کارایی پیش‌دادرسی اداری در کاهش اطاله دادرسی، منوط به پیش‌بینی شرایط و ضوابط دقیق برای حصول اطمینان از امکان تحقق هدف فوق است. بر این بنیاد، پیش‌بینی نهاد مزبور در کلیه دعاوی اداری، در وضعیت فعلی نظام اداری ایران ممتنع است. درخصوص دعاوی مهم و پرتکرار نیز اجرای ایده فوق مستلزم تدارک شرایط لازم نظیر تعیین محدوده زمانی کوتاه برای رسیدگی، ترجیح پیش‌دادرسی سلسله‌مراتبی، بهره‌گیری از فناوری‌های دولت الکترونیک جهت تسریع و تسهیل در فرایند رسیدگی و تدوین ضوابط رسیدگی و از جمله کدهای رفتاری

برای رسیدگی به درخواست‌های شهروندان می‌باشد. در غیر این صورت، اضافه نمودن یک مرحله به مراحل رسیدگی، نه تنها مطلوبیت نداشته بلکه موجب اطاله بیشتر فرایند کلی دادرسی نیز گردیده و مآلاً منجر به افزایش مشکلات موجود می‌شود.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۴)، *مبانی سیاست*، چاپ دهم، تهران: توس.
- * اکبری، مینا (۱۳۹۹)، «وضعیت حقوقی هیئت عالی تجدیدنظر وزارتین علوم و بهداشت و نظارت قضایی بر آن»، گزارش نشست علمی پژوهشگاه قوه قضاییه، چاپ نخست، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.
- * امین‌ورزلی، نصرالدین (۱۳۸۹)، «حسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، سال سوم، شماره ۲۴.
- * بل، جان و بایرون، سوفی (۱۳۹۰)، *مبانی حقوق عمومی فرانسه*، برگردان: علیرضا اسدپور تهرانی، چاپ نخست، تهران: دادگستر.
- * تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی جایگاه دادگاه‌های اداری در نظم قضایی»، گزارش پژوهشی پژوهشگاه قوه قضاییه، چاپ نخست، تهران: قوه قضاییه.
- * تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۷)، *استقلال و مسئولیت قوه قضاییه*، چاپ نخست، تهران: میزان.
- * جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸)، *ترمینولوژی حقوق*، چاپ بیست و دوم، تهران: گنج دانش.
- * حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۹)، «مفهوم اصل دسترسی ارزان به دادگستری و جلوه‌های آن»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۴، شماره ۱۰۹.
- * حیدری، مسعود (۱۳۴۷)، *شورای دولتی مطالعه تطبیقی در دادرسی اداری*، تهران: دانشگاه تهران.
- * راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ نخست، تهران: دراک.
- * رجبی، عیسی و اونق، شهرزاد (۱۳۹۹)، «الزام‌آوری شرط داوری موضوع بند «ج» ماده ۵۳ شرایط عمومی پیمان»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۸۴، شماره ۱۱۱.
- * رستمی، ولی و همکاران (۱۳۸۸)، *دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران*، چاپ نخست، تهران: گرایش.

* رستمی، ولی و کتابی رودی، احمد (۱۳۹۲)، «اختیارات و اقتدارات دستگاه مالیاتی؛ زمان و شیوه وصول مالیات (مطالعه موردی دو کشور ایران و انگلستان)»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۴، شماره ۲.

* رستمی، ولی (۱۳۸۷)، «اقتدارات و اختیارات دستگاه مالیاتی در حقوق مالیاتی ایران»، فصل‌نامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره شماره ۳۸، شماره ۳.

* رستمی، ولی (۱۳۸۸)، «حقوق مؤدیان مالیاتی»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره شماره ۳۹، شماره ۱.

* رستمی، ولی (۱۳۹۵)، *مالیه عمومی*، چاپ پنجم، تهران: میزان.

* رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۱)، *حقوق اداری تطبیقی با تاکید بر دادرسی اداری در شورای دولتی فرانسه*، چاپ نخست، تهران: مجد.

* طباطبایی‌موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، *حقوق اداری تطبیقی حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ*، چاپ دوم، تهران: سمت.

* مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، *صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ نخست، تهران: جنگل جاودانه.

* نوین، پرویز (۱۳۹۰)، *اصول حقوق عمومی حقوق اداری و دادرسی اداری تطبیقی ایران - فرانسه - انگلستان*، چاپ نخست، تهران: جنگل.

* هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)، *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)*، چاپ نخست، تهران: خرسندی.

* هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، *حقوق اداری تطبیقی*، جلد دوم، چاپ نخست، تهران: سمت.

* هیأت پژوهشگران کاوندیش (۱۳۸۷)، *نظام حقوقی انگلستان*، برگردان: نسرین مهرا، چاپ نخست، تهران: میزان.

ب. انگلیسی

* Eftekhari Jahromi (G) (2011), *A miscellany of law texts and other materials for law student*, Tehran: Ganjedanesh publication.

- * Garner B. (1999), **Black's Law Dictionary Seventh Edition**, United States of America, West Group.
- * Her Majesty's Revenue and Customs, **Alternative Dispute Resolution**, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/701213/CCFS21.pdf.
- * **Oxford dictionary of law** (6th edition) (2008), Tehran: Mizan publication.