

رسیدگی اداری، مقدمه رسیدگی قضایی بانگاهی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه نهادهای اداری

غلامرضا مولایی^۱

مصطفی امیری^۲

چکیده

یکی از دکترین‌های حقوقی که از قرن اخیر مورد توجه قرار گرفته و اجرایی کردن آن باعث شده است تا مشکلات قضایی زیادی مرتفع گردند، دکترین «اتمام مراحل رسیدگی اداری» است. مطابق این دکترین که بیانگر لزوم رسیدگی اداری پیش از رسیدگی قضایی می‌باشد، باید تمامی مراحل اداری ممکن برای رسیدگی به تقاضای اشخاص قبل از ورود پرونده به مراجع قضایی طی شده باشد. بنابراین نوشتار حاضر که به صورت توصیفی-تحلیلی نوشته شده است، به دنبال پاسخ به این پرسش می‌باشد که دکترین مورد بحث چه مزایا و معایبی داشته و چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران دارد؟ برای این منظور، پس از بررسی مفهوم و مزایا و معایب این دکترین، به تبصره ۴ ماده ۱۶ و ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲) به عنوان مهم‌ترین موادی که این دکترین را به رسمیت شناخته‌اند، پرداخته شده و در نهایت نیز در بخش «نتیجه‌گیری»، پیشنهاد اصلاحی برای اجرای بهتر این دکترین ارائه گردیده است.

کلیدواژگان: رسیدگی اداری، رسیدگی قضایی، اتمام مراحل رسیدگی اداری، اطلاع دادرسی، اتقان آرا.

۱- دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Saleh.mowla@gmail.com

۲- پژوهشگر دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی^(۵)، تهران، ایران؛ mostafaami1234@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۰

مقدمه

نظام‌های حقوقی مختلف دنیا با توجه به هدفی که در خصوص احقاق حقوق مردم و نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی دارند، معیارها و شاخص‌های متنوعی را برای نیل به این هدف تعیین کرده‌اند و بالتبع، ساختارها و شیوه‌های مختلفی را نیز برای کسب بهترین امتیازات بر اساس معیارهای مذکور برگزیده‌اند. دو شاخص اصلی که در تمامی نظام‌های حقوقی مشترک می‌باشد، «رعایت زمان معقول در رسیدگی» و «اتقان آرا» است، که در نگاه اول می‌تواند به عنوان دو شاخص مقابل و معارض یکدیگر در نظر گرفته شوند؛ چرا که برای تسریع در رسیدگی به شکایات باید از میزان اتقان آرا کاست و برای اتقان آرا باید مدت زمان رسیدگی را افزایش داد. این موضوع به ویژه در خصوص شکایاتی که علیه نهادهای مختلف دولتی یا غیردولتی می‌شود، مورد توجه قرار گرفته و در نظام‌های حقوق اداری به آن پرداخته شده است.

بر این اساس، راهکاری که در برخی از نظام‌های حقوقی دنیا برای این مسئله برگزیده شد، تلاش برای انجام رسیدگی اداری پیش از رسیدگی به درخواست‌ها در مراجع قضایی است، تا در این صورت نسبت به بیشتر درخواست‌ها، سرعت رسیدگی افزایش یافته و یا شکایاتی که پس از طی شدن این مراحل، توسط مراجع قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته و منتهی به صدور رأی می‌شوند، دارای آرایبی با کیفیت بالاتر بوده و مبتنی بر نظرات کارشناسی بهتری باشند. لازم به ذکر است که مراد از رسیدگی اداری، لزوماً رسیدگی به درخواست‌های اشخاص در هیأت‌ها یا کمیسیون‌ها یا نهادهای مشابه با عنوان «مراجع اختصاصی اداری» یا «مراجع شبه قضایی»^۱ بوده و رسیدگی به درخواست‌ها توسط مقامات و مأمورین نهادهای دولتی یا غیردولتی را نمی‌توان رسیدگی اداری محسوب کرد.

بنا به تجربیات مراجع مختلف قضایی کشورها، رسیدگی اداری پیش از رسیدگی قضایی، در قالب یک دکترین مورد توجه قرار گرفت که در قرن ۲۰ میلادی در برخی موارد توسط مراجع قضایی اجرایی شد و پس از مدتی وارد ادبیات حقوقی دنیا گردید و توانست در نظام‌های حقوقی مختلف جایگاه قابل توجهی پیدا کند. این دکترین که عبارت لاتین آن، «Exhaustion of Administrative Remedies» است، بهتر است با توجه به مفهوم آن، به «اتمام مراحل رسیدگی اداری» ترجمه شود.

1- quasi-judicial body

۲- در خصوص اختلاف نظرات در استفاده از عبارت «مراجع اختصاصی اداری»، «مراجع شبه قضایی»، «دادگاه‌های اداری»، «دادگاه‌های اختصاصی اداری» یا «مراجع اختصاصی غیرقضایی»، ر. ک: صفحات ۱۵۱ و ۱۵۲ کتاب «صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» از غلامرضا مولایی و حسین محمدی (۱۴۰۲)، چاپ هفتم.

این مقاله به دنبال بررسی مفهوم و همچنین مزایا و معایب این دکتترین می‌باشد و در انتها به جایگاه آن در نظام حقوقی ایران و به طور ویژه قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) پرداخته و در نهایت پیشنهاد اصلاحی برای آن ارائه گردیده است.

هرچند در کتاب‌ها و مقالات متعدد حقوقی به قوانین و مقررات مربوط به مراجعی که اقدام به رسیدگی اداری می‌نمایند، پرداخته شده، لکن در هیچ کدام به طور مستقل به دکتترین مبحث‌عنه اشاره نگردیده است. اما در برخی از منابع لاتین به این موضوع به طور مستقل اشاره شده است، که در متن به آن اشاره خواهد شد.

۱) تاریخچه و مبانی حقوقی دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

بهره‌مندی رسمی از دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری، برای اولین بار در یکی از دادگاه‌های ایالات متحده آمریکا و در رأی معروف مربوط به دعوی سال ۱۹۰۴ سینگ‌تاک^۱ انجام شد. موضوع شکایت بدین گونه بوده است که شخصی به نام سینگ‌تاک که اولیای چینی داشته و متولد ایالات متحده بوده است، پس از انجام مسافرتی به چین، در بازگشت به ایالات متحده با منع ورود خود مواجه می‌شود. سینگ‌تاک نسبت به این اقدام برای اثبات شهروندی خود در ایالات متحده، طبق قاعده‌ی Wong Kim Ark^۲، در دادگاه اقامه دعوا می‌نماید. ولی دادگاه به علت آنکه شاکی فرایندهای لازم برای شکایت نهایی در دادگاه را سپری نکرده است، حکم به رد شکایت صادر می‌کند. در این رأی، قاضی هولمز اینگونه استدلال کرده بود که پیش از آنکه دادگاه‌ها بتوانند مورد خطاب قرار بگیرند، باید فرایند مقدماتی که در مقررات تدارک دیده شده‌اند، طی گردند (۱۹۹۴: ۴). بنابراین دادگاه معتقد بود سینگ‌تاک باید ابتدا در دفتر تجارت و کار^۳ برای اثبات شهروندی خود در ایالات متحده اقامه دعوا نماید و سپس با شکایت به رأی مذکور به دادگاه مراجعه کند (Fiss, 2006: 316).

1- Sing Tuck

۲- نام یک شخص با والدین چینی، که پس از خروج از آمریکا، اذن ورود دوباره به آن را پیدا نکرد. لازم به ذکر است که در نهایت دیوان عالی فدرال آمریکا طی رأیی که به رأی Wong Kim Ark معروف شد، این شخص را با توجه به وجود شرایطی در وی، شهروند آمریکایی محسوب نمود (Hu & Dong, 2010: 185). مطابق این رویه، برای احتساب شخصی به عنوان شهروند آمریکا، صرفاً تولد در این کشور کافی نیست؛ بلکه باید این موضوع نیز به اثبات برسد که والدین شخص در زمان تولد او به طور دائمی در آمریکا سکونت داشته و در هیچ یک از نهادهای دیپلماتیک چینی فعالیت نداشته‌اند (10: 1908).

3- The Secretary of Commerce and Labor

پس از آن، این قاعده در دادگاه‌های متعددی مورد توجه قرار گرفته و طبق آن آرای مختلفی صادر شدند. اما رأی مهمی که به طور کلی منبع اصلی رسمیت یافتن دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری محسوب شده و منشأ صدور این دکتترین، به آن نسبت داده می‌شود، حکم دادگاه مربوط به دعوای بین مک‌کارتی و مادیگان (مورخ مارچ ۱۹۹۲) است. فرایند این پرونده به اینگونه بود که مک‌کارتی -یک زندانی در یک زندان فدرال- شکایتی را علیه چهار کارمند زندان بابت نقض حقوق بنیادین خود به منظور جبران ضررهای مالی تنظیم کرد. در رابطه با طرح این شکایات، آیین مشخصی توسط اداره زندان‌های فدرال تنظیم شده بود که اشخاص زندانی باید با رعایت آن، درخواست خود را ارائه می‌کردند. اما مک‌کارتی با اعتقاد به اینکه برای اقامه دعوای مالی نیازی به رعایت آیین مذکور نیست، به طور مستقیم در دادگاه اقامه دعوا نمود. نتیجه این درخواست نیز آن شد که دادگاه ناحیه^۱ کانزاس، شکایت را با این مبنا که مک‌کارتی مراحل اولیه مربوط به آیین شکایات در زندان را سپری نکرده است، رد کرد (۲۰۰۶: ۸۴). سپس مک‌کارتی نسبت به رأی بدوی درخواست تجدیدنظر کرد، که دادگاه تجدیدنظر نیز رأی معترض‌عنه را تأیید نمود و به این صورت، دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری را به رسمیت شناخت (Wagner, 1996: 140).

در رأی مذکور نکات قابل توجهی بیان گردید و قاضی به طور مبسوطی به تشریح موضوع شکایت و دلایل صدور این حکم پرداخت و جایگاه و مبنای آن را بیان کرد. مطابق با متن رأی وی، دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری مبتنی بر این عقیده است که از آنجا که قانونگذار در موضوعی صلاحیت تصمیم‌سازی را به یک نهاد واگذار نموده است، بنابراین نهاد مورد نظر بالتبع باید صلاحیت ابتدایی را در رسیدگی به ادعاها یا موضوعات مربوط به امور خلاف قوانین و مقررات در حوزه خود را نیز دارا باشد و بتواند اشتباهات و تخلفات خود را جبران کند (Funk, 2000: 2). پس از این رأی، عقاید و نظرات مختلفی از سوی حقوقدانان ذکر شد، که به تأیید یا مخالفت با آن برخاستند. از جمله آن اشخاص می‌توان به قاضی رنکوئیست^۲ اشاره کرد که معتقد بود با توجه به اینکه در آیین رسیدگی ابتدایی در امور زندان‌ها، جبران ضرر و زیان مالی پیش‌بینی نشده است، بنابراین الزام شاکی از این جهت به تقدیم دادخواست نزد مراجع پیش از مراجع قضایی نمی‌تواند صحیح باشد (Wagner, 1996: 156).

1- District Court
2- Chief Justice Rehnquist

یک سال بعد، مفاد رأی یادشده، در رأی سال ۱۹۹۳ دیوان عالی فدرال که در دعوی بین داربی^۱ و دیگر شکات علیه سازمان مسکن‌سازی و توسعه شهری^۲ و سینسروز^۳ صادر شد، نقض گردید و وجوه دیگری بر اعمال دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری افزوده شد (Funk, 2000: 3). در جریان پرونده مذکور، داربی و برخی افراد دیگر، به موجب تصمیم سازمان مسکن‌سازی و توسعه شهری، از بهره‌مندی از برخی حقوق اداری (همچون انعقاد پیمان تأمین تجهیزات^۴) منع شده بودند. این اشخاص نسبت به تصمیم مذکور در دادگاه ناحیه اعتراض کردند. در مقابل، طرف شکایت طی لایحه دفاعیه خود اعلام نمود که شکات، مراحل رسیدگی اداری را طی نکرده‌اند^۵ و از این جهت درخواست رد شکایت را داشت. دادگاه ناحیه با رد استدلال طرف شکایت، به محتوا ورود کرده و اقدام به صدور رأی نمود. لکن نسبت به رأی مذکور درخواست تجدیدنظر شد و دادگاه تجدیدنظر اقدام به نقض رأی بدوی و اعلام اشتباه دادگاه بدوی در رد استدلال طرف شکایت کرد (Wagner, 1997: 137). سپس پرونده به دیوان عالی فدرال ارجاع شد و دیوان طی رأی مورخ ۲۱ ژوئن ۱۹۹۳ اعلام کرد دادگاه‌های فدرال در جایی که نه مقررات مربوطه و نه به طور خاص مقررات نهاد مورد شکایت، اتمام مراحل رسیدگی اداری را به عنوان یک پیش‌نیاز برای بازنگری قضایی در نظر نگرفته‌اند، صلاحیت الزام شکات به طی کردن مراحل رسیدگی اداری بر اساس قانون آیین اداری^۶ قبل از رسیدگی قضایی را ندارند (3: 1997). بنابراین دیوان عالی در رأی معترض‌عنه که از سوی برخی به «انقلاب داربی»^۷ شهرت پیدا کرد (Funk, 2000: 3)، الزام به اتمام مراحل رسیدگی اداری را به دلیل مطروحه نقض کرده و در رابطه با مواردی که مقرراتی در رابطه با الزام مذکور وجود ندارد، قائل به استثنا شد.

۲) ویژگی‌ها و آثار اعمال دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

پس از بیان تاریخچه و مبانی قضایی دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری باید گفت که در حال حاضر دکترین مذکور هنوز به هیچ عنوان تبدیل به اصل حقوقی لازم‌الاتباع نگردیده و دادگاه‌های نظام‌های حقوقی مختلف دنیا نیز به طور قطعی اقدام به اجرا یا کنار نهادن آن نمی‌کنند. علت اصلی

1- R. Gordon Darby
2- The Housing and Urban Development (HUD)
3- Darby and Cisneros
4- Procurement Contracts
5- "They haven't exhausted administrative remedies".
6- Administrative Procedure Act
7- The Darby Revolution

این امر را می‌توان ترتب مزایا و معایب متعددی بر اجرایی کردن این دکترین در شرایط و پرونده‌های مختلف دانست، که در مواردی می‌تواند با اهداف اصلی یک نظام حقوقی قرابت داشته و در مواردی نیز به طور کلی مغایر با اهداف آن باشند. بنابراین باید مزایا و معایب دکترین مورد نظر را مورد بررسی قرار داد و به شرح هر کدام پرداخت.

۲-۱) مزایای اجرایی کردن دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

با توجه به مبانی، سازوکارها و اهداف نظام‌های حقوقی و بر اساس تجربیات عملی که اجرایی کردن دکترین مبحث‌عنه در کشورهای مختلف داشته است، می‌توان محاسن و مزایایی را برای این دکترین برشمرد، که برخی از آن‌ها عبارتند از:

۲-۱-۱. حفظ اقتدار و خودمختاری نهادهای اداری

زمانی که به یک نهاد اداری صلاحیت تصحیح اشتباهات خود داده می‌شود، این امر باعث می‌گردد تا در واقع نهاد مورد نظر بتواند پیش از اتکا به نهاد قضایی، با تکیه بر رویه‌های داخلی خود اقدام به اصلاح اقدامات خود نماید. به این ترتیب نفوذ نهاد قضا بر آن، از وضعیت عریان و بدون تشریفات خارج شده و صرفاً زمانی امکان مداخله قضایی وجود خواهد داشت که مراحل طبق رویه‌های درونی نهاد اداری طی شده باشد. به این صورت، اقتدار و خودمختاری نهاد اداری حفظ شده و می‌تواند با اصلاح اشتباهات و اقدامات خود ارتقا یافته و پیشرفت نماید (Devlin, 2018: 1241). به طور کلی با توجه به نظریه اتمام مراحل رسیدگی اداری هر نهادی که صلاحیت اجرای وظایفی را بر عهده داشته باشد، ابتدائاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات و نواقص در آن حوزه را نیز خواهد داشت.

۲-۱-۲. افزایش سرعت رسیدگی (در صورت خاتمه یافتن پرونده در نهادهای اداری)

یکی از اصول «اداره مطلوب» که در بند ۱ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا^۱ نیز مورد اشاره قرار گرفته است، آن است که هر شخص حق دارد تا آموزش بیطرفانه، منصفانه و در «مدت معقول» از سوی نهادهای مربوطه مورد رسیدگی قرار گیرد^۲. البته مدت زمان معقول، امری وابسته به عرف است؛ لکن این بند به طور کلی بیانگر اهمیت رسیدگی به درخواست‌های اشخاص در زمان مناسب می‌باشد. با توجه به اینکه امکان اصلاح اقدامات نهاد اداری پیش از ارجاع امر به نهادهای قضایی وجود دارد، بنابراین زمانی که اشخاص درخواست احقاق برخی از حقوق خود را که برخلاف قوانین توسط

1- Charter of Fundamental Rights of the European Union; 7 December 2000.

2- Article 41- Right to good administration: 1. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union.

نهاد معترض عنه از آنان سلب شده است دارند، می‌توانند در صورت پذیرش تخلف یا خطا از سوی نهاد مذکور و اقدام به اصلاح و ترمیم آن، به خواسته خود دست یافته و از حقوق قانونی خود با گذشت مدت زمان کمتری بهره‌مند گردند. حال آنکه اگر تمامی اقامه دعوی اشخاص نسبت به نهادهای اداری، در نهادهای قضایی تجمیع شده و اصلاح اقدامات نهادهای اداری صرفاً با حکم قضات امکان‌پذیر باشد، آنگاه به دلیل وجود انبوه درخواست‌ها و شکایات اشخاص مختلف نسبت به نهادهای اداری، رسیدگی به درخواست‌ها با سرعت کمتری صورت گرفته و اطلاع دادرسی تشدید خواهد شد.

۲-۳. تکمیل سوابق تخصصی پرونده (در صورت خاتمه نیافتن رسیدگی به پرونده در نهادهای اداری) برخی از اقدامات دستگاه‌های اداری به دلیل پیچیدگی‌ها و ابهامات فراوان موجود در آن، نیاز به سطوح بالای تخصص در یک حوزه را دارند. زمانی که این امور به نهاد قضایی ارجاع می‌گردد، باعث می‌شود تا با وجود ارجاع آن به کارشناسان مربوطه و اتلاف زمان، انرژی و بودجه، نهایتاً نتایج مطلوب و ایده‌آلی کسب نشود و احکامی صادر گردد که در مقام اجرا با مشکلات عدیده‌ای مواجه شده و یا به طور کلی برخی از حقوق قانونی اشخاص یا نهادهای اداری تضییع گردد. در صورتی که پرونده پیش از ارجاع به دستگاه قضایی، نزد مراجع تعیین‌شده در نهادهای اداری مربوطه مورد رسیدگی قرار گیرد، آنگاه با توجه به اشراف و آگاهی مراجع مذکور نسبت به موضوعات و آشنایی با پیچیدگی‌ها و دارا بودن تخصص‌های لازم در حوزه مورد نظر، پرونده دارای مدارک و مستندات کامل‌تری شده و رسیدگی نیز در سطح بالاتر و با دقت بیشتری صورت خواهد گرفت. در این حالت حتی اگر حقوق اشخاص در مراجع تعیین‌شده توسط نهادهای اداری نیز احقاق نشود، زمانی که پرونده پس از اعتراض، برای رسیدگی به مراجع قضایی ارجاع می‌گردد، با مدارک و مستندات کافی و به همراه کارشناسی‌های صورت‌گرفته بوده و به همین جهت نیز رسیدگی توسط مرجع قضایی با کیفیت و جامعیت بیشتری انجام می‌گیرد و در نهایت کارآمدی قضایی افزایش خواهد یافت (Devlin, 2018: 1241).

به همین دلیل است که صلاحیت مراجع اختصاصی اداری در رسیدگی به اختلافات یا شکایات، محدود به برخی موارد تخصصی شده است. فرضاً در برخی موارد به این موضوع اشاره شده که صلاحیت یک مرجع رسیدگی اداری، صرفاً در رابطه با تخلف از اجرای قانون مشخصی می‌باشد و این امر بدان علت است که مرجع اختصاصی اداری به دلیل متشکل بودن از اشخاصی که در حوزه تخصصی مورد نظر فعالیت می‌کنند، می‌تواند با تخصص بهتری تصمیم‌گیری نموده و اعطای

صلاحیت اولیه برای رسیدگی به موارد مذکور، می‌تواند در راستای تخصصی‌سازی^۱ امور، منتهی به نتایج بهتری شود. مؤید این موضوع نیز آن است که صلاحیت رسیدگی به اموری که در تخصص این مراجع نمی‌باشد - برای مثال امور کیفری و مدنی - برای آن‌ها در نظر گرفته نشده و صلاحیت این مراجع صرفاً محدود به برخی از اموری شده که در حوزه تخصص آنان است.

۲-۲) معایب اجرایی کردن دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری

در مقابل مزایایی که برای اجرای دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری برشمرده شد، منتقدینی نیز نسبت به اجرای این دکترین وجود دارند که معایبی را برای این دکترین بیان کرده‌اند. در این بخش به انتقادات وارد بر دکترین مذکور پرداخته و در هر مورد پاسخ‌هایی که می‌توان نسبت به آن داد (در صورت وجود)، بیان می‌گردد:

۲-۲-۱. تخدیش تفکیک قوا

یکی از انتقاداتی که بر دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری وارد می‌شود، آن است که با توجه به تفکیک قوا، امور اجرایی، تقنینی و قضایی به قوای مختلف حکومتی واگذار شده‌اند. در این صورت، واگذاری صلاحیت حل و فصل امور و اختلافات موجود بین اشخاص و نهادهای اداری، به طور تخصصی در صلاحیت قوه قضائیه بوده و دخالت مراجع موجود در نهادهای اداری که فرضاً ذیل قوه مجریه در حال فعالیت می‌باشند، باعث برهم خوردن نظم موجود بین قوای حکومتی و دخالت قوا در حیطه صلاحیت یکدیگر خواهد شد.

پاسخ: تفکیک موجود بین قوای مختلف حکومتی، به دو صورت مطلق و نسبی تحقق یافته است. در تفکیک مطلق قوا، امور اجرایی، تقنینی و قضایی صرفاً به ترتیب به قوای مجریه، مقننه و قضائیه محول شده‌اند و وجود مرز مشخص و آهین بین قوای مذکور، امکان مداخله هر کدام در حوزه صلاحیت دیگری را از بین می‌برد. اما در تفکیک نسبی قوا - که پس از ناکام ماندن اجرای عملی تفکیک مطلق قوا مورد توجه قرار گرفت - بیان می‌گردد که با توجه به اینکه تفکیک مطلق قوا نه عملی بوده و نه به مصلحت نظام یک کشور است، بنابراین ناگزیر باید قوا به تکمیل وظایف یکدیگر پرداخته و به یکدیگر مساعدت نمایند، که به این صورت، مفهوم همکاری قوا یا تفکیک نسبی قوا ایجاد گردیده است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۱۷۴). به این ترتیب با توجه به عدم امکان تحقق تفکیک مطلق قوا و تمایل نظام‌های حقوقی به تفکیک نسبی قوا، اجرای برخی از امور دارای ماهیت قضایی توسط نهادهای ذیل قوای مجریه یا مقننه نیز قابل قبول خواهد بود. از این جهت رسیدگی به برخی تخلفات و

یا حل و فصل برخی از اختلافات بین اشخاص می‌تواند در نهادهای رسیدگی اداری ذیل قوه مجریه یا مقننه نیز صورت پذیرد.

۲-۲-۲. عدم استقلال و بی‌طرفی^۱ نهادهای رسیدگی اداری و ایجاد تعارض منافع^۲ مراجع رسیدگی به شکایات که ذیل نهادهای اداری فعالیت می‌کنند، به آن علت که از نظر ساختاری و مالی دارای وابستگی به نهاد اداری مافوق هستند، بنابراین همواره این خطر وجود دارد که صدور رأی، با لحاظ نمودن منافع نهاد اداری مذکور باشد. آنچه در اینجا رخ می‌دهد، آن است که مراجع رسیدگی به آن دلیل که از سویی مکلف به رعایت بیطرفی و گاهاً صدور رأی له اشخاص و علیه نهاد اداری بوده و از طرفی ممکن است منافع نهاد اداری مافوق را در نظر بگیرند، دچار «تعارض منافع» خواهند شد و از این جهت، مبنای اعتبار تصمیمات آنان مخدوش خواهد شد.

نکته قابل توجه در این قسمت آن است که آنچه به عنوان نفع متعارض برای اعضای آنها ایجاد خواهد شد، «تعلق سازمانی» به دستگاه متبوع است و ارتباطات بین اعضا و اشخاص زیرمجموعه دستگاه جز نسبت به آن دسته از اشخاصی که در مرکز فعالیت دارند، در رابطه با اکثر آنان مشکلی ایجاد نخواهد کرد. از سوی دیگر، علت اصلی عدم استقلال اعضا نیز می‌تواند تعلق سازمانی آنان باشد که در تلاش برای حفظ جانبداری از آن می‌باشند. بنابراین در واقع می‌توان در این حوزه، تعلق سازمانی را حلقه‌ای دانست که تعارض منافع و عدم استقلال را به یکدیگر مرتبط کرده و محل اشتراک آنان خواهد بود. به این ترتیب عدم استقلال، احتمال عدم رعایت بیطرفی و تعارض منافع، معایب قابل توجهی هستند که در رابطه با مراجع مورد نظر می‌توانند وجود داشته باشند.

۲-۲-۳. ناکافی بودن آگاهی‌های حقوقی

با توجه به اینکه اعضای مراجعی که به شکایات و درخواست‌ها در مراحل اولیه رسیدگی می‌کنند، الزاماً اشخاصی با تحصیلات حقوقی نبوده و در مواقع لزوم توانایی احقاق حقوق اشخاص و صدور رأی عادلانه و منصفانه را نخواهند داشت، بنابراین می‌توان به این موضوع نیز به عنوان یکی از معایب اجرای دکرترین اتمام مراحل رسیدگی اداری اشاره نمود.

پاسخ: هرچند اعضای مراجع معترض عنه الزاماً دارای تحصیلات حقوقی نیستند، اما با توجه به تجربه عملی بالایی که در حوزه مورد شکایت داشته و تخصص و اطلاعات لازمی که در زمینه امور مربوط به نهاد مورد نظر دارا می‌باشند، بنابراین کمبود در تحصیلات حقوقی می‌تواند به این طریق تا حدودی

1- L'Impartialité

2- Le Conflit d'intérêts

جبران شود. از سوی دیگر در بسیاری از موارد، با عضویت یک شخص با تحصیلات حقوقی یا نماینده حقوقی دولتی، این خلأ پر شده و مشکل تا حدود زیادی برطرف گردیده است.

۳) جایگاه دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
دکترین مورد نظر در نظام‌های حقوقی متعددی مورد توجه قرار گرفته و به آن اشاره شده است. فرضاً در نظام حقوقی فرانسه که «شورای دولتی»^۱ به عنوان مرجع فرجام‌خواهی برای رسیدگی به آرای مراجع اختصاصی اداری تعیین شده نیز این دکترین پیش‌بینی گردیده است. طبق بند ۱ ماده ۳۳۱ قانون عدالت اداری^۲ (مصوب ۳۱ دسامبر ۲۰۰۰)، شورای دولتی تنها صلاحیت رسیدگی به تصمیماتی را دارد که در کلیه دادگاه‌های اداری صالح مورد رسیدگی قرار گرفته و نسبت به آن رأی صادر شده باشد^۳ و به این صورت اشخاصی که قصد شکایت در شورای دولتی را دارند، مطابق با ماده مذکور مکلفند تا بدو در مراجع اداری اعلام شکایت کرده و سپس به شورای دولتی مراجعه نمایند. در نظام حقوقی آمریکا نیز مطابق ماده ۷۰۴ قانون آیین اداری ایالات متحده، هرچند اصولاً دعاوی علیه نهادهای مختلف کشور، مستقیماً قابل شکایت در مراجع قضایی هستند، لکن در صورتی که واجد دو شرط باشند، این شکایات باید الزاماً ابتدا در مراجع اداری مطرح شده و سپس به مراجع قضایی ارجاع گردند، که این دو شرط عبارتند از اینکه اولاً خود نهاد مورد شکایت، ترتیبات و مقرراتی را برای رسیدگی به شکایت تدوین کرده باشد و ثانیاً اقداماتی که در رسیدگی انجام می‌شود، هیچ تأثیری بر رسیدگی در مرجع رسیدگی بالاتر نداشته باشد^۴.

برای بررسی جایگاه دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ابتدا باید به قانون اعلی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، رجوع کرد. مطابق مقدمه

1- Le Conseil d'Etat

2- La Code de Justice Administrative

3- Article L331-1: «Le Conseil d'Etat est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives».

4- Article 407: “Agency action made reviewable by statute and final agency action for which there is no other adequate remedy in a court are subject to judicial review. A preliminary, procedural, or intermediate agency action or ruling not directly reviewable is subject to review on the review of the final agency action. Except as otherwise expressly required by statute, agency action otherwise final is final for the purposes of this section whether or not there has been presented or determined an application for a declaratory order, for any form of reconsideration, or, unless the agency otherwise requires by rule and provides that the action meanwhile is inoperative, for an appeal to superior agency authority”.

قانون اساسی، قضا (از جهت ماهوی) در نظام اسلامی باید به منظور «پاسداری از حقوق مردم» در خط حرکت اسلامی باشد.^۱ علاوه بر این، مطابق اصل بیستم قانون اساسی^۲، تمامی اعضای ملت «به طور یکسان» در حمایت قانون قرار دارند. از آنجا که قانون در شرایط مختلف، به انحاء گوناگونی اشخاص را تحت حمایت خود قرار داده است، به این ترتیب افراد باید بسته به شرایطی که دارند، مشمول حمایت قانون گردند و اشخاصی که دارای شرایط یکسانی هستند، به طور واحدی تحت حمایت باشند. نکته‌ای که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که برای تحقق این حمایت یکسان به طور مقتضی، لازم است متخصصین هر حوزه‌ای اقدام به تشخیص حمایت قانون نسبت به اشخاص کنند و در صورتی که اشخاص غیرمتخصص چنین کاری را انجام دهند، چه بسا این امر محقق نگردیده و منجر به ایجاد تبعیض بین اشخاص متعدد با شرایط یکسان گردد. فرضاً اگر در پرونده‌هایی که در آنها شکایاتی علیه پزشکان مطرح گردیده است، تخصص پزشکی لازم برای رسیدگی وجود نداشته باشد، آنگاه در برخی از موارد، احقاق حق نسبت به شاکی به درستی صورت گرفته و گاهی نیز در شرایط مشابه، حقوق شاکی تضییع می‌گردد و بین اشخاص جامعه تبعیض ایجاد خواهد شد. بنابراین همان‌طور که مشخص است، مطابق قانون اساسی، رسیدگی به تخلفات و اختلافات باید به طور عادلانه بوده و مآلاً باید ساختار و نظامی که برای رسیدگی تنظیم می‌شود، در راستای تحقق این موضوع باشد.

از سوی دیگر مقدمه قانون اساسی در فراز مربوط به قوه مجریه، به این امر توجه می‌نماید که نظام اجرایی باید دارای «سرعت بالایی» در اجرای وظایف خود باشد و پیچیدگی‌ها و اطاله امور نباید در آن جریان داشته باشد.^۳ برای مثال این موضوع در اصل ۹۰ نیز مورد اشاره قرار گرفته و در آنجا بیان شده است که وقتی شخصی نسبت به طرز کار یکی از قوای سه‌گانه شکایتی داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را به مجلس (کمیسیون اصل ۹۰) ارائه دهد و کمیسیون مکلف است که نتیجه را در

۱- «مسئله قضا در رابطه با پاسداری از حقوق مردم در خط حرکت اسلامی، به منظور پیشگیری از انحرافات موضعی در درون امت اسلامی، امری است حیاتی».

۲- اصل بیستم قانون اساسی: «همه افراد ملت اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند».

۳- «نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری بوجد آید».

«مدت متناسب»، به شاکی یا در موردی که مربوط به عموم باشد، به عامه مردم اطلاع دهد.^۱ از این رو مشخص می‌گردد که موضوع «زمان» و دوری از اطاله امور در قانون اساسی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

علاوه بر دو موضوع مذکور، یکی از موارد دیگری که در رابطه با دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری باید مورد توجه قرار گیرد، انطباق یا مغایرت آن با تفکیک قوا در نظام حقوقی ایران می‌باشد. با توجه به اینکه بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی^۲، قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، مستقل از یکدیگر می‌باشند، بنابراین آنچه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد پذیرش قرار گرفته است، «استقلال قوا» از یکدیگر است و این امر با «تفکیک مطلق قوا» مبنائاً دارای تفاوت است. هرچند تفاسیر متعددی از این امر شده، که شناخته‌شده‌ترین نوع آن، تعبیری است که بیان می‌دارد مفهوم این اصل آن است که حفظ تعامل و همکاری بین قوا مورد نظر قوه مؤسس بوده است (لطفی، ۱۳۸۹: ۹۸)، اما اگر مبنایی تر به آن نگریسته شود، با توجه به اینکه استقلال قوا در برابر وابستگی قوا به یکدیگر قرار می‌گیرد، معنای این اصل آن است که قوا برای انجام وظایف خود، دارای استقلال بوده و از طرفی مداخله‌ی دیگر قوا در امور یک قوه نفی می‌گردد و از طرفی بیان می‌گردد که هر قوه در انجام وظایف خود نباید نیازمند قوای دیگر باشد. لکن در هر صورت آنچه در سال‌های پس از تصویب قانون اساسی مورد قبول قرار گرفته و در نظریات شورای نگهبان نیز پذیرفته شده است، تفکیک نسبی قوا می‌باشد که با توجه به مطالب بیان‌شده در بخش‌های فوق، وجود مراجع اختصاصی اداری از این جهت نیز مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت. لازم به ذکر است که مطابق رویه شورای نگهبان، ایجاد مراجع اختصاصی اداری، با اصل ۳۶ قانون اساسی که بیان می‌دارد «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد» نیز مغایرتی ندارد.

۱- اصل نودم قانون اساسی: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

۲- اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

بنابراین بر اساس مقدمه و اصول مختلف قانون اساسی، مراجع رسیدگی اداری نه تنها می توانند در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اعتبار داشته باشند، بلکه می توانند نیل به برخی اهداف قانون اساسی را نیز تسهیل نمایند.

۳-۱) برخی از مراجع اختصاصی اداری در نظام حقوقی ایران

پس از بررسی جایگاه مراجع رسیدگی اداری در قانون اساسی و مشخص شدن انطباق یا عدم مغایرت وجود نهادهای مذکور با آن، حال باید به قوانین عادی پرداخت. مطابق قوانین مختلف کشور، مراجع مختلف اختصاصی اداری یا شبه قضایی تأسیس گردیده و فعالیت می کنند. این مراجع که تعریف آن مطابق تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) عبارت از «کلیه مراجع و هیأت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می کنند که در صلاحیت آن‌ها قرار داده شده است»، از جهت کارکردی به سه نوع تقسیم می شوند: مراجعی که مکلف به رسیدگی به اختلافات هستند، مراجعی که مسئول رسیدگی به تخلفات می باشند و مراجعی که به تشخیص وجود یا عدم وجود برخی از صلاحیت‌ها، شایستگی‌ها و خصوصیات در موارد مورد درخواست می پردازند. برخی از مهم‌ترین مراجع اختصاصی اداری بر اساس دسته‌بندی مذکور عبارتند از:

۱. برخی از مراجع رسیدگی به اختلافات:

- هیأت‌های رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما (بر اساس ماده ۱۵۷ قانون کار (مصوب ۱۳۶۹/۰۸/۲۹))؛
- هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی (بر اساس ماده ۱۷۰ و ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳))؛
- هیأت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی (بر اساس ماده ۴۳ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۰۳))؛
- کمیسیون‌های ماده ۷۷ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱).

۲. برخی از مراجع رسیدگی به تخلفات:

- هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (بر اساس ماده ۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷))؛
- هیأت‌های مستشاری و تجدیدنظر دیوان محاسبات کشور (بر اساس ماده ۱۲ و ۲۸ قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱))؛

- کمیسیون‌های ماده ۹۹، ۱۰۰ و برخی از کمیسیون‌های مواد دیگر قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱)؛

- کمیسیون‌های ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱)؛

- کمیسیون‌های استانی و مرکزی سازمان تعزیرات حکومتی (براساس ماده ۱۹ و ۲۱ قانون تعزیرات حکومتی (مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳))؛

- هیأت‌های رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات (براساس ماده ۱ قانون اساسنامه هیأت رسیدگی به شکایات مناقصات (مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۶)).

۳. برخی از مراجع تشخیصی:

- هیأت‌های گزینش اشخاص (بر اساس قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش (مصوب ۱۳۷۴/۰۶/۱۴) و قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی (مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۲۶))؛

- کمیسیون‌های تشخیص شهادت، جانبازی و فوت (بر اساس ماده ۱۳۴ قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۲۱)، ماده ۱۴۰ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰) و ماده ۱۲۰ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰)).

آنچه در انتهای این بخش باید به آن توجه کرد، آن است که در یک تقسیم‌بندی از جهت محدوده فعالیت و همچنین ماهیت و ساختار مراجع غیرقضایی، می‌توان گفت که برخی از این مراجع، در محدوده دستگاه‌های دولتی تشکیل نمی‌شوند (مانند هیأت‌های انتظامی رسیدگی به تخلفات پزشکان سازمان نظام پزشکی کشور و شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان^۱) و برخی نیز در محدوده دستگاه‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی تشکیل می‌گردند (مانند کمیسیون‌های

۱- لازم به ذکر است که مطابق رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور شماره ۷۸۶ (مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴) که بیان می‌دارد «مطابق قسمت اخیر اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی، «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، «نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجرا است» و قطعیت مورد نظر مقنن در ماده مذکور، اطلاق دارد. بنابراین، به نظر اکثریت اعضای هیأت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدید نظر استان تهران که نظر صادره از شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مرجع قضایی ندانسته، صحیح و مطابق با موازین قانونی است»، نسبت به آرای این شوراها نمی‌توان رسیدگی قضایی نمود.

ماده ۷۷، ۹۹، ۱۰۰ و برخی از کمیسیون‌های مواد دیگر قانون شهرداری، کمیسیون‌های ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی، هیأت‌های رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما، هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی و هیأت‌های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی)، که از این بین، شکایت از آرای برخی از مراجع مذکور، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی بوده و برخی از موارد نیز قابل شکایت در دیوان عدالت اداری هستند (مولاییگی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۶۵-۱۶۷). فرضاً شکایت از آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶-اصلاحی ۱۳۷۰)، هیأت نظارت بر مطبوعات ماده ۱۰ قانون مطبوعات (مصوب ۱۳۶۴-اصلاحی ۱۳۷۹) و کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶-اصلاحی ۱۳۴۸)، به موجب قانون صرفاً قابل رسیدگی در دادگاه‌های عمومی می‌باشند (همان).

آنچه در دکتین اتمام مراحل رسیدگی اداری مورد توجه قرار می‌گیرد، تمامی رسیدگی‌های فوق (به جز مواردی همچون شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی ساختمان) است، که قبل از رسیدگی قضایی انجام می‌شوند و در واقع، رسیدگی ابتدایی به شکایات علیه نهادهای دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی را شامل می‌گردند؛ لکن شکایاتی که اشخاص علیه اشخاص حقیقی طرح می‌کنند را شامل نمی‌شود. برای مثال، زمانی که از رسیدگی به اختلافات در هیأت‌های حل اختلاف اداره کار سخن گفته می‌شود، آن اختلافاتی موضوع این مقاله هستند که بین اشخاص (به عنوان کارگر) و نهادهای دولتی یا عمومی غیردولتی یا خصوصی (به عنوان کارفرما) ایجاد شده و در این هیأت‌ها مطرح گردیده‌اند.^۱ علاوه بر این، فرضاً در رأی شماره ۳۰۳ (مورخ ۱۳۹۴/۳/۵) که شعبه ۳۷ دیوان عالی کشور صادر نمود، که مربوط به شکایت شخص علیه شرکت مخابرات ایران (سهامی عام) در دادگاه عمومی تبریز بود و با صدور قرار عدم صلاحیت، به دیوان عدالت اداری ارجاع شده و در آنجا به دلیل خصوصی بودن شرکت مذکور، به دیوان عالی کشور فرستاده شده بود، شعبه مذکور دیوان عالی اعلام کرد که مرجع صالح رسیدگی به شکایت، هیأت‌های حل اختلاف اداره کار می‌باشند. در این حالت نیز که رسیدگی به شکایت شخص علیه یک نهاد خصوصی، ابتدا در صلاحیت یک مرجع شبه قضایی بوده و سپس در صلاحیت دیوان عدالت به عنوان مرجع قضایی می‌باشد، موضوع مشمول دکتین مبحث‌عنه خواهد گردید.

۱- فرضاً می‌توان به اشخاصی اشاره کرد که مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) در دستگاه‌های دولتی بکارگیری شده‌اند، که بیان می‌دارد: «بکارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد».

بنا به توضیحات فوق، به طور کلی می‌توان گفت که در نظام حقوقی ایران، دادرسی قضایی پس از دادرسی اداری، صرفاً توسط دیوان عدالت اداری انجام نگرفته و توسط سایر مراجع قضایی نیز صورت می‌گیرند؛ لکن مهم‌ترین مرجع قضایی مرتبط با این بحث، دیوان عدالت می‌باشد، که به شرح ذیل به بیان جایگاه و وظیفه آن در رابطه با دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری پرداخته می‌شود و دیدگاه قانون نسبت به وظایف آن در رسیدگی قضایی پس از رسیدگی اداری بیان می‌گردد.

۳-۲) رسیدگی قضایی پس از رسیدگی اداری در دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری پس از انقلاب اسلامی ایران مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۱ ایجاد شد و در سال ۱۳۶۱ رسماً آغاز به کار کرد. همچنین بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی^۲ ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، در صلاحیت این نهاد قرار داده شد. اولین قانون مربوطه نیز قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴) می‌باشد که به موجب آن، دیوان عدالت اداری زیر نظر شورای عالی قضایی تأسیس گردید. لکن پس از آن، اصلاحات و استفساریه‌های متعددی در خصوص این قانون صورت گرفت و آخرین قانونی که اصلاحات کلی و قابل توجهی را ایجاد کرد، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) بود، که این قانون نیز در سال ۱۴۰۲ اصلاح شده و همان عنوان اولیه، یعنی قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) برای آن انتخاب گردید. در رابطه با رسیدگی قضایی پس از رسیدگی اداری، در قوانین فوق مطالبی وجود دارد که بیان می‌گردد.

۳-۲-۱. الزام به رعایت دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری در قانون دیوان عدالت اداری مطابق با بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) بدون اصلاح در سال ۱۴۰۲، رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و همچنین تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور، بر عهده دیوان عدالت اداری می‌باشد و بند ۲ ماده مذکور (مصوب ۱۳۹۲) بدون

۱- اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

۲- اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

اصلاح در سال ۱۴۰۲) نیز شکایت علیه آرا و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری به دیوان عدالت اداری واگذار شده است. در بند قانونی مذکور، صرفاً به قابل شکایت بودن آرای مراجع مذکور در دیوان عدالت اشاره شده و الزام صریحی برای مراجعه به مراجع اختصاصی اداری یا رسیدگی ابتدایی به تقاضای اشخاص قبل از دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

لکن این الزام، در دو ماده قانونی دیگر مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری^۱ (الحاقی ۱۴۰۲)، به طور اطلاق رسیدگی قضایی در دیوان عدالت باید مسبق به اعلام کتبی پاسخ به تقاضا توسط نهاد طرف شکایت باشد. در واقع، زمانی که شخصی قصد شکایت از اقدامات نهادی را دارد، باید ابتدا تقاضای خود را به نهاد مذکور ارائه کرده و پس از دریافت پاسخ کتبی از آن نهاد، به دیوان عدالت شکایت کند. این تبصره از دو جهت دارای اطلاق می‌باشد. از جهتی می‌تواند علاوه بر اقدامات اداره، از عدم انجام اقدامات آن، که در حقوق اداری مدرن با عنوان «سکوت اداری»^۲ شناخته می‌شود نیز می‌توان شکایت کرد (مولاییگی و محمدی، ۱۴۰۲: ۷۹) و از جهتی نیز می‌تواند شامل بند ۱ و بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری باشد و در واقع، اعلام نظر یا رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی در دیوان عدالت را الزام کرده است.

آنچه در اینجا قابل ذکر می‌باشد، آن است که تفاوت بین نظام حقوقی ایران و آمریکا در این خصوص به این صورت است که در نظام حقوقی آمریکا نسبت به تصمیماتی که توسط مقامات اداری اتخاذ می‌شود، مجدداً به مراجع رسیدگی اداری مراجعه شده و نسبت به آن شکایت می‌شود. اما در نظام حقوقی ایران، می‌توان به طور مستقیم نسبت به این تصمیمات در مرجع قضایی دیوان عدالت اداری شکایت نمود.

۱- ماده ۱۶-... تبصره ۴ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰)- دستگاهها و مأمورین موضوع بندهای (۱) و (۳) ماده (۱۰) این قانون مکلفند هر گونه تصمیم و اقدام قطعی خود را که در مورد اشخاص ذی‌نفع اتخاذ می‌نمایند، به آن‌ها ابلاغ کنند. در مواردی که اشخاص ذی‌نفع تقاضای انجام امر اداری یا خودداری از انجام آن را دارند، ابتدا باید تقاضای خود را به دستگاه مربوط ارائه دهند و آن دستگاه مکلف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف سه ماه به صورت کتبی پاسخ قطعی را (نفیاً یا اثباتاً) به ذی‌نفع ابلاغ نماید، مگر اینکه در سایر قوانین ظرف زمانی معینی برای پاسخگویی دستگاهها و مأمورین مذکور مشخص شده باشد یا فوریت موضوع، اقتضای زمان کوتاه‌تری را داشته باشد. چنانچه با انقضای مهلت مذکور، آن دستگاه از ابلاغ پاسخ مقتضی خودداری نماید، ذی‌نفع می‌تواند با رعایت مواعید مذکور در تبصره (۳) این ماده از زمان انقضای مهلت پاسخ و معاذیر قانونی یا شرعی، در دیوان طرح شکایت کند. عدم پاسخگویی و استتکاف از ثبت درخواست و ارائه رسید به اشخاص متقاضی، تخلف اداری محسوب می‌شود و چنانچه شاکی خواسته خود را از طریق اظهارنامه قانونی یا طرق قابل اثبات دیگری به دستگاه ذی‌ربط ارسال نموده باشد، مبدأ محاسبه مهلت مقرر از زمان وصول این درخواست می‌باشد.

اما با توجه به ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲ و اصلاح آن در سال ۱۴۰۲) که بیان می‌دارد شعبه دیوان «در صورتی که رسیدگی به شکایت را در صلاحیت مراجع غیرقضایی بداند، مبادرت به صدور قرار رد شکایت نموده و شاکی را به مرجع صالح دلالت می‌کند»، رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی در دیوان عدالت اداری، صراحتاً توسط قانون الزام گردیده است. لکن علی‌رغم اینکه این صراحت در خصوص قوانین مربوط به رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی دادگاه‌های عمومی وجود ندارد، شعب مراجع قضایی در موارد مختلفی اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی مراجع شبه قضایی کرده‌اند و گاهی این رویه توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری نیز مورد تأیید قرار گرفته است.

برای مثال، هیأت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت رویه شماره ۷۲۰ (مورخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۳) بیان کرد که رسیدگی اولیه به موضوع شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی با عنوان «الزام به پذیرش حق بیمه شاکی توسط سازمان تأمین اجتماعی»، در صلاحیت خود سازمان تأمین اجتماعی است.^۲ همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۵۶۳ (مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۵) که در خصوص آرای متعارض صادر شده برای چند شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی بود، اعلام داشت «... طرح شکایت به طرفیت دستگاه متبوع شاکی و سازمان تأمین اجتماعی به خواسته الزام دستگاه متبوع به پرداخت حق بیمه و سازمان تأمین اجتماعی به وصول حق بیمه و احتساب سوابق بیمه‌ای پیش از اینکه این خواسته مورد مخالفت سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته

۱- ماده ۴۸ (اصلاحی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) - هرگاه رسیدگی به شکایت در صلاحیت سایر مراجع قضایی باشد، شعبه دیوان با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده را به مرجع مذکور ارسال می‌کند. این قرار قطعی است و در صورتی که رسیدگی به شکایت را در صلاحیت مراجع غیرقضایی بداند، مبادرت به صدور قرار رد شکایت نموده و شاکی را به مرجع صالح دلالت می‌کند.

۲- رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۷۲۰ (مورخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۳): «مطابق مقررات مواد ۳۰، ۳۶، ۳۹ و ۴۰ قانون تأمین اجتماعی کارفرما مسوول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده در مهلت مقرر در قانون به سازمان تأمین اجتماعی است و در صورت خودداری از انجام این تکلیف، سازمان تأمین اجتماعی مکلف به وصول حق بیمه از کارفرما و ارائه خدمت به بیمه‌شده می‌باشد؛ بنابراین در صورتی که کارفرما در ایام اشتغال بیمه‌شده به تکلیف قانونی خود عمل ننماید و بیمه‌شده خواستار الزام او به انجام تکلیف پرداخت حق بیمه ایام اشتغال و پذیرش آن از سوی سازمان تأمین اجتماعی گردد، رسیدگی به موضوع در صلاحیت سازمان تأمین اجتماعی محل خواهد بود، لذا رأی شماره ۲۷- ۱۱/۱/۱۳۸۸ شعبه دوم دادگاه عمومی نجف‌آباد در حد نفی صلاحیت دادگاه (که طبق رأی شماره ۰۰۱۲۶ - ۱/۴/۱۳۸۸ شعبه بیست و پنجم دیوان عالی کشور تاییدشده) به اکثریت آراء صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌های سراسر کشور لازم‌الاتباع است.»

باشد و تصمیم و اقدامی از سوی سازمان مذکور در جهت رد خواسته افراد در این خصوص اتخاذ شود، با توجه به احکام فوق‌الذکر مسموع نخواهد بود^۱ و در رأی خود، به رأی فوق‌الذکر هیأت عمومی دیوان عالی نیز استناد کرد.

۳-۲-۲. اعتراض به آرای برخی از مراجع اختصاصی اداری بدون سپری کردن تمام مراحل مقرر برخی از مراجع شبه قضایی، تک‌مرحله‌ای می‌باشند و در واقع آرای آن‌ها قابل تجدیدنظر در مراجع شبه قضایی تجدیدنظر نیستند. لکن در غالب مواردی که مراجع اختصاصی اداری ایجاد شده‌اند، به صورت دومرحله‌ای تنظیم گردیده‌اند و گاهی نیز دارای سه مرحله برای رسیدگی می‌باشند. برای مثال، کمیسیون‌های ماده ۷۷ قانون شهرداری یا کمیسیون‌های ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و

۱- رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۶۳ (مورخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۵): «الف: تعارض در آرا محرز است. ب: به موجب شق «الف» بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مقرر شده است که رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها از جمله صلاحیت‌ها و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری است. مطابق ماده ۱۱ قانون یادشده نیز مقرر شده در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت با الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید. نظر به اینکه طرح شکایت به طرفیت دستگاه متبوع شاکي و سازمان تأمین اجتماعی به خواسته الزام دستگاه متبوع به پرداخت حق بیمه و سازمان تأمین اجتماعی به وصول حق بیمه و احتساب سوابق بیم‌های پیش از اینکه این خواسته مورد مخالفت سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته باشد و تصمیم و اقدامی از سوی سازمان مذکور در جهت رد خواسته افراد در این خصوص اتخاذ شود با توجه به احکام فوق‌الذکر مسموع نخواهد بود و از طرفی مطابق مواد ۳۰، ۳۶ و ۴۰ قانون تأمین اجتماعی کارفرما مسؤول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده در مهلت مقرر در این قانون به سازمان تأمین اجتماعی است و در صورت خودداری از انجام این تکلیف، سازمان تأمین اجتماعی مکلف به وصول حق بیمه از کارفرما و ارائه خدمت به بیمه‌شده می‌باشد و برای انجام این وظیفه تشکیلات مربوطه در سازمان تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است، بنابراین با لحاظ مراتب فوق و مفاد رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره دادنامه ۷۲۰ - ۳/۳/۱۳۹۰ مادامی که اشخاص به سازمان تأمین اجتماعی مراجعه نکرده و سازمان مذکور گواهی لازم مطابق بخشنامه‌های ۵۳۹/۵۰۰۰ - ۲۱/۶/۱۳۸۸ و ۱۱۵۶۸/۹۴/۱۰۰۰ - ۲/۱۱/۱۳۹۴ سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر عدم امکان احتساب سوابق بیمه صادر نکرده، موضوع قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نیست. با توجه به مراتب آرای شعب ۱۵ و ۱۷ دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۱۵۰۱۷۶۰ - ۲۲/۵/۱۳۹۰ و ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۱۷۴۰ - ۱۲/۶/۱۳۹۰ که سازمان تأمین اجتماعی را مرجع پیش از رسیدگی در دیوان عدالت اداری تلقی کرده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص شد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

اجتماعی جانبازان، تک مرحله‌ای می‌باشند و اعتراض به آنان ناگزیر باید در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی صورت گیرد.

لکن هیأت‌های تشخیص مطالبات ماده ۴۳ قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴) که به شکایات کارفرمایان از سازمان تأمین اجتماعی بابت میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده رسیدگی می‌کنند، دارای هیأت‌های تجدیدنظر در استان‌ها می‌باشند. همچنین پس از شکایت در هیأت‌های تشخیص اداره کار (به عنوان مرجع بدوی رسیدگی به اختلافات بین کارگر و کارفرما) نیز اعتراض و درخواست تجدیدنظر نسبت به این آراء، در هیأت‌های حل اختلاف اداره کار امکان‌پذیر خواهد بود. علاوه بر این، برای مراجعی که دارای سه مرحله رسیدگی می‌باشند، می‌توان به هیأت‌های رسیدگی به شکایات انتظامی علیه پزشکان (هیأت‌های بدوی انتظامی سازمان نظام پزشکی، تجدیدنظر و هیأت عالی انتظامی)، هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی (هیأت‌های حل اختلاف مالیاتی بدوی، تجدیدنظر و شورای عالی مالیاتی) و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بدوی، تجدیدنظر و هیأت عالی نظارت) اشاره کرد. آنچه در چهارچوب دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری قابل بحث می‌باشد، آن است که آیا در مواقعی که مراجع شبه قضایی دارای مراجع تجدیدنظر می‌باشند، این امکان وجود دارد که اشخاص به طور مستقیم از آرای مراجع بدوی به مراجع قضایی شکایت نمایند و یا در مواقعی که مراجع سه مرحله‌ای می‌باشند، امکان شکایت از مراجع تجدیدنظر پیش از رسیدگی به آن در هیأت عالی وجود دارد؟ هرچند در این خصوص اختلاف نظراتی وجود دارد و قوانین و مقررات و آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به این موضوع، نظرات متفاوتی دارند (مولاییگی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۷۶-۱۸۴)، اما در صورتی که در چهارچوب دکترین اتمام مراحل رسیدگی اداری به موضوع نگریسته شود، می‌توان به قطعیت اعلام کرد که باید تمامی مراحل رسیدگی اداری پیش از مراجع قضایی طی شوند و این بدان معناست که باید در مراجع رسیدگی دو مرحله‌ای، هر دو مرحله و در مراجع رسیدگی سه مرحله‌ای، هر سه مرحله رسیدگی انجام گردند و سپس ارجاع پرونده به مراجع قضایی امکان‌پذیر گردد.

نتیجه گیری

با توجه به مطالب مندرج در این نوشتار، رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی، در نظام‌های حقوقی مختلفی به رسمیت شناخته شده است، که این موضوع همان‌طور که ذکر گردید، دارای مزایا و معایب متنوعی می‌باشد. لکن در هر صورت با نگاهی کارکردگرایانه می‌توان به این نتیجه رسید که مزایای

الزام به رسیدگی اداری قبل از رسیدگی قضایی، بیشتر از معایب آن بوده و می‌تواند در بسیاری از موارد راهگشا باشد.

از سوی دیگر با بررسی وضعیت قضایی کشور مشخص می‌شود که مدت زمان زیاد رسیدگی به شکایات و اطاله دادرسی و همچنین تجمع انبوه پرونده‌ها در مراجع قضایی، یکی از مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین مشکلات موجود در نظام قضایی ایران است، که از جهتی باعث تأخیر در نیل افراد جامعه به حقوق خود شده و از جهت دیگر باعث ایجاد فشار زیادی بر دستگاه قضایی کشور گردیده است، که الزام به مسبق بودن رسیدگی قضایی به رسیدگی اداری می‌تواند کارآمدی بالایی در راستای رفع این مشکل داشته باشد. چرا که اولاً بسیاری از پرونده‌های شکایات، در همان مرحله رسیدگی اداری مورد رضایت شاکی قرار گرفته و به مراجع قضایی ارسال نمی‌گردند و ثانیاً در صورتی که این پرونده‌ها به مراجع قضایی ارسال شوند، مدارک لازم در مراحل پیشین جمع‌آوری شده و رسیدگی را آسان می‌کند.

هرچند در رابطه با دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری، در خصوص مرجع قضایی دیوان عدالت اداری، در تبصره ۴ ماده ۱۶ و ماده ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲) تعیین تکلیف شده و این دکتترین تثبیت گردیده است، لکن در رابطه با سایر مراجع قضایی، این موضوع به رسمیت شناخته نشده است و با وجود اینکه رویه قضایی این دکتترین را الزام کرده، اما به نظر می‌رسد بهتر باشد صراحتاً در قوانین، مورد اشاره قرار گیرد تا از بی‌نظمی‌ها و تشتت‌های احتمالی جلوگیری شود.

از سویی دیگر، گاهی برخی از مراجعی که نسبت به شکایات علیه نهادهای مشخصی می‌کنند، به دلایل مختلفی همچون مشکلات مالی، اداری یا سوءمدیریت، در موضوعات مشخصی اقدام به رد شکایات اکثر اشخاص می‌نمایند؛ در حالی که شکایت و درخواست شکات، مطابق قانون بوده و با ارجاع پرونده به مرجع قضایی نیز حکم به ورود شکایت و نقض رأی آن مراجع اختصاصی اداری صادر می‌گردد. در این حالت، بکارگیری دکتترین اتمام مراحل رسیدگی اداری نتیجه‌ای بر خلاف هدف اولیه خود داشته و منجر به کاهش سرعت رسیدن اکثر اشخاص به حقوق خود می‌گردد، که باید برای آن راهکاری یافت. در تبصره ماده ۷ قانون دیوان عدالت اداری^۱ (مصوب ۱۴۰۲) بیان شده

۱- ماده ۷-... تبصره- چنانچه به تشخیص رئیس دیوان، موضوعات جدیدی مطرح و مورد شکایت قرار گیرد که پیش-بینی می‌شود اشخاص متعدد دیگری نیز شکایت مشابه آن را مطرح نمایند یا دارای ابعاد گسترده اداری یا اجتماعی می‌باشد؛ موضوع همزمان با ارجاع به شعب، به گروهی از کارشناسان متخصص یا هیأت تخصصی مربوط جهت بررسی مقدماتی و ارائه نظریه مشورتی ارجاع می‌شود تا حداکثر ظرف یک ماه اعلام نظر نمایند و شعب رسیدگی‌کننده با

کتابنامه

۱. قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۹۰). *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان.
۲. لطفی، اسداله (۱۳۸۹). *حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران*، تهران: جاودانه.
۳. مولاییگی، غلامرضا؛ محمدی، حسین (۱۴۰۲). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جاودانه جنگل، چاپ هفتم.
4. Casenote Legal Briefs, (2006), *Administrative Law; Funk Shapiro & Weaver*. Aspen Publishers.
5. Chandler, John, & Davis, Bancroft, & Putzel, Henry, & C. Lind, Henry, & D. Wagner, Frank, (1908), *United States Reports: Cases Adjudged in the Supreme Court*, U.S. Government Printing Office. Vol. 208.
6. Devlin, Peter (2018). *Jurisdiction, Exhaustion of Administrative Remedies, and Constitutional Claims*, New York University Law Review (1234-1270), Vol. 93.
7. Funk, William (2000). *Exhaustion of Administrative Remedies; New Dimensions since Darby*, Pace Environmental Review, (1- 18), Vol. 18.
8. Hu, Sen & Dong, Jieli (2010). *The Rocky Road to Liberty; A Documented History of Chinese Immigration and Exclusion*. Javvin Press.
9. Judge Advocate General's School (United States. Army), United States. Department of the Army, (1994), *The Army Lawyer, Judge Advocate General's School*.
10. Judge Advocate General's School (United States. Army), United States, Department of the Army, (1997), *The Army Lawyer. Judge Advocate General's School*.
11. Owen, M. Fiss (2006). *History of the Supreme Court of the United States*, Cambridge University Press.
12. Wagner. Frank (1996). *United States Reports; Cases Adjudged in the Supreme Court. Banks & Bros*, Law Publishers. Vol. 503.
13. Wagner. Frank (1997). *United States Reports; Cases Adjudged in the Supreme Court*. U.S. Government Printing Office. Vol. 509.