



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

زمان چاپ: ۱۴۰۳/۰۳/۲۵

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

ساختار حقوقی حاکم بر مراجع رسیدگی به دعاوی اداری بانکها در ایران و انگلیس از منظر اصول و آئین‌های دادرسی منصفانه

اشواق قجرزاده^۱، محمود گنج بخش^۲

چکیده

اختیارات و فعالیت‌های دولت در اکثر زمینه‌ها بالاخص در زمینه پولی به واسطه بانکها، گسترش یافته است. این ارتباطات مستقیم چه در زمینه‌ی اداری، چه مالی منجر به مشکلات و اختلافاتی شده است که قانونگذار با تاسیس مراجع اداری من جمله هیأت‌های انتظامی بانک مرکزی در جهت رفع مسائل مرتبط برآمده است. مراجع مذکور، دارای استقلال نسبی و از لحاظ ساختاری به سازمان‌های دولتی و قوه‌ی مجریه وابسته می‌باشند که بالطبع، همین امر نظام دو گانه گزینی را به دنبال داشته است چرا که از سوی دیگر دیوان عدالت اداری را داریم که به عنوان مرجع عالی اداری، زیر مجموعه‌ی قوه‌ی قضاییه اداره می‌شود. هدف از انجام این پژوهش توصیفی، بررسی و مطالعه‌ی ساختار حقوقی حاکم بر مراجع اداری و هیأت‌های انتظامی بانک مرکزی یعنی نظام دو گانه گزینی است. در راستای واکاوی دقیق‌تر این امر، مطالعات تطبیقی با کشور انگلیس که از نظام یگانه گزینی در مراجع حقوق اداری خود برخوردار است، راه گشا بنظر می‌رسد، تا از منظر اصول و آئین‌های دادرسی منصفانه بتوان به کشف مشکلات ساختاری و آسیب‌های موجود در مراجع دعاوی اداری ایران پرداخت. گردآوری داده‌ها از طریق منابع علمی معتبر و مرتبط با موضوع تحقیق، به روش اسنادی کتابخانه‌ای انجام گرفته است. یافته‌های پژوهش مشخص کرد: ساختار حقوقی در مراجع دعاوی اداری ایران، دارای کارکردی مثبت از جمله: وجود تخصص کافی، صرفه جویی در زمان و فاقد هزینه دادرسی در بسیاری از موارد است، ولی از سوی دیگر دارای عملکرد منفی، همچون بی حقی شاکي یا مشرتی است.

کلید واژگان: هیأت‌های انتظامی بانک مرکزی، اصول و آئین‌های دادرسی منصفانه، دیوان عدالت اداری، نظام دو گانه گزینی ایران، نظام یگانه گزینی انگلیس.

Ashvaghghajarzadeh@gmail.com

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران.

^۲ استادیار گروه اقتصاد و بانکداری اسلامی دانشکده اقتصاد دانشگاه خوارزمی، ganjbaksh@khu.ac.ir



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

مقدمه

موضوع پژوهش حاضر با عنوان (دعای اداری در دادگاههای اختصاصی اداری، در پرتو اصول و آئینهای دادرسی منصفانه) در حوزه مباحث حقوق اداری قرار می گیرد و حقوق اداری به عنوان شاخه ای از حقوق عمومی، حقوق حاکم بر اداره عمومی و روابط آن با مردم است.

در اوایل قرن بیستم، نقش دولت را در جامعه بیشتر انفعالی و ناظر بر حفظ نظم عمومی و امنیت تمامیت ارضی دانست اما با نظریه خدمتگزار، خواستار نقش فعال برای دولت شد. به عبارت دیگر شرایط اقتصادی و نظریه های جدید اقتصادی، گسترش فعالیت های بخش عمومی را ایجاد کرده و دولت ها دیگر به نقش کوچکی که پیش از این به فعالیت های اجتماعی به عهده داشتند اکتفا نکرده اند، به صورت یکی از ارکان اصلی اقتصادی و اجتماعی عمل کرده اند. امروزه دیگر هیچ عرصه ای از حیات اجتماعی و اقتصادی جامعه را نمی توان نشان داد که به نوعی از سوی دولت و به ویژه قوه مجریه و سازمانهای اداری تنظیم، تمشیت و مقررات گذاری نشده باشد. به ویژه بانک ها چرا که نقش بسزایی در اقتصاد جامعه دارد و حتی می تواند باعث رشد و توسعه ی اقتصادی کشور باشد. سازمانهای اداری، تا حدی پیش رفته اند که تقریباً وظایف و کار ویژه همه قوای حکومتی را در خود جمع کرده اند و بی دلیل نیست که به نام (قوه چهارم) معروف شده اند. سازمانهای اداری علاوه بر اجرای قوانین که وظیفه کلاسیک و هسته ای آنهاست (وظیفه اجرایی) عملاً مقررات گذاری پولی، بانکی، اقتصادی و اجتماعی محیط های کسب و کار را نیز بر عهده دارند و مجموعه وسیعی از آیین نامه ها، مصوبات و بخشنامه ها را وضع و تصویب می کنند (عمل شبه تقنینی) اختلافات گروه های مختلف اجتماعی را از طریق دادگاه های اختصاصی اداری یعنی مراجع و هیات های اداری در حوزه های متنوع بانک، کار، مالیات، ساختمان، شهرسازی، اراضی ملی شده و منابع طبیعی، گمرک، تخلفات انضباطی و صنفی و... حل و فصل می کنند (عمل شبه قضایی)، در خط مشی گذاری عمومی و سیاست گذاری نقش محوری دارند (عمل شبه سیاسی) و در این میان طبعاً وظایف تخصصی تر را همچون برقراری نظم، امنیت، آرامش، عدالت گستری، باز توزیع ثروت و تثبیت رشد اقتصادی نیز بر عهده دارند (وظیفه حاکمیتی).

دادگاه های اختصاصی اداری بالاخص هیأت های انتظامی بانک مرکزی که موضوع بحث ما است به واسطه واژه امر اداری و اختلافات اداری اینطور استنباط می شود که محاکم قضایی به آن نپردازند. چرا که محاکم قضایی با نگاه و عادات سنتی که به مسایل قضایی دارند و روند کندی را که نسبت به رفع اختلافات در دادگاه ها را طی می کنند لذا ترجیحاً این مراجع برای پیشبرد روند حل اختلاف و حذف تشریفات، وابسته به قوه مجریه هستند البته اینجا شایان ذکر است دیوان عدالت اداری که عالی ترین مرجع قضا است، صلاحیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت را دارد که زیر نظر قوه قضاییه اداره می شود و رییس دیوان را رییس قوه قضاییه منسوب می کند. این روند رسیدگی اداری و رفع اختلافات میان مردم و دولت علی الاصول در کشورها عملکرد متفاوتی دارند من جمله انگلیس که ساختار محاکم اداری اش زیر نظر قوه قضاییه است و از حیثه ی اختیارات قوه مجریه خارج می باشد و اصل تکیه قوا را رعایت کرده است. با توجه به مقدمه ی ارائه شده، اکنون به بررسی تطبیقی ساختار حقوقی حاکم بر مراجع اداری در ایران و انگلیس می پردازیم.

پیدایش دادگاه های اختصاصی



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

به گفته ژنی، حقوق هنری است که بر مبنای علم استوار شده: بدین تعبیر که هنر در گزینش نهایی به کار می رود، ولی قواعد به شیوه ی علمی به دست می آید. (کاتوزیان، ۱۳۸۶؛ ۷۰)

علم حقوق به دو شاخه ی اساسی تقسیم می شود:

۱. حقوق خصوصی

۲. حقوق عمومی

حقوق خصوصی به قواعد و مقرراتی اطلاق می شود که فقط ناظر بر روابط افراد است و در مقابل آن، حقوق عمومی شامل قواعد و مقرراتی بین مردم و دولت است که این روابط را سازماندهی می کند. حل و فصل اختلافات بین مردم و دولت در دادگاه های عمومی دادگستری مورد رسیدگی قرار می گرفت. با گسترش بدنه ی دولت و تشکیل وزارتخانه ها و سازمانها و بانک مرکزی ... کمبود امکانات لازم برای رسیدگی به انبوه شکایات و ضرورت سرعت رسیدگی به این اختلافات و با توجه به اینکه قانون کلی است و کلی بودن حقوق از صفات اساسی آن است و از آنجایی که تنوع این اختلافات زیاد شد و حل و فصل آنها نیاز به فن و تخصص جهت اتخاذ تصمیم شایسته تر و از آن طرف در دادگاه های عمومی در این مسائل توانایی کافی دیده نمی شد لذا مراجعی به نام شبه قضایی ایجاد شد. این مراجع بدین جهت شبه قضایی نامیده شده اند که از مراجع قضایی دادگستری به حساب نمی آیند و معمولاً زیر مجموعه ی قوه ی مجریه هستند و افرادی که در این مراجع مشغول به کارند غالباً اداری و متخصص در آن حوزه عمل می کنند و قاضی و دارندگان پایه قضایی نیستند لذا مراجع قضایی به حساب نمی آیند.

شایان ذکر است اختیارات این مراجع وسیع و گسترده است و از آنجایی که این مراجع در مورد مردم رای صادر می کنند و برای اینکه عدالت رعایت شود و مردم از اعتراض دوباره و تجدید نظر خواهی برخوردار باشند قانونگذار در اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوانی را به نام دیوان عدالت اداری تاسیس کرد (به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه ی قضاییه تاسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه ی عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.) اصل ۱۷۳ قانون اساسی

لذا شکایت از تصمیمات رای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری صورت می گیرد که این مراجع در تبصره ی ۳ ماده ی ۳ قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲ مقرر گردیده: (مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیات هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضائی تشکیل و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می کنند که در صلاحیت آنها قرار داده شده است: نظیر هیات های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون های مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، هیات های حل اختلاف مالیاتی، هیات های حل اختلاف کارگر و کارفرما و کمیسیون ها و هیات هایی که به موجب قوانین و مقررات قانونی تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده آنها واگذار باشد.

دادگاه های اختصاصی اداری ایران

یکی از مولفین دادگاه های اختصاصی را این طور بیان می کند: «در کشور ما به غیر از دادگاه های عمومی که به امور جزائی و مدنی محض از قبیل جرایم و عقود قراردادهای رسیدگی می کند، دادگاه های دیگر بنام دادگاه های اختصاصی وجود دارند که به دعاوی و اختلافاتی که جنبه های مالی و یا اداری و اجتماعی آنها حائز اهمیت است و بین دولت و افراد ایجاد می گردد، رسیدگی می نمایند»



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

یکی دیگر از مولفین حقوق اداری دادگاه های اختصاصی را این چنین تعریف می کند: «در همه جای دنیا به دادگاه هایی که وابسته به قوه مجریه است، دادگاه های اختصاصی گفته می شود که به کارهای ویژه رسیدگی می کند و نه به همه اختلاف ها و دعاوی، چنانکه در دادگاه های عمومی عمل می شود...» (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۸۹؛ ۳۰۴)

با توجه به تعاریف بالا می توان دادگاه های اختصاصی اداری را این طور بیان کرد: مراجعی اداری با صلاحیت ترافیعی هستند که از سازمان رسمی قضایی خارج، کم و بیش مستقل و به قوه مجریه مرتبط هستند و در رابطه با ادارات دولتی تشکیل شده اند و به شکایات و اختلافات اداری رسیدگی می کنند از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، ساختمانی ... و به منظور ارائه خدمات عمومی میان سازمان ها دولتی یا موسسات دولتی و اشخاص خصوصی به وجود می آید.

۱. عناصر دادگاه های اختصاصی اداری

۱. دادگاه هستند زیرا به اختلافات و شکایات رسیدگی می کنند.

۲. اداری هستند زیرا وابسته به ادارات و سازمانهای دولتی می باشند.

۳. اختصاصی هستند زیرا صرفاً به دعاوی خاص رسیدگی می کنند.

۲. عناوین دادگاه های اختصاصی اداری

«مرجع»، «کمیسیون»، «هیأت» و «شورا» عبارت هایی هستند که در سازمانهای دولتی و مؤسسات عمومی دولتی برده می شوند که احتمال دارد صلاحیت ترافیعی نداشته باشند به عبارتی به امور نظارتی یا مشورتی بپردازند. همچنین قانون مدنی به جای مراجع اداری از «شبه قضایی» و «مراجع غیر دادگستری» استفاده کرده است چرا که اولاً خارج از سازمان رسمی قضایی است ثانیاً صرفاً به اختلافات خاص بخش اداری دولت و مردم می پردازد و اینکه کار قضایی انجام نمی دهند بلکه صرف تخصص آن اداره یا سازمان به اختلافات رسیدگی می کنند و برای آشنایی بهتر با این مراجع اینجا تعدادی از آنها را نام برده ایم.

فهرست نهادهای شبه قضایی و هیأت های رسیدگی به تخلفات

۱. اتحادیه های صنفی و کمیسیون های مربوط به قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲)

۲. سازمان تعزیرات حکومتی

۳. شعبه حقوقی تحقیق اداره اوقاف موضوع ماده ۱۴ قانون تشکیلات و اختیارات سامان حج و اوقاف امور خیریه

۴. شورای حل اختلاف موضوع ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی

۵. کمیسیون کفالت نظام وظیفه موماده ۲۸ قانون نظام وظیفه

۶. کمیسیون رسیدگی به شکایات جانبازان موضوع ماده ۱۶ قانون تسهیلات جانبازان (مصوب ۱۳۷۴)

۷. مراجع حل اختلاف مالیاتی موضوع مالیاتهای غیر مستقیم

۸. مرجع رسیدگی به شکایت کارفرمایان در خصوص مطالبات حق بیمه موضوع قانون سازمان تأمین اجتماعی

۹. هیأت تشخیص و حل اختلاف قانون کار

۱۰. هیأت حل اختلاف امور گمرکی موضوع ماده ۵۰ قانون گمرک

۱۱. هیأت حل اختلاف ثبت احوال موضوع ماده ۳ قانون ثبت احوال

۱۲. هیأت نظارت بر مطبوعات موضوع قانون مطبوعات داوری در قوانین موضوعه

۱۳. داوری قانون آیین دادرسی مدنی



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

۱۴. داوری موضوع قانون بیمه و آیین نامه آن
۱۵. داور اتحادیه و اتاق تعاونی ها
۱۶. داوری قانونصنایع و معادن
۱۷. داوری قانون بورس اوراق بهادار
۱۸. داوری واگذاری سهام شرکتهای دولتی موضوع ماده ۲۰ قانون برنامه سوم توسعه امور اراضی و آب
۱۹. شورای اصلاحات اراضی
۲۰. کمیسیون تغییر کاربری اراضی کشاورزی و باغها
۲۱. کمیسیون قانون توزیع عادلانه آب
۲۲. کمیسیون قانون ابطال اسناد و فروش رقبات آب و اراضی موقوفه
۲۳. کمیسیون ماده ۳۴ قانون جنگلها و مراتع با اصلاحات بعدی
۲۴. کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع با اصلاحات بعدی
۲۵. کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری
۲۶. مرجع تشخیص اراضی موات خارج از محدوده شهرها
۲۷. هیأت نحوه خرید و تملک اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری ها ثبت اسناد و املاک
۲۸. اداره ثبت(صلاحیت واحد اجرای ثبت در صدور اجرائیه ثبتی و رییس ثبت در مقام رسیدگی به اعتراض افرادنسبت به عملیات مأمورین اجرای ثبت)
۲۹. هیأت نظارت و شورای عالی ثبت
۳۰. هیأت حل اختلاف ثبتی موضوع مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ قانون ثبت
۳۱. هیأت حل اختلاف ثبتی موضوع ماده ۱۳۲ قانون برنامه چهارم توسعه
۳۲. افراز و فروش املاک مشاع
- کمیسیون های شهرداری
۱. کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱)(رحمتی وند، ۱۳۹۵)
۲. کمیسیون ماده ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون شهرداری
۳. کمیسیون ماده ۵۵ و ۷۷ قانون شهرداری
- اقدامات سازمانها و نهادها در برخی مسائل حقوقی
۱. اقدام اولیه وزارت بهداشت قبل از مراجعه به دادگاه موضوع ماده ۱۳ قانون بهداشت
۲. حل اختلاف بین دستگاه های اجرایی راجع به املاک و مستغلات (کمیسیون مستقر در سازمان مدیریت و برنامه ریزی)
۳. رفع تجاوز به اراضی مستحدث و ساحلی
۴. سازمان حفاظت محیط زیست در مقام جلوگیری از آلودگی هوا
۵. شهرداری در مقام معبر
۶. وزارت راه در مقام رفع مستحدثات غیر مجاز
۷. وزارت کار در جریمه کارفرمایان (به کارگیری اتباع بیگانه)



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

۸. وزارت نیرو در رفع مزاحمت از مستحذات مجاز و ممانعت از مستحذات غیر مجاز آب و برق
۹. هیأت حل اختلاف و رسیدگی به انحراف شوراهای اسلامی از وظایف قانونی هیأت های انتظامی رسیدگی به تخلفات
 ۱. تخلفات اداری کارکنان دولت
 ۲. دادسرا و دادگاه انتظامی دفاتر اسناد رسمی
 ۳. دادسرا و دادگاه انتظامی کارشناسان رسمی دادگستری
 ۴. دادسرا و دادگاه انتظامی وکلا
 ۵. شورای انتظامی قانون نظام مهندسی معدن
 ۶. شورای انتظامی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان
 ۷. شورای انتظامی مربوط به نظام صنفی رایانه ای
 ۸. هیأت انتظامی پزشکی
 ۹. هیأت های انتظامی دانشگاهها
 ۱۰. هیأت های انتظامی مالیاتی
 ۱۱. هیأت های بدوی و عالی انتظامی رسیدگی به تخلفات شاغلان حرفه مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی
 ۱۲. هیأت های بدوی و عالی انتظامی ساغلان حرفه پزشکی
 ۱۳. هیأت های کارشناسی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه ای شاغلین حرفه پرستاری
 ۱۴. هیأت های رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه ای سازمان نظام روانشناسی و مشاور
 ۱۵. هیأت های انتظامی جامعه حسابداران رسمی ایران
 ۱۶. هیأت انتظامی بانکها (رحمتی وند، ۱۳۹۵)

هیأت انتظامی بانک مرکزی

همانطور که در مطلب قبل به آن اشاره شد نهادهای فوق الذکر هیأت ها، شوراها، کمیسیون هایی هستند که در بطن سازمان های دولتی عمومی و موسسه های دولتی قرار دارند. از جمله هیأت انتظامی بانکها که در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، هیأت انتظامی بانک مرکزی، به رسمیت شناخته شد تا به تخلفات بانک ها و همچنین تخلفات مدیران بانک ها رسیدگی و رای انضباطی صادر می کند و وظیفه بررسی و برخورد قانونی با تخلفات بانکی را دارد. هیأت انتظامی بانک مرکزی شبه قضایی محسوب می شود چرا که پایه ی قضایی ندارد. از جهتی بنا به ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی سال ۱۴۰۲ رسیدگی به آن به صورت دو مرحله ای یعنی بدوی که در هیأت و تجدید نظر خواهی که در دیوان عدالت اداری است انجام می گیرد.

ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی سال ۱۴۰۲

به منظور رسیدگی به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» یا مدیران و سهامداران مؤثر آنها از قوانین، مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعملها و بخشنامه ها و نیز برای رسیدگی به کلیه اعتراضات مؤسسات اعتباری از جمله در خصوص تعلیق یا لغو مجوز، تعیین هیأت سرپرستی موقت و گزیر (فیصله) مؤسسه اعتباری و تصمیمات موضوع مواد (۲۷)، (۲۸)، (۲۹) این قانون، هیأت انتظامی بدوی و تجدید نظر به شرح زیر در بانک مرکزی تشکیل می شود:



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

الف- هیأت انتظامی بدوی بانک مرکزی متشکل از سه نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل ده سال تجربه مفید مرتبط است که به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها بالامانع است.

ب - هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی متشکل از پنج نفر به شرح زیر است:

۱. یک قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی با حداقل پانزده سال تجربه قضائی مفید و مرتبط با انتخاب رئیس قوه قضائیه.
۲. چهار نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل پانزده سال تجربه مفید مرتبط که به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و انتخاب مجدد آنها بالامانع است.

پ- رئیس هیأت انتظامی بدوی و هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی توسط رئیس کل از میان اعضای همان هیأت انتخاب می‌شود. رئیس هیأت انتظامی بانک مرکزی میتواند از اشخاص مطلع برای شرکت در جلسات هیأت دعوت به عمل آورد.

ت- معاون تنظیم گری و نظارت با حفظ مسؤولیت، به عنوان دادستان هیأت انتظامی بانک مرکزی تعیین می‌شود و بدون حق رأی در جلسات هیأت انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی شرکت میکند.

ث- دبیرخانه هیأت انتظامی بانک مرکزی در حوزه معاونت تنظیم گری و نظارت تشکیل می‌شود. ترتیب رسیدگی به تخلفات و صدور و ابلاغ اوراق و احکام انتظامی، اخذ دفاعیات و ترتیبات درخواست تجدیدنظر از آراء و تصمیمات، طرز رسیدگی مجدد و اجرای احکام انتظامی و شرایط عزل و نصب و انتصاب مجدد و جلوگیری از تعارض منافع اعضا، به موجب ضوابطی خواهد بود که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

ج- آرای هیأت انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی در صورت عدم اعتراض محکوم علیه، یا دادستان انتظامی بانک مرکزی یا اشخاص ثالث متضرر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی، قطعی و الزم الاجراست.

چ- آرای هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ، انحصاراً در شعبه قضائی ویژه ای که در دیوان عدالت اداری توسط رئیس قوه قضائیه به ترتیب زیر ایجاد میشود، قابل تجدیدنظرخواهی است:

۱. شعبه قضائی ویژه موضوع این بند، متشکل از سه قاضی مسلط به امور پولی و بانکی با حداقل پانزده سال تجربه رسیدگی به پرونده های اقتصادی، پولی و بانکی است که توسط رئیس قوه قضائیه برای مدت سه سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آن ها بلا مانع است. رئیس شعبه قضائی ویژه موضوع این بند توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات عضو انتخاب می‌شود.

۲. جلسات شعبه قضائی ویژه موضوع این بند باید با حضور هیأت کارشناسی تشکیل شود. هیأت مذکور متشکل از پنج نفر افراد خبره مورد وثوق با حداقل پانزده سال تجربه مفید در حوزه های اقتصادی، پولی و بانکی هستند که به پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس قوه قضائیه، برای مدت سه سال تعیین میشوند و انتخاب مجدد آن ها بالامانع است .

۳. جلسات شعبه قضائی ویژه موضوع این بند با حضور اکثریت قضات و اکثریت اعضای هیأت کارشناسی تشکیل میشود. ملاک صدور رأی، رأی حداقل دو نفر از قضات عضو شعبه است و نظرات کارشناسان مشورتی میباشد. در متن رأی صادره باید نظرات این کارشناسان درج گردد و در صورتی که رأی صادره با نظر اکثریت کارشناسان عضو هیأت مخالف باشد، لازم است دلایل عدم پذیرش نظر اکثریت کارشناسان، در متن رأی صادره به صراحت بیان شود.

۴. شعبه قضائی موضوع این بند صرفاً به تقاضاهای تجدید نظرخواهی از آرای هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی رسیدگی میکند و موظف است رسیدگی به تقاضاهای واصله را به فوریت انجام دهد. آرای شعبه قضائی موضوع این بند، قابل تجدیدنظرخواهی، ابطال، توقف، فرجام خواهی و رسیدگی مجدد، در هیچ مرجع دیگری (به جز اعمال ماده ۴۷۷) نمیباشد.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

تبصره - رئیس قوه قضائیه در صورت ضرورت و جهت رسیدگی سریعتر به پرونده ها، میتواند شعب دیگری را با ترتیبات مذکور در این بند ایجاد نماید.

ح- صدور دستور موقت یا حکم توقف نسبت به تصمیماتی که بانک مرکزی در مقام ناظر حوزه پول و بانک اتخاذ میکند، توسط مراجع قضائی و غیرقضائی مجاز نمیباشد.

تبصره - رسیدگی به موارد صدر این ماده انحصاراً از طریق سازوکار مذکور در این ماده انجام می‌شود.

تبیین دیوان عدالت اداری

از سوی دیگریه موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی به منظور رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین دولتی یا واحدها و احقاق حقوق آنها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر قوهی قضائیه در سال ۱۳۶۰ تاسیس شد که قانون عادی دیوان در بهمن همان سال پیش بینی شد و در دهه های متفاوت مورد اصلاح قرار می گرفت و آخرین اصلاحیه ی آن در سال ۱۴۰۲ بود. دیوان عدالت اداری یکی از مراجع قضایی است و زیر نظر قوهی قضائیه قرار دارد و رئیس دیوان را رئیس قوهی قضائیه منصوب می کند. دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضائی نسبت به دادگاه های عمومی دادگستری مرجع خاص محسوب می‌شود ولی در مقابل مراجع اداری در واقع یک مرجع عام رسیدگی به کلیه دعاوی اداری است چرا که مراجع اداری از صلاحیت اختصاصی نسبت به برخی دعاوی اداری محسوب می‌شوند.

تحلیل ماده ۲۲ بانک مرکزی سال ۱۴۰۲

لازم به ذکر است منظور از اشخاص تحت نظارت به گفته قانون مصوب مجلس، عبارت است از کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق های قرض الحسنه، تعاونی های اعتباری و سایر مؤسسات سپرده پذیر، شرکت های واسپاری (لیزینگ)، صرافی ها، شرکت های مدیریت دارایی مؤسسات اعتباری، شرکت های اعتبار سنجی ارائه دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری و سایر اشخاصی که به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ارائه ی پرداخت، اشتغال دارند، در این قانون، با عنوان «اشخاص تحت نظارت» یاد می‌شوند. با توجه به این ماده و تبیین روش حل و فصل اختلافات در هیات انتظامی بانک ها که یک مرجع شبه قضایی و در واقع غیر قضایی محسوب می‌شود زیر نظر بانک مرکزی یا به عبارتی زیر مجموعهی قوه مجریه می‌باشد واز طرفی دیوان عدالت اداری که یک مرجع قضایی که زیر مجموعهی قوه قضایی می‌باشد ساختار حقوقی در دعاوی اداری بانکها را به دوگانه گرایبی سوق می دهد. بدین معنا که در آن واحد هم قوه قضائیه (دیوان عدالت اداری) هم بخشی از قوهی مجریه یعنی بانک مرکزی مدیریت می کنند. این موضوع می تواند هم رویکرد توصیفی داشته باشد و هم رویکرد انتقادی را به دنبال داشته باشد.

رویکرد توصیفی به نظام دوگانه گرایبی (دو آلیسم)

بموجب ماده ۲۱ قانون بانکی مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۴۰۲: بانک مرکزی موظف است اقدامات حاکمیتی موضوع این فصل را در سه مبحث زیر با استفاده از ساختار و ترتیبات مذکور در هر مبحث پیگیری نماید:

۱. رسیدگی به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» و اعمال مجازات‌های قانونی در مورد «اشخاص تحت نظارت» متخلف؛
۲. رسیدگی به اختلافات «اشخاص تحت نظارت» با یکدیگر و دعاوی حقوقی مشتریان و سایر ذی‌نفعان علیه «اشخاص تحت نظارت» و بالعکس؛

۳. پیگیری جرائم پولی و بانکی.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

تبصره- رئیس کل در چارچوب این قانون و مصوبات هیأت عالی، نماینده تام‌الاختیار بانک مرکزی در کلیه موارد بالا است و می‌تواند اختیارات نظارتی خود را به هریک از معاونانش تفویض کند. وظائف و اختیاراتی که در قانون برای معاونان رئیس کل پیش‌بینی شده، نافی اختیارات و مسئولیت رئیس کل نیست.

این ماده، قانون دعاوی اشخاص تحت نظارت متخلف، مشتریان عیله اشخاص تحت نظارت و یا بالعکس را بیان می‌کند که به نوعی در محکمه‌های شبه قضایی که تحت نظارت بانک مرکزی است رسیدگی و حل و فصل می‌شود. در ماده ی ۲۲ قانون بانک مرکزی به چگونگی و ماهیت و تشکل و اعضای بیان و توصیف می‌شود.

رویکرد انتقادی به نظام دو گانه گرا (دو آلیسم)

بر اساس اصل صد و هفتاد و سه قانون اساسی (به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحد ها یا آئین نامه های دولتی و احقاق آن ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر قوه قضاییه تاسیس می گردد) بنابراین دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از محاکم قضایی و یک مرجع عام رسیدگی به اختلافات اداری محسوب می‌شود و از سوی دیگر دادگاههای اختصاصی اداری متعددی در بطن دستگاه های دولتی تاسیس شده و البته وابسته به قوه مجریه هستند من جمله هیأت انتظامی بانکی که براساس قوانین ومقررات به اختلافات اداری رسیدگی می کنند. این امر منجر به دو گانگی قضایی در نظام حقوق اداری ما شده است و حل و فصل بسیاری از اختلافات اداری از حیطة ی اختیارات محاکم قضایی خارج شده و به دادگاه های اختصاصی اداری وابسته به دستگاه دولت واگذار شده چرا که دادگاه های عمومی درمسائل و اصول اداری ،پولی و بانکی و فنی به طور مثال قواعد شهر سازی یا مسایل پزشکی و درمانیو یا مسائل پولی و بانکی ویا اقتصادی و از این قبیل مسایل از تخصص کافی برخوردار نبوده و صرفا متکی به علومات حقوقی است و فاقد توانایی لازم و کافی برای قضاوت در مورد دعاوی پیچیده ی اداری هستند. ضرورت ایجاب می کند تا از افراد متخصص ومجرب در زمینه‌های مختلف اداری و مراجعی که دادرسی منصفانه اجرا می‌شود به کار گرفته شود و چه بسا برای عملکرد بهتر در حل و فصل اختلافات اداری این مراجع شبه قضایی مستقل تر و حتی بدون وابستگی به دولت به اختلافات رسیدگی می کردند. براین اساس نظام حقوقی که بر مراجع دعاوی اداری بانکی ایران حاکم است نظام دو گانه گرای (دو آلیسم) است چرا که از یک سو با عملکرد دادگاه های اختصاصی مواجه هستیم که نسبتا زیر مجموعه ی قوه مجریه هستند واز سوی دیگر با دیوان عدالت اداری که بر پایه ی سازمان رسمی قضایی عمل می کنند و بدین جهت دادگاه های اختصاصی اداری چه از جهت تاسیس آنها که در بطن دستگاه های اداری چه از جهت نحوه ی عملکرد و فعالیت‌هایشان مورد انتقاد قرار گرفته‌اند که به برخی از این انتقادها می پردازیم.

۱. مغایرت با اصل تفکیک قوا و اصل وحدت و اصل انحصاری قضائی

یکی از مهمترین انتقادهای وارد بر دادگاه های اختصاصی اداری تاسیس آنها در داخل موسسات اداری دولتی و ارکان قوه ی مجریه می‌باشد که با موضوع اصل تفکیک قوا مغایرت دارد. قوه ی قضاییه در فصل خصومت و رفع ترافعات و حکم ، حق انحصاری دارد و از جهتی با تشکیل دادگاه های اختصاصی اداری و سپردن امر قضا به آنها به مصلحت جامعه نمی‌باشد. «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.» اصل ۱۵۹ ق. ا.ج.ا.

یکی از مولفین حقوق در همین زمینه و تحت عنوان «زیان دادگاه های اختصاصی» بیان می‌دارد:

«راست است که بیش ترین سیاست شناسان و حقوق دانان چنین وصفی نادرست دانسته و بودن دادگاه های اداری را برتری قوه مجریه بر دو قوه دیگر می دانند. از این رو چنین می‌پندارند که در نظام سیاسی با جدایی سه قوه کارهای قضائی بی کم و کاست و



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

استثناء باید در چهارچوب صلاحیت قوه قضائیه و قوه مجریه به هیچ روی و بهانه، دادگاه های ویژه پدید نیارد و در قلمرو قوه قضائیه گام نگذارد» (هداوندی، آقایی طوق، ۱۳۸۹؛ ۸۹)

« نظریه تفکیک قوا که در طول تاریخ تمدن بشر توسط نظریه پردازان معتقد عرضه شده است، از طرف منتسکیو (۱۶۸۹-۱۷۵۵) نظریه پرداز نامی فرانسه در کتاب روح القوانین به طور واضح و روشن بیان گردیده است و کشورهای دنیا آن را پذیرفته اند. این اصل که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد پذیرش قرار گرفته ، تبیین کننده اصلی شکل حکومت در کشور ایران است ... در این روند است که اصل پنجاه هفت، نظام تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه را به طور نسبی و با شیوه ی خاص خویش، پذیرفته است....» (هداوندی، مشهدی ، ۱۳۸۹؛ ۹۱)

هیأت انتظامی بانکها با وسعت صلاحیتی که دارد از این موضوع استثناء نیست و با اصل تفکیک قوا و استقلال قوه ی قضائیه مغایرت دارد. چرا که نمی توان یک مرجع شبه قضایی به ریاست قاضی منصوب قوه ی قضائیه تصور کرد که مدیریت آن بر عهده ی بخشی از قوه ی مجریه یعنی بانک مرکزی باشد.

۲. مغایرت با اصل برابری افراد در مقابل قانون

یکی دیگر از انتقاداتی که به دادگاه های اختصاصی اداری وارد است برابری افراد در مقابل قانون است. بنا بر اصل نوزدهم و بیستم قانون اساسی که از برابری هر قوم و نژاد و افراد یک جامعه بیان شده زبان گویایی از برابری افراد در مقابل قانون است. حاکمیت قانون منجر به این است که محاکم عمومی از یک قانون برافراد یک جامعه حکم کنند.

به نظر می رسد ایجا د هر گونه محکمه اختصاصی بجز محاکم اختصاصی که خود قانون اساسی و به ویژه اصل برابری و اصل مرجعیت عام و رسمی محاکم عمومی دادگستری می باشد. به تعبیر یکی از اساتید حقوق اساسی «محاکم استثنائی به ترتیب یاد شده و با توجه به اینکه اصول تساوی و آزادی و پاره ای دیگر از اصول حقوق مردم در اینگونه محاکم ممکن است نادیده گرفته شود، آنان را باید از جمله موارد استثنائات اساسی به شمار آورد که قانون اساسی آن را پیش بینی نماید و قانونگذار عادی علی الاصول حق پیش بینی آن را نداشته باشد» (هداوندی، آقایی طوق ، ۱۳۸۹؛ ۱۰۳)

به نظر می رسد این اصل نابرابری افراد در هیات انتظامی بانکها نیز صدق می کند چرا که هیات انتظامی در مقابل مشتری قدرت بالاتر محسوب می شود و قاعدتا از امتیاز ویژه ای برخوردار خواهند بود که این موضوع با اصل برابری افذاد در مقابل قانون مغایرت دارد.

۳. مغایرت با اصل رعایت موازین اسلامی در امر قضاوت

از دیدگاه فقهی و موازین شرعی کلیه ی حل و فصل اختلافات برعهده ی قضات می باشد. بنابراین تفاوتی نمی کند که این شکایات و تظلمات میان اشخاص حقیقی، مالی، جزایی، اقتصادی و اداری ... باشد. و اینکه افرادی که خارج از دستگاه قضا باشند و به شکایات رسیدگی بکنند و حکمی صادر بکنند از نظر فقهی قابل قبول نمی باشد. لذا مراجع اداری مانند هیأت های انتظامی بانکی که خارج از سازمان رسمی قضا و زیر نظر بانک مرکزی به این اوامر رسیدگی می کنند و در منصب قضایی نیستند مورد انتقاد احکام و موازین شرعی قرار گرفته اند.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

لازم به ذکر است که قانون بانک مرکزی برای عدم مغایرت موازین شرعی در نوع عملیات بانکی با تشکیل شورای فقهی در ماده ی ۱۸ به شرح زیر تدوین و رعایت کرده است.

ماده ۱۸ قانون بانک مرکزی مصوب سال ۱۴۰۲ :

برای حصول اطمینان از عدم مغایرت تصمیمات بانک مرکزی درباره نوع قراردادهای مورد استفاده در عملیات بانکی (سپرده گیری، پرداخت تسهیلات و ایجاد اعتبار) با موازین شرع، شورای فقهی بانک مرکزی با ترتیبات زیر تشکیل میشود:

الف- شورای فقهی متشکل از افراد زیر است:

۱- پنج فقیه (مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی)

۲- قائم مقام رئیس کل

۳- معاونان تنظیم گری و نظارت و حقوقی رئیس کل

۴- یک نفر اقتصاددان متخصص در بانکداری اسلامی به انتخاب رئیس کل

۵- یک نفر حقوقدان متخصص در بانکداری اسلامی به انتخاب رئیس کل

۶- یک نفر از مدیران عامل بانکهای کشور به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی اعضای موضوع اجزای (۱) ، (۴) ، (۵) این بند برای مدت پنج سال منصوب میشوند و انتخاب مجدد آنان بالامانع است .همچنین اعضای موضوع اجزای (۳) تا (۶) باید واجد شرایط مندرج در جزء (۱) بند «ح» ماده (۷) این قانون باشند.

تبصره - رئیس کل میتواند هر موقع الزم بداند در جلسه شورای فقهی با حق رأی (در موضوعات غیرفقهی) شرکت کند.

ب- حکم اعضای حقیقی شورای فقهی توسط رئیس کل صادر میشود.

پ- فقهای عضو شورای فقهی به پیشنهاد مشترک مدیر حوزه های علمیه کشور و رئیس کل به شورای نگهبان معرفی و با تأیید اکثریت فقهای آن شورا انتخاب میشوند.

ت- رئیس و نایب رئیس شورای فقهی از میان فقهای عضو شورا با رأی اکثریت اعضا برای مدت دو سال انتخاب میشوند.

ث- جلسات شورای فقهی با حضور رئیس یا نایب رئیس شورا و حداقل دو نفر دیگر از فقهای عضو شورا رسمیت مییابد .مصوبات فقهی شورا با رأی موافق سه نفر از فقهای عضو شورا معتبر است و اعضای غیرفقیه در موضوعات فقهی حق رأی ندارند.

ج- یک نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اولویت آشنایی با اقتصاد و بانکداری اسلامی به پیشنهاد کمیسیون اقتصادی و انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی در جلسات شورای فقهی شرکت میکند.

چ- رئیس کل موظف است تصمیمات مذکور در صدر این ماده را قبل از ابلاغ، به شورای فقهی ارسال و نظر آن شورا را از حیث عدم مغایرت با شرع دریافت کند. همچنین رئیس کل باید اشخاص تحت نظارت را مکلف کند نوع قراردادهای مورد استفاده خود برای انجام عملیات بانکی را که سابقاً به تأیید شورای فقهی نرسیده، قبل از اجرا به تأیید آن شورا برسانند .فتوای معیار در مصوبات شورا، آرای فقهی ولی فقیه است و در صورت نبود فتوای ولی فقیه، به روشی که ولی فقیه تعیین می کند، عمل میشود. مهلت اظهار نظر شورا در موارد فوق ده روز است. در صورتی که این فرصت برای رسیدگی و اظهارنظر کافی نباشد، مهلت مذکور با اعلام رئیس شورای فقهی ده روز دیگر اضافه میشود. مواردی که مطابق این قانون به شورای فقهی ارجاع شده است، پس از اعلام نظر شورا مبنی بر عدم مغایرت با موازین شرعی یا گذشت مهلت های مذکور در این بند، مانعی برای اجرا نخواهد داشت.

ح- مصوبات شورای فقهی به رئیس کل ابلاغ میشود و لازم الرعایه است.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

خ- ایجاد شورای فقهی در بانک مرکزی، نافی وظایف و اختیارات فقهای شورای نگهبان در اصل چهارم (۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست.

د- شورای فقهی دارای دبیرخانه ای است که با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود بانک مرکزی ایجاد میشود و دبیر آن از بین افراد آشنا با بانکداری اسلامی به پیشنهاد رئیس شورای فقهی و پس از تأیید اکثریت اعضای شورا، با حکم رئیسکل برای مدت دو سال منصوب میشود و انتخاب مجدد وی بالامانع است. ساختار دبیرخانه و شرح وظایف آن با پیشنهاد شورای فقهی به تصویب مجمع عمومی میرسد و توسط رئیس کل ابلاغ میشود.

ذ- چگونگی نظارت فقهی موضوع این ماده در چهارچوب مفاد این ماده و ساختارهای نظارتی بانک مرکزی، توسط دبیر شورا پیشنهاد و پس از تصویب در شورای فقهی، توسط رئیس کل ابلاغ میشود.

ر- بانک مرکزی موظف است مشروح مذاکرات و مصوبات شورای فقهی را بر پایگاه اطلاع رسانی خود قرار داده و برای عموم منتشر نماید. در مواردی که به تشخیص اعضای شورا (اعم از فقیه و غیرفقیه) انتشار عمومی موضوعی مستلزم نقض حریم خصوصی افراد بوده یا واجد ملاحظات امنیتی باشد، آن موضوع قابل انتشار نخواهد بود.

اما در هیأت انتظامی بانکها برای حل و فصل اختلافات اشخاص تحت نظارت با مشتری یا تخلفات اشخاص تحت نظارت از مرجع شبه قضایی که مدیریت آن با بخشی از قوه قضاییه می باشد استفاده کرده است و این امر مغایر با رعایت موازین شرعی در امر قضاوت می باشد.

۴. مغایرت با مفهوم عدالت قضائی و بی طرفی محاکم

یکی دیگر از انتقادهای مطرح شده در مورد دادگاه های اختصاصی اداری که عملاً وابسته به دستگاه های اداری به ویژه سازمانهای قوه مجریه می باشند، فقدان بی طرفی و استقلال محاکم اداری، از لحاظ سازمانی و نحوه فعالیت آنهاست که با عدالت قضائی به عنوان یکی از اصول اساسی دادخواهی مغایرت آشکاری دارد.

به بیان یکی از مؤلفین حقوق اداری « وقتی دعاوی مربوط به خدمت های همگانی را در دادگاه های اختصاصی اداری مطرح سازند در آن صورت، اداره هم قاضی و هم طرف دعوا واقع می شود و این امر به وضوح مخالف با اصل قضائی می باشد.» (هداوند، طوق، ۱۳۸۹؛ ۱۰۴)

بنابراین، نظم اجتماع ایجاب می کند که هیچ کس داور کار خود نباشد و لازم است که مرجع مستقل و بی طرفی برای تمییز حق و رسیدگی به دعاوی و اختلافات وجود داشته باشد که به دادخواهی اشخاص علیه یکدیگر بر مبنای اصول عدالت و انصاف رسیدگی نماید.

طبقه بندی حقوق در انگلستان

حقوق در بریتانیا مانند اکثر کشورهای جهان، به دو دسته ی حقوق عمومی که روابط بین شهروندان و دولت را شکل می دهد و حقوق خصوصی که روابط افراد با یکدیگر و سازمانهای خصوصی را شکل می دهد. که ما به حقوق عمومی می پردازیم.



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

منابع حقوق انگلستان

حقوق انگلستان از چهار منبع اصلی تشکیل شده است که عبارتند از: قوانین موضوعه، رویه قضایی، قوانین اتحادیه اروپا و کنوانسیون حقوق بشر اروپایی. حال به طور خلاصه به بررسی این منابع می پردازیم.

۱. قوانین موضوعه :

منظور از قوانین موضوعه، قوانینی است که مدون شده باشد و در این بین مهمترین بخش موضوعه، قوانین مصوب پارلمان می باشد.

۲. رویه قضایی

سیستم حقوق انگلستان بیش از آنکه متشکل از قوانین مدون باشد مبتنی بر رویه قضایی است، بنابراین آرای صادره از دادگاههای عالی و تجدیدنظر به بخشی از قواعد و مقررات حقوقی این کشور بدل می شود.

۳. قوانین اتحادیه اروپا

انگلستان یکی از دول عضو اتحادیه اروپاست و این بدان معناست که قوانین این اتحادیه بر مقررات داخلی انگلستان اولویت دارد.

۴. کنوانسیون حقوق بشر اروپایی

بریتانیا به عنوان یکی از اعضای شورای اروپا، کنوانسیون حقوق بشر اروپایی را امضاء کرده و تصویب قانون حقوق بشر در سال ۱۹۹۸ که از اکتبر ۲۰۰۰ اجرایی شده است، همه دادگاههای بریتانیا را قادر به رعایت حقوق شناخته شده در این کنوانسیون کرده است. علاوه بر منابع اصلی حقوق انگلستان که در مطالب فوق به آن پرداختیم، انگلستان از حقوق اداری نیز برخوردار است که نظارت قضایی بر آن سیستم ظهور کرده است و به چگونگی تشکیل این سیستم و نظام حاکم بر حقوق اداری و دادگاهها و دیوان های اداری در این پژوهش با نگاه تطبیقی به آن می پردازیم.

اصول کلی حقوق اداری در انگلیس

اصول کلی حقوق اداری در این کشور که تحت عنوان «استانداردهای بنیادین آیینی» مطرح گردیده اند تحت تأثیر مفاهیم «عدالت» و «برابری» و مفهوم بنیادین نظام کامن لا و «انصاف» رشد و توسعه یافته اند. براین اساس می توان گفت که دادگاه ها، زمینهها و اسباب بازنگری قضایی را به مفاهیمی از قبیل «عدم انصاف»، «غیر معقول بودن» و «اشتباه» گسترش داده اند. (هداوندی، مشهدی ۱۳۸۹؛ ۳۲۵)

حقوق اداری به عنوان عامل تعیین کننده سلامت عمومی

حقوق اداری شامل قواعد، ارزش ها، فرآیندهای تصمیم گیری دولتی و نظارتی مشمول نظارت اداری، بازنگری و قانون پاسخگویی است.

در دو مورد سلامت عمومی تأثیر گذار است :

۱. از طریق طراحی، اختیارات و فرآیندهای نهادهایی که قوانین اداری را اجرا می کند.

۲. از طریق قواعد ماهوی اداری. (S.Thomson, ۲۰۲۴)

دیوان های اداری در حقوق اداری انگلیس

دیوان های اداری در انگلستان جزء «نهادهای عمومی مستقل» محسوب می شوند. نهادهای عمومی مستقل، هر چند از دولت بودجه دریافت می کنند و وظایف عمومی بر عهده دارند، ولی به لحاظ سلسله مراتبی با وزیر ارتباط ندارند. البته علی رغم این مسئله، وزیر در مقابل عملکرد این نهادها در مقابل پارلمان مسئول است. این نهادها را می توان به چهار دسته تقسیم کرد: نهادهای اجرایی، نهادهای مشورتی، دیوان ها و هیأت های نظارتی مستقل. (هداوند، آقایی طوق، ۱۳۸۹؛ ۱۵۷)



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

قانون اداری این پتانسیل را دارد که ارزش های مدیریت عمومی و حکمرانی خوب مانند تصمیم گیری مبتنی بر شواهد را در عقلانیت ، شفافیت ، روند مناسب ، انصاف و کارآمدی ارتقا دهد. اینها از طریق محتوای ماهوی اداری و هم طراحی ، ساختار و فرهنگ مؤسساتی که آنها را اجرا می کنند ترویج می شوند. (S.Thomson, ۲۰۲۴)

یگانه گرای نظام حاکم بر حقوق انگلستان

از سال ۱۹۴۵ بدین سو که با رشد روز افزون دولت در انگلستان مواجه هستیم، دیوان های اداری یکی پس از دیگری ایجاد می شوند تا به اختلافاتی که از اجرای قوانین رفاهی به وجوی آمده اند رسیدگی کنند. همچنین، در برخی موارد تصمیم گیری در خصوص برخی از مسائل مربوط به ارائه خدمات رفاهی، از قبیل نوع، کیفیت و کمیت خدمت ارائه شده، به دیوان ها سپرده شده بود. وجود این دیوان ها و فعالیت گسترده آنها تا حدود زیادی چهره حقوق اداری انگلیس را متمایز کرده است. البته صفت «اداری» در عبارت «دیوان های اداری» می تواند گمراه کننده باشد. ممکن است برخی تصور کنند که این دیوان ها نهادهای واسطه به قوهی مجریه بوده و فعالیت آنها نیز اداری است. حال آنکه تا حدود زیادی چنین نیست. زیرا:

۱. هیچ دیوانی بدون حکم قانون ایجاد نمی شود همچنین تمامی امور مربوط به انتصاب اعضاء برای دیوان ها و یا اختصاص امکانات بر اساس صلاحیت های قانونی صورت می پذیرد.

۲. در اغلب موارد، تصمیمات دیوان های دارای ماهیت قضائی هستند نه اجرایی. بدین معنا که دیوان ها همانند دادگاه باید موضوع را شناسایی کرده و حکم قانون را بر آن بار کنند بدون آنکه مصلحت های سیاسی، اقتصادی و یا اداری را در تصمیم خود دخالت دهند.

۳. دیوان تنها با مسائل اداری سرو کار ندارند. برخی از دیوان ها به اختلافات بین شهروند با شهروند دیگر رسیدگی می کنند و در این میان اداره نقشی در بروز اختلاف ندارد. برای نمونه، «کمیتة های ارزش یابی حق اجاره» و «دیوان های اراضی کشاورزی» به دعای بین مؤجر و مستأجر رسیدگی می کنند و اداره در این میان نقشی ندارد.

۴. مهم تر از همه موارد اینکه دیوان ها مستقل هستند و اداره نقشی در رسیدگی ها ندارد. (هداوند ، آقایی طوق ، ۱۳۸۹؛ ۱۵۸ - ۱۵۹)

شاید تنها به دو دلیل بتوان دیوانها را نهادهای اداری محسوب کرد:

۱. در بدنه دولت ایجاد می شوند.

۲. به خاطر وجود برخی حساسیت ها و دغدغه ها درون نظام قضایی ایجاد نشده اند. (هداوند ، آقایی طوق ، ۱۳۸۹؛ ۱۵۹)

بنا به مطالب فوق می تون استنباط کرد که نظام حاکم بر حقوق اداری انگلستان یگانه گرای است و از اصل تفکیک قوا و اصل برابری افراد پیروی می کند چرا که دیوان های اداری که در انگلیس تشکیل شده است مستقل و بدون وابستگی قوهی مجریه و توسط محاکم قضائی اداره می شود و آن آشفتگی و از هم گسیختگی که در بعضی از جاهای نظام دو گانه گرای است دیده نمی شود و از یکپارچگی نسبی برخوردار است.

نتایج و یافته ها

فراگیری اختیارات و فعالیت های دولت و به وجود آمدن اصطکاک میان مردم و دولت و اختلافات میان آنها، منجر به ایجاد مراجعی غیر قضایی از جمله شورا، هیأت، کمیسیون من جمله هیأت انتظامی بانک مرکزی شده است که در دعای اداری بانک ها حل و فصل اختلاف می کنند و در بعضی از مسائل به شکل نظارتی و مشورتی عمل می کنند. ولی از آنجایی که در فقه و تفکر عامه مردم



ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

ISSN ۲۹۸۰-۷۷۸۶

این طور است که محل حل اختلاف مراجع قضایی می‌باشند و دور از انتظار است که در جایی غیر از دادگستری به دعاوی رسیدگی و حل و فصل شود. لیکن این موضوع یک نابسامانی و آشفتگی ذهنی را در بر دارد که خالی از اشکال نیست. چرا که به هر حال مراجع قضائی حداقل به لحاظ تئوری به صورت کاملاً حقوقی رسیدگی می‌کند و تا حدی می‌توان این اطمینان را داشته باشیم که یک قاضی تربیت شده در دانشگاه های حقوق و تجربه ی کارآموزی در قضا استفاده می‌کنیم. از جانب دیگر مراجع دعاوی اداری از چنین امتیازی تا حدودی فاصله دارد. اینکه در مراجع قضایی به دلیل شفافیت، علنی بودن و رعایت اصول دادرسی منصفانه باعث می‌شود که دادگاه در حقوق شاکیان یا مشتریان اجحافی به عمل نیارد ولی از سوی دیگر تشریفات قضایی و کند بودن دستگاه قضایی و بعضاً هزینه های زیاد دغدغه هایی را ایجاد کرد که خود آن باعث ایجاد مراجع دعاوی اداری شده است. با بررسی به عمل آمده در هیأت انتظامی بانک مرکزی دیده می‌شود که رسیدگی این مرجع در دو مرحله ی بدوی و تجدید نظر است که رسیدگی در مرحله ی اول از طریق شبه قضایی و رسیدگی در مرحله ی اخیر در مرجع قضایی یعنی دیوان عدالت اداری است. نظام حقوقی ایران را به نظام دوگانه گرایبی سوق داده است. این دوگانه گرایبی معیبه را در پیش داشته که بیم آن است در مراجع دعاوی اداری در انتخاب اعضای دادگاه ها و شیوه ی رسیدگی به دعاوی منجر به بی حقی شاکیها مشتری از سوی دادگاه ها و با تعامل با شاکی نگردد از این رومی توان برای بررسی معایب دادگاه های اداری و عملکرد بهتر نهادهایی، جهت نظارت بر دادگاهها پیش بینی کرد. در دادگاه های اداری انگلستان این معایب اصلاح شده و به یگانگی نظام قضایی رسیده اند و این موضوع خود یک شیوه مستقل و کارآمد را به دنبال دارد.

منابع

- ۱] امامی، محمد، استوار سنگری، کوروش، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، بنیاد حقوق میزان، ۱۳۹۰
- ۲] کاتوزیان، ناصر، مقدمه ی علم حقوق، چاپ پنجاه و نهم، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۶
- ۳] هداوندی، مهدی، مهدی، علی، اصول حقوق اداری، چاپ اول، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹
- ۴] هداوندی، مهدی، آقایی طوق، مسلم، دادگاه های اختصاصی اداری، چاپ اول، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۸
- ۵] پناهی، زهره، "تبیین جایگاه حقوقی مراجع اختصاصی اداری در ایران و انگلیس" دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، ۱۳۹۹
- ۶] شعبانی، یاور، "چیستی مراجع شبه قضایی در آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری"، ۱۳۹۵
- ۷] رحمتی وند، علی "مرجع قضایی و شبه قضایی" رئیس شعبه هشتم دادگاه های تجدیدنظر استان آذربایجان غربی، ۱۳۹۵
- ۸] نجابت خواه، مرتضی، "آسیب شناسی ساختار و صلاحیت های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران" استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، ۱۳۹۶
- ۹] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آخرین اصلاحات ۱۳۹۰
- ۱۰] قانون دیوان عدالت اداری با اصلاحات و الحاقات ۱۴۰۲
- ۱۱] قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی با اصلاحات و الحاقات ۱۴۰۲

[۱۲] Stephan Thomson (۲۰۲۴). Administrative law as a determinant of public health, Canadian

Journal of public health (۲۰۲۴) ۱۱۵:۱۶۸-۱۷۲

<https://doi.org/10.1۷۲۲۶۹/S۴۱۹۹۷-۰۲۳-۰۰۸۲۶-۷>