

The Effect of the Principle of Precedence of the Jurisdiction of the Administrative Courts in the Realization of Justice in France; A Look at its Implementation in the Iranian Administrative Law System

*Mohammad Naderifard¹, Mohammadreza Mojtehed^{*2} Abolfazl Ranjbari³*

1. Ph.D. Student in Public Law, Faculty of Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

Email: naderifard393@gmail.com

2. Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran.

*. **Corresponding Author:** Email: mojtehed@tabrizu.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

Email: a.ranjbari@tabrizau.ac.ir

ABSTRACT

Existence of judicial supervision, trial and control of administrative and decision-making actions and decisions, both governmental and non-governmental, is one of the important and vital pillars in a healthy and efficient management. The duties of public officials and institutions should be clarified and social justice should be established. In the legal system of most countries, the view is accepted that this supervision should be done by a non-executive body, which in France is controlled by the State Council and in the Iranian legal system by the Court of Administrative Justice. Administrative law as a social science must move with historical and social developments and based on theories such as public services and having an independent judge and knowledge of administrative law; There is no



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e Danesh
Research And Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/JLR.2021.245868.1502

Received:
24 October 2020

Accepted:
15 May 2021

Published:
20 March 2022



Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



need for the court to define the jurisdiction of the court and it is up to the judge to determine whether an action is a public service or not; Be open. The transfer of jurisdiction over government and municipal regulations in the Administrative Court of Justice seems to have no solid basis because of adverse consequences such as the impossibility of decompression from the Court of Administrative Justice, the impossibility of appealing the decisions of the General Assembly, the impossibility of categorizing national and local lawsuits. Approvals have a position in terms of the position of the legislator. However, a look at Iran's comparative administrative law with France shows that approvals in France, contrary to the Iranian legal system, are usually divided into national and local, and the assignment of local approvals is left to local authorities. Also, the consideration of important approvals has been distinguished from other cases. It is sometimes implemented in the Iranian legal system.

Keywords: Court of Administrative Justice, Government Council, Government and Non-Governmental Institutions, Comparative Administrative Law, Public Services.

Excerpted from the dissertation entitled "Examining the jurisdiction of the Court of Administrative Justice to review the decisions of public non-governmental organizations" Islamic Azad University Tabriz Branch, Faculty of Law.

Funding: The author(s) received no financial support (funding, grants, sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Acknowledgements: The authors would like to thank Dr. Mohammad Reza Mojtahedi (Supervisor) and Dr. Abolfazl Ranjbari (Consultant Professor) for their cooperation in preparing and writing this research.

Author contributions:

Mohammadreza mojtehedi: Conceptualization, Methodology Investigation, Data Curation, Writing - Review & Editing, Supervision, Project administration.

Mohammadreza mojtehedi: Conceptualization, Methodology Investigation, Data Curation, Writing - Review & Editing, Supervision, Project administration.

Abolfazl Ranjbari: Methodology, Investigation, Data Curation, Supervision.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Naderifard, Mohammad, Mohammadreza Mojtehedi & Abolfazl Ranjbari. "The Effect of the Principle of Precedence of the Jurisdiction of the Administrative Courts in the Realization of Justice in France; A Look at its Implementation in the Iranian Administrative Law System" *Journal of Legal Research* 20, no. 48 (March 20, 2022): 185-213.

Extended Abstract

Judicial control of the government and its application in the Iranian legal system, especially in the field of administrative proceedings, have been affected by French legal developments, and the French Court of Administrative Justice and the Council of State have played an important role in controlling the administrative performance of the government. On the other hand, the Iranian legal system, inspired by the French model, has accepted the separation of dual proceedings, namely administrative proceedings and judicial proceedings. Judicial oversight, adjudication and control of administrative decisions, both governmental and non-governmental, is one of the important pillars in a sound management, according to which government officials should be exercised to prevent government officials from encroaching on their powers. Find. In the legal system of most countries, this supervision should be done by a non-executive authority, which in France is controlled by the State Council and in the Iranian legal system by the Court of Administrative Justice. Such as public services and having an independent judge with knowledge of administrative law; There is no need to define the jurisdiction of the Court by law And the judge's hand in determining whether an act is in the public service or not; Open. Design assignment of authority to handle governmental and non-governmental regulations, including municipalities; Social security, etc. in the Court of Administrative Justice seems to lack a solid foundation Because it has adverse consequences such as the impossibility of decongestion of the Court, the impossibility of appealing the decisions of the General Assembly of the Court, the impossibility of classifying national and local lawsuits and the impossibility of classifying approvals from the point of view of the legislature. Resolutions in France, contrary to the Iranian legal system, are usually divided into national and local, and the approval of local approvals is left to local authorities. Also, handling important approvals is different from other cases. Today, the functioning of administrative courts is more and more important, and the best and fairest solution in an administrative dispute is achieved by employing an appropriate trial in terms of the necessary guarantees to protect the rights of the parties, in an independent and impartial court. Narrow interpretations of the jurisdiction of the Court of Administrative Justice of Iran have limited the functioning of this progressive body compared to the French Council of State. These comparative studies show that, despite significant strengths, there is no precise criteria for recognition. The nature of the issues that can be raised in the Court, the function, the powers of the Court and the judicial oversight have faced many challenges and many administrative actions are outside the judicial oversight. However, the valuable experiences of the State Council can be useful in solving many problems of the Court of Administrative Justice. In this article, the functions

and powers of the Court of Administrative Justice of Iran in various dimensions and areas are compared with the French Council of State. At present, the administrative court is one of the most important issues of administrative law, especially judicial oversight of government actions. Government officials must exercise control over their legal authority through a special body. Judicial control over the government

In the French legal system, complaints arising from administrative matters are heard in special courts; According to this method, people's lawsuits against the government are heard in administrative courts, which are the same as the Council of State and the French administrative courts, and are completely independent of judicial courts, but administrative proceedings in Iran are mixed or intermediate. It is from the French model and the Anglo-Cassone model. In France, there are various administrative courts that exercise judicial oversight over the administration, which are separate from the courts and are independent of them. They have a three-tier hierarchy headed by the French administrative council, the Council of State, which unifies the judiciary. In the second instance, there are administrative courts of appeal, and in the next stage, there is the administrative court of the city, which is responsible for all administrative cases in the local and city areas. It is competent to handle citizens' complaints against actions, decisions and approvals against the law and the sharia of government units and officials, and in both of the mentioned institutions, different dispute resolution authorities have been provided. In Iran, the dispute resolution authority is between the Administrative Court of Justice and the courts, or in a way, the dispute resolution authority between the administrative courts and the judiciary with the Supreme Court, but in France, whenever there is a dispute between the courts, it is the responsibility of a special body such as the court. The organization of the Court of Administrative Justice is concentrated in the capital and is not enough to provide the same limited judicial oversight, while the Council of State has shared the function of judicial oversight with other French administrative courts. The State Council and the Court of Administrative Justice are the most important administrative proceedings in their countries and are headed by special administrative authorities and supervise its activities, with the difference that the Court of Administrative Justice in Iran is a public administrative body and has general jurisdiction in primary proceedings. There is no end to administrative disputes, while in France the city administrative courts and the appellate administrative courts hear administrative cases, and the State Council has limited jurisdiction over final appeals and final jurisdiction over the decisions of these administrative courts.

تأثیر اصل تقدم صلاحیت دادگاه‌های اداری در تحقق عدالت در فرانسه؛ با نگاهی به اجرای آن در نظام حقوق اداری ایران

محمد نادری فرد^۱، محمدرضا مجتهدی^{۲*} ابوالفضل رنجبری^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.
Email: naderifard393@gmail.com

۲. استاد، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.
* نویسنده مسئول: Email: mojtehedi@tabrizu.ac.ir

۳. استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.
Email: a.ranjbari@tabrizau.ac.ir

چکیده:

وجود نظارت قضایی، دادرسی و کنترل تصمیمات اداری اعم از دولتی و غیردولتی یکی از ارکان مهم در یک مدیریت سالم است که بر اساس آن در جهت جلوگیری از تجاوز مأموران دولتی از اختیارات خود نظارتی باید صورت گیرد تا در نتیجه آن حقوق افراد تضمین، تکالیف مقامات و نهادهای عمومی روشن گردیده و عدالت اجتماعی استقرار یابد. در نظام حقوقی بیشتر کشورها این نظارت باید توسط مرجعی غیر از دستگاه اجرایی صورت گیرد که این کنترل در کشور فرانسه توسط شورای دولتی و در نظام حقوقی ایران توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد. حقوق اداری به عنوان یک علم اجتماعی باید با تحولات تاریخی و اجتماعی حرکت کند و با مینا قرار دادن تئوری‌هایی مثل خدمات عمومی و داشتن قاضی مستقل و با دانش حقوق اداری؛ دیگر نیاز به تعریف حوزه صلاحیت دیوان

کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد نشریه مراجعه کنید.



پژوهش‌های حقوقی



نوع مقاله:
پژوهشی

DOI:

10.48300/JLR.2021.245868.1502

تاریخ دریافت:
۳ آبان ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش:
۲۵ اردیبهشت ۱۴۰۰

تاریخ انتشار:
۲۹ اسفند ۱۴۰۰



توسط قانون نباشد و دست قاضی برای تشخیص یک عمل که جزء خدمات عمومی هست یا نه؛ باز باشد. طراحی واگذاری صلاحیت رسیدگی به مقررات دولتی و غیردولتی اعم از شهرداری‌ها؛ تأمین اجتماعی و ... در دیوان عدالت اداری فاقد مبنای محکمی به نظر می‌رسد زیرا پیامدهای نامطلوبی از جمله عدم امکان تراکم‌زدایی از دیوان، عدم امکان تجدیدنظرخواهی از آرای هیأت عمومی دیوان، عدم امکان دسته‌بندی دعاوی ملی و محلی و عدم امکان دسته‌بندی مصوبات از نظر نهاد وضع‌کننده دارد اما با نگاهی به حقوق اداری تطبیقی ایران با کشور فرانسه نشان می‌دهد که مصوبات در فرانسه برخلاف نظام حقوقی ایران به طور معمول به ملی و محلی تقسیم شده و رسیدگی به مصوبات محلی به مراجع مستقر در محل واگذار می‌گردد همچنین رسیدگی به مصوبات مهم از موارد دیگر متمایز شده است.

کلیدواژه‌ها:

دیوان عدالت اداری، شورای دولتی، مؤسسات دولتی و غیردولتی، حقوق اداری تطبیقی، خدمات عمومی.

برگرفته از پایان‌نامه با عنوان «بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به مصوبات نهادهای عمومی

غیردولتی» دانشکده حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

سیاس گزارى و قدردانى:

بدین وسیله از آقایان دکتر محمدرضا مجتهدی (استاد راهنما) و دکتر ابوالفضل رنجبری (استاد مشاور) بابت همکاری در تهیه و نگارش این پژوهش سپاسگزاری می‌شود.

مشارکت نویسندگان:

محمد نادری فرد: مفهوم‌سازی، استفاده از نرم‌افزار، اعتبار سنجی، تحقیق و بررسی، منابع، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، تصویرسازی، مدیریت پروژه.

محمدرضا مجتهدی (نویسنده مسئول): مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، تحقیق و بررسی، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.

ابوالفضل رنجبری: روش‌شناسی، تحقیق و بررسی، نظارت بر داده‌ها، نظارت.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

نادری فرد، محمد، محمدرضا مجتهدی و ابوالفضل رنجبری، «تأثیر اصل تقدم صلاحیت دادگاه‌های اداری در تحقق عدالت در فرانسه؛ با نگاهی به اجرای آن در نظام حقوق اداری ایران». *مجله پژوهش‌های حقوقی* ۲۰، ش. ۴۸ (۲۹ اسفند ۱۴۰۰): ۱۸۵-۲۱۳.

مقدمه

امروزه کارکرد دادگاه‌های اداری بیش از پیش حائز اهمیت است و بهترین و عادلانه‌ترین راه‌حل در یک دعوای اداری با به‌کارگیری یک دادرسی مناسب با لحاظ تضمین‌های لازم برای حفظ حقوق طرفین، در دادگاهی مستقل و بی‌طرف میسر می‌گردد. کنترل قضایی دولت و اعمال آن در نظام حقوقی ایران به‌ویژه در بخش دادرسی اداری از تحولات حقوقی فرانسه تأثیر پذیرفته و دیوان عدالت اداری و شورای دولتی فرانسه نقش مهمی در کنترل عملکرد اداری دولت داشته‌اند، از طرفی نیز نظام حقوقی ایران با الهام از الگوی فرانسوی، تفکیک دادرسی دوگانه یعنی دادرسی اداری و دادرسی قضایی را پذیرفته است. تفسیرهای مضیق در مورد محدوده صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری ایران، کارکرد این نهاد مترقی را در مقایسه با شورای دولتی فرانسه، با محدودیت‌هایی روبرو کرده است. کشور فرانسه کشوری بود که برای اولین بار اقدام به تأسیس محاکم مستقلی نمود که وظیفه آنها رسیدگی به شکایاتی بود که مردم از دولت داشتند و قانونگذاران این کشور تصمیم گرفتند محاکمی که دارای قوانین، مقررات و اصولی متفاوت از حقوق خصوصی باشد را ایجاد نمایند زیرا:

اولاً ادارات و نهادها در ارائه خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی همراه با کنترل، دچار مشکل نشوند و به نحو مطلوب خدمات‌رسانی نمایند ثانیاً حقوق افراد در برابر این ادارات و سازمان‌ها تضمین گردد، از استبداد قوه مجریه کاسته شده و با توجه به اقتداری که جامعه به دولت تفویض کرده، دولت نیز پاسخگوی اعمال قدرت خویش باشد.

این عوامل نشان می‌دهد تشکیل محاکم اداری به دلیل ضرورتی بوده که این ضرورت را فرانسوی‌ها برای اولین بار تشخیص داده و با تشکیل شورای دولتی، نسبت به این کار اقدام نموده‌اند و حقوق کشورمان هم بی‌تأثیر از این اقدام فرانسه نبود که با پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در قانون اساسی به عنوان مرجع عالی و اصلی رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم نسبت به دولت، دستگاه اداری و مؤسسات عمومی را تابع قانون و یک دادگاه اداری ویژه نمود. به همین جهت در این مقاله ضمن بررسی دادگاه‌های اداری در فرانسه؛ به مطالعه تطبیقی رویه‌های موجود در فرانسه و حقوق ایران پرداخته می‌شود تا با پژوهش درباره نحوه برخورد آنها با مسائل و مشکلات به وجود آمده در خصوص پرونده‌های اداری، تجارب موفق را کسب و نسبت به تغییر قانون دیوان عدالت اداری متناسب با نیازهای روز اقدام نماید.

روش تحقیق

روش گردآوری اطلاعات، نظری، کتابخانه‌ای و با بهره‌گیری از منابع فارسی و انگلیسی بوده و روش تحقیق، توصیفی تحلیلی همراه با استناد به رویه‌های قضایی فرانسه و آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران می‌باشد.

۱- پیشینه تاریخی محاکم اداری در نظام حقوقی فرانسه و ایران
نظام دادرسی در فرانسه و چگونگی رسیدگی به دعاوی و شکایات بر مبنای دوگانگی دادگاه‌ها است

و مبنای آن را باید در تفسیری جست‌وجو کرد که انقلابیون فرانسه از اصل تفکیک قوا داشتند. در سال ۱۷۹۰ قانون مشهور ۱۶ و ۲۴ اوت بر دادگاه‌های اداری فرانسه حاکم شدند و دادگاه‌های اداری از دادگاه‌های قضایی مستقل و منفک شدند. طبق قانون مزبور اعمال قضایی جدا از اعمال اداری بوده و همواره باید مجزا بماند، دادستان قضایی به هیچ وجه حق ندارد در اعمال اداری مداخله کند یا مأموران اداری را نزد خود فرا بخواند. از قرن سیزدهم میلادی دادگاه سلطنتی منتهی به پیدایش پارلمان و شورای پادشاهی گردید و در همان ابتدا نقش دوگانه‌ای در حیات جمهوری فرانسه پیدا کرده است. در مرحله بعدی شورای دولتی توسط ناپلئون به موجب قانون اساسی ۱۳ دسامبر ۱۷۹۹ تشکیل شد که در ابتدا وظیفه این شورا ارائه مشورت و راهنمایی به ادارات دولتی بود. حیثیت مشورتی شورای دولتی از این جهت واجد اهمیت است که همواره مراقبت می‌نماید که از طریق بررسی و اعلام نظر مشورتی آن، ملاحظات قانونی رعایت گردد. قانون اساسی در واقع این مطلب را برجسته می‌نماید که هیئت وزیران، لوایح قانونی پیشنهادی را پس از تبادل نظر، به شورای دولتی ارسال و نظر شورا را اخذ می‌نماید. چنانچه اصلاحاتی از سوی هیئت به عمل آمد مجدداً اصلاحات جدید باید به نظر شورای دولتی برسد. در غیر این صورت در مراجع نظارتی موجبات قانونی برای ابطال مصوبه فراهم است.^۱ همچنین در سال ۱۸۰۶ فرمان همایونی ۱۱ ژوئن کمیسیون دادخواهی را وارد شورای دولتی کرد و بین سال‌های ۱۸۰۶ و ۱۸۳۱ شورا به تدریج نقش قضایی و ترافعی خود را نیز افزایش داد و شورای دولتی در مراحل بعدی نیز کامل‌تر می‌شد و در سال ۱۸۷۵ مقرر شورای دولتی به کاخ سلطنتی منتقل گردید و در سال ۱۸۷۹ بعد از پاک‌سازی جمهوری خواهان، استقلال شورای دولتی تضمین گردید و در سال ۱۹۴۵ سازمان شورای دولتی مجدد کامل شد و مطابق تأکید قوانین اساسی جمهوری سوم و چهارم مقرر شد تمام لوایح دولت با مشاوره شورای دولتی تهیه شود. همچنین دادگاه‌های اداری عام از جمله دادگاه اداری بدوی در سال ۱۹۵۳ تأسیس گردیدند و قسمت اعظمی از شکایات و اختیارات را برعهده دارند همچنین دادگاه اداری استیناف (تجدیدنظر) در سال ۱۹۸۷ تشکیل شدند و صلاحیت تجدیدنظر بعضی از احکام دادگاه اداری شهرستان را برعهده دارند. سرانجام در سال‌های پایانی ۲۰۰۴ قانون واحدی به نام قانون دادرسی اداری تصویب شده که به موجب آن ریاست شورای دولتی بر عهده نخست وزیر است و در غیاب او با وزیر دادگستری می‌باشد. در خصوص دادگاه‌های اداری ایران از جمله دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که وجود نهادهایی که به شکایات افراد جامعه نسبت به دستگاه‌های دولتی، مقامات و کارکنان آن رسیدگی کند محصول نهضت قانون‌گرایی است. همچنین در ایران پس از انقلاب مشروطیت به تدریج نهادهای اداری، سیاسی و قضایی ایران با الهام از قوانین و نهادهای کشور فرانسه شکل گرفت؛ اما طولی نکشید که در دوره‌های بعدی مراجع اداری با صلاحیت عام تأسیس شدند و دادگاه‌های اداری در آنها ادغام شدند. در ایران ابتدا به شکل ناقص در ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ برای رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزیران نسبت به حقوق خود شورای دولتی پیش‌بینی شده بود که در غیاب آن بر عهده دیوان عالی

1. Lombard (M), "Loi relative élection des conseillers regionaux", Tome 3 Paris, REDA (2007): 42-43.

تمیز خواهد بود اما در اردیبهشت ۱۳۳۹ با الهام از نظام فرانسه قانون شورای دولتی که در ۳۲ ماده و ۳ تبصره به تصویب نمایندگان مجلس ملی و سنا رسیده بود اما این قانون هیچ‌گاه اجرا نشد و جزء قوانین متروک محسوب گردید.^۲ امروزه که قانون دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از منابع حقوقی دیوان محسوب می‌شود در جلسه علنی مورخه ۱۳۸۵/۰۳/۰۹ توسط مجلس تصویب و به مرحله اجرا در آمده است؛ بنابراین در مورد تاریخچه دادگاه‌های اداری ایران و فرانسه می‌توان نتیجه گرفت که در ایران نیز به تاسی از قوانین فرانسه تفکیک دادرسی اداری از دادرسی قضایی پذیرفته شده به همین منظور با الگوپردازی از شورای دولتی فرانسه نهادی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس شده که همانند شورا صرفاً به دعاوی اداری رسیدگی می‌کند. از نظر تاریخی شورای دولتی یک نهاد کاملاً قدیمی در نظام حقوقی فرانسه محسوب می‌شود و امروزه به عنوان یک نهاد مقتدر و جا افتاده در نظام حقوقی فرانسه است در حالی که دیوان عدالت اداری در ایران یک نهاد نوپا و نسبتاً جوانی است و سیر تاریخی آن به مراتب کمتر و پایین‌تر از شورای دولتی فرانسه است و تا رسیدن به جایگاه حقیقی هنوز راه طولانی‌تری در پیش دارد.

۱-۱- حقوق اداری در نظام حقوقی فرانسه و کیفیت دادرسی اداری در آن

منبع اصلی حقوق اداری در فرانسه رویه قضایی است که باعث تسهیل اعمال عدالت اداری توسط دولت جمهوری فرانسه گردید؛ بنابراین برای تعیین حدود صلاحیت محاکم اداری فرانسه باید در رویه قضایی آنها مطالعات حقوقی انجام داد. قاضی اداری فرانسوی دکنترین را با واسطه به رویه قضایی تبدیل می‌نماید و به صورت غیررسمی اقدام به سیاست‌گذاری و البته قانونگذاری می‌کند تا جایی که برخی از آن اقدام به عنوان حکومت قضایی، قاضی قانونگذار یا قاضی سیاست‌گذار یاد می‌کنند. تأسیس مراجع اختصاصی اداری به حوادث پس از انقلاب فرانسه در سال ۱۷۸۹ برمی‌گردد. رهبران سیاسی انقلاب فرانسه با محافظه کار شمردن قضات محاکم عادی دادگستری بر آن شدند که اختیارات مربوط به حل و فصل اختلافات اداری را از آن گرفته و به محاکم ویژه‌ای تفویض نمایند؛ بنابراین به موجب قانون اوت ۱۷۹۰ محاکم دادگستری از محاکم اداری منفک شدند و دخالت قضات دادگستری در امور مربوط به محاکم اداری ممنوع اعلام شد. قانون مزبور در واقع اصل تفکیک دادگاه‌های اداری دادگاه‌های قضایی را صراحتاً اعلام نمود. مطابق ماده ۵۲ قانون اساسی سال هشتم انقلاب فرانسه؛ شورای دولتی در رأس محاکم اداری فرانسه قرار گرفت. شورای دولتی و محاکم اداری عمده‌ترین مراجع اداری فرانسه را تشکیل می‌دهند؛ لیکن علاوه بر محاکم مزبور؛ دادگاه‌های دیگری نیز به دادرسی در خصوص اختلافات اداری می‌پردازند از جمله دیوان محاسبات، شورای دانشگاه‌ها، شورای کمک‌های اجتماعی و نظام دادرسی اداری و دادرسی قضایی از هم متمایزند. در رأس محاکم اداری، شورای دولتی قضایی و دیوان کشور قرار دارد. شرایط انفکاک دادرسی اداری از تشکیلات اداری عبارتند از: استقلال کافی دادگاه‌های اداری نسبت به تشکیلات اداری و خارج

۲. اکبر زرین قلم، «بحثی در باب دیوان عدالت اداری» مجله مطالعات حقوقی و قضایی ۱۲ و ۱۱ (۱۳۶۶)، ۵۱.

نشدن این دادگاه‌ها از چهارچوب وظایف قضایی خویش و نپرداختن به امور اداری و اجرایی.^۳

۲-۱- سازمان نظام قضایی اداری در فرانسه

نظام قضایی اداری در فرانسه ۳ مرحله‌ای و شامل دادگاه‌های اداری بدوی، دادگاه‌های اداری پژوهشی یا تجدیدنظر و شورای دولتی می‌باشد.

۱-۲-۱- دادگاه‌های اداری (نخستین)

از زمان اصلاحات قانون انجام گرفته در سال ۱۹۵۳ دادگاه‌های اداری نخستین مرحله رجوع به قضاء عرف عام برای اقامه دعوی اداری بوده است. ۳۵ دادگاه اداری نخستین از این نوع ایجاد شده که ۲۹ مورد آن در خاک فرانسه قرار دارند. هر مجموعه دادگاه اداری بدوی به چند شعبه تقسیم شده که هر شعبه از سه عضو تشکیل می‌شود و دارای صلاحیت محلی هستند، این دادگاه اختصاصی صلاحیت‌دار محلی؛ مسند مقام شایسته قضایی است که قضیه به او ارجاع می‌شود.^۴

۱-۲-۲- دادگاه‌های اداری تجدیدنظر یا استینافی

دادگاه‌های اداری استینافی یا تجدیدنظر در سال ۱۹۸۷ ایجاد گردید. قاضی دادگاه تجدیدنظر به آرا و تصمیمات ارجاعی دادگاه‌های اداری به استثنای دعاوی و مواردی که تجدیدنظر آنها در صلاحیت شورای دولتی است رسیدگی می‌کند. محاکم اداری استینافی یا تجدیدنظر تعدادشان به هفت مجتمع می‌رسد که زیر نظر عضو شورای دولتی قرار دارند و آنها نیز به نوبه خود به چند شعبه تقسیم شده‌اند. در مورد رسیدگی به تصمیمات دادگاه‌های اداری بدوی باید گفت مقررات دادگاه‌های تجدیدنظر اداری پس از اعلام نتایج یک داور حل اختلاف دولتی در خصوص پرونده اعمال می‌گردد. اعضای دادگاه وابسته به یک رشته و اساساً از میان تحصیل‌کردگان به کار گمارده می‌شوند. قانون ششم ژانویه ۱۹۸۶ دوره تصدی و استقلال کامل آنها را تضمین می‌کند.^۵

۱-۲-۳- شورای دولتی به عنوان مرجع نظلم‌خواهی

صلاحیت مستقیم و اصلی شورای دولتی شامل دعاوی با اهمیت و ویژه می‌شود یا اقدامات مقامات دولتی که بیرون از صلاحیت دادگاه اداری است به علاوه شورای دولتی مستقیماً به دعاوی و منازعاتی رسیدگی می‌کند که مافوق حوزه انتخابات بخش و یا انتخابات پارلمان اروپا باشد. تقریباً ۱۷ درصد از موارد و شکوایه‌هایی که به شورای دولتی تقدیم می‌شود در صلاحیت دادگاه‌های مرحله بدوی آن رد می‌شود.

۳. هداوند، مهدی، «حقوق اداری تطبیقی»، جلد دوم (تهران: انتشارات سمت)، ۱۳۹۰.

4. Lombader(A), "Traité de droit administratif", Tome 1, Paris, LGDJ (1999): 405.

5. Silvia Cacciotti, "Diritto Administrative Per Tutti I Concorsi" 3a EdizioneDiritto (Milano: AlphaTest, 2014), 74.

۱-۲-۴- شورای دولتی به عنوان دادگاه استینافی یا تجدیدنظر

صلاحیت شورای دولتی به عنوان یک دادگاه پژوهشی یا تجدیدنظر به طور مرتب و پیش‌رونده‌ای به دادگاه‌های تجدیدنظر اداری انتقال یافته و اکنون محدود به دعاوی و مواردی مافوق حوزه انتخابی کانونها (بخش‌ها و بلوک‌ها) و پژوهش‌خواهی در باب قانونیت موارد یا تشخیص مطابقت قضیه با قانون شده است.

۱-۲-۵- شورای دولتی به عنوان دیوان عالی اداری

شورای دولتی قدرت سنتی خود را به عنوان دیوان عالی در ارتباط با ۳۰ دادگاه ویژه و تخصصی اعمال می‌نماید که مهم‌ترین آنها عبارتند از: دیوان محاسبات یا دادگاه انتظامی محاسبات؛ هیأت انتظامی مدارس صلیحیه؛ هیأت‌های انتظامی حرف و مشاغل.^۶

۱-۳-۳- سازمان نظام قضایی اداری در ایران

بدون تردید علت تأسیس و رسالت دادگاه‌های اداری، چیزی نیست جز حمایت از حقوق شهروندان و جلوگیری از تظلمات و تعدیات قوه مجریه نسبت به مردم و احقاق حقوق قانونی آنها. دادگاه‌های اداری در ایران عبارتند از:

۱-۳-۱- دیوان عدالت اداری

که به عنوان بالاترین دادگاه اداری در ایران یاد می‌شود و وظیفه ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون و شرع و جبران خسارت وارده و احقاق تضییع حقوق افراد و در نتیجه شکایت و اعتراض نسبت به آرای قطعی مراجع اداری اختصاصی؛ مانند هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده صد شهرداری‌ها، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌های مالیاتی و ... را بر عهده دارد. بنابراین دیوان عدالت اداری در ایران یک نهاد اداری عمومی است و به‌طور کلی صلاحیت رسیدگی بدوی و نهایی به کلیه اختلافات اداری را دارد، مگر آنکه به طور استثنا برخی از این اختلافات در صلاحیت مراجع اداری اختصاصی قرار گرفته باشد.^۷

۱-۳-۲- مراجع اختصاصی اداری

مراجعی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان قضایی کشور ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت در سازمان‌ها و مؤسسات تشکیل شده‌اند که کارکردشان رسیدگی به اختلافاتی است که در اجرای قوانینی مانند قانون کار، قانون شهرداری‌ها، ... بین افراد و دولت به وجود آمده‌اند. این مراجع خارج از دستگاه قضایی بوده و از لحاظ ترکیب اعضا و استقلال عمل واجد

6. Diego Solenne, "Codice del Processo Administrativo", Santarcangelo di Romagna Diritto MaggioliEditore:(2014), 144.

۷. رضا موسی زاده، حقوق اداری ۲ و ۱ (کلیات و ایران) (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶)، ۱۲۲.

شرایط یک دادگاه بی‌طرف و مستقل نیستند و اعضای آنها توسط مقامات قوه مجریه منصوب که تعداد این دادگاه‌ها زیاد بوده و افرادی که در آن رأی می‌دهند قاضی نیستند، اگر هم قاضی در آنها وجود داشته باشد رأی اکثریت ملاک است و از طرف دیگر این نهادها آرای صادر می‌کنند که اثر قضایی داشته و نسبت به حقوق و تکالیف افراد لازم‌الاجرا می‌باشد، که مرجع ابرام یا نقض آرای قطعی این مراجع با دیوان عدالت اداری است.

۲- فلسفه وجودی شورای دولتی فرانسه و دیوان عدالت اداری ایران

در اوایل انقلاب کبیر فرانسه؛ عدم اعتماد به دادگاه‌های عمومی و حفظ استقلال و اقتدار قوه مجریه و سازگار کردن آن با حاکمیت قانون حاکم بود که دادگاه‌های اداری فرانسه علت وجودی دیگری پیدا کردند که آن؛ مجهز نمودن سازمان‌ها و ادارات عمومی و محلی با مقررات قانونی و حفظ و حمایت حقوق شهروندان در برابر مقامات قوه مجریه بود؛ بنابراین با توجه به متون مذکور فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری فرانسه مثل ایران رسالتش یکی بوده و هر دو به تأمین منافع عمومی و ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون گام برمی‌دارند که تنها تفاوت فلسفه وجودی شورای دولتی با دادگاه‌های اداری ایران حمایت از اداره و مدیریت شایسته است؛ همچنین دعاوی ابطال آیین‌نامه و لایحه قانونی^۸ در صلاحیت شورای دولتی هستند. در بینش فرانسوی عدالت اداری و بی‌طرفی مرجع رسیدگی تحت تأثیر اقتدار قوه مجریه قرار می‌گیرد. امروزه دادگاه‌های اداری فرانسه علت وجودی دیگری پیدا کردند که آن تبحر و تخصص قضات این دادگاه‌ها در رسیدگی به دعاوی و اختلافات اداری است و عملاً ثابت شده که نظام دادرسی اداری فرانسه همواره مدافع حقوق و آزادی‌های افراد بوده است. در خصوص فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری ایران به‌ویژه دیوان عدالت اداری ابتدا لازم است سیری در قانون اساسی نمود که اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ به پیش‌بینی در سازگار متفاوت برای اعمال دادرسی اداری مبادرت ورزیده است.^۹ بنابراین می‌توان فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری ایران به‌ویژه دیوان عدالت اداری را نظارت و کنترل بر عملکرد دولت و جلوگیری از تجاوز مأموران دولتی به قوانین مذکور دانست؛ در واقع فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری ایران حمایت از حقوق افراد در برابر تعدیات قوه مجریه و شکایات مردم نسبت به آیین‌نامه و مصوبات خلاف قانون یا شرع و ابطال آن توسط دیوان می‌باشد.^{۱۰}

۳- جایگاه حقوقی قوانین حاکم بر اعمال اداری در نظام‌های حقوقی فرانسه و ایران

که جایگاه حقوقی شورای دولتی در قانون اساسی سال هشتم انقلاب مصوب ۱۷۹۹ به فرمان ناپلئون در ماده ۵۲ قانون اساسی فرانسه گنجانده شده که دارای ۲ وظیفه مشاوره به دولت در امور قانون و

8. Décrets et ordonnances

۹. علی محمد فلاح زاده، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی ایران»، پژوهشنامه حقوقی ۱(۱۳۸۶)، ۱۰.

۱۰. محمدرضا ویژه، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، پژوهش حقوق عمومی ۳۷(۱۳۹۱)، ۱۷۵.

آیین‌نامه و رسیدگی به دعاوی اداری بود اما از آنجا که قانون اساسی فرانسه بر اساس جمهوری‌های مختلف تغییر کرده سرانجام قانون اساسی مصوب ۴ اکتبر ۱۹۵۸ در اصول ۳۸ و ۳۹ قانون اساسی فرانسه به آنها اشاره کرده از جمله:

۳-۱- قانون اساسی فرانسه

دولت می‌تواند برای اجرای برنامه‌هایش از پارلمان بخواهد که به او اجازه دهد تا در یک مهلت محدود، طرح‌هایی را به تصویب برساند، بدون اینکه ترتیب معمول برای تصویب قوانین در موردشان رعایت شود. این نوع از قوانین توسط شورای وزیران و پس از مشورت با شورای دولتی به تصویب و پس از انتشار، قدرت اجرایی می‌یابند و آیین‌نامه‌هایی که نظر شورای دولتی در آن درج نگردد از اعتبار می‌افتند؛ بنابراین حق پیشنهاد قانون هم توسط نخست‌وزیر و هم توسط نمایندگان پارلمان قابل اعمال هست. لوائح دولت پس از مشورت با شورای دولتی در کابینه مورد بحث و توسط دبیرخانه ثبت لوائح مالی و نظام تأمین اجتماعی به مجلس ملی ارائه می‌گردند.^{۱۱}

۳-۲- آرا و مصوبات شورای قانون اساسی فرانسه

بر اساس آرای شورای قانون اساسی فرانسه هرچند که در عنوان هشتم از مقامات قضایی بحث می‌کند، اما در مورد شورای دولتی به عنوان محکمه یا از عدالت اداری صحبتی به میان نیاورده است و این برای کشوری که به عنوان حاکمیت قانون شناخته شده است جای تردید است تا اینکه این سیستم توانست به لطف شورای قانون اساسی خود را در قانون منعکس و از خطر ابطال توسط یک قانون عادی رهایی یابد. شورای قانون اساسی در یکی از آرای خود بیان کرده است که نه قوه مقننه و نه قوه مجریه، هیچ کدام حق تعرض به استقلال دادرسی اداری و نیز دخالت در امور اداری را ندارد که بیانگر تفکیک دادرسی اداری از قضایی است. شورای قانون اساسی فرانسه بیان داشته «برابر بینش فرانسوی تفکیک قوا، یکی از اصول بنیادین شناخته شده توسط قوانین جمهوری، به جز موضوعاتی که ماهیتاً در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است، ابطال یا اصلاح تصمیمات نهادهای قوه مجریه، مأموران آنها و... در صلاحیت دادگاه‌های اداری است.» با اساس قرار دادن قانون اساسی ۲۲ ماه فریمور سال هشتم جمهوری، در حقیقت شورای قانون اساسی، ضمن به رسمیت شناختن یک اصل بنیادین در قوانین جمهوری؛ استقلال عمل و عدالت اداری را تضمین می‌نماید. منظور از سال هشتم جمهوری، هشتمین سال بعد از انقلاب فرانسه است که به دستور ناپلئون اول شوراهای استانی در هر استان تشکیل شد.^{۱۲}

۱۱. اصل ۳۹ قانون اساسی فرانسه، ۱۹۵۸.

12. Rousset, *administrative II Le contentieux administratif*, Deuxième édition (Presses Universitaires de Grenoble, 2004), 18.

۳-۳- قانون دادگاه‌های اداری فرانسه

درواقع در فرانسه ۲ دادگاه به عنوان دادگاه اداری بدوی و دادگاه اداری استیناف‌اند که صلاحیت دادگاه بدوی در حوزه شهرستان و دادگاه اداری استیناف نیز به منظور تجدیدنظر به وجود آمده‌اند که قبل از قانون فوق در صلاحیت شورای دولتی بود که به دادگاه اداری استیناف واگذار شد. بنابراین مقررات مرتبط حاکم بر دادگاه‌های اداری و نیز دادگاه اداری استیناف را می‌توان در قانون دادگاه‌های اداری و تجدیدنظر مصوب ۱۹۸۹ یافت که قوانین حاکم بر این دادگاه‌ها هستند و به قسمت اعظمی از شکایات اداری نیز رسیدگی می‌کنند. قانون اساسی ایران که صلاحیت عام در تمام مراحل بدوی و تجدیدنظر و ایجاد وحدت رویه قضایی را بر عهده دارد و دیگری قانون دیوان عدالت اداری که ابتدا در سال ۱۳۶۱ پس از تصویب مجلس رسماً کار خود را آغاز کرد اما در سال‌های بعدی سرانجام قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۵/۰۹/۲۵ به تصویب مجمع رسید و اجرایی شد. آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که اولین لایحه آن در سال ۱۳۶۲ تصویب شد و در سال ۱۳۷۹ به ریاست قوه قضائیه تقدیم شد که سرانجام در جلسه علنی ۱۳۸۷/۰۹/۱۰ به تصویب رسید و اجرایی شد و سایر آیین‌نامه‌ها و مقررات و رویه قضایی را نیز می‌توان از قوانین حاکم بر آنها دانست اما منبع اصلی و مهم در خصوص جایگاه حقوقی دیوان عدالت اداری؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸ است. علاوه بر دیوان که صلاحیت عام دارد نوع دوم دادگاه‌های اداری در ایران وجود دارد که با عنوان مراجع اختصاصی اداری شناخته می‌شوند. در اصول ۵۷ و ۱۵۶ و ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی ایران به صراحت از قوه قضائیه نام می‌برد و استقلال قضایی را مطرح می‌کند که شکایات و تظلمات در دادگاه‌های دادگستری است؛ بنابراین با توجه به نگرش در قانون اساسی ذکری از مراجع اختصاصی اداری به میان نیامده بلکه می‌توان از مجموع متون مذکور استنباط کرد که مراجع اختصاصی اداری در درون دستگاه‌های اجرایی و به موجب قوانین عادی تشکیل شده‌اند و در همه این اصول نامی از مراجع شبه قضایی برده نشده است و جایگاه حقوقی و قوانین حاکم بر مراجع اداری را می‌توان در قوانین مصوب مجلس خلاصه کرد که مراجع اختصاصی اداری صلاحیت رسیدگی به هیچ موضوعی را ندارند، مگر اینکه قانون صلاحیت رسیدگی را به آنها داده باشد که صلاحیت آنها منحصر به دعاوی است که قانونگذار برای آنها معین کرده است.^{۱۳}

۴- صلاحیت‌ها و اختیارات شورای دولتی و دیوان عدالت اداری

صلاحیت و اختیارات شورای دولتی به مراتب بیشتر از دیوان عدالت اداری بوده و به دادگاه‌های مختلفی واگذار شده است. در سال ۱۹۵۳ با ایجاد دادگاه‌های اداری شهرستان (بدوی) بسیاری از اختلافات اداری به این دادگاه‌ها واگذار شد و همچنین شورای دولتی نیز از آرای قطعی دادگاه اداری شهرستان نیز تجدیدنظرخواهی می‌کرد و با تدابیری که اندیشیده شد در سال ۱۹۸۷ تجدیدنظرخواهی

۱۳. منوچهر طباطبائی مومنی، حقوق اداری (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۰)، ۴۹۲.

از آرای قطعی دادگاه اداری بدوی به دادگاه اداری استیناف واگذار گردید.^{۱۴} از نظر حقوقی، شورای دولتی، یکی از نگارندگان متن مصوبات آیین‌نامه‌ای می‌باشد که به وی عرضه می‌گردند. اگر نظر این شورا کسب نکرده آنگاه این عمل از سوی شورای اساسی به عنوان یک نقص (عدم صلاحیت) محسوب و مصوبه مجلس ابطال می‌گردد. با این اوصاف، این خطر پیش می‌آید که شورای دولتی همانند یک قاضی و از طرف دیگر به‌عنوان طرف دعوی نمایان می‌شود. در واقع، منظور، زمانی است که این شورا، مرجع رسیدگی دعوای ابطال آیین‌نامه‌ای باشد که قبلاً مورد تأیید شورا قرار گرفته است؛ یعنی سندی که فرض بر آن است که خود، نگارنده آن می‌باشد مگر در حالتی که شکایت دقیقاً با موضوع نقص و یا عدم کسب نظر مشورتی شورای دولتی طرح گردیده باشد.^{۱۵}

صلاحیت محلی دادگاه اداری طبق اصل کلی، قلمرو اداری است که تصمیم موضوع شکایت در آن اتخاذ می‌شود یا اینکه محل انعقاد یک قرارداد، معیار صلاحیت دادگاه است. اما به علت وجود تعداد زیاد ادارات مستقر در پاریس و جلوگیری از خطر ازدحام در دادگاه‌های پاریس، استثنائاتی به منظور تمرکززدایی قضایی در این حوزه به وجود آمده است. در زمینه سلب مالکیت زمین یا امکان نیز دادگاه اداری محل وقوع ملک، صلاحیت رسیدگی دارد.^{۱۶}

دیوان عدالت اداری در ایران در صلاحیت‌های قانونی خود به عنوان یک دادگاه عالی اداری به شکایات مردم علیه دولت رسیدگی می‌کند و دیوان در این نقش فقط مثل یک دادگاه عمل می‌کند و رسیدگی قضایی انجام می‌دهد و آرای آن قطعی است. به‌عنوان یک مقایسه کلی می‌توان گفت که طبق قانون دیوان عدالت اداری ایران تعیین خسارت وارده از ناحیه اشخاص مذکور و پس از تصدیق دیوان بر عهده دادگاه عمومی دادگستری است و این صلاحیت را به دیوان محول نکرده، درحالی‌که شورای دولتی علاوه بر تشخیص ورود خسارت، میزان آن را نیز تعیین و رأی بر جبران آن صادر می‌کند. بنابراین دیوان عدالت اداری صرفاً دارای ماهیت قضایی است و به حل و فصل شکایات، تظلمات و اعتراضات افراد نسبت به اقدامات مأمورین دولتی رسیدگی می‌کند، در صورتی که شورای دولتی علاوه بر صلاحیت ترافیعی دارای صلاحیت مشورتی نیز می‌باشد و رکن مشورتی دولت فرانسه به شمار می‌رود. رسیدگی شعب بدوی در دیوان بر مبنای سیستم وحدت قضایی استوار است و آرای آنها در شعب تشخیص که مرکب از یک رئیس و چهار مستشار است، قابل اعتراض است. پس جریان دادرسی در دیوان عدالت اداری دو درجه‌ای است ولی رسیدگی به دعوای اداری در شورای دولتی یک درجه‌ای و رأی شورا قطعی است، مگر در موارد خاص که رسیدگی در شورا اصولاً توسط چند قاضی انجام و منتهی به اتخاذ تصمیم و رأی می‌گردد.» البته دیوان عدالت اداری و شورای دولتی هر دو نیز مرجع فرجامی و شکلی از آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری به شمار می‌روند. همچنین از جهت صلاحیت و اختیارات بین این دو می‌توان گفت که «شورای دولتی فرانسه علاوه بر صلاحیت

۱۴. مسلم آقایی طوق، «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»،

دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی ۷۹۸۰ (۱۳۹۶)، ۱۱۸.

15. Long, "Le conseil d'Etat et La fonction consultation", RFDA 78 (1992): 787.

16. Laubader, op.cit., 388.

قضایی، مشاور حقوقی دولت فرانسه می‌باشد و نسبت به تهیه لوایح دولتی و بخش‌نامه‌ها اظهار نظر می‌نماید که چنین صلاحیتی برای دیوان عدالت اداری ایران در نظر گرفته نشده است.^{۱۷} دیوان به موجب ماده ۱ قانون دیوان عالی کشور مرجعی است عام برای رسیدگی به کلیه دعاوی اداری و علاوه بر ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون و خارج از حدود قوه مجریه به آیین‌نامه‌های خلاف شرع نیز بعد از تأیید فقهای شورای نگهبان رسیدگی می‌کند و حکم ابطال صادر می‌کند. پس نتیجه می‌گیریم که صلاحیت شورای دولتی به مراتب بیشتر و انواع دعاوی مطروحه نیز در آن بیشتر از دیوان عدالت اداری است.^{۱۸}

۵- سازمان و ترکیب شورای دولتی و دیوان عدالت اداری

شورای دولتی فرانسه بخشی از قوه مجریه و کاملاً مستقل و جدای از تشکیلات قوه قضائیه محسوب و ریاست شورای دولتی بر عهده نخست وزیر است که معمولاً اعضای آن را مقامات سیاسی تشکیل می‌دهند و حدود ۳۰۰ عضو است و به مراتب از اعضای قضایی دیوان بیشترند و مقر آن نیز در کاخ سلطنتی فرانسه است. شورای دولتی و دیوان عدالت اداری مهم‌ترین و بالاترین نهاد دادرسی اداری در کشورهای خود به شمار می‌روند و در رأس مراجع اداری اختصاصی قرار دارند و بر فعالیت‌های آن نظارت می‌کنند با این تفاوت که دیوان عدالت اداری در ایران یک نهاد اداری عمومی تلقی می‌شود و صلاحیت کلی در رسیدگی بدوی و نهایی به اختلافات اداری را دارد.^{۱۹} در حالی که در فرانسه دادگاه‌های اداری شهرستان (بدوی) و دادگاه اداری استیناف به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند و صلاحیت شورای دولتی محدود به تجدیدنظر از آرای قطعی و صلاحیت فرجامی نسبت به آرای این محاکم اداری را بر عهده دارد. نحوه آموزش و استخدام قضات شورای دولتی فرانسه با قضات دیوان عدالت اداری نیز فرق دارد، دستگاه آموزش و تحصیل قضات شورای دولتی فرانسه مدرسه مدیریت ملی پاریس است. واجدین شرایط و قبول‌شدگان باید به مدت حداقل سه سال در ادارات دولتی فرانسه شاغل شوند تا با زندگی و مقتضیات اداری آشنا شوند و اعضای شورای دولتی به نحو منطقی بین اعضای جوان و سالخورده تقسیم شده است که مطالعه پرونده و تحقیق با میزبان و کارورزان است و اتخاذ رأی با مستشاران شورای دولتی است. لیکن در ایران شاغلین در دیوان عدالت اداری شرایط خاصی ندارند و غالباً با قضات دستگاه‌های قضایی ایران هستند که به دلایل گوناگون به دیوان عدالت اداری منتقل می‌شوند و برای کادر قضایی دیوان فقط شرط ۱۵ سال و ۱۰ سال سابقه کار قضایی پیشنهاد شده است. معمولاً برای عضویت در شورای دولتی داشتن یک سمت سیاسی مهم است؛ بنابراین همواره در شورا اعضای سیاسی و برخی حقوق‌دانان نیز عضو هستند مثلاً در ترکیب شورا ۱۲ نفر کمیسر ویژه دولت عضویت دارند که معمولاً دارای پست‌های

۱۷. علی اکبر گرجی، «حاکمیت قانون و محدودیتهای حق دادخواهی در دیوان»، فصلنامه حقوق اساسی ۹ (۱۳۸۷)، ۱۸۷.

۱۸. بیژن عباسی، حقوق اداری (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰)، ۱۲۵.

۱۹. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری/ایران (تهران: نشر طوس، ۱۳۸۳)، ۴۰۹.

عالی سیاسی هستند ولی در دیوان عدالت اداری مسأله کاملاً متفاوت است که اعضای دیوان عمدتاً از قضات دادگستری و بعضاً قضات شرع و سایر کسانی که صلاحیت قضایی آنها تأیید شده انتخاب می‌شوند و دارای پایه و سمت قضایی هستند «با این احتساب قضات دیوان از کلیه مصونیت‌های مقرر برای قاضی و تضمینات مربوط به سمت قضایی در قانون اساسی برخوردارند و استقلال آنها تضمین شده است» اما اعضای شورای دولتی از چنین امتیازی بی‌بهره هستند و امکان عزل یا تغییر محل خدمات آنان وجود دارد اما در عوض استقلال‌شان در برابر قوه قضائیه تضمین شده است که به نظر می‌رسد مصونیت قضات در قانون اساسی ایران شامل حال اعضای دیوان عدالت اداری نیز باشد. از دیگر تفاوت‌های ما بین دادگاه‌های اداری فرانسه و دیوان عدالت اداری بر اساس نقش کمیسر یا مباشر حکومت در دعوی اداری است بدین توضیح که کمیسر حکومت نماینده دولت نیست، کمیسر حکومت در واقع همان کارمندان و مأموران عالی مقامی هستند که توسط حکومت نزد شورای دولتی فرانسه مأموریت می‌یابند که از حق و عدل در پرونده‌ها دفاع کنند.^{۲۰} این کمیسیونرها در واقع نقش دادسرا نزد مراجع اداری را دارند «نظر آنها در دادگاه‌های اداری فرانسه آن چنان مهم است که اگر رأی یک دادگاه بدون اینکه نظر مباشر دولتی شنیده شود، باطل است.» کمیسر حکومتی از میان یکی از ممیزان شورای دولتی توسط نخست وزیر انتخاب می‌شود و مانند دادستان در دعوی قضایی نیست که نماینده حکومت یا قوه مجریه باشد اما متأسفانه کمیسر حکومت در دیوان عدالت اداری ایران پیش‌بینی نشده است و این می‌تواند یکی از علل برتری شورای دولتی نسبت به دیوان عدالت اداری در ایران مطرح گردد که این کمیسیونرها در فرانسه در اغلب دادگاه‌های اداری فرانسه تشکیل می‌شود و به عنوان یک نتیجه‌گیری کلی می‌توان گفت که مباشر یا کمیسر حکومت نقش فوق‌العاده مهم و غیرقابل انکاری دارد اما دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه قرار دارد و رئیس دیوان نیز با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود که رئیس کل دیوان است و اعضای دیوان را کادر قضایی آن تشکیل می‌دهند و دارای سابقه قضایی هستند و مقر آن تهران است. بنابراین قضات دیوان از بین قضات دادگستری با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند و افزایش شعب نیز با نظر رئیس قوه قضائیه خواهد بود.

۶- مراجع حل اختلاف در شورای دولتی و دیوان عدالت اداری

تفکیک دادرسی اداری در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه ممکن است باعث بروز اختلافی بین صلاحیت این دو دادگاه‌ها گردد بنابراین دعوی افراد در دادگاه‌ها دو دسته‌اند: دعوی عادی و دعوی اداری. در دعوی عادی هر دو طرف دعوی افرادند در صورتی که در دعوی اداری یک طرف دعوی فرد و طرف دیگر اداره یا دولت است. مرجع حل اختلاف بین دادگاه‌های اداری با دادگاه‌های قضایی فرانسه بر عهده نهاد ویژه‌ای به نام «دادگاه حل اختلاف» است که اعضای آن به نحو منطقی از هر

20. Laubader, op.cit, 375.

دو سیستم قضایی و اداری تشکیل می‌شوند.^{۲۱} دادگاه حل اختلاف منطبق بر روش فرانسوی است و روی یک نمونه داوری بنا شده است که نصف اعضای آن به وسیله هر یک از دو نظام قضایی انتخاب می‌شوند و تفکیک دادرسی اداری از قضایی موجب تشکیل چنین دادگاهی شده است. «دادگاه حل اختلاف مرکب از ۹ قاضی است که چهار نفر از میان مستشاران دیوان عالی کشور و چهار نفر از میان مستشاران شورای دولتی هستند و ریاست دادگاه نیز با وزیر دادگستری است؛ چون او به جهت اشتغالات کاری در جلسات شرکت نمی‌کند ریاست آن بر عهده نایب رئیس آن است. وزیر دادگستری فقط زمانی که نظر اعضا مساوی باشد ورود پیدا می‌کند که رأی ایشان قاطع و مهم است.» اما در ایران رسیدگی به دعاوی عادی اعم از حقوقی و جزایی در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است و در دعاوی اداری بر عهده دادگاه‌های ویژه اداری است. در رأس دادگاه‌های عمومی، دیوان عالی کشور وجود دارد و در رأس دادگاه‌های اداری دیوان عدالت اداری وجود دارد. دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری دو رکن اصلی قوه قضائیه را تشکیل می‌دهند. طبق اصل ۱۶۱ قانون اساسی: چنانچه در صلاحیت بین دیوان عدالت و دادگاه‌های دادگستری یا بین دیوان عدالت با دیوان عالی کشور اختلافی پیش بیاید حل اختلاف آن با دیوان عالی کشور خواهد بود بنابراین مرجع حل اختلاف صلاحیت بین دادگاه‌های اداری و قضایی در ایران با دیوان عالی کشور است.^{۲۲}

۷- جایگاه دادرسی اداری در نظام دادرسی فرانسه و ایران

در نظام حقوقی فرانسه، شکایات ناشی از امور اداری در دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌شود که این امر ضمن تأمین بهتر منافع عمومی از تشریفات طولانی دادرسی عادی به دور بوده و با سرعت بیشتری به رسیدگی می‌پردازند. در این نظام‌ها دادگاه‌های اداری تابع مراجع بالاتر هستند و شورای دولتی عالی‌ترین مرجع رسیدگی به اختلافات اداری به شمار می‌رود که هم‌تراز با دیوان عالی کشور است که این دو، دو رکن اصلی قوه قضائیه را تشکیل می‌دهند و دادرسان از لحاظ شغلی تأمین و استقلال دارند. در ایران نیز دادگاه‌های اداری تابع مراجع بالاتر نیز هستند که دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به شکایات اداری به شمار می‌رود که هم‌تراز با دیوان عالی کشور می‌باشد.^{۲۳} به موجب ماده ۵۲ قانون اساسی سال هشتم انقلاب فرانسه، شورای دولتی در رأس محاکم اداری فرانسه قرار گرفت، بدین ترتیب دو نظام دادرسی اداری و قضایی متمایز که در رأس آنها شورای دولتی و دیوان کشور وجود دارد، مطابق روش فرانسوی برای رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت دادگاه‌های ویژه‌ای پدید آمده است که این‌گونه دعاوی در دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌شود. با بررسی مقررات مربوط به دیوان عدالت اداری مشخص می‌گردد که نظارت قضایی ایران بر اعمال دولت با روش فرانسوی منطبق است؛ زیرا در ایران نیز مرجع اختصاصی به غیر از دادگاه‌های عمومی

21. Assemblée du contentieux

۲۲. سیدمجتبی واعظی، «مطالعه تطبیقی معیارهای صلاحیت دادرسی اداری در ایران و فرانسه»، *دوفصلنامه علمی پژوهشی* ۹۷(۴۶)(۱۳۹۷)، ۲۲.

۲۳. غلامرضا مولایی، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری* (تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳)، ۱۱۰.

مقرر شده که همان دیوان عدالت اداری است که قوانین و مقررات کشورمان غالباً برگرفته از قوانین کشور فرانسه است و این روش از جهت فنی و تخصصی و سرعت و ارزانی هزینه رسیدگی در مقایسه با دادگاه‌های عادی قابل توجیه است.^{۲۴}

۷-۱- نقش وکیل در دعاوی اداری

برای رسیدگی به دعاوی اداری در دادگاه اداری فرانسه اصولاً وکیل نقش اساسی دارد و آن اینکه باید از طریق ایشان طرح دعوا گردد اما در برخی از دعاوی مثل دعاوی تجاوز از صلاحیت و دعاوی مستمری‌بگیران و دعاوی بازدارنده و ... احتیاج به وکیل در دادگاه اداری نیست و زمانی معرفی وکیل خصوصاً در دادگاه اداری و دادگاه استیناف الزامی است که دعوا جنبه مالی داشته و علیه دولت و مقامات محلی طرح شده باشد همچنین وکلا در انجمن ویژه‌ای که متشکل از ۶۰ نفر هستند تشکیل می‌شوند، وکلا باید جزء این انجمن باشند و طرفین دعوی بایستی وکلای خود را از میان آنها انتخاب و به شورای دولتی معرفی نمایند و در مواردی که حضور وکیل اجباری است، ولی خواهان وکیلی انتخاب ننماید ضمانت اجرای عدم معرفی آن عدم استماع دعوی است. اما در ایران حضور وکیل در دیوان عدالت اداری اصولاً اختیاری است و طرفین دعوی می‌توانند برای طرح شکایت یا دفاع از شکایتی که به دیوان ارجاع داده شده شخصاً اقدام یا وکیل معرفی کنند، اما امروزه شاکی می‌تواند وکیل خود را از غیر وکلای رسمی نیز انتخاب کند. همچنین وکالت در دیوان وفق مقررات قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب انجام می‌شود. حضور وکیل برای طرح شکایت و پیگیری آن هم در شورای دولتی و هم در دیوان عدالت اداری پذیرفته شده است و نقش اساسی را در شورای دولتی فرانسه بر عهده دارد. نکته قابل ذکر در مورد وکیل این است که در دادگاه‌های اداری فرانسه و شورای دولتی حضور یک وکیل در دعاوی اداری الزامی و اجباری است و تمام ملاحظات و دفاعیات باید کتباً به شورای دولتی تحویل گردد اما وکالت در دیوان عدالت اداری اجباری نیست و لازم نیست که وکیل از میان وکلای رسمی دادگستری باشد اما چنانچه وکیل شخصی غیر از وکلای دادگستری باشد، باید دارای وکالت‌نامه رسمی باشد که در شورای دولتی وضع کاملاً تفاوت دارد. در فرانسه به جهت اهمیت و وسعت دعاوی اداری حضور وکیل در برخی موارد اجباری است.^{۲۵}

۷-۲- نظام آیین دادرسی

آیین دادرسی شورای دولتی فرانسه مثل دیوان عدالت اداری جنبه تفتیشی دارد؛ به عبارتی هم شورای دولتی و هم دیوان به سمت دادرسی عادی گرایش دارند تا دادرسی اختصاری. از ویژگی دیگر آیین دادرسی شورای دولتی و دادگاه‌های اداری فرانسه غیرعلنی و محرمانه بودن آن است، یعنی بدون حضور طرفین یا وکلای آنها و یا مردم برگزار می‌شود که دیوان موظف به دعوت از طرفین و برگزاری

۲۴. آقای طوق، پیشین، ۸۲.

۲۵. طنزحری فراهانی، «بررسی جایگاه صلاحیت محاکم اداری در نظام حقوقی فرانسه و ایران» دومین کنفرانس

بین‌المللی مدیریت و علوم اجتماعی، (دبی امارات)، ۳۰/۴/۱۳۹۵.

جلسه رسیدگی نمی‌باشد اما در صورت تشخیص می‌تواند کتباً هر یک از طرفین را برای ادای توضیحات دعوت کند و این نوعی نقد بر دیوان است. بنابراین دادرسی دیوان عدالت تا حدود زیادی مشابه شورای دولتی فرانسه است با این تفاوت که آیین دادرسی شورای دولتی مبتنی بر قانون است و برای اصلاح یا تغییر قواعد آیین دادرسی اداری شورای دولتی نیاز به رعایت تشریفات و تصویب پارلمان است و از ثبات بیشتری برخوردار است ولی آیین دادرسی دیوان مبتنی بر آیین‌نامه مصوب رئیس قوه قضاییه است و بدون رعایت تشریفات به سرعت قابل تغییر و اصلاح است، فلذا فرآیند دادرسی اداری در ایران و فرانسه را می‌توان به چهار طبقه که شامل: اقامه دعوا و شروع دادخواهی - رسیدگی - تحقیقات و صدور رأی - اجرای حکم - است تقسیم کرد.^{۲۶}

۷-۳- اقامه دعوا

شروع دادخواهی در دادگاه اداری فرانسه با تکمیل فرمی که می‌توان از روزنامه‌فروشی‌های محلی تهیه کرد آغاز می‌شود، این فرم باید حاوی واقعیت‌ها و مبانی شکایت باشد و هزینه دادرسی در شورای دولتی صد فرانک است. تقدیم دادخواست در دیوان نیز به همین روال است و می‌توان فرم‌های چاپی که در اداره پست موجود است را تهیه کرد. شاکی در طرح دعوی اداری بایستی دارای شرایط عمومی و اهلیت باشد و نفعی در آن داشته باشد. این مطلب هم در حقوق اداری ایران و هم در حقوق اداری فرانسه تأکید شده و تنها یک تفاوت با دیوان دارد که در فرانسه برای قابل قبول بودن دادخواست سه شرط ضروری است: در مهلت زمانی مقرر تسلیم شده باشد. - این شکایت منطبق با تصمیم اداری باشد - یکصد فرانک پرداخت شود حال آنکه در دیوان عدالت اداری این تشریفات لزوم چندانی ندارد اما هزینه دارد. برخلاف آیین دادرسی دیوان، برای رسیدگی به اختلافات اداری رعایت تصمیم مقدماتی در شورای دولتی الزامی است ولی برای رسیدن به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم در دیوان رعایت این تشریفات ضرورت ندارد و شاکی می‌تواند بدون مراجعه به اداره به دیوان شکایت نماید. پس از پایان تحقیقات و رسیدگی به دلایل و مدارک و دفاعیات طرفین نوبت به اتخاذ تصمیم و قضاوت می‌رسد و با توجه به اینکه در شعب بدوی دیوان سیستم وحدت قاضی حاکم است مقام صادرکننده رأی همان مقام تحقیق‌کننده است، رئیس یا دادرس شعبه پس از بررسی پرونده چنانچه نتایج تحقیقات قبلی را لازم و کافی تشخیص دهد ختم دادرسی را اعلام و مبادرت به صدور رأی می‌نماید. اما در شورای دولتی وضع کاملاً متفاوت است، مخبر پس از انجام تحقیقات و دلایل طرفین دعوی گزارش از روند کار تهیه می‌کند و این گزارش را در اختیار مباشر دولتی قرار می‌گیرد و نظر کمیسر حکومت در جلسه مقدماتی مطرح و دوباره در اختیار مباشر قرار می‌گیرد و ختم دادرسی فرا می‌رسد و قاضی اداری حکم صادر می‌کند.^{۲۷}

۲۶. سیدمجتبی واعظی، مبانی حقوق اداری، فقرنظریه پرداززی در ایران در اندیشه های حقوق اداری، (تهران: نشر مجد، ۱۳۹۳)، ۲۷.

۲۷. حری فراهانی، پیشین، ۱۱.

۷-۴- اجرای احکام

اجرای احکام دادگاه‌های اداری فرانسه و ایران تا حدودی شبیه به هم بوده و اندکی تفاوت دارند. از آنجا که شورای دولتی قسمتی از دولت و زیرمجموعه قوه مجریه است در صورتی که محکوم‌علیه حکم را اجرا ننماید، فاقد مأموریتی است که وظیفه اجرای حکم به نحو اجبار را بر عهده داشته باشد، شورای دولتی همچنین به اتخاذ تصمیم در مورد مسأله حضور کارمندان دولت در میان اعضای محکمه‌ای که خود آن دستگاه، یک طرف دعواست نیز می‌پردازد و مراقب است که ماهیت فعالیتش، موجب تردید در بی‌طرفی محکمه نشود. یکی از نکاتی که شورا مدنظر قرار می‌دهد این است که آیا این افراد، در وضعیت شغلی خود، استقلال عمل لازم را دارند.^{۲۸} از طرفی نیز خود ادارات ملزمند که احکام دادگاه‌های اداری را به اجرا در آورند هر چند که این امر اغلب در کوتاه‌ترین زمان انجام نمی‌شود. از طرف دیگر قضات اداری فرانسه حق صدور دستور اجرا به ادارات را ندارند، در نتیجه آرای دادگاه‌های اداری نمی‌تواند دستور مستقیمی به ادارات محسوب شود. شاید نیز به خاطر اینکه اعضای شورای دولتی از اعضای دولت هستند، دولت هیچ‌گاه خودش را حتی از لحاظ اخلاقی ملزم به اجرای تصمیمات شورا را در دعوی نمی‌کند، اما وضع اجرای احکام در دیوان عدالت اداری اندکی متفاوت است و اجرای احکام دیوان عدالت اداری کمی گرایش به حقوق کیفری دارد و سازکار متفاوتی با شورای دولتی دارد. بدین توضیح که در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی استنکاف نماید با رأی شعبه صادر کننده حکم، به انفسال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود. رأی صادره ظرف ۲۰ روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان است. «بنابراین ترتیب اجرای حکم و مقررات راجع به آن از اهمیت بسزایی برخوردار است اما ویژگی قابل توجه حقوق فرانسه این است که تصمیمات دادگاه اداری عموماً بدون نیاز به هیچ تهدید و زوری، اطاعت و اجرا می‌شود؛ در واقع آرای شورای دولتی فرانسه از چنان اهمیت و اعتباری برخوردار است که کسی توان مقاومت در برابر آرای آن را ندارد». هر چند که دیوان عدالت اداری در ایران نهاد پویا و جوانی است اما به تدریج در حال حرکت به سمت واقعی خود است و آرای بسیاری از آن در راه احقاق حقوق مردم علیه سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی صادر و به اجرا در آمده است. جایگاه شورای دولتی در ساختار سیاسی فرانسه و حرمت و اعتبار آن در جامعه و ثبات تصمیماتش باعث شده تا احکام قطعی شورا بدون کمترین مقاومتی به مرحله اجرا درآید. پس وضع اجرای حکم در شورای دولتی و دیوان تا حدودی به همدیگر نزدیک است، بدین صورت که در هر دو اجرای حکم صادره پس از ابلاغ با دولت و مؤسسات عمومی محکوم است و در صورت امتناع محکوم‌علیه از اجرای مفاد رأی، فاقد مأمورانی است که وظیفه اجرای حکم را انجام دهند. بنابراین تنها ضمانت اجرای احکام صادره از دیوان همان اصل ۳۷ قانون دیوان عدالت اداری است و راهکار دیگری برای حمایت از آرای دیوان در قوانین و مقررات دیده نمی‌شود، اما در فرانسه راهکار مسالمت‌آمیزی برای جلوگیری از عدم اجرای احکام

28. Klausen(P), "Réflexion sur la notion de juridiction dans la jurisprudence du conseil d'Etat", L.P.A.30 juillet (1993), 122

صادره از سوی شورای دولتی وجود دارد و در صورت عدم اجرای حکم به محکوم‌له اجازه داده شده است تا به میانجی جمهوری رجوع نماید، چنانچه محکوم‌علیه مجدداً از احکام صادره امتناع کند، موضوع در روزنامه رسمی منتشر و به اطلاع همگان می‌رسد و موضوع را افشا می‌نماید، همچنین در فرانسه راه‌حل دیگری وجود دارد که با تأسی از آیین دادرسی مدنی است ولی در ایران این روش پیش‌بینی نشده بدین توضیح که قانون ۱۶ ژوئیه ۱۹۸۰ بیان می‌دارد که مطابق این قانون به ازای هر روز تأخیر در اجرای حکم دولت ملزم شده است مبلغ معینی را به عنوان خسارت بپردازد و در حقوق اداری فرانسه برای حمایت از آرای صادره از شورای دولتی و دادگاه‌های اداری و تضمین اجرای آنها رویکرد غیرکیفری اتخاذ شده است. یعنی تمهیداتی که برای مقابله با تأخیر یا جلوگیری از اجرای حکم در نظر گرفته شده است، بیشتر مسالمت‌آمیز و کدخدا منشانه است و دارای ضمانت اجرای مدنی است اما با توجه به قانون دیوان؛ حقوق اداری ایران کاملاً متفاوت و به سمت مجازات کیفری گرایش داشته و محکومیت به انفصال موقت را برای استنکاف از اجرای حکم صادره از سوی دیوان اتخاذ کرده است و ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی خود بیانگر شأن کیفری اجرای احکام دیوان است که بیان می‌دارد: «چنانچه هر یک از صاحب‌منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا دیگر مقررات قانونی که صادر شده جلوگیری نماید، به انفصال از خدمت دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.» بنابراین نظارت قضایی، نظارتی است که ضمانت اجرای آن ابطال عمل اداری (مقررات دولتی) و الزام مقام اداری به انجام آن به موجب حکم مرجع قضایی است.^{۲۹}

۷-۵- جایگاه رویه قضایی در موضوع صلاحیت شورای دولتی و دیوان عدالت اداری

امروزه اکثریت حقوق‌دانان فرانسوی کم و بیش پذیرفته‌اند که رویه قضایی منبعی حقوقی است و آن را در کنار قانون؛ موجد قواعد حقوقی معرفی کرده‌اند و آن دو را زاینده حقوق می‌دانند و چنین استدلال کرده‌اند که چون رویه قضایی تفسیری سازنده از قانون است به نوعی می‌تواند اعتبار قاعده قانونی را نیز به خود بگیرد. در نظام حقوقی فرانسه رویه قضایی همواره نقش منبع تکمیلی حقوق را ایفا نموده و در غیاب قانون مؤثر است و رویه قضایی به معنای آرای صادره از دیوان عالی کشور را برای منبع حقوق مؤثر می‌دانند.^{۳۰} در نظام حقوقی ایران رویه قضایی به معنای عام در شمار منابع رسمی موجد قاعده حقوقی قرار نمی‌گیرد و معتقدند که با مبانی حقوقی ما یعنی استقلال قوه مقننه و قضائیه و نظریه پذیرش قانون به عنوان تنها منبع حقوقی سازگار نیست و نباید از نظر دور داشت که آرای وحدت رویه بیان قصد مقنن است و در واقع منبع تکمیلی حقوق محسوب می‌شوند و نقش

۲۹. واعظی، پیشین، ۳۶.

30. Long, op.cit., 625.

انکارناپذیری در نظم حقوقی دارد. در نظام حقوقی ایران اثر وحدت رویه دیوان عالی لزوم تبعیت دیگر دادگاه‌ها از آن است؛ امری که در دیگر نظام‌های حقوقی شاید بی‌سابقه باشد و حتی می‌توان گفت که این اثر به بالاترین دادگاه ایران جایگاهی نظیر جایگاه قانونگذاری بخشیده است. بنابراین رویه قضایی عاملی برای تفسیر داده‌های نو، رفع نیازها، سکوت و نقص و اجمال قوانین است. نقش آرای وحدت رویه قضایی تا حدی است که راهگشای صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ارجاعی به این مرجع قضایی اداری است که می‌توان به چند نمونه از آنها در این مقاله اشاره نمود.^{۳۱}

۷-۶- جایگاه فرجام در دیوان عدالت اداری و شورای دولتی

در حقوق ایران، مرجع فرجامی برای رسیدگی به آرا و تصمیمات شعب دیوان عدالت وجود ندارد. پس از تجدیدنظر خواهی که یک نوع رسیدگی ماهوی دو درجه‌ای است، نظام فرجام‌خواهی در نظام عدالت اداری ایران وجود ندارد که ضرورت دارد موضوع فرجام‌خواهی و کنترل قانونی در دیوان عدالت اداری به نحو مناسبی مورد پیش‌بینی قرار گیرد. از طرف دیگر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ایران که مرکب از همان رؤسا و مستشاران شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان است و صلاحیت رسیدگی به دعا علیه آیین‌نامه‌ها و قواعد کلی صادره از قوه مجریه است از کفایت لازم برخوردار نیست زیرا دعوای رسیدگی به ابطال مقررات تا پیش از قانون ۱۳۹۲ متولی مناسبی در ساختار دیوان نداشت و صرفاً شکایت و پاسخ قوه مجریه به یکباره در صحن علنی و عمومی هیئت دیوان مطرح می‌شد و این، با رسیدگی پیچیده شعب و هیئت عمومی شورای دولتی بسیار متفاوت است. برای رفع این نقیصه در قانون جدید دیوان عدالت ایران، هیئت‌های تخصصی در ماده ۸۴ پیش‌بینی شده‌اند. به موجب ماده مذکور، اموری که حسب قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است ابتدا به هیئت‌های تخصصی مرکب از حداقل ۱۵ نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود و پس از بررسی پرونده، در صورتی که شکایات را موجه تشخیص دادند به همراه نظریه هیئت جهت اتخاذ تصمیم به هیئت عمومی ارسال می‌شود. در غیر این صورت اگر هیئت تخصصی نظر به رد شکایت داشت، ظرف مدت ۲۰ روز رئیس دیوان یا ۱۰ نفر از قضات دیوان می‌توانند به نظریه هیئت اعتراض نمایند و موضوع جهت تعیین تکلیف به هیئت عمومی منعکس می‌شود. البته قاعدتاً می‌بایست اعتراض شاکی را نیز به این نظریه اضافه می‌نمودند و صرف اینکه رئیس دیوان یا ۱۰ نفر از قضات معترض به نظر هیئت باشند، نمی‌تواند نافی حق شاکی باشد. وجود امکان فرجام علیه حکم قطعی، مدت زمانی طولانی به مثابه یک اصل کلی حقوقی انگاشته شده است. شورای قانون اساسی در جایگاه تفسیر، این موقعیت شورا را به‌عنوان یک ضمانت بنیادین قابل قبول می‌داند. شورای دولتی تنها نهاد

۳۱. وحدت رویه‌های شماره ۳۹-۳۸-۳۷ مورخه ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به عدم صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی از سایر واحدهای دولتی است. وحدت رویه شماره ۱۲۹۴ مورخه ۱۳۸۶/۱۱/۰۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مربوط به صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به امور بازنشستگی شرکت‌های دولتی تحت گمرک می‌باش دو وحدت رویه شماره ۵ مورخه ۱۳۶۳/۰۳/۰۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مربوط به عدم صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به دعاوی مربوط به هلال احمر می‌باشد.

ذی صلاح جهت صدور حکم در خصوص شکایت در مرحله فرجامی می‌باشد که علیه تصمیمات و آرای صادره تمامی محاکم اداری (احکام قطعی شده) در مورد قانونی احکام، اتخاذ تصمیم می‌نماید و پس از رسیدگی و نقض، پرونده را به قاضی رسیدگی کننده به اصل پرونده جهت صدور حکم جدید ارجاع می‌دهد. بنابراین، قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۸۷ این امکان را برای شورای دولتی پیش‌بینی نموده است که در مواردی که حسن اداره قضایی می‌طلبد به صدور رأی مستقیم در مورد اصل پرونده نیز بپردازد و در اغلب موارد، وقتی که موضوع پرونده مشابه با آرای صادر شده سابق باشد، شورا رأی مقتضی را صادر می‌نماید.^{۳۳}

باید افزود که شورای دولتی، صلاحیت صدور نظریه مشورتی قضایی هم دارد. بر اساس این صلاحیت، درباره تقاضاهایی که برای کسب نظر شورا از جانب محاکم اداری و تجدیدنظر طرح می‌گردند، اقدام به صدور آرای مشورتی می‌نماید. ماده ۱۴ قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۸۷ که امروزه در مجموعه قوانین وارد گردیده است و در قالب ماده ۱۱۳-۱ کد عدالت اداری فرانسه آمده، چنین پیش‌بینی کرده است که دادگاه اداری و تجدیدنظر می‌توانند قبل از صدور حکم، بر پایه گزارشی، وجود یک مسأله حقوقی جدید و مشکل و یا مسأله ای که در اختلافات متعددی تکرار شده است را اعلام نمایند. از این گزارش نمی‌توان شکایت کرد و پس از اینکه مسأله، به شورای دولتی ارجاع می‌شود، شورا باید ظرف ۳ ماه به بررسی مسأله و اظهار نظر بپردازد. این نظرات و آرای شورا، نقش مهمی در ساخت رویه قضایی اداری ایفا می‌نماید.^{۳۳}

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

پیشنهادهای

۱) مطالعه در حقوق اداری تطبیقی نشان می‌دهد که وجه مشترک اکثر کشورهای دارای نظام حقوقی نوشته این است که آنها بین انواع مصوبات ملی و محلی تفاوت قائل شده و هریک از آنها را به لایه‌های خاصی از نظام مراجع اداری واگذار کرده‌اند اما به نظر می‌رسد این دسته‌بندی انواع مقررات و مصوبات از نظر ملی و محلی بودن در ایران دغدغه قانونگذار محترم نبوده که پیشنهاد می‌گردد این رویه نیز در ایران از حالت تمرکز به عدم تمرکز تغییر یابد به این صورت که ایجاد شعب دیوان عدالت اداری در مراکز استان‌ها یکی از الزامات و ضروریات فراموش شده‌ای است که دیر یا زود بایستی نسبت به آن توجه نشان داده شود.

۲) لزوم دسته‌بندی مصوبات از جهت اهمیت از اقدامات منطقی و کارآمد نظام اداری می‌باشد به عنوان نمونه می‌توان مصوبات شورای عالی اداری را مهم‌تر از مصوبه یک وزیر در نظر گرفت که با این اقدام می‌توان ترکیب متفاوتی را از قضاات دیوان عدالت اداری از نظر کیفی تجربه نمود. در کنار آن بازنگری در قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ از دیگر ضروریات است.

۳) با توجه به اینکه وظیفه اصلی اداره و مأمورین آن، ارائه خدمات عمومی در جهت نفع عمومی می‌باشد اما متأسفانه در ایران این مینا به صورت نسبی نادیده گرفته شده و اداره به قوه مجریه محدود شده است؛ وقتی ما صلاحیت دادگاه و قاضی اداری را محدود در قانون می‌کنیم و به عنوان نمونه دانشگاه ملی را داخل در صلاحیت دیوان قرار داده و دانشگاه آزاد را از صلاحیت آن خارج می‌کنیم در نتیجه با این کار نظریه خدمات عمومی را از اعتبار می‌اندازیم که پیشنهاد می‌گردد در قانون آتی دیوان رسیدگی به مصوبات دولتی و غیردولتی به صورت شفاف در صلاحیت دیوان قرار گیرد.

۴) تخصصی شدن قضاات در محاکم اداری یکی دیگر از ضروریات است به این صورت که رسیدگی دقیق به اقدامات دستگاه‌های اداری علاوه بر دانش حقوقی، اطلاعات دیگری نیز لازم دارد که بدون آگاهی به آنها، احکام صادره اداری نمی‌تواند منصفانه و عادلانه باشد از جمله فعالیت در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان و ...

۵) مؤسسات و نهادهای غیردولتی تأسیس حقوقی جدید در کشور بوده که از بدنه دولت جدا شده و از شمول قوانین و مقررات حاکم بر نهادهای دولتی خارج شده‌اند. تغییر ماهیت حقوقی این قبیل مؤسسات از دولتی به غیردولتی باعث شد که نحوه نظارت بر آنها محل چالش قرار گیرد هر چند ماهیت این قبیل مؤسسات غیردولتی بوده اما جزئی از حاکمیت و در قالب مفهوم عام دولت قرار می‌گیرد اما مسأله لاینحل این است که رسیدگی به مصوبات این قبیل مؤسسات و اقدامات مأموران آنها هر چند به صورت جزئی اشاره‌ای به آنها شده اما در قانون دیوان ۱۳۹۲ مشخص نشده و سؤال این است که آیا دیوان عدالت اداری تنها مرجع رسیدگی به مصوبات مؤسسات عمومی غیردولتی هست یا نه که انتظار می‌رود در قانون آتی این مسأله به صورت شفاف تعیین تکلیف گردد.

۶) لزوم ایجاد نهاد دادستانی مستقل برای امور اداری به دلیل تجربه‌های موفق این تأسیس در سایر کشورهای جهان از دیگر پیشنهادها این مقاله پژوهشی می‌باشد. با عنایت به چالش‌های

موجود در فرایند رسیدگی و نظارت پیرامون این موضوع در نظام حقوقی کشور و البته نبود موانع قانونی برای تشکیل این نهاد، پیشنهاد تأسیس آن را دوچندان می‌کند. از پیامدهای مثبت این تأسیس می‌توان به تسهیل فرایند دادرسی، رعایت اصول دادرسی منصفانه و کاهش اطاله دادرسی اشاره نمود. رسیدگی به شکایات بین فرد و اداره باید به سمت دادرسی علنی گرایش پیدا کند و رسیدگی با حضور طرفین دعوی و وکلای آنها صورت گیرد و دیوان باید موظف باشد که از طرفین دعوی دعوت به عمل بیاورد و برای صدور رأی در پرونده یک جلسه علنی برگزار شود و با این کار اولاً خود دیوان عدالت رشد پیدا می‌کند و گرایش به سوی عدالت اجتماعی دارد و از سوی دیگر حقوق قضایی و دسترسی افراد به دادگاه تأمین و تضمین می‌شود و از طرفی نیز جا دارد که حضور وکلا در دیوان عدالت همانند شورای دولتی فرانسه اجباری شود؛ هر چند که قانون دیوان عدالت اداری به حضور وکلا اشاره کرده اما اجباری نشده و کافی نیست.

نتیجه‌گیری

در ایران، قانونگذار اساسی با پذیرش اصل نظارت قضایی، وظیفه دادرسی اداری را بر عهده دیوان عدالت اداری گذاشته است. قضایی بودن ماهیت عملکرد دیوان عدالت و اینکه این دیوان در جهت حفظ حقوق مردم و حمایت از آنان در برابر تهدیدات نهادهای اداری و اجرایی تشکیل شده است از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مهم آن است که دیوان عدالت به شأن و جایگاه خود در نظام قضایی کشور دست یافته و در ایفای نقش بنیادین حمایت از حقوق شهروندان در برابر واحدهای دولتی و جلوگیری از تعرض آن توفیق یافته است. نظام حقوقی ایران به تقلید از نظام حقوقی فرانسه، تفکیک دادرسی اداری و قضایی را پذیرفته که در این دو کشور دو گونه دادگاه‌ها وجود دارند، دادگاه‌های اداری، دادگاه‌های قضایی. در رأس دادگاه‌های قضایی دیوان عالی کشور وجود دارد و در رأس دادگاه‌های اداری شورای دولتی و مظهر استقلال قوه مجریه در برابر قوه قضائیه محسوب می‌شود. در ایران دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین و مهم‌ترین دادگاه اداری شناخته می‌شود و در برابر دادگاه‌های قضایی استقلال دارد. شورای دولتی بالاترین نهاد دادرسی اداری در فرانسه در عین داشتن استقلال قضایی به لحاظ ساختاری زیر نظر قوه مجریه است و به همین عنوان، مشاور دولت و هیأت وزیران در تهیه لوایح قانونی و آیین‌نامه‌ها است. بر این اساس آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و شورای دولتی فرانسه تا حدود زیادی مشابه هم بوده و یک تفاوت اساسی که بین آنها وجود دارد، این است که آیین دادرسی شورای دولتی مبتنی بر قانون و رعایت مراحل وضع و تصویب آن است؛ در حالی که آیین دادرسی دیوان عدالت مبتنی بر آیین‌نامه مصوب رئیس قوه قضائیه است، که دادرسی دیوان بدون نیاز به تشریفات به سادگی قابل تغییر و اصلاح است و از ثبات و استحکام کمتری نسبت به شورای دولتی برخوردار است؛ بنابراین مرجع حل اختلاف صلاحیت بین دادگاه اداری با قضایی در ایران با دیوان عالی کشور است اما در فرانسه هرگاه بین دادرسی اداری و قضایی اختلافی پیش بیاید حل اختلاف آن بر عهده نهادی به نام دادگاه حل اختلاف است. هر دو نهاد به لحاظ وظایف و اختیارات بر اعمال، تصمیمات و مقررات قوه مجریه و مأموران آنها از راه

صدور رأی نظارت قضایی می‌نمایند و همچنین در ایران دیوان و شعب آن در تهران و استان‌ها مستقر است و در فرانسه در کنار شورای دولتی شهرستان‌ها و برخی از مراکز استان‌ها، دادگاه‌های اداری شهرستان و دادگاه اداری استیناف فعالیت می‌کنند و زیر نظر شورای دولتی هستند. در فرانسه دادگاه‌های اداری تجدیدنظر دارای صلاحیت عام رسیدگی به دعاوی پژوهش به طور ماهوی از آرای دادگاه‌های اداری شهرستان می‌باشند، ولی شورای دولتی صلاحیت رسیدگی به برخی از دعاوی تجدیدنظر را دارا است. اما در ایران با قطعی شمرده شدن آرای شعب دیوان در قانون ۱۳۸۵ تنها در موارد محدودی امکان تجدیدنظر به طور ماهوی توسط شعب تشخیص دیوان وجود دارد، در هر دو کشور شورای دولتی و دیوان عدالت صلاحیت فرجامی نسبت به آرای قطعی مراجع اختصاص اداری را دارند و مرجع نهایی آن محسوب می‌شوند. کنترل قضایی دولت و اعمال آن در نظام حقوقی ایران به‌ویژه در بخش دادرسی اداری از تحولات حقوقی فرانسه تأثیر پذیرفته و دیوان عدالت و شورای دولتی فرانسه نقش مهمی در کنترل عملکرد اداری دولت داشته‌اند؛ بنابراین نظام حقوقی ایران به تقلید از الگوی فرانسوی، تفکیک دادرسی دوگانه یعنی دادرسی اداری و دادرسی قضایی را پذیرفته و همانند شورای دولتی، دیوان عدالت همانند دادگاه‌های اداری بدوی در فرانسه مرجع شکایات علیه دولت و تصمیمات اداری شناخته شده و شورای دولتی علاوه بر صلاحیت مشورتی دارای صلاحیت ترافعی نیز هست اما دیوان عدالت فقط دارای صلاحیت ترافعی بوده و به عموم دعاوی و اختلافات اداری رسیدگی می‌کند. همچنین در فرانسه هیچ دادگاه اداری از نظارت شورای دولتی خارج نیست و شورای دولتی می‌تواند نسبت به همسان‌سازی آرای دادگاه‌های اداری اطمینان یابد و مانع از صدور آرای متناقض دادگاه‌های اداری شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

- ابوالحمد، عبدالحمید. *حقوق اداری ایران*. چاپ هفتم. تهران: نشر طوس، ۱۳۸۳.
- طباطبائی موتمنی، منوچهر. *حقوق اداری*. چاپ شانزدهم. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۰.
- عباسی، بیژن. *حقوق اداری*. چاپ دوم. تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۰.
- موسی زاده، رضا. *حقوق اداری ۲ (کلیات و ایران)*. چاپ هشتم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶.
- مولاییگی، غلامرضا. *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*. تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳.
- هداوند، مهدی. *حقوق اداری تطبیقی*. جلد دوم. چاپ دوم. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰.
- واعظی، سیدمجتبی. *مبانی حقوق اداری؛ فقرنظریه پردازی در ایران در اندیشه‌های حقوق اداری*. تهران: نشر مجد، ۱۳۹۳.

مقالات

- آقای طوق، مسلم. «نگاه تطبیقی به صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، *دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی* ۷۹ و ۸۰ (۱۳۹۶): ۸۴-۱۰۸.
 - آقای طوق، مسلم. «انواع دعاوی اداری در ایران و فرانسه». *دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی* ۲۳ (۱۳۹۶): ۵۵-۳۳.
 - جلوند، کامران. «بررسی تطبیقی نظام دادرسی ایران، انگلستان و فرانسه». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، کرمانشاه: دانشگاه آزاد، ۱۳۹۶.
 - حری فراهانی، طناز. «بررسی جایگاه و صلاحیت محاکم اداری در نظام حقوقی فرانسه و ایران». مقاله ارائه شده در دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت و علوم اجتماعی، دب، روز چهارشنبه ۳۰ تیرماه ۱۳۹۵.
 - زرین قلم، اکبر. «بحثی در باب دیوان عدالت اداری»، *مجله مطالعات حقوقی و قضایی* ۱۱ و ۱۲ (۱۳۶۶): ۷۰-۴۳.
 - فلاح زاده، علی محمد. «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی ایران». *پژوهشنامه حقوقی* ۱ (۱۳۸۶): ۴۰-۱۷.
 - گرجی، علی اکبر. «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان»، *فصلنامه حقوق اساسی* ۹ (۱۳۸۷): ۱۹۰-۱۴۹.
 - واعظی، سیدمجتبی. «مطالعه تطبیقی معیارهای صلاحیت دادرسی اداری در ایران و فرانسه». *دوفصلنامه علمی پژوهشی* ۹۷ (۴۶) (۱۳۹۷): ۴۶-۲۵.
 - ویژه، محمدرضا. «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، *پژوهش حقوق عمومی* ۳۷ (۱۳۹۱): ۲۰۲-۱۷۱.
- سایت‌های اینترنتی
- پایگاه اطلاع‌رسانی دیوان عدالت اداری، تاریخ دسترسی ۱۵/۱۰/۱۳۹۹،

http://divan_edalat.ir

- پایگاه اطلاع‌رسانی شورای دولتی فرانسه، تاریخ دسترسی ۲۱/۱۱/۱۴۰۰،

www.conseil_etat.fr

- Cacciotti, Silvia. "Diritto Administrative Per Tutti I Concorsi" 3a EdizioneDiritto Milano: AlphaTest, 2014.
- Diego Solenne. "Codice del Processo Administrativo". Santarcangelo di Romagna Diritto MaggioliEditore, 2014.
- Klausen (P). "Réflexion sur la notion de juridiction dans la jurisprudence du conseil d'Etat". L.P.A.30 juillet, 1993.
- Lombader(A). *Traité de droit administrative. Tome 1*. Paris, LGDJ, 1999.
- Lombard (M), "Loi relative élection des conseillers regionaux". *Tome 3 Paris, REDA* (2007): 42-43.
- Lombard(M) et Gilles (D). *Droit dministratif*. 7th Ed. Paris: Dalloz, 2007.
- Long. "Le conseil d'Etat et La fonction consultation". *RFDA* 78(1992).
- Rousset. *administrative II Le contentieux administrative*. Deuxièm edition. Presses Universitaires de Grennoble, 2004.

