



DOI: 10.22034/mral.2022.559446.1352

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۱۴

تاریخ ارسال: ۱۴۰۱/۰۵/۰۹

قواعد آیینی حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری اداره (با مطالعه موردی قوانین آیین اداری آلمان و ایالات متحده آمریکا)

خدیدجه شجاعیان^۱

چکیده

آیین‌های تصمیم‌گیری اداری، شیوه‌های تصمیم‌گیری موردی و عام‌الشمول دستگاه‌های اداری هستند که به صورت نانوشته یا در قالب قوانین آیین اداری الزامی هستند. ایجاد قطعیت و ثبات برای حمایت از شهروندان و کارآمدی اداره از دلایل تدوین این قواعد و تصویب قوانین آیین اداری است. به صورت تاریخی، قوانین آیین‌های اداری، سه نسل را پشت سر گذاشته‌اند. نسل اول قوانین به بیان قواعدی برای تصمیم‌گیری‌های موردی پرداخته‌اند. نسل دوم، دربردارنده الزاماتی برای تصویب قواعد عام‌الشمول به صورت سلسله‌مراتبی است و در نهایت، نسل سوم، بیانگر قواعدی برای انجام اعمال اداری به صورت تعاملی و مشارکتی میان نهادهای مختلف هستند.

هدف اصلی این مقاله، بررسی مفهوم آیین اداری، تاریخچه و محتوای قوانین آیین اداری و الزامات آیینی در دو نظام حقوق اداری آلمان و ایالات متحده آمریکا به عنوان دو نظام مهم است. روش مقاله توصیفی و تحلیلی است و بر همین اساس، ابتدا مفهوم آیین اداری و محتوای قوانین آیین اداری توصیف می‌شود. سپس مشابهت‌ها و تفاوت‌های موجود در قوانین آیین اداری ایالات متحده آمریکا و آلمان تحلیل می‌گردد.

واژگان کلیدی: آیین‌های اداری، تدوین، تصمیم‌گیری موردی، قاعده‌سازی، قانون آیین اداری.

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، شیراز، ایران. Khadijeh.

مقدمه

آیین‌های اداری، قواعد و الزامات حاکم بر روند تصمیم‌گیری مقامات اداری هستند. با این استدلال که برخی تصمیم‌های نهادهای اداری، آثاری بسیار جدی و عمیق بر زندگی افراد دارند، اندیشه آیین‌مندسازی فرآیند تصمیم‌گیری اداری تحت تأثیر فرآیند رسیدگی‌های قضایی وارد قلمرو حقوق اداری شد. بنابراین، حمایت از حقوق شهروندان در اداره مستلزم پیروی اداره از الزامات و آیین‌های خاصی در تصمیم‌گیری است.

بسته به نوع تصمیم‌های اداری، آیین‌های متفاوتی لازم‌الاجرا هستند. در نتیجه، آیین‌های متنوعی برای تصمیم‌های موردی، دادرسی اداری و مقررات‌گذاری اداره ایجاد شده است. امروزه بسیاری از نظام‌های حقوقی، آیین‌های اداری را برای شفاف‌تر کردن فرآیند تصمیم‌گیری اداره و پاسخ‌گوتر کردن آن و رفتار منصفانه با شهروندان تدوین و در قالب قوانین آیین اداری تصویب کرده‌اند. رعایت الزامات مقرر در این قوانین، یکی از معیارهای نظارت قضایی بر اعمال اداره است.

هدف مقاله، بررسی توصیفی تحولات مربوط به شکل‌گیری آیین‌های تصمیم‌گیری اداری و محتوای قوانین آیین اداری به صورت کلی و بررسی تحلیلی آیین‌های اداری در دو نظام حقوقی آلمان و ایالات متحده امریکاست. ابتدا کلیاتی در خصوص مفهوم آیین‌های تصمیم‌گیری اداری، تاریخچه تدوین این آیین‌ها در قالب قوانین و محتوای این قوانین بیان می‌شود. آن‌گاه پس از بررسی الزامات آیینی ذکر شده در قوانین آیین اداری آلمان و ایالات متحده امریکا به عنوان دو الگوی مطرح در این زمینه، شباهت‌ها و تفاوت‌های دو نظام حقوقی در این خصوص و پی‌آمدهای رعایت نشدن این آیین‌ها تحلیل می‌گردد.

گفتار اول: مفهوم آیین اداری^۱

از منظر تاریخی، مفهوم آیین اداری به عنوان یکی از حوزه‌های مشخص حقوق اداری، مقوله‌ای نسبتاً جدید است.^۲ برای بیان مفهوم آیین اداری به چند مورد از تعریف‌های مطرح شده اشاره می‌شود:

1. Administrative procedure

2. Arzoz, Xabier, "Administrative Procedures", Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law

۱. آیین اداری، مسیر شکلی است که در قانون تعیین شده است و عمل اداری باید در این مسیر انجام شود.^۱ در معنای موسّع، آیین اداری را می‌توان همه اقدامات مقام اداری دانست که برای انجام عمل اداری لازم است.^۲
۲. آیین، شیوه انجام شغل یا اجرای یک وظیفه یا مجموعه‌ای از اعمال است که به ترتیب یا روشی خاص انجام می‌شود.^۳ طبق تعریف فرهنگ لغت، آیین‌گرایی،^۴ باور به اهمیت ایجاد و تبعیت از آیین مورد توافق است. در نتیجه، عمل اداری طبق اشکال حقوقی قابل پیش‌بینی و قواعدی مشخص انجام می‌شود.^۵
۳. آیین اداری به شیوه‌ها و فرآیندهای دستگاه‌های اداری مربوط می‌شود و از آیین قضایی قابل اعمال در دادگاه‌ها متمایز است. آیین اداری را می‌توان به عنوان توالی اعمالی تعریف کرد که توسط نهاد اداری به ابتکار خودش یا بر اساس تقاضای طرفین برای رسیدگی به حقوق، منافع و تعهداتشان طبق قوانین و دیگر مقررات لازم‌الاجرا انجام می‌شود.^۶
۴. بر خلاف بسیاری از قوانین آیین اداری که بدون تعریف آیین اداری به آن پرداخته‌اند،^۷ در

[MPECCoL], 2017, p.1

1. Rusch, Wolfgang, "Good Administration through General Administrative Procedures", conference on Modernising Administrative Procedures, Meeting Eu Standards, 2011, p. 9, Available at: file:///C:/Users/acer/Desktop/New%20folder/Modernising%20Administrative%20Procedures%20Meeting%20EU%20Standards%20(2).pdf., p.3

2. Schmitz, Thomas, "The administrative procedure in German administrative law", DAAD Lecturer at Hanoi Law University, German Law Centre, 2013, p.1

3. Harlow, Carol & Rawlings, Richard, "Proceduralism and Automation: Challenges to the Values of Administrative Law", in: The Foundations and Future of Public Law (in honour of Paul Craig), edited by: E. Fisher, J King and A Young, Oxford: Oxford University Press, 2019, p.2

4. Proceduralism

5. Harlow & Rawlings, p.4

6. Dragos, Dacian C., "Administrative Procedure", in: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance, Edited by: A. Farazmand, Berlin: Springer, 2016, Available at SSRN: www.ssrn.com/abstract=3143434 or www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.3143434, p.1

7. Ibid

ماده ۹ قانون آیین اداری فدرال آلمان، تعریفی مضیق ارائه شده است. این ماده، آیین اداری را شامل فعالیت‌هایی می‌داند که دارای اثر خارجی هستند و برای اجرای الزامات، تهیه و تصویب یک عمل اداری یا انعقاد قرارداد اداری لازم هستند.

در نتیجه، می‌توان گفت آیین‌های اداری، مسیری را مشخص می‌کنند که مقام اداری باید با استفاده از صلاحیت خود، برای اتخاذ یا اجرای تصمیمات و حل و فصل اختلافات ناشی از تصمیماتش بپییماید.^۱ این تصمیمات ماهیت رسمی یا غیر رسمی دارند. تصمیمات رسمی شامل اعمال اداری موردی و حل اختلافات مربوط به این تصمیمات، قواعد (مقررات یا برنامه‌ریزی سرزمینی) و فرآیندهای انعقاد قراردادها هستند. تصمیمات غیر رسمی، اصول راهنما، توصیه‌ها، دستورالعمل‌ها و تفاسیر را دربرمی‌گیرند. آیین اداری، معیارهایی را برای هدایت اعمال خصوصی اداره عمومی، اعمال فراملی اداری و ارائه خدمات یا میانجی‌گری ارائه می‌دهد.^۲ با تنظیم آیین‌های اداری، مراحل لازم برای انجام عمل اداری از نظر شیوه شروع، مذاکره، امکان مشارکت عموم، تحقیق و مدارک مشخص می‌شود. الزامات آیین اداری تا حدّ زیادی با توجه به نوع اقدام مقامات اداری از قبیل مقررات، برنامه، سیاست‌گذاری، تصمیمات موردی، قراردادها، توافق نامه‌ها و اقدامات غیر رسمی تعیین می‌شود. از آن جا که وضع قواعد یکسان برای همه کارکردهای اداری دشوار است، مجموعه‌های مختلفی از هنجارهای آیینی در حیطه حقوق اداری قابل اجرا هستند.^۳

گفتار دوم: تدوین آیین‌های اداری

بند اول: تاریخچه

آیین‌های تصمیم‌گیری اداری تا اواخر قرن ۲۰ در بیش‌تر کشورها تدوین نشده بودند. قضات در نبود الزامات قانونی آیین اداری، به تدریج، معیارهای عدالت رویه‌ای را ایجاد کردند. دادگاه عالی اداری ایتالیا در پرونده Chiantera (1895) مقرر داشت که افراد حق برخورداری از آیین اداری منصفانه

۱. هداوند، مهدی و همکاران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۳۸.

2. Barnes, Javier, "Introduction: Reform and Innovation of Administrative Procedure", in: Transforming A Administrative Procedure, Edited by: Javier Barnes, First Edition, Seville: Global Law Press, 2008, p. 17

3. Arzoz, op.cit., p.2

را دارند. شورای دولتی فرانسه در پرونده‌های Dame Veuve TrompierGravier (Fr) (۱۹۴۴) و Aramu (Fr) (۱۹۴۵) اظهار داشت: «اگر عمل مقام اداری، اثر منفی شدیدی بر منافع فرد دارد، باید به وی فرصت اعتراض داده شود». دادگاه لردان انگلستان در پرونده Ridge v Baldwin^۱ (۱۹۶۴) با احیای اصول عدالت طبیعی، عدم استماع را به عنوان یکی از جهات ابطال تصمیم اداری شناسایی کرد. عدالت آیینی (رویه‌ای) کامن لا شامل دو اصل استماع و بی‌طرفی است. دادگاه عالی استرالیا در پرونده Kioa v West (Austl) (۱۹۸۵) مقرر داشت که عدالت رویه‌ای در قالب استماع در مورد هر تصمیمی اعمال می‌شود که بر حقوق و منافع فرد اثر بگذارد.^۲

در این خصوص، لازم به ذکر است که نبود آیین مدون، ارزش حقوق آیین اداری و اهمیت نقض آن را از بین نمی‌برد. نقض اصول یا قواعد انصاف رویه‌ای یا عدالت طبیعی، یکی از معیارهای نظارت قضایی در کشورهای کامن لا به شمار می‌رود^۳ مدل آیین تدوین نشده هنوز در برخی کشورهای دارای نظام کامن لا از قبیل انگلستان، نیوزلند، استرالیا و در کشورهای مثل فرانسه، اسرائیل و پاراگوئه حاکم است. در این دولت‌ها، آیین اداری در مجموعه‌ای از اسناد قانونی، اصول ایجاد شده توسط قضات و اصول کلی حقوقی یافت می‌شود.

امروزه بسیاری از دولت‌ها مقررات اداری کم و بیش گسترده‌ای در خصوص آیین اداری دارند.^۴ اولین قانون‌گذاری قواعدی که اداره باید در عملکرد خود رعایت کند، به اواخر قرن نوزدهم برمی‌گردد. در اسپانیا پس از تصویب قانونی درباره نظارت قضایی بر اقدامات اداری در سال ۱۸۸۸، قانونی در سال ۱۸۸۹ وضع شد که پایه‌های آیین اداری را تعیین می‌کند که ظاهراً اولین قانون آیین اداری است. اسپانیا با تصویب چهار قانون در ۱۳۰ سال (۱۸۸۹، ۱۹۵۸، ۱۹۹۲ و ۲۰۱۵)، مقررات آیین اداری خود را به طور مداوم با

1. Ridge v Baldwin [1964] AC 40

2. Arzoz, op.cit., pp.3-4

3. Alder, John, **General Principles of Constitutional & Administrative Law, Palgrave Macmillan**, Fourth Edition, 2002, p. 386

۴. اتریش (۱۹۲۵)، جمهوری چک (۲۰۰۵)، کرواسی (۲۰۰۹)، دانمارک (۱۹۸۷)، استونی (۲۰۰۱)، فنلاند (۲۰۰۳)، آلمان (۱۹۷۶)، یونان (۱۹۹۹)، مجارستان (۱۹۶۰)، ایتالیا (۱۹۹۰)، لوکزامبورگ (۱۹۷۸)، هلند (۱۹۹۳)، نروژ (۱۹۶۷)، پرتغال (۱۹۹۱)، لهستان (۱۹۶۰)، روسیه (۲۰۱۵)، سوئد (۱۹۸۶)، سوئیس (۱۹۶۸)، اسپانیا (۲۰۱۵)، آرژانتین (۱۹۷۲)، بولیوی (۲۰۰۲)، برزیل (۱۹۹۹)، کلمبیا (۲۰۱۱)، کاستاریکا (۱۹۷۸)، شیلی (۲۰۰۳)، هندوراس (۱۹۸۷).

شیوه‌های جدید حکمرانی سازگار کرده است. روند فراگیر تدوین آیین‌های اداری از دهه ۱۹۷۰ آغاز گردید. در خصوص قوانین آیین‌های اداری موجود، سه مرحله تاریخی قابل شناسایی است:

۱. قوانین بنیان‌گذار^۱: قانون اسپانیا (۱۸۸۹) و قانون اتریش (۱۹۲۵). مدل اتریش، الهام‌بخش دیگر کشورهای اروپایی شد.

۲. قوانین پس از جنگ جهانی دوم در ایالات متحده آمریکا (۱۹۴۶) و آلمان (۱۹۷۶).

۳. قوانین از دهه ۱۹۹۰ به بعد که برای اصلاح رژیم‌های کمونیستی سابق در اروپای شرقی تصویب شدند.^۲

اولین قانون عام حاکم بر شیوه انجام اعمال اداره در سال ۱۸۸۹ در اسپانیا تصویب شد. این قانون دربردارنده ۱۸ قاعده کلی بود. اداره‌های دولتی مکلف شدند این قواعد را تکمیل کنند و توسعه دهند. در نتیجه، برای انطباق قواعد کلی و غیر دقیق قانون عام با اعمال اداره‌های مختلف، مقررات زیادی به تصویب رسید که بر خلاف هدف قانون برای ایجاد آیین‌های متحد تصمیم‌گیری؛ پراکندگی، پیچیدگی و ابهام در فرآیند تصمیم‌گیری را در پی داشت.^۳ اتریش در سال ۱۹۲۵، اولین قانون موفق و اثرگذار آیین اداری را تصویب کرد. ایده تدوین آیین‌های یکنواخت ابتدا بر کشورهای همسایه اتریش اثر گذاشت. تدوین آیین اداری در چکسلواکی و لهستان در سال ۱۹۲۸، در یوگسلاوی در ۱۹۳۰ و در استونی در ۱۹۳۵ انجام شد. تدوین آیین اداری در این منطقه حتی در زمان تسلط دولت کمونیستی متوقف نشد. در سال‌های ۱۹۵۶ و ۱۹۶۰، مجارستان، قانون جدیدی راجع به مقررات عمومی آیین اداری تصویب کرد و چکسلواکی، یوگسلاوی و لهستان، مقررات خود را اصلاح کردند.^۴

موج دوم تدوین پس از جنگ جهانی دوم به جریان افتاد. اثرگذارترین مقررات، قانون آیین اداری ایالات متحده (۱۹۴۶)، قانون آیین اداری اسپانیا (۱۹۵۸)، قانون آیین اداری آلمان (۱۹۷۶) و قانون آیین رسیدگی اداری ایتالیا (۱۹۹۰) بود. سوئد نیز اولین قانون عمومی اداری خود را در ۱۹۷۱ تصویب

1. Founding Model

2. Dragos, op.cit., p.1

3. Arzoz, op.cit., p.4 & Rusch, op.cit., p.3

4. Arzoz, op.cit., p.4

کرد. این قوانین در بیش‌تر موارد طی دهه‌ها بحث و گفت‌وگو تهیه شد و بر بیش‌تر قوانین آیین اداری اثرگذار بود که بعد در دیگر کشورهای اروپایی، امریکای لاتین و آسیای شمال شرقی تصویب گردید.^۱ چین نیز در کم‌تر از سه دهه، چندین قانون را بدون هیچ‌گونه سابقه قبلی به تصویب رساند که عبارت بودند از: قانون دعاوی اداری (۱۹۸۹)،^۲ قانون مجازات اداری (۱۹۹۶)،^۳ قانون مربوط به تقنین (۲۰۰۰)،^۴ قانون صدور مجوز اداری (۲۰۰۳)^۵ و قانون الزام اداری (۲۰۱۱).^۶

بند دوم: مزایای تدوین آیین‌های اداری

اهداف اصلی آیین‌مند کردن فرآیند تصمیم‌گیری اداره، حفاظت از حقوق و منافع افراد در مقابل اداره، تضمین منفعت عمومی از طریق شفافیت تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی اداره، فراهم ساختن امکان کنترل بهتر اعمال اداره و ایجاد شرایط برای سرمایه‌گذاری مالی و توسعه اقتصادی است.^۷ با استفاده از این آیین‌ها، کیفیت تصمیم‌هایی بهبود می‌یابد که با اعمال صلاحیت‌های اختیاری گرفته می‌شوند.^۸ فایده تدوین آیین اداری، افزایش وضوح، تسهیل دسترسی به قانون، انسجام اصول و آیین‌ها، پر کردن خلأهای قوانین موجود با تعیین آیین‌های پیش‌فرض و تثبیت کارکردهای آیین اداری است.^۹

1. Ibid, p.5

2. Administrative Litigation Law (1989)

3. Administrative Penalty Law (1996)

4. Law on Legislation (2000)

5. Administrative Licensing Law (2003)

6. Administrative Coercion Law (2011)

7. Rusch, Wolfgang, "Administrative Procedures In Eu Member States", Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 2009, pp. 3-4

8. Ponce, Juli, "Good Administration and Administrative Procedures", Indian Journal Of Global Legal Studies, Vol.12, Issue 2, 2005, pp. 552-553

9. Craig, Paul P., "A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence", European Public Law, Vol. 19, Issue 3, 2013, p. 503

الف) افزایش وضوح و قطعیت قانونی

هدف تدوین آیین اداری، روشنی بخشیدن به قوانین است. در نتیجه، حقوق، بهتر و به دور از آشفتگی دیده می‌شود و بیش‌تر و ساده‌تر در دسترس است.^۱ بر اساس تجربه کشورهای که آیین اداری خود را تدوین کرده‌اند، قانون کتبی که مقررات آیینی را خلاصه، هماهنگ و نظام‌مند ساخته است، باعث قطعیت حقوقی بیش‌تر و ساده‌سازی و افزایش کیفیت تصمیم‌گیری می‌شود.

تدوین آیین اداری موجب فهم بهتر از قانون در بین مقامات و شهروندان می‌شود و پذیرش و رعایت بهتر قانون را در پی دارد. کاهش هزینه‌های مالی برای کسب اطلاعات در مورد قانون، دادرسی و هزینه کم‌تر برای سیستم قضایی از دیگر فواید تدوین و قطعیت قانونی است.^۲ قطعیت قانونی، شرایط را برای سرمایه‌گذاری مالی و توسعه اقتصادی از طریق قابلیت پیش‌بینی تصمیمات عمومی و احترام به انتظارات مشروع افراد فراهم می‌سازد.^۳

ب) استانداردسازی قواعد و ضمانت‌های آیینی و انسجام اصول

فراهم کردن امکان اجرای مؤثر و کارآمد قانون و عمل در جهت منفعت عمومی، تعقیب اهداف مقرر در قوانین و مقررات مربوط و تضمین حقوق شهروندان از کارکردهای آیین اداری است. به علت نابرابری میان اداره که می‌تواند تصمیم‌های خود را به مثابه دارنده قدرت عمومی الزام کند، با اشخاص خصوصی، بیش‌تر آیین‌های اداری با در نظر گرفتن حقوق بنیادین شهروندان مقرر می‌شوند.^۴ آیین‌های اداری، مجموعه‌ای از حق‌های آیینی و شکلی را دربرمی‌گیرند، از جمله: حق برخورداری از فرصت کافی برای آماده کردن پاسخ سؤالات و دفاع مناسب، حق دسترسی به پرونده، فرصت اظهار نظر شفاهی، داشتن فرصت برای فراخواندن شهود طرف دعوا، حق معرفی وکیل و تصمیم بدون جانب‌داری.^۵ با تدوین

۱. سلطانی، سید ناصر، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، شماره ۴۵، ۱۳۹۳، ص ۱۳۴.

2. Dragos, op.cit., p.4

3. Rusch, Wolfgang, "Good Administration through General Administrative Procedures", conference on Modernising Administrative Procedures, Meeting Eu Standards, 2011, pp.3-4

4. Schmitz, op.cit., p.2

۵. هداوند، پیشین، ص ۳۲.

آیین‌های اداری، با افرادی که تحت تأثیر اعمال و تصمیم‌های نهادهای اداری قرار می‌گیرند، به صورت مناسب و منصفانه برخورد می‌شود.^۱ آیین اداری می‌تواند برای طرفین تصمیم اداری، راه‌های جبران مؤثری قبل از اقامه دعوا فراهم کند و مشروعیت دموکراتیک تصمیم اداره را در پی دارد.^۲

ج) بیان آیین‌های اداری پیش‌فرض برای پر کردن شکاف قوانین موجود

خلأهای موجود به دلیل وجود مقررات و آیین‌های بخشی، چندگانه و توسعه حقوق اداری از طریق رویه قضایی است. در نتیجه، وجود قانون عام آیینی، امکان پر کردن شکاف‌های قواعد چندگانه را فراهم می‌سازد.^۳

د) فرصت اصلاح

در زمان تصویب قانون آیین اداری صرفاً به جمع‌بندی، هماهنگی، نظام‌مندسازی و حل تناقض‌های قواعد و اصول موجود پرداخته نمی‌شود، بلکه می‌توان با ارائه راه‌های نوآورانه در قانون جدید، قواعد موجود را بهبود بخشید و تکمیل کرد.^۴

ه) ثبات قواعد حقوقی

قانون برای اعمال در مدت طولانی وضع می‌شود. بنابراین، به قواعدی که دربرگرفته است، ثبات می‌بخشد. اگر عبارات قانون آیین اداری به گونه‌ای نوشته شوند که از مقاومت در برابر گذر زمان برخوردار باشند، از این طریق، با تغییرات سریع، به درستی قابل تطبیق هستند و خطر ابتلا به جمود و نسخ کاهش می‌یابد.^۵

1. "Administrative Procedures and The Supervision Of Administration In Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania", Sigma Papers: No. 17, 1997, p. 12

2. Pünder, Hermann, "German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law", International Journal of Constitutional Law, Vol. 11, Issue 4, 2013, p. 941

3. Dragos, op.cit., p.5

4. Ibid

5. Ibid

گفتار سوم: محتوای قوانین آیین اداری

معمولاً این نکات در قوانین آیین اداری ذکر می‌شود:

۱. ابتکار/ شروع: به طور کلی، فرآیند اداری با درخواست شخص حقیقی یا حقوقی به نهاد اداری آغاز می‌شود. گاهی طبق قانون، نهاد اداری می‌بایست یک فرآیند اداری را آغاز کند.
۲. طرفین فرآیند: قواعد مربوط به چگونگی تفسیر مفهوم طرف در یک فرآیند اداری، نهاد اداری، مقام عمومی، شخص حقوقی یا شخص حقیقی و قواعد مربوط به نمایندگی و وکالت طرفین در طول فرآیند باید در قوانین آیین اداری در نظر گرفته شود.
۳. صلاحیت: نهاد اداری باید صلاحیت خود را برای مواجهه با موضوع اداری مطرح شده بررسی و تأیید کند یا موضوع را به نهاد صالح ارجاع دهد. قواعد مربوط به حل اختلاف صلاحیت و تفویض صلاحیت در قوانین آیین اداری مقرر می‌شوند.
۴. تحقیق/ مدارک: نهاد اداری به تقاضای طرفین یا بنا بر وظیفه خود، تحقیقاتی را به منظور احراز واقعیت‌های پرونده انجام می‌دهد. مدارک متشکل از اظهارات طرفین یا دیگر اشخاص، اسناد و معاینات محلی و نظر کارشناس است. بار اثبات بر عهده طرفی است که فرآیند را آغاز کرده است، اما نهادهای اداری متعهدند اطلاعاتشان را در اختیار طرف مقابل قرار دهند.
۵. مشورت با طرفین ذی‌نفع یا طرفینی که از تصمیم نهایی متأثر می‌شوند، برای احراز وقایع و پیچیدگی‌های حقوقی پرونده (قضیه) ضروری است.
۶. حق بر شنیده شدن (استماع): تصمیم‌هایی که آثار نامطلوب بالقوه دارند، باید بعد از استماع و ثبت اظهارات طرفین متأثر از تصمیم تصویب شوند. همه طرفین ذی‌نفع باید بتوانند به پرونده‌هایشان دسترسی داشته باشند و در خصوص شیوه اجرای فرآیند و یافته‌ها نظر دهند.
۷. اصول حاکم بر صلاحیت‌های اختیاری نهادهای عمومی در طول اجرای فرآیند اداری شامل قانونی بودن، شفافیت، دسترسی به اطلاعات، انصاف، بی‌طرفی، رفتار برابر و عدم تبعیض، عینیت و حمایت از اطلاعات شخصی، تناسب، غیر رسمی بودن، کنترل و مسئولیت است.

۸. محدودیت زمانی: همه طرفین باید محدودیت زمانی اجرای فرآیند را رعایت کنند. تمدید مهلت زمانی و محاسبه زمان جزء فرآیند هستند. معمولاً سکوت اداری و بی‌توجهی یک نهاد اداری به زمان پاسخ‌گویی به تقاضا به معنای رد تقاضاست، اما گاهی برای اعمالی که به صراحت ذکر شده، به معنای قبول است.

۹. اعمال اداری: تفسیر مفهوم عمل اداری به منظور احراز قلمرو نظارت قضایی اهمیت دارد. اعمال اداری، اعمالی هستند که آثار حقوقی دارند و از طریق اعتراض اداری یا نظارت قضایی قابل چالش هستند. اعمال اداری ممکن است آثاری برای آینده یا حتی نسبت به گذشته (آثار عطف بمسابق شونده) داشته باشند. این اعمال طبق قانون با انتشار (قاعده‌گذاری یا اعمال کلی) یا ابلاغ به مخاطبان ذی‌نفع (اعمال موردی/ قضاوتی) لازم‌الاجرا می‌شوند.

۱۰. عملیات اداری: اعمالی هستند که آثار حقوقی ندارند، بلکه در خدمت صدور اعمال اداری هستند. ۱۱. قراردادهای اداری: نتیجه یک فرآیند اداری ممکن است قرارداد اداری باشد که میان نهاد عمومی و یک شخص خصوصی یا نهاد عمومی دیگر برای انجام کارها، تهیه خدمات و کالاها تحت قواعد حقوق عمومی منعقد می‌شوند و به صورت کلی یا بخشی با بودجه‌های عمومی تأمین می‌شوند، مانند خرید عمومی یا امتیاز.

۱۲. اعتراض اداری: به معنی امکان اعتراض به اعمال غیر قانونی یا نامتناسب مقام اداری یا در خصوص سکوت اداری (خودداری مقام اداری از بررسی درخواست افراد) است. الزامی یا اختیاری بودن اعتراض اداری قبل از مراجعه به دادگاه برای نظارت قضایی بیان می‌شود. صلاحیت بررسی اعتراض اداری بر عهده مقام صادرکننده، نهاد اداری بالاتر یا نهاد کنترل‌کننده است. اعتراض به دیوان اداری فرآیندی شبه‌قضایی، ترکیبی است، اما با فرآیند دادگاه فرق دارد. برخی قوانین آیین اداری، شیوه‌های جای‌گزینی برای حل اختلاف از قبیل داوری و میانجی‌گری مطرح می‌کنند.

۱۳. اجرای اعمال اداری: اعمال اداری بعد از لازم‌الاجرا شدن به صورت داوطلبانه یا اجباری اجرا می‌شوند و قواعد اجرای اجباری در قوانین مقرر می‌گردند.

۱۴. تعلیق اعمال اداری: به معنای توقف اجرای اعمالی است که خسارت جبران‌ناپذیر ایجاد می‌کنند. دستور تعلیق را مقام صادرکننده یا نهادهای ناظر صادر می‌کنند.

گفتار چهارم: نسل‌های سه‌گانه آیین‌های اداری

تاریخ حقوق اداری، تاریخ تغییر و اصلاح است. جهانی‌سازی، خصوصی‌سازی، شیوه‌های جدید حکمرانی و موارد مشابه بر حقوق اداری اثر گذاشته و باعث تغییراتی در آن شده‌اند.^۱ این تغییرات بر آیین‌های اداری نیز تأثیر داشته و سه نسل از آیین‌های اداری را ایجاد کرده است. هر نسل به هدفی خاص پاسخ می‌دهد و نسل جدید، نسل‌های قدیمی‌تر را منسوخ نمی‌کند:

بند اول: نسل اول

آیین‌های نسل اول، روش‌های تصمیم‌گیری موردی مبتنی بر الگوی «قضایی» و مدیریت سلسله‌مراتبی هستند. در بیش‌تر کشورها، این آیین‌ها مطابق با دستورالعمل سنتی فرمان و کنترل^۲ هستند. محصول آیین‌های نسل اول، تصمیم‌گیری‌های موردی مانند مجوزها، مجازات‌ها، احکام و حل و فصل اختلافات است. نسل اول به دنبال مشخص کردن تصمیم‌گیری‌های با تمام جزئیات برای مأموران اداری است. ساختار اساسی آیین‌های نسل اول از زمان شروع در قرن نوزدهم نسبتاً بدون تغییر مانده است.^۳ در نسل اول، جمع‌آوری و پردازش اطلاعات را خود اداره انجام می‌دهد. آیین‌های اداری به عنوان ابزاری برای اجرای قانون و به سبک دادرسی دادگاه تدوین شده‌اند. قانون ۱۸۸۹ آیین اداری اسپانیا، نمونه‌ای از این نسل است.^۴

بند دوم: نسل دوم

آیین‌های نسل دوم که در قوانین پس از جنگ جهانی دوم دولت‌های اروپایی از قبیل آلمان یافت می‌شوند، درصدد وضع قواعدی هستند که مأموران دولتی در وضعیت‌های مختلف بتوانند با توجه به این قواعد، تصمیم متناسب بگیرند یا اقدام مناسب انجام دهند. بنابراین، آیین‌های اداری مربوط به قاعده‌گذاری (قانون تفویضی یا مقررات اجرایی) هستند که به عنوان بخشی از یک فرآیند تنظیمی و نظارتی

۱. طاهری، علی و سارا خاک‌پور، «تأملی بر چپستی و چرایی ظهور حقوق اداری نوین»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۹، ص ۱۴۸.

2. Command and control

3. Barnes, Javier, "Towards A Third Generation Of Administrative Procedures", Conference on Comparative Administrative Law, April 29-30, 2016, p.10

4. Ibid, p.2

متمركز از بالا به پایین توسط اداره‌ها به صورت سلسله‌مراتبی تصویب شده‌اند. بنابراین، این مدل برای قاعده‌گذاری مبتنی بر همکاری میان دستگاه‌های اداری و طرفین نیست، بلکه شبیه فرآیند وضع قانون است. مشارکت عموم در آیین‌های قاعده‌سازی و وضع مقررات بیش‌تر طبق آیین‌های دادرسی دادگاه‌ها صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، مشارکت به عنوان یک حق دفاعی تلقی می‌شود، نه به عنوان گفت‌وگویی تعاملی میان شهروند و سازمان‌ها. در نسل دوم، گردآوری و پردازش اطلاعات با مشارکت و مشورت محدود یا بدون گفت‌وگوی واقعی بین طرفین و ذی‌نفعان در فرآیندهای مقررات‌گذاری انجام می‌شود.^۱

بند سوم: نسل سوم

امروزه تفکیک بین بخش عمومی و خصوصی کم‌رنگ شده است و روابط دوگانه در حال تبدیل شدن به یک استثنا هستند. شبکه‌سازی و ارتباط چند قطبی بین هنجارها، کنشگران و رویه‌ها به صورت قاعده درآمده است. نظام‌های حقوقی به دلیل واردات و صادرات مدل‌های اداری به هم نزدیک‌تر شده‌اند. روابط دوگانه سنتی بین دستگاه‌های اداری و شهروند با روابط چندجانبه بین نهادهای عمومی مستقل جای‌گزین می‌شود. از ربع آخر قرن بیستم، نهادهای اداری به دلیل عوامل مختلفی از جمله جهانی شدن، خصوصی‌سازی و مشارکت شهروندان تغییراتی چشم‌گیر داشته‌اند.^۲ نسل سوم هم‌زمان با شکل‌گیری دولت‌های تنظیم‌گر^۳ رشد پیدا کرده است.^۴ در این راستا، ابزارها و سازوکارهای مورد استفاده دولت برای تنظیم فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی تغییر یافته است؛ چون دولت به جای اقتدار سلسله‌مراتبی می‌بایست از ابزارهای نرم‌تر و مبتنی بر مذاکره، ظرفیت‌های جامعه مدنی و بخش خصوصی استفاده کند.^۵

1. Ibid, p.11

2. Cassese, Sabino, Napolitano, Giulio and Casini, Lorenzo, "Towards Multipolar Administrative Law: a Theoretical Perspective", International Journal of Constitutional Law, Vol. 12, Issue 2, 2014, p.354

۳. زارعی محمدحسین و عرفان شمس، «درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۲، تابستان ۱۳۹۲، صص ۲۳۴-۱۶۳؛ پتفت، آرین و حمید مؤمنی‌راد، «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، دوره هفدهم، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، صص ۲۰۴-۱۸۵.

۴. طاهری و خاک‌پور، پیشین، ص ۱۶۰.

۵. زارعی، محمدحسین و عرفان شمس، «مفهوم خودتنظیمی در نظریه‌های اقتصاد سیاسی»، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه

این نسل از آیین‌های اداری به سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌های ناشی از روش‌های جدید حکمرانی مربوط است و آیین‌هایی را دربرمی‌گیرد که در محیط غیر سلسله‌مراتبی و غیر متمرکز معاصر باعث تقویت همکاری‌های عمومی/ خصوصی و بین‌سازمانی و حکمرانی ملی، فراملی می‌شود.^۱ امور اداری از طریق تعاملات پیچیده میان نهادهای دولتی و غیر دولتی انجام می‌شود و تقسیم کلاسیک وظایف میان سطوح ملی و بین‌المللی از میان می‌رود.^۲ دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، بازیگران انحصاری حقوق اداری نیستند، بلکه قدرت میان شبکه‌هایی از نهادهای دولتی و غیر دولتی اعم از ملی و فراملی توزیع شده است.^۳

نسل سوم مبتنی بر مشارکت است و دربرگیرنده آیین‌هایی است که سیاست‌های عمومی را با استفاده از انعطاف‌پذیری، غیر رسمی بودن، دخالت عمومی و اشکال جدید پاسخ‌گویی، شفافیت و روابط متقابل دنبال می‌کند.^۴ هدف این آیین‌ها عمدتاً نه کنترل، بلکه هدایت بازیگران دولتی و خصوصی است. نسل سوم بر اساس روش‌های جدید حکمرانی، طیفی گسترده از نوآوری‌های سیاسی را دربردارد که به دنبال ایجاد اشکال مؤثرتر مشارکت، هماهنگی سطوح مختلف دولت، تمرکززدایی و انعطاف‌پذیری بیش‌تر هستند.^۵ محصول آیین‌های نسل سوم نه تنها تصمیم‌گیری‌های موردی و مقررات، بلکه آیین‌هایی است که در مراحل مختلف سیاست‌گذاری و اجرا (مانند تنظیم استاندارد، ارزیابی‌ها، گواهی‌نامه‌ها و نظارت) باید از آن‌ها بهره‌گرفت.

با استفاده از آیین‌های نسل سوم، دیگر بازیگران اداری یا خصوصی در مراحل مختلف برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط مشارکت می‌کنند. در پیمودن انجام این مراحل، امکان استفاده از راه‌حل‌های جدید وجود دارد که در قانون پیش‌بینی نشده‌اند (مثل ارزیابی آثار زیست‌محیطی).^۶ به همین دلیل، از شیوه‌های

شماره ۱۵، زمستان ۱۳۹۲، صص ۲۹۸-۲۹۹.

1. Barnes, op.cit., p.11

۲. رحمتی‌فر، سمانه، «جهان چگونه اداره می‌شود؟ (تحلیل ماهیت حقوق اداری جهانی)»، فصل‌نامه سیاست، دوره پنجاهم، شماره ۳، ۱۳۹۹، صص ۸۳۲.

۳. همان، صص ۸۳۲-۸۳۳.

4. Barnes, op.cit., p.9

5. Ibid, p.12

6. Ibid, pp.2-3

جدید حکمرانی و مدیریت مشارکتی استفاده می‌شود و به جای سلسله‌مراتب هرمی، شبکه‌های مشورتی تعاملی و منعطف‌تر جای‌گزين می‌گردد. اطلاعات موردنیاز برای تصمیم‌گیری، قاعده‌گذاری و سیاست‌گذاری‌ها با همکاری بخش خصوصی و در تمام طول فرآیند جمع‌آوری می‌شود و افراد موضوع قواعد یا سیاست‌ها در ایجاد هنجارها به طور فعالانه در تمام فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت می‌کنند.^۱ یکی از نمونه‌های این نسل، دستورالعمل ارزیابی آثار زیست‌محیطی، مصوب سال ۲۰۰۱ اتحادیه اروپاست.

گفتار پنجم: مطالعه تطبیقی

بند اول: زمینه قانون آیین اداری آلمان

آیین اداری در آلمان تا مدت‌های مدید اهمیت چندانی نداشت و دستگاه‌های اجرایی برای انتخاب فرآیند تصمیم‌گیری خود از صلاح‌دید^۲ کامل برخوردار بودند. در قرن ۱۹ با پدیدار شدن روش حقوقی^۳ در حقوق عمومی آلمان، آیین اداری در سایه حقوق ماهوی قرار گرفت. روش حقوقی، تضمین اداره قانون‌مند را از طریق نظام‌مند کردن و تدوین حقوق ماهوی ممکن می‌دانست.^۴ کم‌کم پیشرفت‌هایی رخ داد. حقوق دانان از جمله اتو مایر،^۵ مشتاق بودند که اعمال اداری را با حاکمیت قانون تازه مطرح‌شده در قانون اساسی مرتبط سازند. از نظر مایر، اداره می‌بایست به اصول عدالت دادگاهی متعهد باشد. البته مایر بر تصمیم‌گیری‌های الزام‌آور حقوقی و تعیین راه حل عادلانه برای هر پرونده در اداره و نه تبعیت اداره از آیین‌های خاص تأکید داشت.^۶ قانون اساسی آلمان هیچ اصلی در خصوص آیین اداری ندارد. آیین اداری آلمان پس از جنگ، مدت طولانی تا تصویب قانون در سال ۱۹۷۶ تحت تأثیر اصول حقوقی نانوشته بود.^۷

۱. طاهری و خاک‌پور، پیشین، ص ۱۶۱.

2. Discretion

3. Juristische method (juristic methodology)

۴. بکر، فلورین، «تحولات حقوق اداری آلمان»، ترجمه: خدیجه شجاعیان، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۳، ۱۳۹۹، ص ۷۹.

5. Otto Mayer

6. Pünder, op.cit., p.942

7. Ibid, p.943

قانون آیین اداری آلمان (۱۹۷۶) تحت تأثیر زمینه‌های خاصی قرار دارد که عبارتند از:

یک. سابقه تاریخی: حقوق اداری فرانسه در قرن ۱۹ اثری قابل ملاحظه بر مدرنیته کردن حقوق آلمان داشت. تحت تأثیر دکترین فرانسوی، قانون آیین اداری آلمان به شدت بر عمل اداری (موردی) متمرکز است.

دو. فدرالیسم: در عالم نظر، امکان وجود حقوق آیینی متفاوت در دولت فدرال و ایالت‌ها وجود دارد. به صورت شکلی، هر ایالت، قانون آیین اداری خود را دارد، اما در ماهیت و محتوا تا حد زیادی شبیه هستند، به این دلیل که یا به قانون فدرال ارجاع می‌دهند یا محتوای آن را با اصلاحات کمی پذیرفته‌اند. قانون فدرال به صورت مستقیم در اقدامات اداری مقامات فدرال اعمال می‌شود.

سه. حقوق اتحادیه اروپا: در امور روزانه، مقامات اداری بیش‌تر باید مقررات اروپایی یا قانون ملی اعمال‌کننده دستورالعمل‌های اروپایی را اجرا کنند. بنابراین، به طورت مستقیم، ملزم به اعمال حقوق اتحادیه اروپا به ویژه اصول کلی حقوقی هستند. ظهور حقوق اداری اروپایی، تغییرات مهمی را در حقوق آلمان ایجاد کرده است.^۱

قانون آیین اداری فدرال در اقدامات و قراردادهای اداری نهادها و مؤسسات فدرال اعمال می‌شود. آیین‌های حقوق خصوصی نیز در مورد اقدامات انجام‌شده به موجب حقوق خصوصی اعمال می‌گردد.^۲ در خصوص اشکال عمل اداری باید گفت که این قانون نه فقط شکل و فرآیند را تنظیم می‌کند، بلکه به برخی ابعاد قانونی بودن در محتوا نیز می‌پردازد. علاوه بر قانون یادشده، مقررات دیگری نیز الزامات شکلی و رویه‌ای را برای برخی اعمال اداری خاص مقرر کرده‌اند.^۳

دادگاه قانون اساسی آلمان مقرر داشته است که حق‌های بنیادین نه فقط در حقوق ماهوی، بلکه در آیین‌ها نیز باید لحاظ شوند و تا حد ممکن در حقوق آیینی نیز باید از این حق‌ها حمایت

1. Schmitz, Thomas, "Implementing the rule of law in public administration by an administrative procedure act—the example of Germany", Teoria și practica administrării publice, Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 2016, p.18

2. Ibid, p.3

3. Ibid, p.19

شود و تضمین گردند.^۱ قانون آیین اداری، این رویکرد را با اعطای حق‌های آیینی به شرکت‌کنندگان (شامل متقاضی (خواهان)، شاکی، مخاطب و مخاطبان بالقوه اعمال اداری، طرفین و طرفین بالقوه قراردادهای اداری و اشخاص متأثر از فرآیندهای اداری) در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها اعمال کرده است. این حقوق عبارتند از: حق داشتن مشاور و نماینده واجد شرایط، حق دریافت مشاوره و اطلاعات از مقامات عمومی، حق بر استماع (شنیده شدن)، حق بر بررسی پرونده و حق بر رازداری.^۲

در خلال مباحثات گسترده درباره نقش آلمان در اقتصاد جهانی در دهه ۱۹۹۰، قانون یادشده به عنوان یکی از موانع فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات خصوصی تلقی شد. قانون‌گذار به این ادعا واکنش نشان داد و در این راستا، مقرراتی را تصویب کرد که بر بی‌اهمیت بودن اشتباه‌های آیینی صحه گذاشتند. در نتیجه، قانون را متناسب با انتقادهای دانشگاهیان تغییر دادند. با این تغییرات، اداره، رویکردی سهل‌انگارانه‌تر نسبت به آیین‌های اداری در پیش می‌گیرد.^۳

بند دوم: قانون ایالات متحده آمریکا

تا قرن ۲۰، مجموعه‌ای متحدالشکل از آیین اداری در آمریکا وجود نداشت و در مقابل وضع چنین قانون شکلی و متحد نیز مقاومت می‌شد؛ چون چنین مجموعه‌ای را موجب افزایش قدرت دولت بر شهروندان و در نهایت، تضعیف حقوق افراد می‌دانستند. در نتیجه، در سراسر قرن ۱۹ تا قرن ۲۰، دستگاه اداری بر اساس اختیار تفویض شده از سوی کنگره، قواعد آیینی لازم را طبق قانون اختیاردهنده در نظر می‌گرفت.^۴

در قرن ۲۰، یکی از مهم‌ترین تحولات دولت و سیاست آمریکا، گسترش قدرت دستگاه‌های اداری بود که با عصر ترقی خواهی^۵ آغاز شد و با سرعت زیادی در عصر اصلاحات^۶ تداوم یافت. بعد از

1. Pünder, op.cit., p. 941

2. Schmitz, op.cit., pp.6-7

3. Pünder, op.cit., pp.945-946

4. Elias, Roni A., "The Legislative History Of The Administrative Procedure Act", Fordham Environmental Law Review, Vol. 27, No. 2, 2016, pp.208-209

5. Progressive era (1890-1920)

6. New deal (1933-1939)

جنگ جهانی دوم با افزایش کارکردهای دستگاه‌های اداری، مقررات زیادی نیز وضع شدند. تصویب قانون آیین اداری در سال ۱۹۴۶، اساسی‌ترین رویداد این جریان بود.^۱ این قانون، حاصل تلاش‌های طولانی‌مدت برای تنظیم تصمیم‌گیری دستگاه‌های اداری و نتیجه نهایی جنبش سیاسی اصلاحات اداری در دوره اصلاحات بود.^۲ در گزارش کمیته قضایی سنا، اهداف این قانون، عدالت آیینی، کنترل دستگاه‌ها و تضمین کارایی و اثربخشی سیاست‌کنگره بیان شده است.^۳

این قانون، آیین‌هایی را دربرمی‌گیرد که سازمان‌های اداری باید در قاعده‌گذاری، وضع مقررات و داوری رعایت کنند و شامل مقرراتی در مورد قلمرو نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیم‌هایشان می‌شود.^۴ بر قانون آیین اداری آمریکا از دو جهت انتقاد وارد شده است. طبق نظر عده‌ای، تحمیل الزامات و محدودیت‌های زیاد به دستگاه‌های اداری مانع از انجام وظایف آن‌ها می‌شود. در مقابل، گروهی دیگر معتقدند که الزامات و محدودیت‌های مقرر در این قانون کم هستند و موجب عمل غیر مسئولانه دستگاه‌های اداری می‌شود.^۵

بند سوم: الزامات آیینی

در این قسمت به الزامات مقرر شده در قوانین دو کشور یاد شده برای فرآیند تصمیم‌سازی اداره می‌پردازیم. در این خصوص باید میان تصمیم‌های عام‌الشمول (قاعده‌گذاری) و تصمیم‌های موردی اداره قائل به تفکیک شد. منظور از قاعده‌گذاری یا وضع مقررات، اعمال یک جانبه اداری است که قواعد عمومی و غیر شخصی را برای یک یا چند شخص نامشخص برقرار می‌کنند.^۶ عمل اداری

1. Elias, op.cit., p.207

2. Metzger, Gillian, "The Administrative Procedure Act: An Introduction", Brennan Center for Justice, Poverty & Race Research Action Council, and AARP Foundation, 2017, p.1

3. McNollgast, "The Political Origins of the Administrative Procedure Act", Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 15, No. 1, 1999, p.180

4. Beermann, Jack M., "Common Law and Statute Law in Administrative Law", Administrative Law Review, Volume 63, Issue 1, 2011, p.2

5. Rubin, Edward, "It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative", Cornell Law Review, Vol. 89, Issue 1, 2003, p.97

۶. رضایی‌زاده محمدجواد، اعمال اداری، تهران: مجد، ۱۴۰۰، ص ۱۵.

موردی، «تصمیم یا اقدام و یا فعل و ترک فعل مقامات اداری در مقام انجام وظیفه است که طبق قانون انجام می‌دهند و ناظر بر اشخاص و موارد معین است و آثار حقوقی دارد».^۱

الف) قاعده‌گذاری اداری (وضع مقررات)^۲

طبق ماده ۵۵۱ قانون آیین اداری امریکا، قاعده بیانیه صادره از سازمان اداری با قابلیت اعمال کلی یا خاص و اثر برای آینده است که برای اجرا، تفسیر یا توصیف قانون یا سیاست یا توصیف الزامات سازمانی، آیینی و عملکرد سازمان اداری طراحی شده است. فرآیندی که در آن، آژانس‌ها، قواعد را ایجاد، اصلاح یا نسخ می‌کنند، قاعده‌گذاری نامیده می‌شود.^۳ قاعده‌گذاری،^۴ واژه‌ای است کلی برای قانون‌گذاری و برای مقررات مصوب مراجع دارای صلاحیت به جز قانون‌گذار به کار می‌رود.^۵ سازمان‌های اداری فدرال امریکا می‌توانند قواعد را با شیوه‌های مختلف از قبیل رسمی، غیر رسمی (روش اعلام و نظر) و مستقیم و موقت تدوین کنند.^۶ روش اعلام و نظر سه مرحله دارد: اعلام مقررات پیشنهادی، دوره دریافت نظرها و وضع مقررات نهایی. قاعده پیشنهاد شده باید برای اطلاع عموم در روزنامه رسمی دولت فدرال منتشر شود. سازمان اداری باید فرصتی معقول را برای مشارکت افراد ذی‌نفع در نظر بگیرد. با اتمام مدت، سازمان اداری، موضوعات مرتبط ارائه شده را بررسی و به صورت کلی، مبنا و هدف قاعده نهایی را بیان می‌کند. قاعده نهایی و بیانیه کلی باید حداقل ۳۰ روز قبل از لازم‌الاجرا شدن در روزنامه رسمی فدرال منتشر شوند.^۷ سازمان اداری، ملزم به پاسخ‌گویی به نظرهای مهمی است که به صورت مستقیم به موضوع مقررات پیشنهادی مربوط است، به این

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۲)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۲۷.

2. Administrative rule making

3. Carey, Maeve P., "The Federal Rulemaking Process: An Overview", Congressional Research Service, June 17, 2013, p.1

4. Rule making

5. Rubin, op.cit., p.106

6. Garvey, Todd, "A Brief Overview of Rulemaking and judicial review", Congressional Research Service [CRS] Reports, March 27, 2017, p.1

7. Ibid, p.2

صورت که یا مقررات نهایی را اصلاح کند یا در شرح همراه با مقررات نهایی، علت تغییر ندادن مقررات را بیان کند.

طبق قانون آیین اداری، زمانی که دستگاه‌های اجرایی، دلیل خوبی برای غیر عملی بودن، غیر ضروری بودن یا مخالفت با منفعت عمومی داشته باشند، فرآیندهای اعلام و نظر اعمال نمی‌شود^۱ یا می‌توانند از دوره ۳۰ روزه انتظار قبل از لازم‌الاجرا شدن قاعده صرف نظر کنند.^۲

قاعده‌سازی رسمی فرآیندی متفاوت دارد. در این نوع قاعده‌سازی، سازمان اداری، جلسه استماعی شبیه جلسه دادگاه برگزار می‌کند. به افرادی که به صورت مستقیم تحت تأثیر قاعده مورد بحث قرار می‌گیرند، برای شرکت در جلسه اطلاع داده می‌شود و آن‌ها می‌توانند مدارک خود را به صورت شفاهی یا مکتوب ارائه دهند. در نهایت، قاضی اداری یا هیئتی از قضات، تصمیم نهایی را می‌گیرند.^۳ برخی صاحب‌نظران به قانون آمریکا از این نظر انتقاد وارد کرده‌اند که الزام به مشارکت عمومی، کارآیی و مؤثر بودن مقررات را به نظر سازمان‌های بزرگ، مؤسسات تجاری، اتحادیه‌های کارگری و به طور مشخص، گروه‌های ذی‌نفع سازمان وابسته یافته می‌کند. کسانی جز لابی‌کنندگان حرفه‌ای و وکلای چنین سازمان‌هایی به ندرت، روزنامه رسمی فدرال را می‌خوانند و نظر خود را درباره قواعد پیشنهادی ارسال می‌کنند یا قانونی بودن چنین قواعدی را در دادگاه فدرال به چالش می‌کشند.^۴

در دهه‌های اخیر، دستگاه‌های اجرایی به صورت فزاینده از دو شیوه دیگر قاعده‌گذاری استفاده کرده‌اند: قاعده‌گذاری نهایی مستقیم^۵ و قاعده‌گذاری نهایی موقت^۶ که هیچ‌کدام به صورت مستقیم تحت پوشش قانون آیین اداری نیستند. قواعد نهایی مستقیم از زمان خاصی بعد از انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجرایند، مگر این‌که نظرهای مخالفی دریافت شود. قواعد نهایی

1. Carey, op.cit., p.6

2. "Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register", Congressional Research Service, Updated September 3, 2019, p. 15

3. Carey, op.cit., p.3

4. Rubin, op.cit., pp.101-102

5. Direct Final Rules

6. Interim final rules

موقتی به محض انتشار یا زمان کوتاهی بعد از انتشار لازم‌الاجرا می‌شوند.^۱ اگر دستگاه اداری، قاعده مورد نظر خود را عادی یا غیر اختلافی بداند، از روش مستقیم استفاده می‌کند و بدون اطلاع قبلی، قاعده را صادر می‌کند، اما فرصتی برای اظهار نظر مردم در نظر می‌گیرد. در صورت دریافت نشدن نظر مخالف، قاعده لازم‌الاجرا خواهد بود، ولی اگر حتی یک نظر مخالف دریافت شود، قاعده را پس می‌گیرد و مراحل معمول اعلامیه و اظهار نظر را ادامه می‌دهد. برای صدور قاعده نهایی موقت، دستگاه اداری باید به دلیل موجهی استناد کند. سپس مهلت زمانی برای اظهار نظر پس از انتشار در نظر بگیرد. اگر دستگاه اداری با هر یک از نظرهای مخالف متقاعد شود، قاعده را اصلاح می‌کند.^۲

نهادهای اداری آلمان از چنین الزاماتی نسبتاً معاف هستند. به عنوان یک قاعده کلی، الزام به مشارکت عمومی در فرآیند وضع قواعد مادون قانون وجود ندارد و مقام اداری برای تعیین امکان مداخله عموم در وضع مقررات یا مداخله نداشتن آن‌ها اختیار دارد. علاوه بر این، الزام قانون آمریکا به تکمیل و ایجاد سابقه قاعده‌گذاری یا بیان مستدل مبنا و هدف قاعده، در آلمان ناشناخته است.^۳ در خصوص قاعده‌گذاری اداری، الزامی برای ارائه ادله مقررات وجود ندارد. البته برخی قوانین مدرن (مثل قوانین زیست‌محیطی)، مشارکت عموم را در قالب استماع ذی‌نفعان متأثر^۴ مقرر داشته‌اند، اما طبق دیدگاه سنتی، هدف اصلی از مشارکت، ورود تجربه و تخصص در فرآیند تقنین اداری و افزایش کارایی و عقلانیت است و بر خلاف آمریکا، مشروعیت دموکراتیک و ارائه حمایت حقوقی قبل از دادگاه^۵ مورد نظر نیست.^۶

دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان نیز بیان کرده است که با وجود نبود الزام قانون اساسی به مشارکت عموم در فرآیند وضع مقررات، مشارکت شهروندان خلاف قانون اساسی نیست و قانون‌گذار برای تعیین لازم بودن یا نبودن استماع در فرآیند وضع قواعد اداری و مشارکت افراد آزاد است. نگاهی

1. Farber, Daniel A. & O'Connell, Anne Joseph, "The Lost World of Administrative Law", Texas Law Review, Vol. 92, 2014, p.1161

2. Counting Regulations, op.cit., p.16

3. Pünder, op.cit. p.946

4. Anhörung beteiligter Kreise

5. Pre-judicial

6. Pünder, op.cit., p.948

به رویه تقنینی آلمان نشان می‌دهد که دستگاه‌های مقررات‌گذار، فراتر از قانون اساسی و قواعد آیینی الزام شده عمل کرده‌اند. در سطح غیر رسمی، مشاوره بین مقامات اجرایی و نمایندگان صنعت مورد تنظیم در طول فرآیند تصمیم‌گیری رخ داده است و همان گونه که ذکر شد، برخی قوانین مدرن، مشارکت ذی نفعان متأثر را الزام کرده‌اند.^۱

ب) تصمیم‌های موردی

تصمیم‌های موردی به فرآیند تصمیم‌گیری و صدور دستور اداری گفته می‌شود که شامل اعمال ترافعی و غیر ترافعی می‌گردد و با دو شیوه رسمی و غیر رسمی صورت می‌گیرد.^۲

۱. روش رسمی^۳

در آمریکا، روش رسمی برای تصمیم‌گیری‌های موردی فقط زمانی اعمال می‌شود که قانون، استماع و تصمیم بر اساس سابقه را الزامی کرده باشد.^۴ میان حقوق آلمان و آمریکا در خصوص روش رسمی شباهت وجود دارد. طبق ماده ۵۵۴ قانون آمریکا، اگر استماع بر اساس سابقه طبق قانون الزامی باشد، از طریق فرآیند شبه دادگاهی تصمیم‌گیری می‌شود. قصد اداره برای تصمیم‌گیری باید اعلام شود. ابلاغ باید شامل اطلاعاتی در خصوص عوامل اثرگذار بر تصمیم طبق قانون و واقعیت باشد.

در مرحله بعد، استماع نزد مقامی مستقل در اداره (که در بیش‌تر موارد، قاضی حقوق اداری است) انجام می‌شود. در طول این فرآیند، طرفین درگیر، فرصت بیان دیدگاهشان و ارائه مدارک برای حمایت از نظر خود را دارند. هم‌چنین می‌توانند شهود خود را حاضر سازند یا از وکیل استفاده کنند. سابقه شامل همه اطلاعاتی است که در طول فرآیند، مطرح شده و همه اسنادی که تصمیم نهایی اداره بر آن‌ها مبتنی است. در نهایت، دلایل تصمیم باید ارائه شوند.

آیین‌های اداری مشابه آیین دادرسی دادگاه در حقوق آلمان نیز وجود دارد و در صورت الزام

1. Ibid, pp.948-949

2. Brudzinski, Walter J., "Administrative Adjudication", Summary of lecture, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Contentieux, November 17, 2015, p.1

3. Formal

4. Metzger, op.cit., p.4

قانون و در پروژه‌های بزرگ طراحی شهری و منطقه‌ای از قبیل تصمیم‌گیری برای ساخت بزرگراه، خطوط راه آهن، فرودگاه‌ها، آبراهه‌ها و مکان‌های دفع زباله به کار می‌رود و فرآیند استماع مفصلی دنبال می‌شود. این فرآیند تا حدّی شبیه روش امریکایی انجام می‌شود، آن هم از جانب دستگاهی متفاوت از مقامی که در خصوص قضیه باید تصمیم‌گیری کند که «مقام استماع» نامیده می‌شود. اولین مرحله، انتشار عمومی برنامه و طرح است. سپس هر شخصی که منافع وی از پروژه متأثر می‌شود، تا دو هفته بعد از پایان دوره بررسی فرصت دارد که اعتراض خود را تقدیم کند. مانند امریکا، مقام استماع باید در زمان مناسب، اعتراض‌های وارد شده به طرح و اظهارات دیگر مقامات را در جلسه شفاهی با طراح پروژه، مقامات درگیر و اشخاص معترض بحث و بررسی کند. هدف این جلسه، رسیدن به توافق متقابل میان طرفین است. مقام استماع سپس یک اظهاریه غیر الزامی در خصوص نتیجه استماع صادر می‌کند و قضیه را با نظرهای مقامات و اعتراض‌های حل نشده به مقام تصویب طرح ارجاع می‌دهد. این مقام با یک عمل اداری با عنوان «تصمیم تصویب طرح»^۱ طرح را بررسی و با ارائه استدلال تصمیم‌گیری می‌کند.^۲

۲. روش غیر رسمی^۳

در هر دو کشور، بیش‌تر تصمیم‌گیری‌ها از طریق فرآیند غیر رسمی صورت می‌گیرد. بر خلاف حقوق امریکا، قانون آیین اداری آلمان به صراحت و با جزئیات، روش تصویب اعمال اداری را تعیین کرده است. البته طبق ماده ۱۰، آیین اداری، مقید به قالب خاصی نیست، مگر این‌که قانون، شکل خاصی را مقرر کند. اصل بر این است که آیین‌های انجام اعمال اداری ساده، مقتضی و دارای زمان مناسب باشند. ماده ۲۸ مقرر می‌دارد که قبل از انجام یک عمل اداری اثرگذار بر حقوق فرد باید فرصت اظهار نظر در خصوص وقایع مربوط به تصمیم را داشته باشد.

در مقایسه با حقوق امریکا، استحقاق بر استماع در آلمان، قلمرویی وسیع دارد و به هر کسی تعمیم می‌یابد که حقوقش به صورت منفی از تصمیم اداری تأثیر می‌پذیرد. حق استماع علاوه بر

1. Planning approval decision

2. Pünder, op.cit., p.950

3. Informal

طرف مستقیم تصمیم شامل اشخاص ثالثی می‌شود که حقوقشان تحت تأثیر قرار می‌گیرد. علاوه بر این، ماده ۳۹ قانون آیین اداری آلمان به صراحت، اداره را ملزم می‌کند تا دلایل اعم از دلایل قانونی و ماهوی اصلی تصمیم‌گیری و دیدگاه‌های مقام تصمیم‌گیرنده را در زمان اعمال صلاحیت خود اعلام کند. بر خلاف آلمان، قانون آیین اداری آمریکا، مقرراتی در خصوص آیین مورد تبعیت ندارد، مگر این‌که در قوانین دیگر، چنین الزاماتی موجود باشد. طبق قانون آمریکا، استدلال فقط باید در صورت رد درخواست کتبی شخص ذی‌نفع ارائه شود.^۱

ج) نتایج اشتباه‌های آیینی

نتایج بی‌توجهی به قواعد آیینی در همه نظام‌های حقوقی یکسان نیست. در برخی موارد، امکان تصحیح نقایص شکلی وجود دارد و در برخی موارد، نادیده گرفتن آیین می‌تواند به استرداد یا ابطال تصمیم منجر شود.^۲ در آلمان، قبل از تدوین قانون آیین اداری در دهه ۱۹۷۰، در میان دادگاه‌ها و دانشگاهیان در خصوص این مسئله اختلاف نظر وجود داشت.^۳ در حال حاضر، قانون آلمان، مقررات صریحی در خصوص موضوع دارد. الزامات شکلی و آیینی مقرر شده باید تضمین کند که عمل اداری در پرتو حاکمیت قانون و احترام به حقوق شهروندی انجام می‌شود و مانعی برای اداره کارآمد ایجاد نمی‌کند.^۴

طبق ماده ۴۵ قانون آیین اداری، نقض قواعد حاکم بر آیین و رویه باید نادیده گرفته شود، در صورتی که استماع متعاقباً انجام شده یا دلایل بعداً ارائه شده است. به محض این‌که اشتباه اداری تصحیح شد، عمل اداری، قانونی تلقی می‌شود و دادگاه‌ها حق نقض تصمیم اداره را ندارند. طبق این ماده، اشتباه‌های آیینی حتی در طول فرآیند رسیدگی دادگاه قابل اصلاح هستند. این قاعده با هدف تصمیم‌گیری مؤثر و کارآمد وضع شده و بخشی از تلاش‌های قانون‌گذار برای سرعت بخشیدن

1. Pünder, op.cit., p.952

2. Fodor, Elena-Mihaela, "About Three Administrative Procedure Rules From A Human Rights Perspective", Law Review, Vol. VI, special issue, 2016, p. 219

۳. کونکه، مارتینا، حقوق اداری تطبیقی: سنت و تغییر در حقوق اداری انگلستان و آلمان، ترجمه: خدیجه شجاعیان و نگین شفیعی بافتی، تهران: مجد، ۱۳۹۶، ص ۱۶۷.

4. Schmitz, op.cit., p.22

به فرآیند اداری است. اگر اشتباه‌های آیینی اصلاح نشوند یا تصحیح ممکن نباشد، طرف متضرر می‌تواند برای نقض تصمیم دستگاه اجرایی به دادگاه مراجعه کند.

طبق ماده ۴۶ اگر مشخص شود که نقض مقررات آیینی بر ماهیت تصمیم اثر ندارد، نادیده گرفته می‌شود. بر این اساس، تصمیم‌هایی که از نظر ماهوی، صحیح هستند، صرف نظر از روش و شکل تصمیم‌گیری باید حفظ شوند.^۱ قوانین آیین اداری فدرال و ایالتی، همه ضمانت اجراهای معمول را پیش‌بینی کرده است و نقض یک قاعده آیینی، به عنوان یک قاعده کلی موجب می‌شود که عمل اداری مورد نظر باطل یا قابل ابطال شود، ولی قاعده کلی «اشتباه آیینی بی‌اهمیت است»، اعمال می‌شود.

محدوده‌ای گسترده برای جبران خطای آیینی وجود دارد و اداره می‌تواند با جای‌گزینی یک تصمیم مستدل صحیح به جای تصمیم اصلی خود در طول دادرسی، رعایت نشدن تعهد خود به بیان دلایل را جبران کند.^۲ بنابراین، حق استماع و تکلیف به ارائه دلیل هنوز مشخصه‌های مهم فرآیند تصمیم‌سازی محسوب می‌شوند، ولی تصمیم‌های اشتباه مبنی بر نادیده گرفتن این مشخصه‌ها را می‌توان تا پایان مرحله رسیدگی نظارت قضایی اصلاح کرد. در این صورت، رسیدگی دادگاه، جای‌گزین فرآیند تصمیم‌سازی اداری می‌شود و قاضی بدون درخواست طرفین خود، مکلف به پیشبرد تحقیقات است. دادگاه‌های یادشده در صورت ناکافی بودن ادله تصمیم، به مقامات مشاوره می‌دهند. قاضی می‌تواند سه ماه به مقامات عمومی فرصت دهد تا تصمیم‌هایشان را اصلاح کنند.^۳

در امریکا، دادگاه‌ها با معیار سخت‌گیرانه (هارد لوک)^۴ بر رعایت الزامات آیینی نظارت می‌کنند.^۵ آن‌ها طبق دکتترین «اشتباه بی‌ضرر» بررسی می‌کنند که آیا یک اشتباه بر واقعیت‌های مبنای تصمیم

1. Schmitz, op.cit., 2013, p.8

2. Nolte, Georg, "General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective", The Modern LAW Review, Vol. 57, Issue 2, 1994, pp.197-198

۳. کونکه، پیشین، ص ۱۹۲.

4. Hard look

۵. نک: شجاعیان، خدیجه، «تحولات معیار عقلایی بودن در نظارت قضایی ایالات متحده امریکا»، پژوهش حقوق عمومی، دوره بیستم، شماره ۶۱، ۱۳۹۷، صص ۲۵۹-۲۳۵.

(معیار سابقه‌محور) یا بر تصمیم نهایی (معیار نتیجه‌محور) تأثیر گذاشته است یا خیر. در آمریکا نیز مانند آلمان، خواهان برای نقض تصمیم می‌بایست اثبات کند اشتباه‌های آیینی بر نتیجه نهایی اثر گذاشته است. دادگاه‌های امریکایی نیز تا حدی، تصحیح اشتباه‌های آیینی را می‌پذیرند و به دستگاه اجرایی، امکان تصحیح آن‌ها را در طول فرآیندهای رسیدگی دادگاه می‌دهند، تا زمانی که دلایل ارائه‌شده شامل انگیزه‌های واقعی دستگاه باشد، نه فقط استدلال‌هایی که مقامات بعداً ساخته‌اند. به طور خلاصه، حقوق آلمان و آمریکا در خصوص اشتباه‌های آیینی، رویکرد مشابهی دارند.¹

نتیجه‌گیری

آیین‌های اداری، بیان‌کننده شیوه تصمیم‌گیری‌های اداره هستند و در کنار حقوق ماهوی و سازمانی و دادرسی اداری، یکی از بخش‌های چهارگانه حقوق اداری را تشکیل می‌دهند. این آیین‌ها بیانگر اقداماتی است که اداره می‌بایست برای تصمیم‌گیری‌هایش از آن‌ها پیروی کند. بسته به نوع عمل اداری (تصمیم‌موردی، نوعی و قرارداد اداری)، آیین‌های وضع تصمیم نیز فرق دارند. آیین‌های اداری از نظر شفاف‌سازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و کمک به کارآمدی اداره و رفتار مناسب و منصفانه با شهروندان در اداره اهمیت دارند.

از لحاظ تاریخی، مفهوم آیین اداری یکی از مباحث نسبتاً جدید حقوق اداری است. اولین قواعد آیینی را قضاات به عنوان معیارهای عدالت رویه‌ای ایجاد کردند. کم‌کم از اواخر قرن ۱۹، قوانینی در این خصوص وضع شدند. امروزه بسیاری از کشورها این آیین‌ها را تدوین و در قالب قوانین عام آیین اداری، مراحل لازم برای انجام عمل اداری و ضمانت اجرای رعایت آن‌ها را تصویب کرده‌اند. این قوانین معمولاً دربرگیرنده مطالبی درباره شیوه شروع عمل اداری، تعریف عمل اداری، طرفین عمل اداری، قواعد حاکم بر حل اختلافات صلاحیتی، مدارک مورد قبول در فرآیند تصمیم‌گیری، اصول حاکم بر صلاحیت‌های اختیاری مقام اداری، استماع طرفین ذی‌نفع، امکان اعتراض به تصمیم اداری و روش‌های اعتراض و شیوه تعلیق عمل اداری است. یکی از معیارهای نظارت قضایی بر عملکرد دستگاه‌های اداری، رعایت نشدن الزامات مقرر در این قوانین است. تدوین آیین اداری، مزایای زیادی برای اداره از قبیل افزایش قطعیت قانونی، انسجام و ثبات قواعد حقوقی به همراه دارد

1. Pünder, op.cit., p.954

و امکان تحقق دو هدف اصلی از ایجاد آیین‌های اداری یعنی شفافیت فرآیند تصمیم‌سازی و حمایت از حقوق شهروندان را فراهم می‌سازد.

مقایسه قوانین آیین اداری دو کشور آلمان و آمریکا به عنوان دو نمونه مهم از نظر سابقه تاریخی و الزامات آیینی در حوزه‌های تصمیم‌گیری‌های موردی و مقررات‌گذاری نشان می‌دهد که ابتدای قوانین کشور بر دو بنیاد متفاوت مشروعیت عمومی و حمایت از حق‌های فردی، تفاوت‌هایی ایجاد کرده است. در زمینه مقررات‌گذاری، مشارکت عمومی در آمریکا الزامی است، اما در آلمان، چنین الزامی به صورت کلی وجود ندارد. البته با توجه به مقتضیات جدید، در برخی مقررات، مشورت با ذی‌نفعان را لحاظ می‌کنند.

در خصوص روش تصمیم‌گیری‌های موردی نیز در شیوه رسمی میان دو نظام شباهت وجود دارد و هر دو از فرآیندهایی شبیه جلسات دادگاه استفاده می‌کنند. در هر دو کشور، شیوه غیررسمی، روش اصلی تصمیم‌گیری موردی است. در قانون آلمان، جزئیات این روش مشخص شده، اما در قانون آیین اداری آمریکا مغفول مانده است. البته ممکن است در قوانین دیگر، الزاماتی در این خصوص مقرر شود. حقوق آلمان و آمریکا در خصوص اثر اشتباه‌های آیینی، رویکردی مشابه دارند. رعایت نشدن این الزامات همواره باعث بطلان عمل اداری نمی‌شود و با توجه به تأثیر داشتن یا نداشتن اشتباه بر نتیجه نهایی، امکان اصلاح تصمیم مورد اعتراض را فراهم می‌کنند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۲)**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۲. رضایی‌زاده محمدجواد، **اعمال اداری**، تهران: مجد، ۱۴۰۰.
۳. کونکه، مارتینا، **حقوق اداری تطبیقی: سنت و تغییر در حقوق اداری انگلستان و آلمان**، ترجمه: خدیجه شجاعیان و نگین شفیعی بافتی، تهران: مجد، ۱۳۹۶.
۴. هداوند، مهدی و همکاران، **آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱.

ب) مقاله

۱. بکر، فلورین، «**تحولات حقوق اداری آلمان**»، ترجمه: خدیجه شجاعیان، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۳، ۱۳۹۹، صص ۹۳-۶۹.
۲. پتفت، آرین و حمید مؤمنی‌راد، «**سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی**»، دوره هفدهم، شماره ۴۷، ۱۳۹۴، صص ۲۰۴-۱۸۵.
۳. رحمتی‌فر، سمانه، «**جهان چگونه اداره می‌شود؟ (تحلیل ماهیت حقوق اداری جهانی)**»، فصل‌نامه سیاست، دوره پنجاهم، شماره ۳، ۱۳۹۹، صص ۸۴۱-۸۲۷.
۴. زارعی محمدحسین و عرفان شمس، «**درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی**»، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۲، تابستان ۱۳۹۲، صص ۲۳۴-۱۶۳.
۵. زارعی، محمدحسین و عرفان شمس، «**مفهوم خودتنظیمی در نظریه‌های اقتصاد سیاسی**»، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۱۵، زمستان ۱۳۹۲، صص ۳۰۸-۲۶۳.
۶. سلطانی، سید ناصر، «**علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران**»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، شماره ۴۵، ۱۳۹۳، صص ۱۶۴-۱۳۱.

۷. شجاعیان، خدیجه، «تحولات معیار عقلایی بودن در نظارت قضایی ایالات متحده امریکا»، پژوهش حقوق عمومی، دوره بیستم، شماره ۶۱، ۱۳۹۷، صص ۲۵۹-۲۳۵.
۸. طاهری، علی و سارا خاک‌پور، «تأملی بر چیستی و چرایی ظهور حقوق اداری نوین»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۹، صص ۱۶۴-۱۴۵.
۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد و سید جمال رکاب‌دار، «نگاهی به حق اداره مطلوب در حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۳۹۶، صص ۶۰-۳۳.

2. Latin Source

A) Book

1. Alder, John, *General Principles of Constitutional & Administrative Law*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2002
2. Barnes, Javier, "Introduction: Reform and Innovation of Administrative Procedure", in: *Transforming A Administrative Procedure*, Edited by: Javier Barnes, First Edition, Seville: Global Law Press, 2008
3. Daly, Paul, "Administrative Law: a Values-Based Approach", in: *Public Law Adjudication in Common Law Systems*, edited by: John Bell, Mark Elliott, Jason NE Varuhas, Philip Murray, Oxford: Hart. 2015, Available at: SSRN: www.ssrn.com/abstract=2460264 or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2460264>
4. Dragos, Dacian C., "Administrative Procedure", in: *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, Edited by: A. Farazmand, Berlin: Springer, 2016, Available at SSRN: www.ssrn.com/abstract=3143434 or www.dx.doi.org/10.2139/ssrn.3143434
5. Harlow, Carol & Rawlings, Richard, "Proceduralism and Automation: Challenges to the Values of Administrative Law", in: *The Foundations and Future of Public Law (in honour of Paul Craig)*, edited by: E. Fisher, J King and A Young, Oxford: Oxford University Press, 2019

B) Article

1. “Administrative Procedures and The Supervision Of Administration In Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania”, Sigma Papers: No. 17, 1997
2. Arzoz, Xabier, “Administrative Procedures”, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL], 2017
3. Barnes, Javier, “Towards A Third Generation Of Administrative Procedures”, Conference on Comparative Administrative Law, April 29–30, 2016
4. Beermann, Jack M., “Common Law and Statute Law in Administrative Law”, Administrative Law Review, Volume 63, Issue 1, 2011
5. Brudzinski, Walter J., “Administrative Adjudication”, Summary of lecture, Centre d’Etudes et de Recherches sur les Contentieux, November 17, 2015
6. Carey, Maeve P., “The Federal Rulemaking Process: An Overview”, Congressional Research Service, June 17, 2013
7. Cassese, Sabino, Napolitano, Giulio and Casini, Lorenzo, “Towards Multipolar Administrative Law: a Theoretical Perspective”, International Journal of Constitutional Law, Vol. 12, Issue 2, 2014
8. “Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register”, Congressional Research Service, Updated September 3, 2019
9. Craig, Paul P., “A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence”, European Public Law, Vol. 19, Issue 3, 2013
10. Elias, Roni A., “The Legislative History Of The Administrative Procedure Act”, Fordham Environmental Law Review, Vol. 27, No. 2, 2016
11. Farber, Daniel A. & O’Connell, Anne Joseph, “The Lost World of Administrative Law”, Texas Law Review, Vol. 92, 2014
12. Garvey, Todd, “A Brief Overview of Rulemaking and judicial review”, Congressional Research Service [CRS] Reports, March 27, 2017

13. Fodor, Elena-Mihaela, "About Three Administrative Procedure Rules From A Human Rights Perspective", *Law Review*, Vol. VI, special issue, 2016
14. Jordao, Eduardo & Ackerman, Susan Rose, "Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Rights Review", *Administrative Law Review*, Vol. 66, No.1, 2014
15. Metzger, Gillian, "The Administrative Procedure Act: An Introduction", Brennan Center for Justice, Poverty & Race Research Action Council, and AARP Foundation, 2017
16. McNollgast, "The Political Origins of the Administrative Procedure Act", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 15, No. 1, 1999
17. Negruț, Vasilica, "Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration", *Acta Universitatis Danubius*, No. 2, 2011
18. Nolte, Georg, "General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective", *The Modern LAW Review*, Vol. 57, Issue 2, 1994
19. Ponce, Juli, "Good Administration and Administrative Procedures", *Indian Journal Of Global Legal Studies*, Vol.12, Issue 2, 2005
20. Pünder, Hermann, "German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, Issue 4, 2013
21. Rubin, Edward, "It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative", *Cornell Law Review*, Vol. 89, Issue 1, 2003
22. Rose-Ackerman, Susan, "American Administrative Law Under Siege: Is Germany A Model?", *Harvard law Review*, Vol. 107, 1993-1994
23. Rusch, Wolfgang, "Good Administration through General Administrative Procedures", conference on Modernising Administrative Procedures, Meeting Eu Standards, 2011
24. Rusch, Wolfgang, "Administrative Procedures In Eu Member States", Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 2009

25. Schmitz, Thomas, "The administrative procedure in German administrative law", DAAD Lecturer at Hanoi Law University, German Law Centre, 2013
26. Schmitz, Thomas, "Implementing the rule of law in public administration by an administrative procedure act-the example of Germany", Teoria și practica administrării publice, Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 2016



Procedural Rules Governing on the Administration Decision-Making Process (Case study of German and US Administrative Procedure Act)

Khadijeh Shojaeian¹

Abstract

Administrative decision-making procedures are the methods related to the individual and general decision-making process that are required in writing or in the form of administrative procedure laws. Creating certainty and stability to support citizens and the efficiency of the administration has been one of the reasons for codifying these rules. Historically, the laws of administrative procedures have passed three generations. The first generation of acts sets out rules for making case-by-case decisions, the second generation sets out requirements for enacting general rules in a hierarchical manner, and the third generation sets out rules for conducting administrative actions interactively and collaboratively between different institutions. The main purpose of this article is to examine the concept of administrative procedure, the history and content of the administrative procedures acts and procedural requirements in the two systems of administrative law in Germany and the United States of America as two important systems. The method of the article is descriptive and analytical. The concept of administrative procedure and the content of administrative procedure acts are described and the similarities and differences between the administrative procedure acts of the United States of America and Germany are analyzed.

Keywords: Adjudication, Administrative procedures, Administrative Procedure Act, Codification, Rule Making.

1. Assistant Prof. Department of Public Law, Faculty of Law & Humanities, Islamic Azad University Shiraz Branch, Shiraz, Iran, Khadijeh.shojaeian@gmail.com.