

بررسی تطبیقی آیین دادرسی اداری در ایران و فرانسه: نقش دیوان عدالت اداری در ایران در مقایسه با شورای دولتی فرانسه

سید کامران یگانگی^۱ / فرزین افروز^۲

* نوع مقاله: پژوهشی / تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۳۰ / تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۱۸

کدمقاله: JHVMN-۲۵۰۶-۱۲۹۷

چکیده

این مقاله به بررسی تطبیقی آیین دادرسی اداری در ایران و فرانسه با تمرکز بر نقش دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه می‌پردازد. این دو نهاد به‌عنوان مراجع اصلی نظارت قضایی بر اعمال اداری، نقش کلیدی در تضمین حاکمیت قانون و حمایت از حقوق شهروندان دارند. مطالعه حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به منابع معتبر داخلی و خارجی، ساختار، صلاحیت‌ها، روندهای رسیدگی و جایگاه حقوقی این دو نهاد را مقایسه می‌کند. دیوان عدالت اداری ایران، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به شکایات علیه تصمیمات غیرقانونی دستگاه‌های اجرایی رسیدگی می‌کند، اما فاقد صلاحیت مشورتی و نظام فرجام‌خواهی است. در مقابل، شورای دولتی فرانسه، علاوه بر نقش قضایی، وظیفه مشاوره حقوقی به دولت را بر عهده دارد و از ثبات قانونی بیشتری برخوردار است. یافته‌ها نشان می‌دهد که آیین دادرسی دیوان عدالت به دلیل وابستگی به آیین‌نامه‌های قوه قضاییه، انعطاف‌پذیر اما ناپایدار است، در حالی که شورای دولتی از قوانین پارلمانی ثابت بهره می‌برد. حضور وکیل در فرانسه اجباری و تخصصی است، اما در ایران اختیاری و غیرتخصصی. این مطالعه پیشنهاد می‌دهد که دیوان عدالت ایران با افزودن صلاحیت مشورتی و نظام تجدیدنظر، کارآمدی خود را افزایش دهد. این تحلیل به درک بهتر نقاط قوت و ضعف هر نظام در راستای تحقق عدالت اداری کمک می‌کند.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، شورای دولتی، آیین دادرسی، حقوق اداری، نظارت قضایی.

^۱ دانشجوی کارشناسی‌ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، موسسه آموزش عالی غزالی، قزوین، ایران. (نویسنده مسئول) yeganegi@iauz.ac.ir

^۲ استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، موسسه آموزش عالی غزالی، قزوین، ایران. dr.farzi.afrouz@ghazali.ac.ir



مقدمه

حقوق اداری به عنوان شاخه‌ای کلیدی از حقوق عمومی، روابط بین دولت و شهروندان را تنظیم کرده و از طریق نظارت قضایی بر اعمال اداری، از حقوق افراد در برابر تصمیمات خودسرانه دولت محافظت می‌کند. آیین دادرسی اداری، به عنوان چارچوبی برای رسیدگی به شکایات علیه اقدامات دستگاه‌های اجرایی، نقشی اساسی در تضمین حاکمیت قانون و پاسخگویی دولت ایفا می‌کند. این فرآیند با ایجاد تعادل بین اقتدار دولت و حقوق شهروندان، از سوءاستفاده از قدرت جلوگیری کرده و اعتماد عمومی به نظام حقوقی را تقویت می‌کند. نهادهای تخصصی مانند دیوان عدالت اداری در ایران و شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) با رسیدگی به دعاوی اداری، از جمله ابطال مصوبات غیرقانونی و جبران خسارات، به تحقق عدالت اداری کمک می‌کنند. اهمیت آیین دادرسی اداری در توانایی آن برای ارائه سازوکارهای قانونی جهت اعتراض به تصمیمات دولتی نهفته است، که این امر به ویژه در نظام‌هایی با نقش گسترده دولت در زندگی روزمره، حیاتی است. این فرآیند، با کاهش پیچیدگی‌های بوروکراتیک و خطاهای احتمالی مقامات، حقوق شهروندان را تضمین می‌کند. (Bell; آقائی، ۲۰۲۲؛ ۱۳۸۹).

انتخاب ایران و فرانسه برای این مطالعه تطبیقی به دلیل جایگاه برجسته فرانسه در توسعه حقوق اداری مدرن است. فرانسه، به عنوان مهد حقوق اداری، با تأسیس شورای دولتی در سال ۱۷۹۹ توسط ناپلئون بناپارت، الگویی پیشرو برای نظارت قضایی بر اعمال دولت ارائه کرده است. شورای دولتی فرانسه، با ترکیب نقش‌های قضایی و مشورتی، استانداردهایی برای کارآمدی و استقلال قضایی ایجاد کرده که بر نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها تأثیر گذاشته است. در ایران، قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹، که پیش‌زمینه دیوان عدالت اداری بود، از این مدل الهام گرفته است. با این حال، تفاوت‌های تاریخی، فرهنگی و سیاسی، به ویژه پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، مسیر متفاوتی را برای دیوان عدالت اداری رقم زده است. این تفاوت‌ها، از جمله وابستگی آیین‌نامه‌های دیوان به رئیس قوه قضاییه در مقابل قوانین پارلمانی ثابت در فرانسه، زمینه‌ای غنی برای مقایسه تطبیقی فراهم می‌کند. (Majlis, ۲۰۱۳; Mizanonline, ۲۰۲۲).

هدف این مقاله، بررسی تطبیقی ساختار، صلاحیت‌ها، روندهای رسیدگی و جایگاه حقوقی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه است. این مطالعه به دنبال شناسایی شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو نهاد در چهار محور اصلی است: ساختار سازمانی (ترکیب قضات و فرآیند تصمیم‌گیری)،



صلاحیت‌ها (دامنه دعاوی و اختیارات)، روندهای رسیدگی (کتبی یا شفاهی، علنی یا غیرعلنی)، و جایگاه حقوقی (نقش وکیل و استقلال قضایی). سؤال اصلی پژوهش این است: چه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی در ساختار، صلاحیت، آیین دادرسی و جایگاه حقوقی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه وجود دارد و چگونه این عوامل بر کارآمدی آن‌ها در تحقق عدالت اداری تأثیر می‌گذارد؟ این تحلیل با روش توصیفی-تحلیلی و استناد به منابع معتبر ایرانی و فرانسوی، به دنبال ارائه پیشنهادهایی برای بهبود نظام نظارت قضایی ایران، مانند افزودن صلاحیت مشورتی یا نظام تجدیدنظر، است. (Legifrance, ۲۰۲۳; Mag.shora-rc, n.d).

۱- تعریف آیین دادرسی اداری

آیین دادرسی اداری مجموعه قواعد و رویه‌هایی است که فرآیند رسیدگی به دعاوی میان شهروندان و دستگاه‌های اجرایی را در مراجع قضایی یا شبه‌قضایی تنظیم می‌کند. این آیین با هدف تضمین اجرای صحیح قوانین، حمایت از حقوق شهروندان و نظارت بر اعمال دولت طراحی شده است. به عبارت دیگر، آیین دادرسی اداری چارچوبی حقوقی است که امکان اعتراض به تصمیمات و اقدامات غیرقانونی دستگاه‌های دولتی را فراهم می‌کند و از طریق رسیدگی عادلانه به شکایات، از سوءاستفاده از قدرت جلوگیری می‌کند. در نظام حقوقی ایران، آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) تنظیم شده و عمدتاً کتبی و تفتیشی است (Majlis, ۲۰۱۳). در فرانسه، آیین دادرسی شورای دولتی (Conseil d'État) در چارچوب قانون عدالت اداری (Code de justice administrative) تعریف شده و بر اصول استقلال قضایی و ثبات قانونی تأکید دارد (Legifrance, ۲۰۲۳). این تعریف نشان‌دهنده نقش آیین دادرسی اداری به‌عنوان ابزاری برای تحقق عدالت و پاسخگویی دولت در نظام‌های حقوقی مختلف است (Bell, ۲۰۲۲).

۱-۱- جایگاه دادرسی اداری در نظام حقوق عمومی

دادرسی اداری به‌عنوان بخشی از حقوق عمومی، در تنظیم روابط میان دولت و شهروندان نقش محوری دارد. حقوق عمومی، برخلاف حقوق خصوصی که بر روابط برابر افراد تمرکز دارد، به روابط نابرابر میان دولت (دارای اقتدار عمومی) و شهروندان می‌پردازد. در این راستا، دادرسی اداری با ایجاد مراجع تخصصی برای نظارت بر تصمیمات و اقدامات دولت، تضمین‌کننده حاکمیت قانون و حمایت از حقوق فردی است. این فرآیند با فراهم کردن امکان ابطال مصوبات غیرقانونی، جبران خسارت

ناشی از تصمیمات نادرست و رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری، به حفظ تعادل میان اقتدار دولت و حقوق شهروندان کمک می‌کند. در ایران، دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهادی مستقل زیر نظر قوه قضاییه، این نقش را بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی ایفا می‌کند (Majlis, ۲۰۱۳). در فرانسه، شورای دولتی نه‌تنها مرجع قضایی است، بلکه با ارائه مشاوره حقوقی به دولت، نقشی دوگانه در تقویت حاکمیت قانون و کارآمدی نظام اداری دارد (Conseil d'État, ۲۰۲۱). جایگاه دادرسی اداری در حقوق عمومی از آن جهت برجسته است که با کاهش خودسری‌های دستگاه‌های اداری و افزایش شفافیت، اعتماد عمومی به نظام حقوقی را تقویت می‌کند (آقائی، ۱۳۸۹؛ Brown & Bell, ۱۹۹۸).

۲-۱- انواع نظام‌های دادرسی اداری در دنیا

نظام‌های دادرسی اداری در دنیا بر اساس ساختار، مراحل رسیدگی و میزان استقلال مراجع قضایی به انواع مختلفی تقسیم می‌شوند. به‌طور کلی، این نظام‌ها را می‌توان به سه دسته اصلی تقسیم کرد: یک‌مرحله‌ای، دومرحله‌ای و نظام‌های ترکیبی.

نظام یک‌مرحله‌ای: در این نظام، رسیدگی به دعاوی اداری در یک مرحله و توسط یک مرجع قضایی انجام می‌شود. این نظام به دلیل سرعت در رسیدگی و سادگی فرآیند، در برخی کشورها مانند ایران (دیوان عدالت اداری) رایج است. با این حال، فقدان مرحله تجدیدنظر ممکن است دقت آراء را کاهش دهد (Mag.shora-rc, n.d). در ایران، دیوان عدالت اداری به دعاوی در یک مرحله رسیدگی می‌کند، مگر در موارد خاص که هیئت عمومی دیوان وارد عمل می‌شود (Majlis, ۲۰۱۳).

نظام دومرحله‌ای: این نظام شامل مرحله اولیه رسیدگی و مرحله تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی است. فرانسه نمونه بارز این نظام است، جایی که شورای دولتی به‌عنوان مرجع عالی، هم به دعاوی در مرحله اول و هم به تجدیدنظر از آرای دادگاه‌های اداری پایان‌تر رسیدگی می‌کند. این ساختار به دلیل امکان بازنگری آراء، دقت و انسجام بیشتری در اجرای عدالت فراهم می‌کند (Legifrance, ۲۰۲۳; Bell, ۲۰۲۲).

نظام‌های ترکیبی: برخی کشورها از ترکیبی از مراجع قضایی و شبه‌قضایی برای رسیدگی به دعاوی اداری استفاده می‌کنند. به‌عنوان مثال، در انگلستان، دادگاه‌های تخصصی (Tribunals) و مراجع قضایی عمومی به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند (Brown & Bell, ۱۹۹۸). این نظام انعطاف‌پذیری بیشتری دارد، اما ممکن است به دلیل تعدد مراجع، پیچیدگی‌هایی ایجاد کند.

تفاوت‌های این نظام‌ها به ساختار حقوقی، سنت‌های قانونی و نیازهای اجتماعی هر کشور بستگی دارد. به عنوان مثال، نظام فرانسه به دلیل تأکید بر تخصص و استقلال قضایی، از ثبات و کارآمدی بیشتری برخوردار است، در حالی که نظام ایران با انعطاف‌پذیری در آیین‌نامه‌ها، به سرعت در رسیدگی اولویت می‌دهد این مقایسه نشان می‌دهد که انتخاب نوع نظام دادرسی اداری به تعادل میان سرعت، دقت و استقلال قضایی بستگی دارد. (آقائی، ۱۳۸۹؛ ۲۰۲۱، Conseil d'État).

۲- نظام دادرسی اداری در ایران

۲-۱- ساختار دیوان عدالت اداری

۱. ارکان سازمانی

دیوان عدالت اداری ایران، به‌عنوان مرجع اصلی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اجرایی، بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس شده و دارای ساختار سازمانی مشخصی است. این نهاد زیر نظر رئیس قوه قضاییه فعالیت می‌کند و ارکان اصلی آن شامل رئیس دیوان، شعب بدوی، شعب تجدیدنظر، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی است. رئیس دیوان، که توسط رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شود، مسئولیت نظارت بر عملکرد دیوان و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی را بر عهده دارد. شعب بدوی، متشکل از قضات متخصص، به دعاوی در مرحله اولیه رسیدگی می‌کنند. شعب تجدیدنظر، که از سال ۱۳۹۲ به ساختار دیوان اضافه شدند، آرای شعب بدوی را در موارد خاص بازنگری می‌کنند. هیئت عمومی دیوان، متشکل از قضات ارشد، وظیفه رسیدگی به دعاوی ابطال مصوبات کلی و ایجاد وحدت رویه را دارد. هیئت‌های تخصصی نیز به‌عنوان بازوی مشورتی هیئت عمومی، در تحلیل فنی دعاوی نقش دارند (Majlis, ۲۰۱۳; Mizanonline, ۲۰۲۲). این ساختار با هدف افزایش دقت و کارآمدی در رسیدگی به دعاوی اداری طراحی شده است، اما وابستگی به رئیس قوه قضاییه ممکن است استقلال کامل آن را تحت تأثیر قرار دهد (آقائی، ۱۳۸۹).

۲. نحوه رسیدگی و آیین دادرسی

نحوه رسیدگی در دیوان عدالت اداری عمدتاً کتبی و تفتیشی است، به این معنا که قاضی بر اساس اسناد و مدارک ارائه‌شده تصمیم‌گیری می‌کند و جلسات علنی به‌ندرت برگزار می‌شود. آیین دادرسی دیوان بر اساس قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) تنظیم شده که فرآیند

ثبت شکایت، بررسی مدارک، صدور رأی و اجرای آن را مشخص می‌کند. شاکیان می‌توانند شکایت خود را به صورت الکترونیکی یا حضوری ثبت کنند، و پرونده ابتدا در شعب بدوی بررسی می‌شود. در صورت اعتراض به رأی، پرونده به شعب تجدیدنظر ارجاع می‌شود، اما نظام تجدیدنظر محدود است و تنها در موارد خاص اعمال می‌شود. آیین‌نامه‌های اجرایی دیوان توسط رئیس قوه قضاییه تصویب می‌شوند که این امر انعطاف‌پذیری را افزایش می‌دهد، اما به دلیل عدم ثبات قوانین پارلمانی، ممکن است ناپایداری‌هایی ایجاد کند. حضور وکیل در دیوان اختیاری است و نیازی به وکیل رسمی دادگستری نیست، که این امر دسترسی شهروندان را تسهیل می‌کند (Mag.shora; ۲۰۱۳, Majlis, r.c, n.d).

۳. صلاحیت‌های ذاتی و اضافی

صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری به دو دسته ذاتی و اضافی تقسیم می‌شود. صلاحیت ذاتی دیوان شامل رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی، ابطال مصوبات غیرقانونی (مانند آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها) و جبران خسارت ناشی از اقدامات غیرقانونی است. این صلاحیت بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان تعریف شده است. صلاحیت اضافی دیوان شامل رسیدگی به برخی دعاوی استخدامی کارکنان دولت و شکایات علیه آرای مراجع شبه قضایی (مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری) است. با این حال، دیوان فاقد صلاحیت مشورتی است و نمی‌تواند مانند شورای دولتی فرانسه به دولت مشاوره حقوقی ارائه دهد. همچنین، رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری در صلاحیت دیوان نیست و به محاکم عمومی ارجاع می‌شود. این محدودیت‌ها، دامنه نظارت قضایی دیوان را در مقایسه با نهادهای مشابه در سایر کشورها کاهش می‌دهد (Majlis, ۲۰۱۳; آقائی، ۱۳۸۹).

۲-۲- بررسی قوانین حاکم

دیوان عدالت اداری تحت تأثیر چند قانون کلیدی فعالیت می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۱۷۳) چارچوب کلی وظایف دیوان را مشخص کرده و آن را مرجع رسیدگی به شکایات علیه دستگاه‌های اجرایی معرفی می‌کند. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) مهم‌ترین سند قانونی حاکم بر دیوان است که ساختار، صلاحیت‌ها و روند رسیدگی را تنظیم می‌کند. این قانون در سال ۱۳۹۲ اصلاح شد تا امکان تجدیدنظر و شفافیت بیشتر در فرآیندها فراهم شود.



قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) نیز به‌طور غیرمستقیم بر دعاوی استخدامی مرتبط با دیوان تأثیر دارد، زیرا چارچوب حقوقی روابط کارکنان دولت را مشخص می‌کند. آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب رئیس قوه قضاییه نیز مکمل این قوانین هستند، اما وابستگی آن‌ها به قوه قضاییه ممکن است استقلال دیوان را تحت تأثیر قرار دهد. در مقایسه با نظام فرانسه، که قوانین دادرسی اداری آن (Code de justice administrative) توسط پارلمان تصویب می‌شود، نظام ایران از ثبات کمتری برخوردار است (Bell, ۲۰۲۲; Mizanonline, ۲۰۲۲; Legifrance, ۲۰۲۳).

۳- نظام دادرسی اداری در فرانسه

۳-۱- معرفی شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État)، تاریخچه و تحول نقش این شورا

شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) در سال ۱۷۹۹ توسط ناپلئون بناپارت تأسیس شد و از آن زمان به‌عنوان یکی از قدیمی‌ترین و برجسته‌ترین نهادهای حقوقی فرانسه شناخته می‌شود. در ابتدا، این شورا به‌عنوان بازوی مشورتی امپراتور برای تدوین قوانین و نظارت بر اجرای تصمیمات اداری طراحی شد. نقش اصلی آن، تقویت اقتدار دولت و تضمین انسجام سیاست‌های عمومی بود. با تحولات تاریخی، به‌ویژه پس از قرن نوزدهم و با تقویت اصول دموکراتیک، شورای دولتی به تدریج به مرجعی قضایی برای حمایت از حقوق شهروندان در برابر اقدامات غیرقانونی دولت تبدیل شد. این تحول با توسعه اصول کلی حقوقی^۱ توسط خود شورا، مانند اصل تناسب و برابری، تقویت شد. در قرن بیستم، شورای دولتی به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری فرانسه جایگاه خود را تثبیت کرد و نقش دوگانه قضایی و مشورتی آن به‌الگویی برای بسیاری از نظام‌های حقوقی جهان تبدیل شد. این نهاد تأثیر قابل‌توجهی بر قانون‌گذاری ایران پیش از انقلاب، به‌ویژه در قانون شورای دولتی ۱۳۳۹، داشته است (Bell, ۲۰۲۲; Conseil d'État, ۲۰۲۱).

۳-۲- ساختار و ارکان داخلی

شورای دولتی از ساختاری تخصصی و چندلایه تشکیل شده که نقش‌های قضایی و مشورتی را به‌طور مؤثر ادغام می‌کند. ارکان اصلی آن شامل رئیس شورا، بخش‌های قضایی^۲، بخش‌های مشورتی^۳ و

^۱. Principes généraux du droit

^۲. Sections contentieuses

^۳. Sections consultatives



هیئت عمومی^۱ است. رئیس شورا، که توسط رئیس‌جمهور فرانسه منصوب می‌شود، بر فعالیت‌های شورا نظارت دارد و هماهنگی بین بخش‌ها را تضمین می‌کند. بخش‌های قضایی، متشکل از قضات متخصص (Conseillers d'État)، به دعاوی اداری در حوزه‌هایی مانند مالیات، قراردادهای عمومی و حقوق کار رسیدگی می‌کنند. این بخش‌ها به زیربخش‌های تخصصی تقسیم می‌شوند تا کارآمدی و دقت افزایش یابد. بخش‌های مشورتی، با بررسی پیش‌نویس قوانین و آیین‌نامه‌های دولتی، نظرات حقوقی ارائه می‌دهند. هیئت عمومی، که شامل قضات ارشد است، در موارد حساس مانند دعاوی ابطال مقررات کلی یا ایجاد وحدت رویه تصمیم‌گیری می‌کند. این ساختار با تأکید بر تخصص و استقلال، شورای دولتی را به‌نهادی کارآمد تبدیل کرده است (Brown, ۲۰۲۱; Conseil d'État, ۱۹۹۸ & Bell).

۳-۳- نحوه رسیدگی و آیین دادرسی

آیین دادرسی در شورای دولتی عمدتاً کتبی و تفتیشی است، به این معنا که قاضی بر اساس اسناد و مدارک تصمیم می‌گیرد و جلسات علنی تنها در موارد خاص برگزار می‌شود. فرآیند با ثبت شکایت توسط وکیل آغاز می‌شود، زیرا حضور وکیل تخصصی از اعضای انجمن وکلای شورای دولتی اجباری است. پرونده توسط گزارشگر عمومی^۲ بررسی می‌شود که تحلیل حقوقی بی‌طرفی ارائه کرده و پیشنهادهایی برای رأی به قضات عرضه می‌کند. تصمیم نهایی توسط هیئت قضات اتخاذ می‌شود. آیین دادرسی بر اساس قانون عدالت اداری^۳ تنظیم شده که فرآیندهای شفاف و دقیقی برای ثبت شکایت، رسیدگی و صدور رأی تعریف می‌کند. نظام تجدیدنظر در فرانسه قوی است و شورای دولتی آرای دادگاه‌های اداری پایین‌تر را بازنگری می‌کند. این ثبات قانونی و تخصص در رسیدگی، شورای دولتی را از نظام‌های انعطاف‌پذیر اما ناپایدار مانند ایران متمایز می‌کند (Bell, ۲۰۲۳; Legifrance, ۲۰۲۲).

۳-۴- صلاحیت‌های اصلی (مشورتی و قضایی)

شورای دولتی دارای دو صلاحیت اصلی است: قضایی و مشورتی. صلاحیت قضایی شامل رسیدگی به دعاوی ابطال آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی، دعاوی مسئولیت دولت (به دلیل خسارات ناشی از اقدامات

۱. Assemblée générale

۲. Rapporteur public

۳. Code de justice administrative



غیرقانونی)، و دعاوی قراردادهای اداری است. این شورا همچنین به عنوان مرجع تجدیدنظر برای آرای دادگاه‌های اداری منطقه‌ای و در موارد خاص به عنوان مرجع فرجام‌خواهی عمل می‌کند. صلاحیت مشورتی شامل ارائه نظرات حقوقی به دولت در مورد پیش‌نویس قوانین، آیین‌نامه‌ها و سیاست‌های عمومی است. این نقش دوگانه، شورای دولتی را از نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری ایران، که فاقد صلاحیت مشورتی است، متمایز می‌کند. صلاحیت گسترده و تخصصی شورا، آن را به رکنی کلیدی در نظام حقوقی فرانسه تبدیل کرده است (Conseil d'État, ۲۰۲۱; Legifrance, ۲۰۲۳).

۵-۳- جایگاه شورای دولتی در نظم قضایی فرانسه

شورای دولتی در رأس نظام قضایی اداری فرانسه قرار دارد و به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به دعاوی اداری شناخته می‌شود. این نهاد با استقلال از قوه مجریه و مقننه، نقشی محوری در تضمین حاکمیت قانون و حمایت از حقوق شهروندان ایفا می‌کند. شورای دولتی نه تنها دعاوی را رسیدگی می‌کند، بلکه با توسعه اصول کلی حقوقی، به تکامل نظام حقوقی فرانسه کمک کرده است. جایگاه آن در نظم قضایی فرانسه به دلیل ترکیب نقش‌های قضایی و مشورتی، تخصص قضات و ثبات قوانین پارلمانی، منحصر به فرد است. این نهاد همچنین با نظارت بر دادگاه‌های اداری پایین‌تر، انسجام قضایی را تضمین می‌کند. در مقایسه با دیوان عدالت اداری ایران، شورای دولتی از استقلال و دامنه صلاحیت گسترده‌تری برخوردار است (Bell, ۲۰۲۲; Brown & Bell, ۱۹۹۸).

۴- مقایسه تطبیقی

۴-۱- شباهت‌ها

۱. هدف مشترک: حمایت از حقوق مردم در برابر تصمیمات اداری

دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) هر دو با هدف حمایت از حقوق شهروندان در برابر تصمیمات و اقدامات غیرقانونی دستگاه‌های اجرایی تأسیس شده‌اند. در ایران، دیوان عدالت اداری بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی وظیفه دارد تا با رسیدگی به تظلمات و شکایات علیه اقدامات غیرقانونی دولت، از حقوق مردم دفاع کند. این نهاد با نظارت بر تصمیمات دستگاه‌های اجرایی، از سوءاستفاده از قدرت جلوگیری می‌کند (Majlis, ۲۰۱۳). به طور مشابه، شورای دولتی فرانسه با رسیدگی به دعاوی علیه اقدامات دولت، تضمین‌کننده رعایت حاکمیت قانون و حفاظت از



حقوق شهروندان در برابر اقتدار عمومی است. این هدف مشترک ریشه در فلسفه حقوق عمومی دارد که بر ایجاد تعادل میان قدرت دولت و حقوق فردی تأکید دارد. هر دو نهاد از طریق سازوکارهای قضایی، اعتماد عمومی به نظام حقوقی را تقویت کرده و عدالت اداری را ترویج می‌دهند (Bell, ۲۰۲۲; آقائی، ۱۳۸۹).

۲. امکان رسیدگی به شکایات از تصمیمات نهادهای عمومی

دیوان عدالت اداری و شورای دولتی هر دو امکان رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات نهادهای عمومی را فراهم می‌کنند. در ایران، دیوان عدالت به شکایات علیه مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصمیمات غیرقانونی دستگاه‌های اجرایی مانند وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی رسیدگی می‌کند (Mizanonline, ۲۰۲۲). در فرانسه، شورای دولتی دعاوی علیه آیین‌نامه‌ها، مقررات دولتی و تصمیمات مقامات عمومی را بررسی می‌کند، از جمله دعاوی ابطال و جبران خسارت ناشی از اقدامات غیرقانونی. این امکان به شهروندان اجازه می‌دهد تا از طریق مراجع قضایی تخصصی در برابر نقض حقوقشان اقدام کنند، که نشان‌دهنده شباهت در کارکرد این دو نهاد است. (Legifrance, ۲۰۲۳; Brown & Bell, ۱۹۹۸).

۳. وجود نهادهای تخصصی

هر دو نظام حقوقی ایران و فرانسه از نهادهای تخصصی برای نظارت بر اعمال اداری استفاده می‌کنند. دیوان عدالت اداری ایران به‌عنوان مرجع اختصاصی رسیدگی به دعاوی اداری عمل می‌کند و قضات آن آموزش‌های تخصصی در حقوق عمومی دریافت می‌کنند. این تخصص‌گرایی به‌بهبود کیفیت رسیدگی به دعاوی پیچیده اداری کمک می‌کند (Majlis, ۲۰۱۳). به همین ترتیب، شورای دولتی فرانسه با قضات متخصص (Conseillers d'État) و ساختارهای تخصصی مانند بخش‌های قضایی و مشورتی، به دعاوی اداری رسیدگی می‌کند. این نهاد با بهره‌گیری از expertise حقوقی، دقت و کارآمدی را در فرآیندهای قضایی تضمین می‌کند (Conseil d'État, ۲۰۲۱).

۲-۴- تفاوت‌ها

۱. جایگاه

دیوان عدالت اداری ایران نهادی قضایی زیر نظر قوه قضاییه است و تحت نظارت رئیس قوه قضاییه فعالیت می‌کند. این وابستگی ممکن است استقلال آن را در مقایسه با نهادهای کاملاً مستقل محدود کند، زیرا آیین‌نامه‌های اجرایی آن توسط رئیس قوه قضاییه تصویب می‌شود (Majlis, ۲۰۱۳). در مقابل، شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) عالی‌ترین مرجع قضایی اداری است و از استقلال کامل نسبت به قوه مجریه و مقننه برخوردار است. این جایگاه برجسته به شورا امکان می‌دهد نه تنها دعاوی را رسیدگی کند، بلکه بر توسعه اصول حقوقی از طریق آرای خود تأثیر بگذارد. (Bell, ۲۰۲۱).

۲. صلاحیت مشورتی

دیوان عدالت اداری ایران فاقد صلاحیت مشورتی است و صرفاً به رسیدگی قضایی به دعاوی علیه دستگاه‌های اجرایی محدود می‌شود (آقائی، ۱۳۸۹). در مقابل، شورای دولتی فرانسه علاوه بر نقش قضایی، صلاحیت مشورتی دارد و نظرات حقوقی در مورد پیش‌نویس قوانین و آیین‌نامه‌های دولتی ارائه می‌دهد. این نقش دوگانه، شورای دولتی را به نهادی چندوجهی تبدیل کرده که در قانون‌گذاری و نظارت قضایی تأثیرگذار است. (Legifrance, ۲۰۲۳).

۳. ساختار رسیدگی

ساختار رسیدگی در دیوان عدالت اداری ایران شامل شعب بدوی و تجدیدنظر است، اما نظام تجدیدنظر محدود بوده و تنها در موارد خاص اعمال می‌شود (Mizanonline, ۲۰۲۲). در فرانسه، ساختار رسیدگی چندسطحی است و شامل دادگاه‌های اداری منطقه‌ای، دادگاه‌های تجدیدنظر و شورای دولتی به‌عنوان مرجع عالی است. این نظام چندلایه امکان بازنگری دقیق‌تر آراء را فراهم می‌کند (Brown & Bell, ۱۹۹۸).



۴. آیین دادرسی

آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران شکلی تر و با محدودیت‌های شکلی است، زیرا به آیین‌نامه‌های مصوب رئیس قوه قضاییه وابسته است که ممکن است ثبات کمتری داشته باشند (Mag.shora-rc, n.d). در مقابل، آیین دادرسی شورای دولتی فرانسه تفصیلی‌تر و تخصصی‌تر است، زیرا بر اساس قانون عدالت اداری (Code de justice administrative) تنظیم شده و حضور وکیل تخصصی اجباری است، که دقت و حرفه‌ای‌گری را افزایش می‌دهد (Legifrance, ۲۰۲۳).

۵- نقد و بررسی

آیا دیوان عدالت اداری در ایران توانسته از مدل فرانسوی الگوبرداری موفق داشته باشد؟

دیوان عدالت اداری ایران ریشه در قانون شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ دارد که از نظام شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) الهام گرفته بود. این قانون تلاش کرد تا با ایجاد نهادی تخصصی برای نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اجرایی، الگویی مشابه فرانسه را پیاده‌سازی کند. با این حال، الگوبرداری دیوان عدالت از مدل فرانسوی به دلیل تفاوت‌های تاریخی، سیاسی و حقوقی، موفقیت محدودی داشته است. شورای دولتی فرانسه با استقلال کامل و نقش دوگانه قضایی و مشورتی، نه تنها دعوای را رسیدگی می‌کند، بلکه در تدوین قوانین و مقررات نقش مشورتی ایفا می‌کند (Conseil d'État, ۲۰۲۱). در مقابل، دیوان عدالت اداری ایران فاقد صلاحیت مشورتی است و تحت نظارت قوه قضاییه عمل می‌کند، که این امر استقلال آن را در مقایسه با مدل فرانسوی محدود می‌کند (Majlis, ۲۰۱۳). همچنین، در حالی که شورای دولتی فرانسه از قوانین پارلمانی ثابت بهره می‌برد، آیین‌نامه‌های دیوان عدالت توسط رئیس قوه قضاییه تصویب می‌شود که ممکن است به ناپایداری قانونی منجر شود (Legifrance, ۲۰۲۳; آقائی, ۱۳۸۹). بنابراین، اگرچه دیوان عدالت در ایجاد سازوکار نظارت قضایی تا حدی موفق بوده، اما عدم استقلال کامل، فقدان نقش مشورتی و محدودیت‌های ساختاری مانع از الگوبرداری کامل و موفق از مدل فرانسوی شده است (Bell, ۲۰۲۲).

۵-۱- نقاط ضعف نظام دادرسی اداری در ایران

نظام دادرسی اداری ایران، به‌ویژه دیوان عدالت اداری، با چالش‌های متعددی مواجه است که کارآمدی آن را کاهش می‌دهد. نخست، عدم استقلال کافی یکی از نقاط ضعف اصلی است. دیوان زیر نظر قوه



قضایه فعالیت می‌کند و رئیس آن توسط رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شود، که این امر ممکن است استقلال قضایی را در برابر فشارهای سیاسی یا اجرایی تضعیف کند (Mag.shora-rc, n.d). دوم، طولانی بودن روند رسیدگی به دلیل حجم بالای پرونده‌ها و فرآیندهای کتبی و تفتیشی، دسترسی سریع به عدالت را برای شهروندان دشوار کرده است. گزارش‌ها نشان می‌دهند که رسیدگی به برخی پرونده‌ها ممکن است ماه‌ها یا حتی سال‌ها طول بکشد (Mizanonline, ۲۰۲۲). سوم، محدودیت در صلاحیت‌ها یکی دیگر از نقاط ضعف است. دیوان عدالت فاقد صلاحیت مشورتی است و نمی‌تواند مانند شورای دولتی فرانسه در تدوین قوانین نقش داشته باشد. همچنین، دعاوی قراردادهای اداری در صلاحیت دیوان نیست و به محاکم عمومی ارجاع می‌شود، که این امر دامنه نظارت قضایی را محدود می‌کند (آقائی، ۱۳۸۹). چهارم، عدم وجود نظام فرجام‌خواهی جامع باعث می‌شود که بازنگری آراء در موارد پیچیده محدود باشد، برخلاف نظام چندلایه فرانسه که امکان تجدیدنظر گسترده را فراهم می‌کند (Brown & Bell, ۱۹۹۸). این نقاط ضعف، کارآمدی دیوان را در مقایسه با مدل‌های پیشرفته مانند فرانسه کاهش داده است.

۲-۵- لزوم اصلاحات قانونی در ایران برای ارتقای کیفیت دادرسی اداری

برای ارتقای کیفیت دادرسی اداری در ایران، اصلاحات قانونی ضروری است. نخست، تقویت استقلال قضایی دیوان پیشنهاد می‌شود. (Bell, ۲۰۲۲). دوم، اصلاح روندهای رسیدگی برای کاهش زمان بررسی پرونده‌ها حیاتی است. استفاده از فناوری‌های دیجیتال برای تسریع فرآیندهای ثبت و بررسی شکایات و افزایش تعداد شعب می‌تواند این مشکل را بهبود بخشد (Mizanonline, ۲۰۲۲). سوم، گسترش صلاحیت‌های دیوان، به‌ویژه افزودن صلاحیت مشورتی مشابه شورای دولتی فرانسه، می‌تواند نقش دیوان را در بهبود کیفیت قانون‌گذاری و پیشگیری از تصمیمات غیرقانونی تقویت کند (Conseil d'État, ۲۰۲۱). چهارم، ایجاد نظام فرجام‌خواهی جامع برای بازنگری آراء در موارد پیچیده، مشابه نظام چندلایه فرانسه، می‌تواند دقت قضایی را افزایش دهد (Legifrance, ۲۰۲۳). در نهایت، تدوین قوانین ثابت پارلمانی به جای آیین‌نامه‌های وابسته به قوه قضاییه می‌تواند ثبات قانونی را تقویت کند. این اصلاحات، با الگوبرداری از نقاط قوت نظام فرانسه، می‌تواند دیوان عدالت را به نهادی کارآمدتر و پاسخگوتر تبدیل کند، که در نهایت به تحقق عدالت اداری و حمایت بهتر از حقوق شهروندان منجر خواهد شد (Brown & Bell, ۱۹۹۸; آقائی، ۱۳۸۹).

نتیجه گیری

این مطالعه تطبیقی نشان داد که دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه (Conseil d'État) هر دو با هدف نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اجرایی و حمایت از حقوق شهروندان در برابر تصمیمات غیرقانونی دولت تأسیس شده‌اند. شباهت‌های این دو نهاد شامل هدف مشترک حمایت از حقوق مردم، امکان رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی و وجود ساختارهای تخصصی است (۲۰۲۱، Conseil d'État, ۲۰۱۳; Majlis). با این حال، تفاوت‌های قابل توجهی نیز وجود دارد. دیوان عدالت اداری ایران نهادی قضایی زیر نظر قوه قضاییه است و فاقد صلاحیت مشورتی، نظام فرجام‌خواهی جامع و ثبات قانونی در آیین‌نامه‌ها است. در مقابل، شورای دولتی فرانسه به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، از استقلال کامل، صلاحیت مشورتی و ساختار چندسطحی برخوردار است (۲۰۲۳، Legifrance, ۲۰۲۲; Bell). آیین دادرسی دیوان عدالت ایران شکلی تر و با محدودیت‌های شکلی است، در حالی که شورای دولتی از فرآیندهای تفصیلی و تخصصی بهره می‌برد (Brown & Bell, ۱۹۹۸). نقاط ضعف دیوان عدالت شامل عدم استقلال کافی، طولانی بودن روند رسیدگی و محدودیت در صلاحیت‌ها است، در حالی که شورای دولتی به دلیل ثبات قانونی و تخصص قضات، کارآمدی بیشتری دارد (آقائی، ۱۳۸۹; Mag.shora-rc, n.d). الگوبرداری ایران از مدل فرانسوی در قانون شورای دولتی ۱۳۳۹ موفقیت محدودی داشته و تحولات سیاسی پس از انقلاب ۱۳۵۷، دیوان را به نهادی با ویژگی‌های بومی تبدیل کرده است (۲۰۲۲، Mizanonline). این تحلیل نشان می‌دهد که اصلاحات ساختاری و قانونی در ایران می‌تواند کارآمدی دیوان عدالت را افزایش دهد.

پیشنهاداتی برای بهبود آیین دادرسی اداری در ایران با الهام از مدل فرانسه به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱. ارتقای استقلال دیوان

یکی از مهم‌ترین اصلاحات موردنیاز، افزایش استقلال دیوان عدالت اداری از قوه قضاییه است. مدل فرانسوی، که در آن شورای دولتی از استقلال کامل نسبت به قوه مجریه و مقننه برخوردار است، می‌تواند الگویی مناسب باشد. برای این منظور، پیشنهاد می‌شود که انتصاب رئیس و قضات دیوان از طریق فرآیندی شفاف و مستقل، مانند انتخاب توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان قوه مقننه و

قضات ارشد، انجام شود. همچنین، تدوین قوانین ثابت پارلمانی به جای آیین‌نامه‌های وابسته به قوه قضاییه می‌تواند ثبات و استقلال دیوان را تقویت کند (Bell, ۲۰۲۲; Legifrance, ۲۰۲۳).

۲. تخصصی‌تر کردن ساختار رسیدگی

دیوان عدالت اداری ایران از شعب بدوی و تجدیدنظر تشکیل شده، اما نظام تجدیدنظر محدود است و در موارد پیچیده کارآمدی کافی ندارد (Mizanonline, ۲۰۲۲). الهام از ساختار چندسطحی فرانسه، که شامل دادگاه‌های اداری منطقه‌ای، دادگاه‌های تجدیدنظر و شورای دولتی است، می‌تواند به بهبود دقت قضایی کمک کند. پیشنهاد می‌شود که دیوان عدالت با ایجاد شعب تخصصی برای حوزه‌های خاص (مانند مالیات، استخدام یا قراردادهای عمومی) و تقویت نظام تجدیدنظر، مشابه فرانسه، ساختار رسیدگی خود را تخصصی‌تر کند. این امر می‌تواند فرآیند رسیدگی را دقیق‌تر و کارآمدتر کند (Brown & Bell, ۱۹۹۸).

۳. ایجاد نهادهای مشورتی در کنار قضایی

یکی از نقاط قوت شورای دولتی فرانسه، نقش مشورتی آن در ارائه نظرات حقوقی به دولت برای تدوین قوانین و آیین‌نامه‌ها است (Conseil d'État, ۲۰۲۱). دیوان عدالت ایران فاقد این صلاحیت است، که باعث می‌شود نقشی در پیشگیری از تصمیمات غیرقانونی نداشته باشد (آقائی، ۱۳۸۹). پیشنهاد می‌شود که نهادی مشورتی در کنار دیوان عدالت ایجاد شود یا صلاحیت مشورتی به وظایف دیوان اضافه شود. این نهاد می‌تواند با بررسی پیش‌نویس مقررات دولتی، از تصویب مصوبات غیرقانونی جلوگیری کرده و کیفیت قانون‌گذاری را بهبود بخشد.

۴. آموزش مستمر قضات اداری

تخصص قضات یکی از عوامل کلیدی موفقیت شورای دولتی فرانسه است، که از طریق آموزش‌های مستمر و گزینش دقیق قضات تأمین می‌شود (Bell, ۲۰۲۲). در ایران، اگرچه قضات دیوان عدالت آموزش‌های تخصصی دریافت می‌کنند، اما برنامه‌های آموزشی مستمر و جامع کمتر دیده می‌شود (Mag.shora-rc, n.d). پیشنهاد می‌شود که برنامه‌های آموزشی منظم برای قضات دیوان، با تمرکز بر حقوق اداری تطبیقی، فناوری‌های نوین در رسیدگی قضایی و اصول عدالت اداری، طراحی و اجرا



شود. همکاری با مؤسسات بین‌المللی یا الگوبرداری از نظام آموزشی قضات در فرانسه مانند École Nationale de la Magistrature می‌تواند به ارتقای کیفیت آرای دیوان کمک کند.

این اصلاحات، با الهام از نقاط قوت مدل فرانسوی، می‌تواند دیوان عدالت اداری ایران را به نهادی کارآمدتر و پاسخگوتر تبدیل کند، که در نهایت به تحقق بهتر عدالت اداری و حمایت از حقوق شهروندان منجر خواهد شد.



منابع

- ۱- آقائی، م. (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه. نشر جنگل.
- ۲- حدود استنادپذیری قانون آیین دادرسی مدنی در دیوان عدالت اداری. https://mag.shora-rc.ir/article_۲۰۵.html
- ۳- Majlis (۲۰۱۳). قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۸۵۳۳۹۰>
- ۴- Mizanonline (۲۰۲۲). قانون دیوان عدالت اداری. <https://www.mizanonline.ir/fa/news/۴۷۴۰۸۶۹>
- ۵- Bell, J. (۲۰۲۲). Contemporary French administrative law. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/contemporary-french-administrative-law>
- ۶- Brown, L. N., & Bell, J. (۱۹۹۸). French administrative law (۵th ed.). Oxford University Press.
- ۷- Conseil d'État. (۲۰۲۱). Histoire du Conseil d'État. <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/histoire-et-patrimoine/histoire-du-conseil-d-etat>
- ۸- Legifrance. (۲۰۲۳). Code de justice administrative. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT۰۰۰۰۰۶۰۷۰۹۳۳/



Comparative Study of Administrative Procedure in Iran and France: The Role of the Administrative Justice Court in Iran Compared to the French Council of State

Kamran Yeganegi^۱ / Farzain Afrouz^۲

Article Number: JHVMN-۲۵۰۶-۱۲۹۷

Abstract

This article conducts a comparative analysis of administrative procedures in Iran and France, focusing on the roles of Iran's Administrative Justice Court and France's Council of State (Conseil d'État). As primary institutions for judicial oversight of administrative actions, both entities play a critical role in ensuring the rule of law and protecting citizens' rights. Employing a descriptive-analytical methodology and drawing on credible domestic and international sources, this study compares the structure, jurisdiction, procedural mechanisms, and legal status of these institutions. Iran's Administrative Justice Court, established under Article ۱۷۳ of the Constitution, addresses grievances against unlawful decisions of executive bodies but lacks advisory functions and a comprehensive appellate system. In contrast, the French Council of State not only performs judicial duties but also provides legal counsel to the government, benefiting from greater legal stability. The findings indicate that the procedural framework of Iran's Administrative Justice Court, reliant on regulations issued by the Head of the Judiciary, is flexible yet unstable, whereas the Council of State operates under consistent parliamentary legislation. Legal representation in France is mandatory and specialized, while in Iran it is optional and less specialized. The study recommends that Iran's Administrative Justice Court enhance its efficiency by incorporating advisory roles and establishing a robust appellate system. This analysis contributes to a deeper understanding of the strengths and weaknesses of each system in achieving administrative justice.

Keywords: Administrative Justice Court, Council of State, Administrative Procedure, Administrative Law, Judicial Oversight.

^۱ .Master's student, Department of Public Law, Faculty of Law, Ghazali Institute of Higher Education, Qazvin, Iran. (Corresponding Author) yeganegi@iauz.ac.ir

^۲ .Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Ghazali Institute of Higher Education, Qazvin, Iran. dr.farzi.afrouz@ghazali.ac.ir

