



A Comparative Analysis of the Fundamentals and Components of Administrative Justice

Seyed Mojtaba Vaezi¹

Professor of Public and International Law Department, Faculty of Law and Political Sciences, University of Shiraz,
Shiraz, Iran. Email: mojtaba_vaezi@yahoo.com

Abstract

The significance of comparative study in the field of administrative law, which heavily relies on foreign legal frameworks unlike other domestic legal fields, cannot be overstated. Within this context, the examination of administrative justice, which plays a pivotal role in the establishment and evolution of administrative law in influential legal systems, becomes increasingly important. This article aims to explore the characteristics and distinctions of administrative justice models across the globe, with a focus on the legal foundations of each respective legal system and the extent to which these distinctions are reflected in the procedural components. Among the various classifications of administrative justice patterns, the classification of countries based on organizational criteria and competency appears to be the most meaningful and comprehensive. From this perspective, countries can be categorized into three models: judicial unity (English model), judicial duality (French model), and mixed system (Germany-Belgium model). Key factors such as the definition of the concept of public interest, the relationship between substantive and formal rules, the nature of the judge-administration relationship, and the unity or duality of the legal framework and judicial authorities significantly influence the formation and differentiation of each justice model. These factors manifest themselves to varying degrees in the quality and manner of justice, as well as in the issue of control and the authorities of the administrative judge.

Keywords: Administrative Justice, Judicial Control, Jurisdiction, Legality, Procedure.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

Received: 2023/12/11; **Revised:** 2024/01/02; **Accepted:** 2024/01/11; **Published online:** 2024/03/26

How To Cite: Seyed Mojtaba Vaezi (2024). A Comparative Analysis of the Fundamentals and Components of Administrative Justice, *Journal of Comparative Public Law*, 1(1), 109-130 .

[doi.org/ 10.22091/CPL.2024.10178.1009](https://doi.org/10.22091/CPL.2024.10178.1009)

Published by: University of Qom

© The Author(s)

Article type: Research

مطالعه تطبیقی مبانی و مؤلفه‌های دادرسی اداری

سیدمجتبی واعظی^۱استاد گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، ایمیل: mojtaba_vaezi@yahoo.com

چکیده

اهمیت مطالعه تطبیقی در حوزه حقوق اداری که برخلاف سایر رشته‌های حقوق داخلی تا حدود زیادی وامدار حقوق خارجی است بر کسی پوشیده نیست. در این میان مطالعه دادرسی اداری که بیشترین سهم را در استقرار و توسعه حقوق اداری در الگوهای مهم حقوقی داراست، اهمیتی فزون‌تر می‌یابد. در این نوشتار ضمن بررسی ویژگی‌ها و تمایزات الگوهای شاخص دادرسی اداری در جهان، برآنیم تا نشان دهیم تمایزات مذکور تا چه حد ریشه در مبانی هریک از نظام‌های حقوقی مربوطه داشته و تا چه حد و با چه کیفیتی در مؤلفه‌های دادرسی، انعکاس یافته است. در بین انواع دسته‌بندی‌هایی که از الگوهای دادرسی اداری صورت پذیرفته، دسته‌بندی کشورها بر اساس معیار سازمانی و صلاحیت، معنادارتر و جامع‌تر به نظر می‌رسد؛ از این منظر شاهد تقسیم‌بندی کشورها در سه الگوی وحدت قضایی (انگلیسی)، دوگانگی قضایی (فرانسوی) و مختلط (آلمان- بلژیک) هستیم. نوع تعریف از مفهوم کلیدی نفع عمومی، نسبت بین قواعد ماهوی و شکلی، ماهیت رابطه قاضی و اداره و بالاخره وحدت یا دوگانگی رژیم حقوقی و مراجع قضایی، ازجمله مهم‌ترین محورهای مبنایی مؤثر بر شکل‌گیری و تمایز یک الگو نسبت به الگوهای دادرسی دیگر است که کم‌وبیش در کیفیت و شیوه دادرسی، موضوع کنترل و اختیارات قاضی اداری، خود را نشان می‌دهد.

واژگان کلیدی: آیین دادرسی، دادرسی اداری، صلاحیت، قانون‌مندی، نظارت قضایی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۲۰؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۲/۱۰/۱۲؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۲۱؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۳/۰۱/۰۷.

استناد: واعظی، سیدمجتبی (۱۴۰۳). مطالعه تطبیقی مبانی و مؤلفه‌های دادرسی اداری، مجله حقوق تطبیقی عمومی، (۱۱)، ۱۳۰-۱۰۹.

[doi.org/ 10.22091/CPL.2024.10178.1009](https://doi.org/10.22091/CPL.2024.10178.1009)

نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه قم

مقدمه

قرن بیستم را قرن اوج‌گیری اختیارات قوه مجریه دانسته‌اند. چراکه، نقش و جایگاه قوه مذکور از یک مجری صرف، به ابتکار کننده اصلی قانون و نیز مقررات‌گذاری پرکار ارتقاء یافته است. علاوه بر این، امکانات و ابزارهای مادی دولت در کنترل شهروندان، به مدد ظهور فناوری‌های نوین، شاهد تحولی فزاینده و چشمگیر بوده است. به همین نسبت و به تبع نگرانی اندیشمندان از فزونی سطح و گستره تهدید ناشی از احتمال سوءاستفاده دولت از اختیاراتش و تعرض به حقوق شهروندان، توجه به راهکارهای نظارتی در خصوص قوه مجریه شدت یافته است. توسعه آمبودزمان‌ها و طرق مختلف نظارتی پارلمان و قوه قضاییه بر کارکرد قوه مجریه نشانه‌ای قابل توجه از وضعیت مذکور به شمار می‌آید.

در همین راستا شأن قوه قضاییه از مرجعی منفعل و خنثی که باید همواره در انتظار طرح دعوا از سوی اشخاص خصوصی بوده تا نقش محدود خود را صرفاً در چارچوب خواسته دادخواه ایفا نماید دگرگون شده و شاهد نقش ابتکاری قوه مذکور در ورای قالب‌های سنتی قضایی در نظارت بر مقامات اجرایی بوده‌ایم. نهادهای مأموریت‌محور مانند سازمان بازرسی در ایران، نمونه‌ای بارز از چنین تحولی است، همچنین توسعه اختیارات قضات کیفری از طریق جرم‌انگاری بسیاری از تخلفات کارکنان دولت (شوالیه، ۱۳۹۶: ۱۳۸) که غالباً در قالب جرم عمومی مبتنی بر گزارش‌های مردمی و پیگیری مدعی‌العموم امکان طرح و پیگیری می‌یابد، گواه دیگری است.

در این میان، دادرسی اداری که با تکیه ویژه بر اصل قانون‌مندی فراتر از قالب‌های سنتی قضایی، امکان به چالش کشیدن اعتبار تصمیمات و اقدامات اداری را حتی در عالی‌ترین سطح (رئیس کشور و هیئت‌وزیران) و عام‌ترین شکل آن‌ها (آیین‌نامه) فراهم آورده است، جلوه دیگری از ارتقاء نظارت قضایی بر دولت تلقی می‌گردد.

دادرسی اداری از مؤلفه‌های مهم حاکمیت قانون تلقی شده و بنابراین در صورت‌های مختلف و متناسب با بنیادها و فرهنگ سیاسی- حقوقی کشورهای پایبند حاکمیت قانون، پذیرش و گسترش یافته است. مطالعه تطبیقی مدل‌های مختلف دادرسی اداری در کشورهای پیشرو، می‌تواند به ارتقاء دادرسی اداری در کشورمان و به تبع آن، حاکمیت قانون مدد رساند.

در حوزه مطالعه تطبیقی دادرسی اداری، آثار چندی به زبان فارسی منتشر گردیده است که از آن جمله می‌توان به جلد اول «حقوق اداری تطبیقی» از مهدی هداوند، انتشارات سمت، ۱۳۸۹ و کتاب «حقوق اداری تطبیقی؛ نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه»، انتشارات جنگل، ۱۳۹۰ از جواد محمودی و مقاله «انواع دعاوی اداری در ایران و فرانسه»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۳ سال ۱۳۹۷ از مسلم آقایی طوق و مقاله «مطالعه تطبیقی معیارهای صلاحیت دادرسی اداری در ایران و فرانسه»، نشریه نامه مفید، حقوق تطبیقی، شماره ۹۷، از سیدمجتبی واعظی اشاره نمود.

در این نوشتار تلاش می‌شود با بررسی دسته‌بندی جامعی از مدل‌های دادرسی اداری، جایگاه مبانی و مؤلفه‌های هریک از دسته‌های مذکور و آثار آن‌ها در شکل‌گیری یک مدل تبیین گردد. در همین راستا، در گفتار اول به مفهوم و انواع نظارت قضایی بر اداره؛ در گفتار دوم، به مفهوم و انواع دسته‌بندی‌های دادرسی اداری؛ در گفتار سوم، به مبانی دادرسی اداری و سرانجام در گفتار پایانی به مؤلفه‌های دادرسی اداری می‌پردازیم.

۱. نظارت قضایی بر اداره و انواع آن

نظارت، به عنوان پایش یا کنترل امری، از طریق یک یا چند مرحله از مراحل تعریف شده که عبارت است از:

۱. استطلاع از کیفیت عمل؛ ۲. نقد و اعتراض به عمل؛ ۳. لزوم موافقت قبلی ناظر؛ ۴. ابطال یا اصلاح عمل؛ ۵. مواخذه فاعل. (واعظی، ۱۴۰۲: ۲۰۴ به بعد)

نظارت قضایی اصولاً ناظر بر بخشی از مرحله چهارم و مرحله پنجم یعنی امکان ابطال یا بی اثر کردن عمل اداری موضوع اعتراض و برخورد کیفری یا مدنی با مأمور خاطی و زیان ساز است. دادرسی اداری اما به معنای مصطلح آن اصولاً محدود به کنترل اعتبار خود عمل اداری است؛ به این معنا که مسئولیت کیفری و مدنی مأمور اداری خاطی به دادگاه های عمومی و کنترل قانونمندی عمل اداری به قاضی اداری واگذار گردیده است.

۲. مفهوم دادرسی اداری و انواع دسته بندی ها

۲-۱. مفهوم

دعوی اداری در یک مفهوم عام به مجموعه ای از دعاوی قابل طرح از سوی اداره شوندگان اطلاق می شود که در نزد یک قاضی، علیه اداره^۱ قابل طرح باشد. این دعوی، تضمین کننده حقوق و آزادی ها و حتی منافع صرف شهروندان در برابر هرگونه دست اندازی و سوء استفاده اداره است و در قالب دعوی «قانونیت» می تواند منجر به ابطال اعمال غیرقانونی اداره شود و به صورت تبعی و استثنایی می تواند در قالب دعوی «استیفای حق» یا «قضایی کامل» منجر به جبران خسارات وارده بر مدعی در موضوعات قراردادی و شبه جرم گردد. از جانب اداره نیز این دعاوی به قاضی امکان کنترل بر اداره را می دهد؛ یعنی الزام اداره به احترام به قاعده حقوقی از طریق دعوی ابطال و الزام به جبران خسارت. نظارت قضایی اداره، به واسطه سه ویژگی اصلی شناخته می شود:

۱. دعوا در نزد یک قاضی مطرح می شود که باید بی طرف و مستقل از دولت و اداره باشد.
۲. قاضی بر اساس قانون رأی می دهد نه انصاف؛ یعنی اصولاً به کنترل بر مبنای احترام به قاعده حقوقی اکتفا می کند.
۳. کنترل، به نحو پسینی بر تصمیمات اتخاذی اداره اعمال می شود.

این سه شاخص، نظارت قضایی اداره را از سایر نظارت های غیرقضایی متمایز می سازد. منظور از نظارت های غیرقضایی عبارت است از: دعوی «تکریمی»^۲ که در نزد خود مأمور فاعل عمل مورد شکایت مطرح می شود و دعوی^۳ سلسله مراتبی که در نزد مقام مافوق مأمور طرح می گردد و هرکدام از دو مرجع مذکور می توانند باعث تغییر در تصمیم اداری شوند.

۲-۲. دسته بندی ها

دسته بندی های مختلفی بر اساس معیارهای متفاوت در حوزه دادرسی اداری صورت پذیرفته است.

الف) بر اساس موضوع کنترل، می توان سه حالت را ملاحظه نمود:

۱. دعوی اداری به مفهوم دقیق کلمه ناظر بر اعتراض به صلاحیت های خاص یا ذاتی اداره است. بنابراین، در خصوص صلاحیت های عام اداره به عنوان یک شخصیت حقوقی صرف، دعوا اصولاً مدنی محسوب شده و در صلاحیت دادگاه عمومی قرار می گیرد (م. رک: واعظی، سید مجتبی، حقوق اداری ۱، انتشارات میزان، ۱۴۰۰، صفحه ۲۵۴ به بعد).

2. Recours gracieux

۳. تعبیر «دعوا» در اینجا به عنوان معادل recours با اندکی تسامح به کار رفته است چراکه به معنای دقیق قضایی آن، باید در نزد مقامی ثالث و متفاوت از طرف دعوا باشد.

۱. نظارت شخصی^۱ که در آن دادگاه‌ها مسئول تضمین حق‌های فردی شناخته می‌شوند که ممکن است از سوی اداره نقض شده باشد (آلمان و اروپای مرکزی).

۲. نظارت نوعی (ابژکتیو) که کارکرد اداره را از منظر قانونمندی و رعایت قواعد حقوقی می‌سنجد (فرانسه، بلژیک) (محمودی، ۱۳۹۰: ۶۳).

۳. نظارت بر خدمات عمومی یا اقتدار عمومی: با اندکی تسامح می‌توان کشورهایی را که در آن حقوق اداری، یک حوزه بسیار محدود را در خصوص اعمال اداری پوشش می‌دهد و می‌شود آن را به‌عنوان حقوق اداری اقتدار عمومی ارزیابی کرد (بلژیک، آلمان، سوئیس، بریتانیا به‌شرط تسامح در مفهوم انگلیسی حقوق اداری)، در مقابل حقوق اداری کشورهایی قرار داد که حقوق اداری یک حوزه گسترده‌تر و کلیت تمام اعمال اداره عمومی را (صرف‌نظر از برخی استثنائات) پوشش می‌دهد که می‌توان آن را به‌عنوان حقوق اداری خدمات عمومی ارزیابی کرد (اسپانیا، فرانسه، یونان، پرتغال و ایتالیا که هنوز در وضعی قطعی نیست و هلند که به نظر می‌رسد از گروه اول به گروه دوم گذر کرده است). (مارکو، ۱۳۹۲: ۱۵۳).

ب) بر اساس نوع مأموریت قضایی که با هدف کنترل اداره به نفع شهروندان است و معروف به نظریه چراغ‌قرمز در فرهنگ حقوقی کامن‌لا جاری است و در مقابل آن، دادرسی اداری که با هدف مراقبت از کارآمدی اداره در انجام مأموریت ناظر بر نفع عمومی آن است و ذیل نظریه چراغ سبز مطرح شده و در تاریخ حقوق اداری فرانسه قابل رؤیت است (هداوند، ۱۳۸۸: ۳۸) ج، بر اساس رابطه سازمانی قضایی و اداره: بر این اساس دو مدل قضایی وابسته به اداره و قضایی مستقل از اداره را می‌توان از هم تفکیک نمود (Debbasch, 2005: 869-870).

د. درنهایت بر اساس سازمان‌دهی قضا که کشورها را به گروه کشورهای دارای وحدت قضایی (انگلستان و آمریکا...) و گروه کشورهای دارای دوگانگی قضایی (فرانسه) می‌توان تقسیم نمود (Odent, Truchet, 2004: 6). به این معنا که سازمان قضاوت اداری کاملاً از سازمان قضاوت عمومی جدا باشد و البته گروه کشورهایی که به مدل مختلط رسیده‌اند و مانند بلژیک دوگانگی را به‌صورت محدود و نسبی اعمال نموده‌اند. در این نوشتار با توسعه معیار اخیر و ترکیب آن با معیار صلاحیت، به یک دسته‌بندی سه‌گانه پرداخته‌ایم.

۳. الگوهای سه‌گانه دادرسی اداری^۲

۳-۱. الگوی فرانسوی (دوگانگی قضایی)

این الگو اولین تجربه دربردارنده امکان طرح همزمان دعوای قانونمندی و جبران خسارت در نزد یک قضایی تخصصی یعنی قضایی اداری مستقل از قضایی عادی است.

نظام فرانسوی بلافاصله پس از انقلاب به‌موجب قانون ۱۶ و ۲۴ اوت ۱۷۹۰ جدایی مقامات اداری را از مراجع قضایی وضع و اعلام می‌کند و سپس در قرن بیستم، توسط شورای قانون اساسی نیز مورد تأیید و شناسایی قرار می‌گیرد. نظام مذکور، صلاحیت قضاوت اداره را از محاکم دادگستری سلب نموده چون قضاوت کردن اداره، از جنس اداره کردن تلقی می‌شود. بنابراین، باید به خود

1. subjective approach

۲. بخش اصلی این قسمت، تلخیصی از منبع زیر است:

Jeanne Lemasurier, Le contentieux administratif en droit comparé, Economica, 2001.

اداره واگذار گردد، نه مقامات قضایی متخصص در حقوق عادی. نظام حقوقی کشور یونان نیز از سال ۱۸۳۰ تابع همین الگو بوده است و در حال حاضر نیز به موجب قانون اساسی ۱۹۷۵، کل دعاوی مذکور، از سال ۱۹۸۵ به قاضی اداری تخصصی واگذار شده است.

الگوی مذکور، دارای محاسن و البته معایب خاص خود است. این مدل، تضمین کننده استقلال مرجع قضایی است و شاهد بهره‌مندی از یک قاضی متخصص هستیم که با امر مدیریت امور عمومی آشناست و به امتیازات ویژه ضروری کارکرد آن احترام می‌گذارد و کنترلی را بر مقام اداری اعمال می‌کند که از جانب قاضی عادی قابل پذیرش نیست.

در مقابل و ازجمله دشواری‌های این مدل، تعیین معیارهای صلاحیت و ترسیم مرز صلاحیت هریک از دو مرجع نسبت به یکدیگر است؛ در فرانسه به موجب رویه قضایی، زمانی که اداره مرتکب یک نقض قانون شدید و آشکار علیه حق مالکیت یا آزادی بنیادین افراد می‌شود که درواقع، انحراف از مأموریت قانونیش محسوب می‌گردد^۱ یا زمانی که همانند یک شخص خصوصی عمل می‌کند، نباید دیگر از «حمایت» قاضی اداری برخوردار گردد و باید همانند یک شخص خصوصی در دادگاه‌های عمومی مورد قضاوت قرار گیرد. رویه قضایی موجود در خصوص تعرض آشکار به مالکیت، تصرف غیرمجاز، سلب مالکیت غیرمستقیم و نیز تصدی اموال اختصاصی اداره و فعالیت‌های صنعتی و تجاری و بالاخره فعالیت‌های اداری مربوط به خدمات قضایی، به نحو مذکور عمل می‌کند.

مقررات متعدد در خصوص اعمال اشخاص عمومی، صلاحیت رسیدگی به دعاوی قضایی کامل و تخطی از اختیار (قانون‌مندی) را به قاضی عادی واگذار نموده است. در این خصوص می‌توان به عنوان نمونه به قانون ۳۱ دسامبر ۱۹۵۷ اشاره نمود که صلاحیت رسیدگی به خسارات ناشی از وسایط نقلیه (دولتی) را به قاضی عادی داده است و نیز اسناد جدیدتر، ازجمله مقررات ملهم از معاهده رم (ماده ۱۷۲) و به‌ویژه اردونانس‌های^۲ مورخ اول دسامبر ۱۹۸۶ و قانون ششم ژوئیه ۱۹۸۷ مربوط به حقوق رقابت یا قانون مورخ دوم اوت ۱۹۸۹ در خصوص کمیسیون عملیات بورس که صلاحیت رسیدگی به دعاوی «تخطی از اختیار»^۳ را در حوزه‌های مذکور به دادگاه تجدیدنظر پاریس واگذار نموده است.

۳-۲. الگوهای مختلط

اصولاً در این نظام‌ها رسیدگی به دعاوی قانون‌مندی، در صلاحیت قاضی اداری و رسیدگی به دعاوی قضایی کامل با موضوع قراردادی و شبه جرم علیه اداره در صلاحیت قاضی عادی است. در اروپای غربی، چنین وضعی در کشورهای تحت نفوذ نظام حقوقی رم - ژرمن یعنی آلمان، ایتالیا، هلند، لوکزامبورگ، فنلاند و ... صدق می‌کند.

این نظام‌ها شامل مجموعه کشورهای رم-ژرمن می‌شود که از جهت ایدئولوژی، تحت تأثیر انقلاب فرانسه، امپراتوری ناپلئون و نیز لیبرالیسم بورژوازی قرن نوزدهم بوده‌اند و به لحاظ تکنیک حقوقی، ریشه در حقوق رم و حقوق فرانسه دارند که مبتنی بر غلبه و تقدم حقوق نوشته بر عرف و متفاوت با کشورهای انگلوساکسون هستند. همچنین کشورهای مذکور، مانند فرانسه، بخشی از

1. Voie de fait

۲. Ordonance پیش‌بینی شده در ماده ۳۸ قانون اساسی فرانسه.

3. Excès de pouvoir

دعاوی اداری را به مراجع تخصصی اداری (شبه قضایی) واگذار نموده‌اند؛ اعم از این که مراجع مذکور کاملاً مستقل از مراجع قضایی (عادی) باشند یا خیر. (Lemasurier, 2001: 37). اعضای این مدل‌ها را می‌توان به دو گروه اصلی تقسیم نمود.

۳-۲-۱. آلمان (سازمان قضایی مستقل)

نظام کنترل قضایی جمهوری آلمان فدرال، در مقایسه با دولت‌های تک‌بافت مانند فرانسه و بریتانیا که نظام کنترل قضایی‌شان عمدتاً برآمده از تاریخ طولانی‌شان است، مسیر متفاوتی را طی نموده است. تا آستانه قرن بیستم، تاریخ کنفدراسیون آلمانی مرکب از دولت‌ها و نهادهای متعدد و متفاوت، تأثیری فرعی بر شیوه امروزی کنترل قضایی اداره بر جای گذاشته و سازمان کنونی کنترل قضایی آن، اساساً پس از جنگ و در تقابل با سوءاستفاده‌های رژیم فاشیست، کاملاً متمایل به دفاع از آزادی‌های بنیادین و حقوق فردی شکل گرفته است.

در آلمان به‌عنوان یک دولت فدرال، اداره مشمول کنترلی دوگانه است: کنترل محاکم فدرال و نیز محاکم ایالتی. در رأس سلسله‌مراتب سازمان قضایی آلمان، در درجه اول، دادگاه‌های قانون اساسی قرار گرفته است که دارای صلاحیت انحصاری رسیدگی به دعاوی حقوق اساسی است؛ این مجموعه شامل دادگاه قانون اساسی فدرال کارلسرول^۱ و دادگاه‌های قانون اساسی ایالتی است. دادگاه قانون اساسی فدرال، صالح به نظارت بر قانون‌مندی تمامی اعمال دولت فدرال یعنی قوانین، آیین‌نامه‌ها، تصمیمات اداری فردی و تعرضات به آزادی‌های بنیادین است.

اما صرف‌نظر از دادگاه فدرال قانون اساسی، نظام آلمانی دارای پنج بخش قضایی است: «محاکم حقوق خصوصی فدرال» که شامل دادگاه دادگستری فدرال و دادگاه حقوق کار فدرال است و «محاکم حقوق عمومی فدرال»، شامل دادگاه دعاوی اجتماعی که در کاسل مستقر است به‌علاوه «دادگاه فدرال مالیاتی» در مونیخ و بالاخره، «دادگاه اداری فدرال» در برلین.

تفاوت ماهیت محاکم در دو کشور فرانسه و آلمان، ناشی از مفاهیم متفاوت موجود در رژیم‌های حقوق اساسی آلمان و فرانسه است. در رژیم آلمان، قانون بنیادین، به‌صراحت تفکیک جدی کارکردهای اجرایی از قضایی را پیش‌بینی نموده است، اما در نظام فرانسوی، برتری قوه مجریه، تأثیر جدی بر استقلال قضایی دارد؛ شورای دولتی فرانسه، محکمه عالی اداری است که در آن‌واحد، یک مرجع مشورتی برای دولت و نیز یک نهاد کنترل قضایی آن است. بخش‌های اداری آن، در خصوص لوایح و آیین‌نامه‌ها از سوی نخست‌وزیر، طرف مشورت قرار می‌گیرند و اعضای آن‌ها گاهی بر کرسی مشاوره و گاهی نیز بر کرسی قضا در بخش دعاوی شورا می‌نشینند؛ آن‌ها غالباً «در دسترس قوه مجریه» در دفاتر وزارتی هستند و بالاخره مسیر استخدام آن‌ها (از طریق فارغ‌التحصیلی مدارس اداری ملی) با شیوه جذب قضات (از بین فارغ‌التحصیلان دانشکده حقوق) متفاوت بوده است که البته اخیراً این محدودیت از دانشکده‌های حقوق برداشته شده است.

در مقابل، قاضی آلمانی، یک قاضی واقعی است که به دعاوی اداری رسیدگی می‌کند. درعین حال، تعلق به قوه مجریه و نیز مأموریت مشاوره به دولت را هم ندارد. استقلال قاضی اداری آلمانی از سه نقطه نظر مشهود است:

اول، آن‌که دادگاه‌های اداری در آلمان به لحاظ سازمانی و کارکردی نسبت به قوه مجریه و قوه مقننه مستقل هستند، حال آن‌که در فرانسه، برخی اعضای این دادگاه‌ها از بین مدیران وزارتخانه‌ها منصوب می‌شوند؛ دوم، آن‌که به‌موجب ماده ۹۷ قانون بنیادین آلمان، استقلال منصب قاضی اداری، مشمول حمایت قانون فدرال در خصوص مقامات قضایی قرار می‌گیرد، درحالی‌که قضات

1. Karlsruhe

دادگاه‌های اداری فرانسه، مقام قضایی محسوب نمی‌شوند. قضات اداری آلمان صرفاً تابع قانون و حقوق هستند و نمی‌توان از جانب پارلمان، یا از جانب دولت و اداره به قاضی دستور داد؛ سوم، منصب قضای اداری قابل جمع با سایر پست‌های مربوط به مقنن و قوه مجریه نیست (Lemasurier, 2001: 45).

۳-۲-۲. تبعیت محکمه اداری از سازمان قضایی عادی

برخلاف حقوق آلمان که واجد یک سازمان قضاوت اداری مستقل از نظام قضایی عادی است، نوع دومی از نظام مختلط وجود دارد که در آن، محاکم اداری وجود دارند اما کاملاً مستقل نیستند و در عالی‌ترین سطح، تابع نظام قضایی عادی‌اند. کشورهای ایتالیا، بلژیک و هلند از این جمله‌اند.

این کشورها همانند فرانسه دارای شورای دولتی هستند که مانند شورای دولتی فرانسه، همزمان دارای شئون مشاوره‌ای، دولتی و قضایی هستند. با این حال، دارای یک نظام قضاوتی اداری مستقل، سلسله‌مراتبی و مشابه نظام اداری آلمان یا فرانسه نیستند. در این دولت‌ها، سلطه قاضی عادی بر دعاوی اداری از جهات مختلف جریان دارد.

اول، آن‌که قاضی عادی عالی، یعنی دیوان تمیز، در صورت بروز اختلاف در صلاحیت، به حل اختلاف می‌پردازد؛ دوم، آن‌که در این کشورها، نهادهای اداری متعدد واجد صلاحیت قضایی وجود دارند که زیر چتر شورای دولتی قرار نگرفته و در سطح تجدیدنظر یا فرجام به محکمه عادی ختم می‌شوند؛ سوم، شورای دولتی ایتالیا و بلژیک و هلند در خصوص دعاوی ابطال یا قانون‌مندی رسیدگی می‌کنند. اما، دعاوی غرامت اصولاً در صلاحیت محاکم عادی قرار می‌گیرد (Lemasurier, 2001: 60).

از برخی جهات، تقسیم صلاحیت بین دو مرجع قضایی، منطقی به نظر می‌رسد. منطق مذکور مبتنی بر این ایده است زمانی که اداره همانند یک شخص خصوصی ساده عمل می‌کند، یعنی زمانی که خدمات صنعتی و بازرگانی را مدیریت می‌کند و زمانی که قرارداد موضوع حقوق خصوصی منعقد می‌سازد یا مرتکب عملی زیان‌بار می‌شود، باید همانند یک شخص خصوصی با آن برخورد شده و دعاوی علیه وی، به دادگاه مربوط به حقوق عادی ارجاع گردد. در مقابل، زمانی که اداره در مقام یک شخص عمومی، از امتیازات اقتدار عمومی مانند صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری و اعمال اقدامات قهری اجرایی بهره می‌گیرد، کنترل قانون‌مندی آن باید به دادرسی اداری واگذار شود.

نظام مختلط هم‌عاری از عیب نیست؛ تقسیم صلاحیت بر اساس دعاوی قانون‌مندی و دعاوی مطالبه غرامت، به‌نوبه خود موجب دشواری‌هایی است. به‌طور مثال، زمانی که مسئولیت اداره ناشی از یک اقدام مادی نیست. بلکه، نتیجه یک تصمیم غیرقانونی است در چنین وضعی دعاوی قانون‌مندی (ابطال) آن در صلاحیت قاضی اداری است؛ اما دعاوی جبران خسارت ناشی از آن در صلاحیت قاضی عادی قرار می‌گیرد. همچنین در کشورهایی که نظام مختلط را اقتباس کرده‌اند، زمانی که مسئولیت اداره، ناشی از یک تصمیم غیرقانونی باشد، قاضی عادی گرایش به محدود کردن حوزه مسئولیت اداره دارد.

نقد دوم آن است که در این نظام دوگانه‌گرا، تقسیم صلاحیت بین کنترل قانون‌مندی و دعاوی غرامت، خالی از اشکال نیست؛ به‌طور مثال در بلژیک که دعاوی غرامت به قاضی عادی مربوط است، زمانی که زیان‌دیده هیچ راهی برای جبران خسارت خود نداشته باشد، شورای دولتی به‌عنوان قاضی اداری، خود را واجد صلاحیت تکمیلی جهت رسیدگی به دعاوی مذکور به‌عنوان دعاوی قضایی کامل می‌بیند. همچنین در ایتالیا، دادرس اداری که اصولاً فقط در دعاوی قانون‌مندی صالح به رسیدگی است می‌تواند در

برخی پرونده‌ها راجع به دعوای غرامت یا الزام اداره به اجرای تصمیم قضایی مرجع عادی نیز حکم صادر کند (Lemasurier, 2001: 6).

۳-۳. نظام وحدت قضایی

الگوی سوم الگویی است که کل دعوای اداری را به قاضی عادی سپرده است بدین صورت که اداره در کنترل قاضی حقوق عادی است و از هیچ‌گونه امتیاز قضایی بهره نمی‌برد. این نظام البته با تفاوت‌هایی در کشورهای مختلف اعمال می‌شود؛ ازجمله آمریکا و انگلستان و حتی کشورهای غیرآنگلوساکسون مانند اسپانیا و نیز کشورهای آفریقایی مانند سنگال و ساحل عاج. این الگوی سوم نیز که به دلیل سادگی‌اش ممکن است بهتر به نظر برسد که دارای مزایا و معایب خاص خودش است.

حسن این مدل آن است که دادخواه را به عدالت و قضا نزدیک می‌سازد. چراکه، به اداره‌شوندگان این امکان را می‌دهد که به قاضی آشنا و معمول در زیست اجتماعی خود مراجعه کنند، در عین این‌که به‌طور خاص نمی‌توان انتظار وجود یک قاضی مستقل‌تر و بی‌طرف‌تر از قاضی عادی را در مقابل اداره داشت که حراست از شهروندان را به‌ویژه در حوزه جزایی محقق سازد.

اما در مقابل، در درجه اول، می‌توان از این امر نگران بود که قاضی عادی صرفاً متوجه و متمرکز بر منافع خصوصی بوده و شناخت مناسب از اقتضانات خدمات عمومی و نفع عمومی که در «اداره» متجلی شده است را نداشته باشد. در درجه بعد، دولت به‌منظور حراست از امتیازاتش، گرایش به محدود کردن حوزه صلاحیت قاضی عمومی دارد و در همین راستا خود دادگاه‌های عمومی نیز غالباً اکراه و امساک خود را از کنترل اعمال اداری نشان می‌دهند و بالاخره، قاضی عادی کارکرد خدمات عمومی را به‌درستی نمی‌شناسد و صلاحیت فنی و علمی کافی برای رسیدگی به دعوای اداری را ندارد.

به‌علاوه، از زمان جنگ جهانی دوم کشورهای که کنترل اداره را به قاضی عادی سپرده‌اند به‌تدریج و در نتیجه ظهور دولت مداخله‌گر در عرصه اقتصادی و اجتماعی (دولت رفاه)، گرایش به ایجاد مراجع (شعب) تخصصی برای فیصله دعوای بین اداره و اداره‌شوندگان یافته‌اند.

از این منظر، دو دسته کشور وجود دارد: برخی دولت‌ها در درون سازمان قضایی عادی، شعبی را از قضات واقعی تشکیل داده‌اند که در طول دوره کاری خود متخصص دعوای اداری شده‌اند. مانند، اسپانیا که «شعب دعوای اداری» را در درون دادگستری (عادی) ایجاد نموده است. همچنین کشورهای فرانسه زبان آفریقایی مانند سنگال و ساحل عاج، یک دیوان عالی را تأسیس کرده‌اند که دارای یک شعبه تخصصی اداری و دارای صلاحیت دوگانه است؛ بدین شرح که هم در قالب دعوای تخطی از اختیار (قانون‌مندی) به کنترل قانون‌مندی تصمیمات اداری می‌پردازند و هم به دعوای مطروحه علیه تصمیمات مراجع قضایی تالی در قالب دعوای تمیز (فرجامی) رسیدگی می‌کنند.

بنابراین، در دسته اول، قضات اداری متخصص در بطن مراجع قضایی عادی و تابع حقوق عام وجود دارد به‌نحوی که آن‌ها را به نظام کنترل قضایی مختلط نزدیک می‌سازد. اما دسته دوم، کشورهایی هستند که در آن‌ها تمام دعوای در نزد قاضی عادی مطرح می‌شود، این کشورها در دوره‌ای بسیار طولانی همواره مخالف جدی رسیدگی هر نوع قاضی تخصصی به‌جز خود قاضی عمومی به دعوای اداری اقتصادی یا اجتماعی بوده‌اند. کشورهای کامن‌لا یعنی بریتانیا و ایالات متحده و سایر کشورهایی که تعلق به جریان

آنگلوساکسون دارند از این جمله‌اند؛ در این کشورها دعاوی اداری در بالاترین سطح در نزد «کورت»^۱ های سنتی یعنی قضات عمومی مطرح می‌شود.

با این حال، تحولات پس از جنگ جهانی دوم، یعنی مداخله‌گری اقتصادی و اجتماعی نهادهای عمومی، این کشورها را به سمت ایجاد شعب تخصصی جهت رسیدگی به دعاوی اداری سوق داده است. در بریتانیا به تدریج که خدمات عمومی صنعتی-بازرگانی و بخش‌های مربوط به آن‌ها افزایش یافته و قوانین متعددی به شیوه‌ای تجربی و تاحدی نامنظم، واحدهایی را تحت عناوین مختلف کمیسیون، کمیته و دیوان پدید آورده که به عنوان مرجع نخستین، به دعاوی شهروندان علیه اداره رسیدگی می‌کنند. در نتیجه، نظامی پدید آمده که اصیل و منحصر به فرد است به این صورت که کنترل اداری را در دو سطح حقوق اداری تخصصی و حقوق اداری عام اعمال می‌کند:

در مرحله اول، یک حقوق اداری تخصصی وجود دارد که در تریبونال‌های (دیوان‌های) اداری پدید می‌آیند؛ این دیوان‌های پرشمار، مراجع قضایی به معنای اروپای قاره‌ای آن محسوب نمی‌شوند. چراکه، بر اساس ترکیبی از قواعد برآمده از حقوق و انصاف رأی می‌دهند، در عین حال بسیار با کفایت بوده و در غالب موارد رأی آن‌ها راضی‌کننده خواهان و قاطع دعواست.

در مرحله دوم، یک حقوق اداری عام وجود دارد که برآمده از دادگاه‌های عمومی یعنی دیوان عالی و دادگاه تجدیدنظر و دادگاه اعیان است؛ مراجع مذکور به عنوان مرجع تجدیدنظر دیوان‌های اداری (مرحله نخستین) بر مبنای قانون‌مندی اعمال اداری رسیدگی می‌کنند. با این حال، دعاوی اشخاص خصوصی در نزد «کورت» های سنتی به دلیل هزینه دادرسی سنگین آن‌ها بسیار کم تعداد هستند. ملاحظه می‌شود که دادرسی اداری در بریتانیا در مقایسه با فرانسه و کشورهای نظام مختلط، مانند آلمان و ایتالیا، به طور خاص، سریع و کارآمد است. در ایالات متحده آمریکا، نظام آمریکایی مانند نظام انگلیسی، اصولاً مجموعه دعاوی اداری را در صلاحیت قاضی عمومی قرار داده است. با این حال، نظام آمریکایی حاوی تفاوت‌هایی با نظام انگلیسی است:

اول آنکه، دعوای قانون‌مندی، به دلایل مربوط به قانون اساسی، فراتر از انگلستان رفته است؛ به موجب اصلحیه پنجم قانون اساسی «تشریفات متناسب قانونی»^۲ تصمیم اداری باید به موجب یک آیین غیرترافعی اما تناظری وضع شود که حق دفاع (شهروند) را تضمین کند. تضمین مذکور در قوانین مختلفی پیش‌بینی شده است از جمله «قانون تشریفات اداری»^۳ مصوب چهارم جولای ۱۹۴۶ که به وسیله قانون چهارم جولای ۱۹۶۶^۴ در خصوص حق بر اطلاعات تکمیل شده است. قوانین مذکور اداره را ملزم به بیان هدف و مبنای تصمیمات و اعلام اطلاعات مربوط به قواعد رفتاری خود به اداره‌شوندگان می‌سازد. همچنین، در هر وزارتخانه مراجع اداری غیرقضایی یا «آژانس» هایی وجود دارند که به شکایات ارباب رجوع رسیدگی می‌کنند. تصمیمات این آژانس‌ها می‌تواند در نزد مراجع قضایی مورد شکایت قرار گیرد. اما، در عمل اغلب دعاوی در خود همان مراجع اداری فیصله می‌یابند.

دوم آنکه، نظام آمریکایی، متفاوت با نظام انگلیسی، همواره حاوی یک کنترل دستوری (قانون اساسی) بوده است که امکان به چالش کشیدن عمل اداری را تا سطح دیوان عالی فدرال ایالات متحده می‌دهد.

1. Court
2. Due process of law
3. Administrative procedure act
4. The freedom of information act

در مجموع می‌توان گفت مداخله احتمالی دادرسی اساسی، پدیداری مراجع اداری تخصصی در کشورهای آنگلو ساکسون و بالاخره تأثیر معاهده اروپایی حقوق بشر و حقوق اتحادیه اروپا، باعث کاهش تفاوت‌ها بین دولت‌های دوگانه‌گرا و یگانه‌گرای قضایی شده است (Lemasurier, 2001: 9).

۴. مبانی دادرسی اداری

دسته‌بندی‌های شکل گرفته راجع به الگوهای دادرسی اداری، ارادی یا صرفاً حاصل اتفاق نبوده است و با نگاهی دقیق به فرایند شکل‌گیری هر کدام، می‌توان مبانی نظری و تاریخی ویژه کشورهای مبدأ و شاخص هر الگو را که منجر به ظهور و توسعه آن شده است، ملاحظه نمود. مبانی مذکور منعکس‌کننده نوع نگاه هر الگو به ماهیت و کارکرد دولت، قانون و اداره و قضاست که هر یک به‌نوبه خود بر شکل‌گیری الگوی ویژه‌ای از دادرسی اداری مؤثر واقع شده است.^۱

۴-۱. مفهوم نفع عمومی (فرد-جامعه)

علی‌رغم سیطره لیبرال دموکراسی بر کشورهای موضوع مطالعه، بنیادها و درجه کیفیت تحقق این ارزش‌های مشترک همچنان قابل توجه و ملاحظه است. به‌طور، اختصار می‌توان این‌گونه تمایز مطلوب خود را برقرار کرد که در انگلستان در رابطه بین فرد و دولت، ارزش‌گذاری بیشتر متوجه فرد و آزادی فردی بوده و در رابطه بین آزادی و عدالت، توجه بیشتر متوجه آزادی است؛ حال آنکه در فرانسه به لحاظ تاریخی و هم‌اکنون نیز هرچند با درجات کمتر، جهت‌بُردار تغییر می‌یابد و در تقابل آزادی - عدالت و فرد - دولت، عدالت و دولت دارای وزن بیشتری است (کاسس، ۱۳۹۲: ۱۶).

بر این اساس، دو الگو و مفهوم از نفع عمومی را می‌توان، در مقایسه با یکدیگر بازشناخت: الگوی لیبرال و الگوی جمهوری‌گرایانه.

در الگوی جمهوری‌خواهانه که عمدتاً در کشورهای عضو نظام حقوقی رم-ژرمن پذیرفته شده است به لحاظ تاریخی نفع عمومی به‌عنوان مفهومی مستقل از نفع خصوصی تعریف شده و لزوماً در امتداد آن ارزیابی نمی‌شود. نفع عمومی مفهومی مقدسی است که دارای ارزش بیشتری نسبت به نفع فردی است و با تحقق آن طبعاً خوشبختی عمومی نیز محقق شده فرض می‌شود. بنابراین، در این دیدگاه دو قالب تحقق نفع عمومی یعنی دولت و مقنن قابل احترام و مورد اقبال قرار می‌گیرند (زولر، ۱۳۹۱: ۱۱-۱۲).

در مقابل، در الگوی لیبرال که در کشور انگلستان و آمریکا حاکم است. به لحاظ تاریخی، اصالت با نفع خصوصی است و تنها حالتی از نفع عمومی ایدئال و مورد قبول است که در امتداد و حاوی تک‌تک منافع خصوصی باشد. اما، بدیهی است که چنین وضعی در عمل محقق نمی‌شود و تحقق مفهومی به نام نفع عمومی همواره مستلزم تخدیش یا تحدید بخشی از منافع خصوصی است. از همین روی، مفهوم نفع عمومی و قالب‌های اصلی تحقق آن یعنی دولت و مقنن چندان مورد خوش‌بینی نیستند (زولر، ۱۳۹۱: ۱۰-۱۱).

۱. در این قسمت به طور عمده از بخشی از مطالب منع زیر استفاده شده است:

واعظی سیدمجیدی، «مبانی حقوق اداری، فقر نظریه پردازی در ایران»، منتشر شده در کتاب اندیشه‌های حقوق اداری، مجموعه مقالات اهدایی به دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲ و نیز کتاب گفتارهایی در حقوق اداری، انتشارات مجد، ۱۳۹۶.

۲-۴. وحدت یا دوگانگی حقوقی

در انگلستان یکی از محورهای رول آف لا، حاکمیت حقوق واحد بر همه اتباع از جمله اداره است. به تعبیر دیگر همان حقوقی که حاکم بر روابط بین افراد خصوصی است، روابط بین اشخاص و دولت را نیز تنظیم می‌کند و هرچند در برخی موارد ضروری به دلیل ضرورت‌های ناشی از نفع یا نظم عمومی، اداره از برخی امتیازات بهره می‌برد؛ اما اصل بر سیطره یک حقوق واحد بر هر دو حوزه است یعنی همان کامن لا یا به تعبیر دیگر حقوق مدنی. از همین روی حقوقدانان انگلیسی همواره در برابر کاربست تعبیر «حقوق اداری» با بدگمانی و تردید مواجه شده‌اند و حتی در حال حاضر نیز در استفاده از آن دچار تردیدند (زولر، ۱۳۹۱: ۱۲۷). باین همه و به فرض پذیرش تعبیر مذکور، گستره مفهومی حقوق عمومی بسیار محدودتر از متناظر آن در حقوق فرانسه است؛ حقوق اداری در انگلستان به تعبیری به عنوان مجموعه استثنائات بر حقوق مدنی تلقی می‌شود و در نگاهی دیگر صرفاً حقوق دادرسی اداری را در بر گرفته و عامل ماهوی چندانی را شامل نمی‌شود (زولر، ۱۳۹۱: ۱۲۸).

در مقابل، در فرانسه، اداره به عنوان مهم‌ترین نهاد و ابزار تضمین نفع و نظم عمومی، از شخصیت حقوقی ممتاز و اقتدار ویژه جهت تأمین اجرای قانون برخوردار است و در ضمن الزام به رعایت حقوق شهروندان، مشمول قواعد و ویژه خود تلقی می‌گردد. استقلال مفهومی نفع عمومی در برابر نفع خصوصی این اقتضا و امکان را فراهم می‌آورد که نظام حقوقی اداره را مستقل از رژیم حقوقی حاکم بر روابط اشخاص خصوصی در نظر بگیریم؛ بنابراین در نظام حقوقی فرانسه، حقوق اداری نه به عنوان مجموعه‌ای از استثنائات بلکه به عنوان شاخه‌ای مستقل از حقوق داخلی شناخته می‌شود (کاسس، ۱۳۹۲: ۸۱). این استقلال در شاخه‌های مختلف از جمله استخدام عمومی، قراردادهای اداره و مسئولیت مدنی دولت به خوبی نمایان است به نحوی که می‌توان گفت حقوق اداری در این کشور هم به مفهوم محتوایی و هم به مفهوم شکلی شاخه‌ای کامل و مستقل است. در حوزه دادرسی نیز در سنت فرانسوی، قضاوت اداری، قضاوت منافع عمومی تلقی گردیده است (Chevallier, 1968: 99).

۳-۴. قاضی در برابر اداره (وحدت یا دوگانگی قضایی)

جایگاه قاضی در حقوق انگلستان از دو جهت دارای اهمیت ویژه‌ای است: از سویی کامن لا و منبع اول حقوقی به لحاظ تاریخی، رویه قضایی حاصل عمل قضات بوده است و از سوی دیگر، قضات در طول تاریخ دوشادوش پارلمان به عنوان مهم‌ترین حافظان منافع فردی شهروندان در برابر دست‌اندازی حکومت، عرض اندام کرده‌اند. اهمیت این کارکرد تا حدی است که قانون اساسی انگلستان را حاصل آراء قضایی می‌دانند؛ رول آف لا^۱ یا حاکمیت قانون انگلیسی در واقع اتکای اصلی‌اش بر نقش قضات است (زولر، ۱۳۹۱: ۱۲۵). همچنین یکی از مؤلفه‌های رول آف لای انگلیسی، برابری همگان در مقابل یک حقوق واحد یعنی کامن‌لاست. بنابراین، دولت نیز مانند سایر اشخاص در شمول کنترل قضایی دادگاه‌های عمومی قرار می‌گیرد (زولر، ۱۳۹۱: ۱۱۶-۱۱۷).

در مقابل، در کشور فرانسه به عنوان مهم‌ترین عضو نظام حقوقی مدون، از سویی قضات دادگاه‌ها نقش چندانی در تدارک مقررات ایفا نکرده‌اند (داوید، ژوفره، ۱۳۸۴: ۹۳) و از سوی دیگر به لحاظ تاریخی تا انقلاب فرانسه به عنوان حافظان منافع خصوصی (به ویژه اشراف)، در مقابل تحقق منافع عمومی و اراده اصلاح‌گرایانه حکومت نقش منفی ایفا نموده‌اند (زولر، ۱۳۹۱: ۱۱۷).

1. Rule of law

۵۸). به همین دلیل صلاحیت کنترل اداره رسماً به موجب قانون ۱۷۹۰ از آنان سلب و این وضع منجر به دوگانگی قضایی و ظهور مدیر-قاضی و سپس دادرسی اداری در درون خود قوه مجریه گردید.

۴-۴. رابطه قواعد شکلی و ماهوی

کنترل قضایی انگلیسی عمدتاً مبتنی بر محورهای شکلی است؛ مهم‌ترین مفهوم محوری در کنترل اعمال اداری، مفهوم عدالت طبیعی است که متشکل از دو اصل شکلی «سخن دیگر را بشنو» و «هیچ‌کس نمی‌تواند قضایی عمل خویش باشد» است. چنین وضعی باعث شده است که قضایی انگلیسی کنترل شکلی سخت‌گیرانه‌ای داشته باشد و اعمال اداری به دلیل نقص شکلی در معرض برخورد بیشتری از ناحیه قضایی انگلیسی نسبت به قضایی فرانسوی قرار گیرد. چراکه، در فرانسه نقص شکلی زمانی موجب ابطال تصمیم است که به حقوق ماهوی افراد خدشه وارد آورد (شونبرگ، ۱۳۸۷: ۶۲-۶۱). اما، در مقابل در انگلستان قالب‌های کنترل ماهوی، دارای محدودیت‌ها و مواجهه با ابهاماتی بوده است و عمدتاً به دلیل آن است که «حقوق عمومی» را جز در قالبی قضایی و شکلی نمی‌شناسد و بسیار محتاطانه و محافظه‌کارانه در این حوزه برخورد می‌نماید (زولر، ۱۳۹۱: ۱۲۷).

این در حالی است که حقوق اداری فرانسه مجهز به مفاهیم مستقلی در عرصه کنترل قانون‌مندی اعمال اداری است. گستره اصل قانون‌مندی به‌عنوان مهم‌ترین کلیدواژه حقوق اداری، تقسیم به دو عرصه شکلی و ماهوی شده و عرصه ماهوی به سه شاخه قانون‌مندی حکمی، قانون‌مندی موضوعی و منع سوءاستفاده از اختیار شده است (Chapus, 2001: 1020s). در مقابل، شورای دولتی محدودیت‌هایی بر امکان ابطال تصمیمات مورد اعتراض به دلیل عدم رعایت اصول شکلی بار کرده است، به این شرح که تنها فقدان شرایط شکلی اساسی باعث بطلان می‌شود؛ یعنی شروطی که عدم رعایت آن باعث تغییر در جهت تصمیم اعتراضی می‌شود (Lemasurier, 2001: 185).

۵. مؤلفه‌های دادرسی اداری

برای شناخت بهتر هریک از الگوها، علاوه بر سازمان و مبانی آن‌ها باید به عناصر کلیدی هریک در کشورهای شاخص نیز توجه نمود. موضوع و گستره کنترل، شیوه رسیدگی و اختیارات قضایی در مقام رسیدگی، از جمله مشهورترین مؤلفه‌هاست. از جمله آثار جدایی مراجع قضاوت اداری، تفاوت در آیین دادرسی هریک از این مراجع می‌تواند باشد که در ادامه به مهم‌ترین موارد آن اشاره می‌گردد. با این حال، باید دانست حتی در کشوری مانند فرانسه، گذشته از امکان استناد یک مرجع به آیین دادرسی مرجع دیگر، از امکان حرکت به سمت یک آیین دادرسی مشترک نیز سخن گفته می‌شود (Chapus, 1997: 75).

۵-۱. موضوع و گستره کنترل دادرسی اداری

در حقوق انگلستان به دلیل نبود مفهوم «اداره» و مصونیت پادشاه از مسئولیت مدنی، کنترل قضایی عمدتاً بر خود کارمند متمرکز بوده اما در فرانسه به علت ممنوعیت قضایی از احضار کارمندان کنترل قضایی به جای شخص کارمند، متوجه عمل اداری گردیده است (کاسس، ۱۳۹۲: ۱۱۷). مهم‌ترین دعوای اداری فرانسه یعنی «تخطی از اختیار» متوجه تصمیم اداری است و فرض بر آن است که حتی در دعوای شخصی، خواهان در درجه اول به دنبال تأمین حاکمیت قانون است (زولر، ۱۳۹۱: ۵۴). در فرانسه، دعوایی در چارچوب دعوای قانونمندی قابل پذیرش است که علیه یک عمل اداری مطرح گردد، تمامی اعمال یک‌جانبه اداری از

هر مرجعی که صادر شده باشد قابل اعتراض از باب قانون‌مندی است؛ تنها یک استثنای اصولی وجود دارد و آن عبارت است از «عمل دولت».^۱

در ابتدا عمل دولت شامل کلیه اعمال مبتنی بر انگیزه سیاسی بوده است. اما، در ادامه قاضی از معیار مذکور فاصله گرفته و تعداد مصادیق آن را کاهش داده است، به نحوی که در حال حاضر عمل دولت شامل دو دسته موارد می‌شود:

الف: اقدامات و مسائل مربوط به روابط بین دولت و پارلمان؛ به‌طور مثال تقدیم لایحه، دستور انتشار قانون، یا برگزاری رفراندوم.

ب: مسائل مربوط به روابط بین‌المللی زمان صلح و زمان جنگ (خروج از یک معاهده، اقدامات نمایندگان کشور در خارج در مقام اعمال دیپلماتیک). در موارد مذکور قاضی نمی‌تواند و نمی‌خواهد حتی به نحو غیرمستقیم کنترلی اعمال یا مزاحمتی برای دولت در مقام هدایت روابط بین‌المللی ایجاد کند.

علاوه بر مصادیق عمل دولت، موارد مهم دیگری نیز از شمول نظارت قاضی اداری خارج‌اند که عبارتند از: مصوبات پارلمان در فرایند تقنینی، سایر اقدامات پارلمانی، نظام‌نامه‌ها و قطعنامه‌های مجالس، تصمیمات رؤسای آن‌ها یا مأموران اداری پارلمان و بالاخره اعمال ناشی از مراجع قضایی یا محاکم اداری، چراکه از طرق قضایی قابل اعتراض در مرحله تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی‌اند و موضوع دعوای اداری قرار نمی‌گیرند. معادل مفهوم فرانسوی عمل دولت را در سایر نظام‌ها نیز می‌توان با تفاوت‌هایی ملاحظه نمود (Serrand, 2000: 335).

همچنین باید اعمال اشخاص خصوصی را نیز که اصولاً اداری محسوب نمی‌شوند بر فهرست مذکور افزود. با این حال، تصمیمات هنجاری نهادهای خصوصی در چارچوب مأموریتشان در حوزه خدمات عمومی، در حکم تصمیمات اداری تلقی شده و می‌تواند موضوع دعوای قانون‌مندی قرار گیرد.

علاوه بر این، گستره نظارت قاضی اداری صرفاً در خصوص اعمال اداری یک‌جانبه صدق می‌کند؛ به این معنا که قراردادها به‌جز موارد موسوم به «اعمال قابل تفکیک»^۲ نمی‌تواند موضوع دعوای قانون‌مندی واقع شود و باید آن‌ها را در قالب «دعوای قضایی کامل» پیگیری نمود.

دیگر آن‌که اعمال موضوع دعوای قانون‌مندی، باید ماهیتاً قابل اعتراض باشند. از همین روی، تعدادی از اعمال اداره استشنا می‌شوند؛ مانند اعمال مقدماتی، نظیر نظرات مشورتی و اقدامات تحقیقاتی که تأثیری بر نظم حقوقی نمی‌گذارد. این وضع همچنین در خصوص اظهارهای اداره و نیز تصمیماتی که صرفاً تأیید و تأکیدی بر تصمیمات قبلی است صدق می‌کند.

1. Acte de gouvernement
2. Acte Détachable

و در نهایت اعمالی که اصطلاحاً «اقدامات مربوط به نظم داخلی» اداره نامیده می‌شود هم موضوع دعوی تخطی از اختیار قرار نمی‌گیرد؛ اعمالی چون بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و رهنمودهای مربوط به انجام وظایف اداری. بدیهی است بخشنامه‌هایی که در عمل و واقع امر، ماهیتاً آیین‌نامه و واضح قاعده جدید تلقی می‌شوند، مشمول وضع مذکور نمی‌شوند.

اصل تعیین صلاحیت‌ها در نگاه اول ساده است، بدین صورت که می‌توان گفت زمانی که اداره مانند یک شخص خصوصی عمل می‌کند، حوزه حقوق خصوصی و صلاحیت محاکم عادی مطرح می‌شود و به عکس، زمانی که اداره در مقام متصدی اقتدار عمومی وارد می‌شود، به وسیله قاضی اداری قضاوت شده و حقوق ویژه فعالیت‌هایش یعنی حقوق عمومی را اعمال می‌کند.

در آلمان برخلاف حقوق فرانسه اصل مذکور با دو قید بر صلاحیت قاضی اداری مواجه است: اول آن که قاضی عادی در دعوی قضایی کامل علیه اداره، یعنی حوزه‌های دعوی قراردادی و غرامت دارای صلاحیت رسیدگی است و دیگر آن که قاضی اداری، صلاحیت ابطال آیین‌نامه واجد ماهیت تقنینی (هنجارگذار) را ندارد.

قاضی عادی، تنها قاضی صالح به رسیدگی به اختلافات مربوط به مسئولیت مدنی و قراردادهاست. به عبارت دیگر، دعوی مربوط به غرامت ناشی از مسئولیت مدنی دولت به دلیل نقض تعهداتش و تقاضای بازنگری اداره در تصمیمات یا اقدامات مأمورانش در حوزه مذکور و رسیدگی به هرگونه تعدی به حقوق مالکیت (سلب مالکیت) یا به حقوق بنیادین شهروندان در صلاحیت قاضی عادی است.

قانون آیین دادرسی اداری در شرایط مشخصی، صلاحیت قاضی اداری را برای رسیدگی به قرارداد که موضوع آن بر اساس معیار مادی قرارداد، مربوط به روابط تابع حقوق عمومی است و ربطی به شخصیت طرفین ندارد پذیرفته است. البته، گستره این قراردادها در آلمان، محدودتر از قراردادهای اداری فرانسه است و قراردادهای موسوم به قراردادهای حقوق عمومی در آلمان تابع حقوق خصوصی است.

نکته مهم دیگر اینکه قاضی عادی دارای صلاحیت قضایی کامل است؛ به این معنا که به منظور جلوگیری از تداخل بیش از یک مرجع قضایی در یک دعوا، چنانچه قاضی در مقام رسیدگی به دعوی داخل در صلاحیت خود مواجه با ضرورت بررسی و ارزیابی قانون‌مندی یک تصمیم اداری شود که منشأ دعواست، صلاحیت مورد دوم را نیز برخلاف قاضی فرانسوی دارد.^۱ از همین روی می‌توان گفت صلاحیت قاضی اداری آلمانی به مراتب محدودتر از قاضی اداری فرانسوی در خصوص اعمال اداری است.

۱. وضع مشابه حقوق ایران در اصل ۱۷۰ قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...». برای توضیح بیشتر بنگرید به منبع زیر: واعظی، سید مجتبی، «مطالعه تطبیقی صلاحیت دادگاه عمومی در تفسیر و ارزیابی تصمیم اداری در ایران و فرانسه»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، ش ۱، ۱۳۹۱ و نیز باز نشر اصلاحی در کتاب «گفتارهایی در حقوق اداری»، انتشارات مجد، ۱۳۹۶.

در ایتالیا نیز از دهه ۱۹۹۰ نظام قضایی به سمت معیار خدمات عمومی، مشابه نظام فرانسوی سوق یافته است. باین حال، روابط فردی اداره با مصرف‌کنندگان و دعاوی غرامت علیه اداره از ناحیه اشخاص به موجب قانون ۳۰ مارس ۱۹۹۸ به حوزه صلاحیت قاضی عادی واگذار گردیده است (مارکو، ۱۳۹۲: ۱۴۸).

در انگلستان با عنایت به وحدت قضایی، موضوع کنترل چندان با حساسیت نظام فرانسوی بحث ایجاد نکرده است. باین حال، بر اساس تحولات حقوقی ۱۹۷۷ به بعد با توجه به پیش‌بینی شعب تخصصی در دیوان عالی عدالت که در قالب آیین دادرسی ویژه جودیشیال رویو، به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند مسئله موضوعات قابل رسیدگی در قالب جودیشیال رویو اهمیت یافته است. بر این اساس، قضات انگلیسی راهکارهای حقوق عمومی را بر «آژانسی‌های مرحله دوم»^۱ و بر فعالیت‌های حقوق خصوصی اتباع عمومی واجد «عنصر کامل حقوق عمومی»^۲ قابل اعمال می‌دانند، اما «ارگان‌های تنظیم‌گر»^۳ از این وضع مستثنا شده‌اند. همچنین، سندیکاها نیز نمی‌توانند طرف دعاوی مذکور قرار گیرند (Jolowicz, 1992: 59). در مجموع، می‌توان گفت تمامی اقدامات اجرایی از جمله «دستورات»^۴ «تنظیمات»^۵ و «آیین‌نامه‌ها»^۶ مشمول و موضوع دعاوی «جودیشیال رویو» قرار می‌گیرند (کاسس، ۱۳۹۲: ۱۲۶-۱۲۲).

در آمریکا کنترل اعمال اداری در سکوت قانون اصولاً در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است. ضمن اینکه به موجب قانون «تشریفات تصمیمات اداری» کنترل قضایی اعمال اداری جز در موارد استثنای قانونی و نیز صلاحیت اختیاری اداره پذیرفته شده است. البته، دیوان عالی فدرال مصونیت اداره در اعمال صلاحیت اختیاری را تفسیر مضیق نموده و آن را صرفاً در مورد تصمیماتی پذیرفته است که ناشی از قانونی نباشد که در آن صراحتاً کنترل قضایی پیش‌بینی شده است (Delvin, 1994: 161-162). عمل سیاسی نیز از جمله استثنائات کنترل قضایی به شمار می‌آید (حبیب‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۱۸).

۵-۲. خصلت تعلیقی دعوای اداری

در فرانسه و اغلب کشورها صرف شکایت از تصمیم اداری در مرجع قضایی به خودی خود باعث توقف در اجرا یا تعلیق آن نمی‌شود. این وضع، در مقایسه با آلمان نقطه ضعفی در نظام فرانسوی محسوب می‌گردد؛ البته مرجع قضایی ذیربط می‌تواند در شرایطی با تقاضای تعلیق در اجرا موافقت کند؛ اما این موافقت (دستور موقت) به دلیل شروط موردنظر قضات به ندرت اتفاق می‌افتد.

آلمان تنها کشور موضوع مطالعه است که در آن طرح دعوای ابطال یک عمل اداری دارای اثر تعلیقی در اقدام اداری است. باین حال، باید یادآوری کنیم که این وضع مربوط است به عمل اداری به مفهوم مندرج در حقوق اداری آلمان و شامل مقررات عام

1. Next Steps Agencies
2. Sufficiently public law element
3. Regulatory bodies
4. Orders
5. Regulations
6. By-laws

اداری نمی‌شود. علاوه بر این، اثر تعلیقی مواجه با چهار استثناست که یکی از آن‌ها، امکان دستور اجرای سریع (تصمیم) به دلیل نفع عمومی یا نفع ضروری یکی از طرفین است که البته در این صورت مخاطب اقدام اداری هم به‌نوبه خود، می‌تواند از قاضی تقاضای صدور دستور تعلیق را بنماید (مارکو، ۱۳۹۲: ۱۶۲).

در انگلستان اختیارات قاضی هم توسعه‌یافته و از حوزه «قرار توقیف عمل»^۱ و «دستور موقت»^۲ به گستره وسیع‌تر «دستور توقف»^۳ و «اعاده به وضع سابق و غرامت»^۴ گسترش پیدا کرده است. برخورد‌های قضایی حمایتی، به‌وسیله «قرار موقت تأمینی»^۵ محقق می‌شود که متشکل از «قرارهای توقیف عمل» است و البته نمی‌تواند در مقابل پادشاه (سلطنت) و سایر مقامات به کار رود (کاسس، ۱۳۹۲: ۱۲۶).

۵-۳. تفتیشی بودن دعوا و دادستانی در دادرسی اداری

در فرانسه قاضی اداری مدیریت‌کننده تمام فرایند رسیدگی است. وی تحقیقات تناظری را شکل می‌دهد، اوست که تصمیم می‌گیرد کدام مرجع و کدام طرف دعوا باید مورد سؤال و اخذ اطلاعات قرار گیرد، وی هر اقدامی را که مفید و لازم ببیند می‌تواند صورت دهد؛ به این معنا که تهیه دلیل همواره بر عهده خواهان که علیه اداره اقدام نموده نیست و می‌تواند دلیل اتخاذ تصمیم اداره و حتی دسترسی به پرونده مربوطه را تقاضا کند.

در این راستا شایسته است نقش مهم «کمیسر دولت»^۶ و به تعبیری دادستان اداری، به‌عنوان شاخص اصلی دادرسی اداری را خاطرنشان سازیم. کمیسر دولت، از موضع اداره دفاع نمی‌کند بلکه در «استنتاج»^۷ خود باید به شیوه‌ای بی‌طرفانه، جنبه‌های مختلف حقوقی دعوا و راه‌حل قانونی آن را بیان دارد. این وضع به حدی واقعیت دارد که می‌توان به‌جای «کمیسر دولت» به این مقام عنوان «کمیسر حقوق» را اطلاق کرد. در شورای دولتی، کمیسرهای دولت که از بین «رؤسای تحقیق» برگزیده می‌شوند، نقش مهمی را در تدارک حقوق اداری ایفا نموده‌اند.

آیین دادرسی محاکم اداری آلمان در قانون فدرال مصوب ۲۶ می ۱۹۷۶ و قوانین آیین دادرسی ایالت‌ها پیش‌بینی شده است. این دادرسی، به شیوه تفتیشی است که به قاضی اختیار تصمیم‌مبته بر تحقیق و تحصیل دلیل می‌دهد و مشابه حقوق فرانسه، قاضی محدود به خواسته طرفین است و نمی‌تواند به کمتر یا بیشتر از آن حکم دهد.

اما در انگلستان با عنایت به اینکه شعب ملکه از دیوان عالی عدالت به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند و با عنایت به اینکه شعب مذکور در چارچوب کامن‌لا به دعاوی رسیدگی می‌کنند، شیوه رسیدگی اتهامی است. البته باید به این نکته توجه داشت که بخشی از ساختار اعمال‌کننده قضاوت اداری، یعنی تریبونال‌ها مستقل از دولت و اداره و از طریق یک رسیدگی ترافیعی (استماع hearing) و البته با رسمیت کمتر از یک رسیدگی قضایی، تصمیم می‌گیرند. شیوه رسیدگی در تریبونال‌ها متنوع است، بدین شرح

1. Injunctions
2. Interim injunctions
3. Stop orders
4. Restitution and damages
5. Interim reliefs
6. Commissaire du gouvernement
7. Conclusion

که در برخی پرونده‌ها به شیوه اتهامی (وقتی که طرفین در اولین مرحله دعوا هستند) و در سایر موارد به شیوه «تفتیشی» (وقتی که «تریبونال» در اولین مرحله رسیدگی است) رسیدگی صورت می‌گیرد (کاسس، ۱۳۹۲: ۱۲۱).

۴-۵. اختیارات قاضی اداری در مقام رسیدگی

رای به ابطال عمل اداری، دارای اثر عام‌الشمول در هر دو بُعد زمان و مکان است، بعد زمانی به این معنا که واجد اثر قهقرایی است و این‌گونه تلقی می‌شود که تصمیم ابطال شده هرگز وجود نداشته است. در نتیجه، ابطال، اداره را مجبور به اتخاذ تصمیماتی می‌کند که گاهی ناظر به گذشته است مانند الزام به بازگشت به کار کارمندی که به‌طور غیرقانونی اخراج شده است.

باین حال، تا مدت‌ها قاضی فرانسوی نمی‌توانست اداره را ملزم به رعایت اعتبار امر مختومه نماید؛ به این معنا که نمی‌توانست نه اداره را مخاطب قرار دهد، نه دستور دهد، نه ملزم کند به اتخاذ تصمیمی جدید به جای تصمیم ابطالی که قانونی باشد و نه حتی جهت اتخاذ تصمیم قانونی، جانشین اداره شود. اما بالاخره، مقنن، رفرم مهمی را در حقوق فرانسه ایجاد کرد: قانون ۸ فوریه ۱۹۹۵ به قاضی اجازه می‌دهد خطاب به اداره، دستور صادر کند؛ یعنی الزام اداره به اتخاذ تصمیم مشخصی در بازه زمانی معین. امکان صدور دستور دادرس، در دو حالت می‌تواند اتفاق بیفتد:

- گاهی قاضی می‌تواند اقدامی اجرایی مشخص را به اداره تکلیف کند. نمونه معمول آن عبارت است از ابطال تصمیم اخراج یک کارمند که منجر به بازگشت وی به کارش می‌شود (اعاده به وضع سابق)؛

- گاهی قاضی به جای الزام اداره به انجام کار مشخص، می‌تواند اداره را ملزم به بررسی مجدد یک پرونده در بازه زمانی مشخصی به منظور حصول احتمالی نتیجه و تصمیم جدیدی بنماید که از نظر قاضی درست به نظر می‌رسد. باین حال، قاضی نمی‌تواند جانشین اداره در مقام اتخاذ تصمیم یا اقدام مذکور شود؛

در همین راستا قوانین ۱۶ ژوئیه ۱۹۸۰ و ۸ فوریه ۱۹۹۵ به قاضی امکان ابتدای دستورش را بر جریمه نقدی می‌دهد که طبعاً اثر الزام‌کنندگی اداره را به اجرای دستور مذکور دارد. بنابراین، ملاحظه می‌شود اختیارات جدید قاضی در صدور دستور و الزام اداره، باعث نزدیکی نظام فرانسوی کنترل قضایی به نظام مختلط شده است.

در آلمان برخلاف حقوق فرانسه، اعمال اداری مشمول کنترل قاضی، یک مجموعه همگن و تابع رژیم واحد نیستند. برخلاف شورای دولتی که به دلیل روابطش با دولت، دارای اقتدار است و خود را صالح به صدور حکم ابطال عام‌الشمول مقررات اداری می‌شناسد، قاضی آلمانی در یک نظام سخت تفکیک قوا، به فیصله اختلافات موردی بین اداره و شهروندان اکتفا می‌کند. قاضی آلمانی صرفاً به قانونیت تصمیم اداری فردی، عمل یک جانبه حقوق عمومی ناشی از یک مقام اداری و ناظر بر تنظیم یک مورد خاص، رسیدگی می‌کند. مفهوم مذکور علاوه بر اعمال فردی، به معنای دقیق کلمه شامل اعمال جمعی هم می‌شود؛ یعنی اقداماتی که تعداد معینی از قضایا یا یک پرونده اما با تعداد نامعلومی از اشخاص را دربر می‌گیرد.

در عوض قاضی اداری نمی‌تواند دست به ابطال یک قاعده عام‌الشمول که در نظم سلسله‌مراتب مقررات قرار دارد و رژیم آن بسیار نزدیک به قانون است، بزند. آیین‌نامه، فقط می‌تواند موضوع «ارزیابی قانون‌مندی» قرار گیرد که منجر به اعلام وضعیت «عدم وجود» می‌شود. روند مذکور یک شیوه طاری است که قاضی مدنی یا اداری در حین رسیدگی به یک دعوای اصلی، می‌تواند از اجرای آیین‌نامه خلاف قانون خودداری کند و آن را کنار بگذارد. وضعیتی که در آن، یک شخص بتواند خارج از روند قضایی مذکور، مستقلاً تقاضای ابطال یک قاعده حقوقی را بنماید، وضعیتی استثنایی است که صرفاً زمان مغایرت قاعده مذکور با یک مقرر حقوق اساسی ممکن است محقق گردد.

در حقوق آلمان، برخلاف حقوق فرانسه، دغدغه حراست از حقوق شخصی افراد، بر دغدغه حراست از قواعد عام غلبه و تقدم دارد و این وضعیت در آیین دادرسی محاکم آلمان^۱ انعکاس یافته است.

در ایتالیا موضوع درخواست فقط می‌تواند ابطال بخشی از یک تصمیم باشد. بنابراین، خواهان نمی‌تواند مطالبه غرامت بنماید. قاضی اداری اصولاً به کنترل قانون‌مندی یعنی مبنای حکمی و موضوعی تصمیم اکتفا می‌کند و درنهایت می‌تواند به دلیل عدم صلاحیت مأمور، اشکال در فرم یا تشریفات، تجاوز از اختیار و نقض قانون، اقدام به ابطال تصمیم اعتراضی بنماید.

نتیجه این امر در گذشته آن بود که خواهان نمی‌توانست اداره را ملزم به عمل به نتیجه ابطال و احیای وضع سابق حقوقی بنماید. وی باید برای این کار مجدداً به قاضی اداری برای مطالبه «صدور رأی به اعمال تصمیم» یعنی حکم به الزام مراجعه می‌کرد. اگر قاضی ملاحظه می‌کرد رأی صادره اجرا نشده، می‌توانست به جانشینی اداره دستور اجرای تصمیمش برای اعمال تصمیم اداری مناسب را بدهد. قاضی اداری همچنین می‌توانست اداره را نه تنها ملزم به اجرای تصمیماتش بلکه مکلف به اجرای آراء دادگاه‌های عمومی نیز بنماید (قانون ۲۰ مارس ۱۹۶۵ ماده ۴).

به منظور کارآمدسازی قضاوت اداری و باملاحظه تعدد قالب‌های دعوا، شورای دولتی فرایندی را پدید آورد که به قاضی اداری، امکان جانشینی اداره قاصر را می‌داد. بدین منظور، رویه قضایی از سال‌های دهه ۱۹۷۰ «کمیسرهای تصمیمات»^۲ را پدید آورد که به وسیله قاضی اجرا منصوب شده‌اند و می‌توانند هر نوع تصمیم عام‌الشمول یا فردی که حتی کارمند اخراجی را به سر کارش بازگرداند، اتخاذ نمایند.

در انگلستان تا سال ۱۹۷۷، برتری دادگاه‌ها در برابر اداره به صورت موردی و حاشیه‌ای دیده شده است و این به علت کهنه‌گرایی و محافظه‌کاری قضات و نیز تحت تأثیر افکار دایسی بوده است که اجازه شناخت وضع خاص اداره به عنوان یک مرجع اقتداری

۱. ماده ۱۹ - I.F

فراهم نیامده است. بنابراین، کنترل اداره با استفاده از قرارهای امتیازی (و سپس «دستورات»^۱) سنتی «ابطال»،^۲ «منع»^۳ و «دستور»^۴ صورت گرفته است که به عنوان راهکارهای قضایی معمول در حقوق خصوصی نیز به کار می‌رفت.

نقطه عطف این عرصه در سال ۱۹۷۷ پدید آمد؛ یعنی زمانی که در حوزه آیین دادرسی یک آیین‌نامه به نام «دستور شماره ۵۳»^۵ به عنوان مصوبه «کمیته مقررات»^۶ وابسته به «دیوان عالی» وضع شد (این قاعده در سال ۱۹۸۰ اصلاح و در سال ۱۹۸۱ در «قانون دادگاه عالی»^۷ گنجانده شد). قاعده مذکور یک اقدام قضایی جدید را در برابر اداره به نام جودیشیال رویو پدید آورد که قالب‌های سابق را اصلاح نمود (کاسس، ۱۳۹۲: ۱۲۲). همچنین، آزادی عمل قابل توجه تریبونال‌ها (دیوان‌های) اداری را در این زمینه نباید نادیده گرفت (هیئت پژوهشگران کاوندیش، ۱۳۸۷: ۱۹۸).

نتیجه‌گیری

در عرصه نظارت بر اداره، بدون تردید نظارت قضایی فراگیرترین و قانون‌مندترین نوع نظارت محسوب می‌شود که عموم شهروندان را در تحقق اصل حاکمیت قانون، به صورت عام و موردی به نحو قابل ملاحظه‌ای سهیم می‌سازد. نهاد دادرسی اداری با مبنای پیش‌بینی مرجعی هرچه کارآمدتر (به لحاظ آشنایی با مقررات اداری و نیز سازمان و اقتضائات اداره) در مقام نظارت قضایی بر اداره تأسیس و توسعه یافته است. با این حال، هر کشور با توجه به سنت‌های حقوقی و سیاسی خود با موضوع مذکور برخورد نموده است.

در این نوشتار ضمن بررسی ویژگی‌ها و تمایزات الگوهای شاخص دادرسی اداری در جهان، نشان داده‌ایم تمایزات مذکور تا چه حد ریشه در مبانی حقوقی هریک از نظام‌های حقوقی مربوطه داشته و تا چه حد و با چه کیفیتی در مؤلفه‌های دادرسی، انعکاس یافته است. در بین انواع دسته‌بندی‌هایی که از الگوهای دادرسی اداری صورت پذیرفته، دسته‌بندی کشورها بر اساس معیار سازمانی و صلاحیت، معنادارتر و جامع‌تر به نظر می‌رسد؛ از این منظر شاهد تقسیم‌بندی کشورها در سه الگوی وحدت قضایی (انگلستان، آمریکا)، دوگانگی قضایی (فرانسوی) و مختلط (آلمان-بلژیک) هستیم. نوع تعریف از مفهوم کلیدی نفع عمومی، نسبت بین قواعد ماهوی و شکلی، ماهیت رابطه قاضی و اداره و بالاخره وحدت یا دوگانگی رژیم حقوقی و مراجع قضایی، از جمله مهم‌ترین محورهای مبنایی مؤثر بر شکل‌گیری و تمایز یک الگو نسبت به الگوهای دادرسی دیگر است که کم‌وبیش در کیفیت و شیوه دادرسی، موضوع کنترل و اختیارات قاضی اداری، خود را نشان می‌دهد.

1. Orders
2. Certiorari
3. Prohibition
4. Mandamus
5. Order 53
6. Rule Committee
7. Supreme Court Act

منابع

فارسی

- حبیب زاده، توکل؛ ۱۳۹۳، «نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال آمریکا در تفسیر قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی» فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰.
- داوید، رنه، کامی ژوفره اسپینوزی؛ ۱۳۸۴، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه و تلخیص سیدحسین صفایی نشر میزان.
- زولر، الیزابت؛ ۱۳۹۱، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه سیدمجتبی واعظی، انتشارات جاودانه.
- شوالیه، ژاک؛ ۱۳۹۶، دولت پسامدرن، انتشارات مجد.
- شونبرگ، سورن؛ ۱۳۸۶، انتظاراتی مشروع، ترجمه احمد رنجبر، نشر میزان.
- کاسس، سابینو؛ ۱۳۹۲، شکل‌گیری حقوق اداری، ترجمه سیدمجتبی واعظی، انتشارات شهرداد.
- مارکو، ژرار؛ ۱۳۹۲، «ویژگی‌ها و تحولات دادگستری اداری در اروپای غربی»، ترجمه سیدمجتبی واعظی، ضمیمه کتاب شکل‌گیری حقوق اداری، انتشارات شهرداد.
- محمودی، جواد؛ ۱۳۹۰، حقوق اداری تطبیقی؛ نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، انتشارات جنگل.
- واعظی، سیدمجتبی؛ ۱۴۰۱، حقوق اداری (۱)، انتشارات میزان، چاپ اول.
- ؛ ۱۳۹۲، «مبانی حقوق اداری، فقر نظریه‌پردازی در ایران»، در کتاب اندیشه‌های حقوق اداری، مجموعه مقالات اهدایی به دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، انتشارات مجد.
- هداوند، مهدی؛ ۱۳۸۸، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، انتشارات سمت.
- هینت پژوهشگران کاوندیش؛ ۱۳۸۷، نظام حقوقی انگلستان، ترجمه نسرين مهرا، انتشارات میزان.

انگلیسی

- Chapus, R. (2001). Droit administratif général, t1. Montchrestien.
- Chapus, R. (1998). Le Nouveau Code de Procédure Civile et la procédure juridictionnelle administrative. In Le Nouveau Code de Procédure Civile : Vingt ans après. La Documentation Française.
- Chevallier, J. (1968). L'Elaboration historique du principe de séparation de juridiction administrative et de l'administration active. L.G.D.J.
- Debbasch, C., & Colin, F. (2005). Administration publique (6e édition). Paris: Economica.
- Delvin, J. (1994). Droit Administratif. In A. A. Levasseur (Ed.), Droit des Etats-Unis. Dalloz.
- Jolowicz, J. A. (1992). Droit anglais. Dalloz.
- Lemasurier, J. (2001). Le contentieux administratif en droit comparé. Economica.
- Odent, B., & Truchet, D. (2004). La Justice Administrative. PUF.
- Serrand, P. (2000). L'irréductible acte de gouvernement. Le DALLOZ.

- Habibzadeh, T. (2014). Judicial Review and the Approaches of the U.S. Supreme Court in the Interpretation of the Constitution in Light of Political and Social Transformations. *Journal of Public Law*, (10).
- David, R., & Espinoza, C. J. (2005). *An Introduction to Comparative Law and the Two Major Contemporary Legal Systems* (S. H. Safaei, Trans. & Sum., Ed.). Mizan Publishing.
- Zoller, E. (2012). *An Introduction to Public Law* (S. M. Vaezi, Trans.). Javdaneh Publication.
- Chevalier, J. (2017). *Postmodern Government*. Majd Publishing.
- Schönberg, S. (2007). *Legitimate Expectations* (A. Ranjbar, Trans.). Mizan Publishing.
- Cass, S. (2013). *The Formation of Administrative Law* (S. M. Vaezi, Trans.). Shahrddad Publication.
- Marco, G. (2013). *Characteristics and Developments of Administrative Justice in Western Europe* (S. M. Vaezi, Trans.). In S. M. Vaezi (Ed.), *The Formation of Administrative Law* (pp. Appendix). Shahrddad Publication.
- Mahmoudi, J. (2011). *Comparative Administrative Law: Judicial Oversight of Government Regulations in England and France*. Jangal Publication.
- Vaezi, S. M. (2022). *Administrative Law* (1st ed.). Mizan Publishing.
- Vaezi, S. M. (2013). *Foundations of Administrative Law: The Poverty of Theoretical Approaches in Iran*. In M. T. Motameni (Ed.), *Thoughts on Administrative Law* (pp. -). Majd Publication.
- Hadavand, M. (2009). *Comparative Administrative Law* (Vol. 1). SAMT Publishing.
- The Cavendish Researchers Group. (2008). *The Legal System of England* (N. Mehrā, Trans.). Mizan Publishing.