

بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه

نگارش : محب الله آقائی
قاضی دادگستری و مدرس دانشگاه

سرشناسه

: آقای. محب‌الله، ۱۳۴۹-

عنوان قراردادی

: ایران، قوانین و احکام

: فرانسه، قوانین و احکام

عنوان و نام پدیدآور

: بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای

: دولتی فرانسه/ نگارش محب‌الله آقای.

: تهران: جاودانه، جنگل ۱۳۸۸.

مشخصات نشر

: ۲۴۴ ص.

مشخصات ظاهری

: ۹۷۸-۶۰۰-۵۳۴۱-۹۲-۸

شابک

: فیبا

وضعیت فهرست‌نویسی

: کتابنامه.

یادداشت

: ایران، دیوان عدالت اداری - - قوانین و رویه‌ها.

موضوع

: شورای دولتی.

موضوع

: حقوق تطبیقی.

موضوع

: آیین دادرسی اداری - - ایران.

موضوع

: ۱۳۸۸ ب۴/۱۷/۵۵۵۹ K

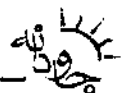
رده‌بندی کنگره

: ۳۴۰/۲

رده‌بندی دیویی

: ۱۹۶۳۴۲۲

شماره کتابشناسی ملی



عنوان کتاب: بررسی تطبیقی آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه

نگارش: محب‌الله آقای

ناشر: انتشارات جاودانه، جنگل

ناظر فنی: امین لشکری

نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۸۹

قطع و تیراژ: وزیری، ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۵۰۰۰ ریال

چاپ: شرکت زیتون چاپ بهاران

صحافی: جنگل

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۳۴۱-۹۲-۸

تلفن: ۰۹-۶۶۴۸۶۱۱۵، ۰۲۱-۶۶۴۸۲۸۳۰ [http:// www.junglepub.org](http://www.junglepub.org)

۰۳۱۱-۲۲۱۲۰۴۷، ۰۲۳۳۹۸۰۹ [email:// Info@junglepub.org](mailto:Info@junglepub.org)

«حق چاپ برای ناشر محفوظ است»

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیشگفتار.....	۹
مفهوم دادرسی اداری.....	۱۱
الف- محتوای دعاوی اداری.....	۱۱
ب- شیوه‌های مختلف دادرسی اداری.....	۱۳
پ- تعریف آیین دادرسی اداری.....	۱۶
بخش اول: بررسی آئین دادرسی دیوان عدالت اداری.....	۱۹
فصل اول- مباحث کلی درباره دیوان عدالت اداری.....	۲۱
گفتار اول- تاریخچه دیوان عدالت اداری.....	۲۲
گفتار دوم - جایگاه دیوان عدالت اداری.....	۲۴
گفتار سوم - ساختار و تشکیلات دیوان عدالت اداری.....	۲۸
گفتار چهارم - صلاحیت دیوان عدالت اداری.....	۳۰
مبحث اول- صلاحیت دیوان عدالت اداری در ارتباط با شاکی (خواهان).....	۳۰
مبحث دوم- صلاحیت دیوان در ارتباط با رابطه با مشتکی عنه.....	۳۱
مبحث سوم- صلاحیت دیوان در رابطه با نوع و موضوع شکایات.....	۳۳
مبحث چهارم- موارد صلاحیت دیوان.....	۳۵
مبحث پنجم- امور خارج از صلاحیت دیوان.....	۴۳
گفتار پنجم- ویژگی‌های دادرسی در دیوان.....	۴۶
فصل دوم- شیوه رسیدگی به شکایات و اعتراضات در دیوان عدالت اداری.....	۴۹
گفتار اول- ترتیب مراجعه به دیوان و شروع به رسیدگی.....	۵۳
مبحث اول- نحوه تکمیل برگ دادخواست.....	۵۴
مبحث دوم- شرایط دادخواست.....	۵۴
مبحث سوم- ضمانت اجرای تخلف از رعایت شرایط دادخواست.....	۵۹
مبحث چهارم- وکالت در دیوان.....	۶۱
مبحث پنجم- طریقه تقدیم دادخواست.....	۶۶

۶۷.....	مبحث ششم- جریان دادخواست تا شروع رسیدگی.....
۶۹.....	گفتار دوم- جریان رسیدگی.....
۶۹.....	مبحث اول- وظایف دفتر.....
۷۲.....	مبحث دوم- رسیدگی به شکایات از سوی رئیس یا دادرس شعبه.....
۷۵.....	مبحث سوم- عوارض و طواری دادرسی.....
۸۴.....	مبحث چهارم- دادرسی فوری (دستور موقت).....
۹۳.....	گفتار سوم- صدور رای قطعیت آن.....
۹۳.....	مبحث اول- ختم دادرسی.....
۹۴.....	مبحث دوم- صدور رای.....
۱۰۵.....	مبحث سوم- تجدید در رای دیوان یا طریق فوق العاده بازنگری آرا.....
۱۰۹.....	گفتار پنجم- اجرای حکم.....
۱۱۰.....	مبحث اول- ترتیب اجرای احکام دیوان.....
۱۱۱.....	مبحث دوم- ضمانت اجرای احکام دیوان.....
۱۱۵.....	بخش دوم- بررسی آئین دادرسی شورای دولتی فرانسه.....
۱۱۷.....	فصل اول- مباحث کلی راجع به شورای دولتی.....
۱۱۸.....	گفتار اول- سازمان محاکم اداری فرانسه.....
۱۱۸.....	مبحث اول- سلسله مراتب عادی.....
۱۲۰.....	مبحث دوم- دادگاههای اداری اختصاصی.....
۱۲۲.....	گفتار دوم- تاریخچه و پیشینه شورای دولتی فرانسه.....
۱۲۷.....	گفتار سوم- روبه شورای دولتی.....
۱۲۹.....	گفتار چهارم- ساختار و تشکیلات شورا.....
۱۲۹.....	مبحث اول- سازمان و عمل اداری شورای دولتی.....
۱۳۴.....	مبحث دوم- سازمان قضات.....
۱۳۷.....	گفتار پنجم- صلاحیت و اختیارات شورای دولتی.....
۱۳۷.....	مبحث اول- صلاحیت مشورتی.....
۱۳۸.....	مبحث دوم- صلاحیت ترافعی شورای دولتی.....
۱۴۲.....	گفتار ششم- ویژگیهای دادرسی در شورای دولتی.....
۱۴۵.....	فصل دوم- شیوه رسیدگی به دعاوی اداری در شورای دولتی.....
۱۴۸.....	گفتار اول- شروع دادخواهی و تشریفات اقامه دعوا.....

مبحث اول - تنظیم شرایط دادخواست	۱۴۸
مبحث دوم - هزینه دادرسی	۱۵۱
مبحث سوم - نقش وکیل در مراحل دادرسی	۱۵۱
مبحث چهارم - شرایط خواهان (شاکی)	۱۵۳
مبحث پنجم - شرایط موضوع دعوا	۱۵۷
مبحث ششم - مهلت دادخواهی	۱۶۴
مبحث هفتم - رفع نقص و تکمیل دادخواهی	۱۶۹
گفتار دوم - رسیدگی	۱۷۱
مبحث اول - جمع آوری اطلاعات	۱۷۳
مبحث دوم - کارشناسی	۱۷۵
مبحث سوم - تحقیقات و بازدید از محل	۱۸۳
مبحث چهارم - سوالات تکمیلی بیشتر	۱۸۹
مبحث پنجم - گزارش	۱۹۲
مبحث ششم - جلسه مقدماتی شورای دولتی	۱۹۳
گفتار سوم - قضاوت و صدور رای	۱۹۶
مبحث اول - جلسه رسمی عمومی	۱۹۶
مبحث دوم - شور محرمانه	۲۰۰
مبحث سوم - تصمیم	۲۰۱
مبحث چهارم - استیناف و فرجام	۲۰۲
مبحث پنجم - اعتراض ثالث	۲۰۷
مبحث ششم - دادرسی‌های خاص	۲۰۹
مبحث هفتم - اختلاف در صلاحیت و نحوه حل آن	۲۱۴
گفتار چهارم - اجرای حکم	۲۱۸
مبحث اول - شیوه اجرای احکام و ضمانت اجرای آن	۲۱۸
مبحث دوم - طول مدت دادرسی	۲۲۵
مقایسه تطبیقی و نتیجه‌گیری	۲۲۷
الف - مقایسه کلی میان دیوان عدالت اداری و شورای دولتی	۲۲۷
ب - مقایسه آئین دادرسی در دیوان عدالت اداری با شورای دولتی	۲۲۹

پیشگفتار

امروزه آئین دادرسی بیش از پیش حائز اهمیت گردیده است. بهترین و عادلانه ترین راه حل در یک دعوا با به کارگیری یک دادرسی مناسب و منصفانه با لحاظ تضمین های لازم برای حفظ حقوق طرفین، در دادگاهی مستقل و بی طرف حاصل می گردد. اعتبار دستگاه قضایی و دادگستری و اعتماد طرفین دعوا و حتی عموم به آن نیز بستگی مستقیم به وجود یک دادرسی منصفانه برای حل و فصل دعاوی خواهد داشت.

آئین دادرسی به طور سنتی دارای تقسیم بندی های مدنی و کیفری و سپس اداری بوده است. در دهه های اخیر با برخی تحولات بنیادین حرکت به سمت ایجاد اصول و قواعد واحد و کلی آئین دادرسی در کلیه دعاوی اعم از مدنی، کیفری و اداری آغاز شده است. این تحول را می توان تحت تأثیر تحولات کلی در حقوق داخلی کشورها و حقوق بین الملل با زمینه های حقوق بشر دانست. در واقع آئین دادرسی با رعایت برخی تضمین ها می تواند ابزاری مؤثر در جهت حمایت قضایی از حقوق و آزادی های افراد به شمار آید.

«حق برخورداری از دادرسی منصفانه» آئین دادرسی را واجد دو جنبه نسبتاً جدید نموده است. اول آن که با شناسایی و احصای مجموعه ای از قواعد مشخص، وصف منصفانه بودن دادرسی که پیش تر در برخی قواعد شکلی، مستتر و پراکنده بود دارای چارچوب، ماهیت و محتوای مستقل و عینی گردیده است؛ دوم این که رعایت این حق در اختلافات در کلیه دعاوی اعم از کیفری، مدنی و اداری مورد توجه جدی قرار گرفته است. سازمان دهی تدوین آئین دادرسی عادلانه در اختلافات اداری، میان اشخاص و دولت از ظرافت بیشتری برخوردار است؛ زیرا حقوق اداری شامل یک رشته قواعد ترجیحی، حمایتی و اقتداری خاص است که روابط اداره کنندگان و اداره شونده گان را با اعطای

امتیازات ویژه‌ای به مقامات سیاسی و اداری در جهت تأمین منافع عمومی و نیازمندی‌های همگانی تنظیم می‌نماید.

به عبارت دیگر در حقوق اداری نابرابری روابط بین دولت و اشخاص خصوصی بر مبنای «اصل قدرت» شکل می‌گیرد. «اداره» همواره می‌تواند از طرف خود تصمیمات یک‌طرفه‌ای را اتخاذ نماید که رأساً با توسل به قوه عمومی لازم‌الاجرا است. در هر حال تصمیمات و اقدامات خود فراتر از قانون یا مقررات حاکم عمل نکند و اشخاص بتواند در صورت تضییع حق خود از طریق مراجع صالح، نسبت به اقدامات و تصمیمات مغایر قانون یا خارج از اختیارات مقامات اداری اعتراض نمایند. این امر تنها در پرتو وجود یک آئین دادرسی عادلانه اداری، متصور است، دراین رساله سعی بر آن بوده است تا با مطالعه و بررسی آئین دادرسی در دو مرجع عالی اداری کشورهای ایران و فرانسه به صورت اجمالی شیوه رسیدگی به اختلافات اداری و راه کارهای دادرسی عادلانه را در آن‌ها تشریح و تبیین نماییم.

در پایان ضمن تشکر و سپاس بیکران از خداوند متعال، از اساتید گرانقدر که در دوره کارشناسی ارشد زحمت راهنمایی و نگارش این رساله را بر عهده داشته‌اند کمال قدردانی را دارم. همچنین جا دارد از کلیه دوستان و عزیزانی که به نوبه خود حقیر را در تهیه و تنظیم مطالب یاری نموده‌اند و نیز از مدیران محترم نشر جنگل که موجبات چاپ این اثر را فراهم کردند، کمال تشکر و سپاس را دارم. از کلیه حقوق دانان و صاحب نظران محترم درخواست می‌شود که ضمن یادآوری خطاها، نظرهای خود را به نویسنده منتقل نمایند تا انشاءالله در چاپ‌های بعدی مورد توجه قرار گیرد.

با تشکر

محباله آقائی

مقدمه عمومی

با توجه به موضوع انتخابی قبل از شروع بحث و ورود در ماهیت بهتر دیدیم که ابتدا کمی درباره اصطلاح کلیدی «دادرسی اداری» توضیحاتی را هر چند مختصر بیان نماییم، سپس به بررسی موضوع اصلی بپردازیم.

مفهوم دادرسی اداری

الف - محتوای دعاوی اداری

اصل «قدرت» عنصر اساسی سازنده ویژگی استقلال حقوق عمومی است. دولت و نهادهای عمومی در روابط خود با اشخاص حقوق خصوصی از امتیازات خاصی برخوردار هستند که در قواعد کلی حقوق خصوصی ناشناخته است. «اداره» می‌تواند از طرف خود اعمال یک طرفه‌ای را معمول دارد که «اعتبار امر تصمیم گرفته شده» را داشته و در مواردی رأساً به وسیله قوه عمومی قابل اجرا یا لازم‌الاجرا باشد. در قراردادهای اداری اجرای تعهدات او بستگی به خواست خود او دارد. نمی‌توان علیه دولت به قوای عمومی متوسل شد زیرا قوای عمومی در اختیار خود اوست. اما در عین حال «اداره» باید قاعده حقوق را رعایت کند بدین معنا که عمل دولت باید بر مبنای یک قاعده حقوقی استوار باشد و هرگز نمی‌تواند هر عملی را با میل و اراده صرف خویش انجام دهد. صلاحیت او هرگز بی‌حد و حصر نیست. صلاحیت و توانایی او در انجام اعمال در حقیقت بایستی دقیقاً منطبق بر قانون یا قاعده حقوقی باشد. به علاوه باید پذیرفت دستگاه اجرایی می‌تواند جهت اجرای قوانین، حفظ نظم و تنظیم تشکیلات اداری و روابط آنها با اشخاص تصمیمات کلی اتخاذ و در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل و ... تهیه و تدوین و بر این اساس اعمال اداری خود را انجام دهد. اعمال اداری به منظور اجرای وظایفی که به عهده

اداره است صورت می‌پذیرد. تحقق این اعمال از طریق مأموران و کارمندان اداره است.^۱ تابع قرار دادن دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی زاینده افکار آزادی خواهی و یکی از مظاهر بارز اصل حاکمیت قانون در حقوق عمومی است. نهادینه شدن حاکمیت قانون یا حداقل تسلیم حکومت در برابر قانون سبب جلوگیری از گرایش دولت به سمت خودکامگی و استبداد و توسعه و ترویج فرهنگ قانون‌گرایی و حفظ حریم حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر کاربرد خودسرانه قدرت عمومی است.^۲

در هر حال بایستی تضمینی وجود داشته باشد که دولت فراتر از قانون یا قواعد مربوط به حقوق عمل ننماید و اشخاص خصوصی بتوانند به صورت آزادانه و عادلانه به احقاق حق خود بپردازند. به طور کلی چنانچه اشخاص خصوصی مدعی تضییع حقوق خود بر اثر اشتباه، تجاوز یا سوء استفاده از اختیار و یا تخلف از اجرای قانون توسط دولت یا مأموران آن باشند دو راه برای رسیدگی به تقاضای آنها متصور است:

اول، طریق اداری بدین معنا که مدعی حق برای جبران اقدام یا تصمیم نادرست اداره یا مسؤول مربوطه به مقام مافوق او مراجعه و مسأله را طرح نماید.

چنین تمهیدی اغلب برای اداره بهتر و شایسته‌تر روند اقدامات اجرایی و ادای حق مراجعه کننده می‌تواند مؤثر باشد اما اشکال مهم طریق مزبور حتی در صورت حصول نتیجه این است که از اعتبار امر قضاوت شده برخوردار نیست و همواره در معرض تغییر است.

طریق دوم، دادخواهی نزد مراجع قضایی جهت اعلام غیرقانونی بودن تصمیم مورد شکایت است. رأی صادره دارای اعتبار امر قضاوت شده خواهد بود و طرفین بایستی آن را بپذیرند.

بنابراین ضرورت وجود دستگاه قضایی صالح برای تضمین عملی مسؤولیت اداری دولت و مرجعی برای دادخواهی اشخاص از دیرباز مورد توجه حقوقدانان و اندیشمندان بوده است

۱ - Demichel, Andre, Lalumiere, Pierre, Le Droit Public, Presses Universitaires de France, Paris, 2e., 1974, P. 82.

۲ - لارکینز، کریستوفر، «استقلال قضایی و مردمی شدن»، ترجمه محمد حسین زارعی، مجله آفتاب، شماره ۱۵، اردیبهشت ۱۳۸۱ و ص ۴۲.

به گونه‌ای که امروزه شاهد پذیرش چنین سیستم حقوقی در اکثر کشورهای جهان هستیم.

ب - شیوه‌های مختلف دادرسی اداری

با درنظر داشتن پیشینه تاریخی و نظام‌های حقوقی موجود در دنیا برای رسیدگی به دعاوی اشخاص علیه مقررات، تصمیمات و اقدامات دولت و نهادهای عمومی کشور دو روش مختلف و متفاوت متداول شده است.

اول - نمونه انگلیسی

از لحاظ تاریخی، حقوق اداری در انگلستان و کشورهای انگلوساکسون (ایالات متحده، کانادا، استرالیا، نیوزلند و ..) به مفهوم خاص کلمه وجود نداشته است و حتی تا چند دهه گذشته این رشته از علم حقوق به عنوان رشته‌ای مستقل با مخالفت‌های سرسختانه حقوقدانان انگلیسی به ویژه «البرت دیسی» روبرو بوده است.^۱

حقوقدانان انگلیسی تأسیس دادگاه‌های اداری را تجاوز آشکار به حیطه اقتدار قوه قضاییه می‌دانستند و تفکیک دادرسی اداری از دادرسی قضایی را به دلایل زیر نفی می‌کردند:

- **مخالفت با مقررات قانون اساسی:** طبق قانون اساسی کشورها رسیدگی به کلیه دعاوی در صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری است. بدین جهت کلیه دعاوی اعم از دعاوی علیه دولت و اشخاص باید در دادگاه‌های عمومی مورد رسیدگی قرار گیرد و ایجاد دادگاه‌های اداری اختصاصی ضروری نیست.

- **مغایرت با اصل تفکیک قوا:** اصل تفکیک قوا حکم می‌کند که قوه قضاییه به امور قضایی و قوه مجریه به امور اجرایی بپردازد. چنانچه قوه مجریه به اختلافات میان مردم و دولت رسیدگی کند در واقع وارد حیطه اختیارات قوه قضاییه شده و در آن دخالت آشکاری نموده است.

- **زیر پا گذاشتن عدالت اجتماعی:** تأسیس دادگاه‌های اداری زیرنظر قوه مجریه

۱- برای مطالعه دقیق نظرات «دیسی» نگاه کنید به:

Dicey, Albert Venn, "Introduction to the study of the law of the Institution", 9 th ed. By E.S.C.wade, Loudon, Macmillan, 1939.

برخلاف اصل بی‌طرفی و روح عدالت اجتماعی است زیرا دولت نمی‌تواند در آن واحد هم طرف دعوی باشد و هم بر مسند قضا نشیند.

- بی‌توجهی به تساوی اجتماعی: وجود دادگاه‌های اداری زیر نظر قوه اجرایی به روشنی در تضاد با اصل تساوی اجتماعی است؛ زیرا مرجع رسیدگی به شکایت مردم علیه دولت و مأموران‌شان برخاسته از دولت و دستگاه اداری است. بنابراین ایجاد چنین نهادی موجب ایجاد تبعیض میان طرفین می‌گردد. در حالی که نباید میان آنها تفاوتی از نظر جایگاه قائل بود و کلیه اختلافات آنها را به صورت عمومی به دادگاه‌های دادگستری محول نمود. به تدریج ایجاد و توسعه سازمانهای دولتی و مؤسسات عمومی مختلف و ضرورت برقراری نظام هماهنگ در مجموعه اداری بی‌اعتباری نظرات آلبرت دیسی راجع به انکار حقوق اداری را آشکار ساخت و حقوقدانان انگلیسی پس از چندی با تعدیل رویکرد خود در نظریه‌های قبلی خویش تجدیدنظر کردند. در سال ۱۹۴۷ تحت تأثیر عملکرد نهادهای اداری کشورهای دیگر نظیر شورای دولتی فرانسه و اصرار و پافشاری حقوقدانان جدید قانون «اجازه اقامه دعوا علیه دولت» در این کشور تصویب شد که رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمانهای اداری دولتی را به دادگاه‌های اداری خاص واگذار نمود.

همچنین در ادامه این روند به موجب قانون «دادگاه‌ها و تحقیقات اداری» در سال ۱۹۵۸ شورای دادگاه‌های اداری برای نظارت بر دادگاه‌های اداری خاص تأسیس شد. وظایف و اختیارات این شورا تا حدودی به شورای دولتی فرانسه نزدیک است.

دوم - نمونه فرانسوی

برخلاف کشورهای انگلوساکسون، حقوق اداری فرانسه به مفهوم خاص کلمه ناظر به روابط سازمانهای اداری و مردم، سابقه‌ای دیرینه دارد. حقوق اداری در فرانسه همواره به عنوان رشته‌ای کاملاً مستقل از سایر رشته‌های حقوقی از دیرباز مطرح بوده است. برای حل اختلافات بین اشخاص خصوصی و دولت، دادگاه‌های اداری خاص در این کشور تشکیل شده است و در رأس آنها شورای دولتی به عنوان عالی‌ترین مرجع رسیدگی به اختلافات اداری فعالیت می‌کند. پس از انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹ م) دادگاه‌های اداری از دادگاه‌های دادگستری تفکیک شدند و زیر نظر قوه مجریه فعالیت خود را آغاز کردند.