

درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه‌ی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران

مسلم آقایی طوق^{*}

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۷/۴/۱۵

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۳۱

چکیده

دعاوی کامل نوعی از دعاوی اداری است که در آن دادگاه اداری اختیارات گسترده‌ای دارد و به ابطال عمل اداری محدود نیست، بلکه علاوه بر آن می‌تواند عمل اداری را اصلاح کرده و تغییر دهد و حتی تصمیم خود را جایگزین تصمیم اداری کند یا اینکه اداره را به جبران خسارت محکوم سازد. با وجود اهمیت بسیار دعاوی ابطال در حقوق اداری قاره‌ای، امروزه رویکرد کلی این کشورها به سوی گسترش دعاوی کامل است، به نحوی که اسپانیا تحت تأثیر حقوق اداری آلمان، دعاوی کامل را جایگزین دعاوی ابطال کرده و فرانسه نیز در برخی حوزه‌ها همچون قراردادهای اداری و مسئولیت دولت آن را پذیرفته است. دعاوی کامل در راستای اقتصاد آیین دادرسی و نیز نظارت قضایی مؤثر است و برای احقاق حقوق شهروندان ابزار بهتری محسوب می‌شود. در ایران دعاوی کامل تنها در ذیل ماده‌ی ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ شناسایی شده است. در سایر موارد، اختیارات دیوان عدالت اداری به دعاوی ابطال محدود شده و به این دلیل صدر اصل ۱۷۳ قانون اساسی که به رسیدگی به شکایات مردم و احقاق حقوق آن‌ها به طور مطلق اشاره کرده، آن گونه که باید اجرایی نشده است. روش تحقیق حاضر تحلیلی - تطبیقی است.

واژگان کلیدی: حقوق اداری، دعاوی اداری، دعاوی کامل، دعاوی ابطال، دیوان عدالت اداری.

مقدمه

دعاوی ابطال در اندیشه‌ی انقلابی فرانسه ریشه دارد که در قانون ۱۶-۲۴ آگوست ۱۷۹۰ متجلی شد و براساس آن اداره از قضا جداست و قضات نباید با دخالت در امور اجرایی مزاحم کار اداره شوند (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۴۶؛ ۱۵۳: García de Enterría, 2000). ماده‌ی ۱۳ قانون مزبور مقرر می‌کند: «اعمال قضایی مجزا بوده و همیشه از اعمال اداری جدا خواهد بود. دخالت قاضی دادگاه عمومی در امور اداره به هر ترتیبی که باشد، جرم است. قضات نمی‌توانند به هیچ‌وجه از مأموران اداری به‌خاطر عملکرد اداری آن‌ها بازخواست کنند» (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۵۳).

هرچند مدت زمان طولانی، دعاوی ابطال ارزش و اهمیت بسیار زیادی در حقوق اداری داشتند و آن‌گونه که گاستن ژز گفته بود، به‌عنوان «خیره‌کننده‌ترین مخلوق حقوقدانان، کارآمدترین، اقتصادی‌ترین و کاربردی‌ترین سلاح موجود در جهان برای دفاع از آزادی» شناخته شده بود (Rivero, 1962: 329)، اما در چند دهه‌ی اخیر و با پیچیده‌تر شدن روابط میان شهروند و اداره جایگاه این دعاوی در مقابل دعاوی کامل متزلزل شده است، تا جایی که در برخی کشورها جای خود را به دعاوی کامل داده‌اند.

در ایران با آنکه دعاوی ابطال مصوبات، تصمیمات و اقدامات دولتی برای نخستین‌بار در قانون در خصوص شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹ شناسایی شد، تنها پس از انقلاب اسلامی و در اجرای اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و از طریق دیوان عدالت اداری جامه‌ی عمل پوشید، به همین سبب برخی آن را «بدیع‌ترین و مؤثرترین صلاحیت پیش‌بینی‌شده برای دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی» قلمداد کرده‌اند (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۵). در حال حاضر در نظام عدالت اداری ایران، دعاوی ابطال مهم‌ترین نوع دعاوی است و در هر سه قانونی که پس از انقلاب اسلامی و در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ درباره‌ی دیوان عدالت اداری تصویب شده، بیش از هر چیز به این نوع دعاوی تأکید شده است.

دعاوی کامل با آنکه حداقل از اواخر قرن نوزدهم که نظریه‌ی ادوارد لافریر در خصوص انواع دعاوی در فرانسه منتشر شد، در عرصه‌ی حقوق اداری فرانسه و به‌تبع آن در حقوق اداری قاره‌ای شناخته شده بود، اما در ایران تا سال ۱۳۹۲ و تصویب ذیل ماده‌ی ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری چنین دعوائی پذیرفته نشده بود. مهم‌ترین تفاوت دعوائی کامل با دعوائی ابطال به اختیارات دادگاه اداری در صدور رأی مربوط می‌شود. در واقع، با آنکه دادگاه اداری در صورت پذیرش ادعای متقاضی در دعوائی ابطال صرفاً می‌تواند حکم ابطال عمل اداری و حداکثر الزام اداره را صادر کند، اما در دعوائی کامل دادگاه

علاوه بر ابطال و الزام، می‌تواند حکم به جبران خسارات وارد شده بدهد یا به‌جای اداره تصمیم شایسته را اتخاذ کند (Dupuis, Guédon et Chrétien, 2007: 497; Chapus, 2001, Vol. 1:790; Ricci, 2004: 140; Asso et Monera, 2006: 157; Stirn et Aguila, 2014: 612; Le Mestre, 2006: 135).

همین اختیارات وسیع‌تر موجب شده است که در چند دهه‌ی اخیر توجه بیشتری به این دعاوی صورت گیرد و حتی در برخی کشورها، دعاوی ابطال جای خود را به دعاوی کامل دهد و در نتیجه دادگاه‌های اداری در هر مورد که شکایتی علیه اداره مطرح می‌شود، دارای اختیارات گسترده مشابه دادگاه‌های عمومی‌اند و در صدور رأی به ابطال و الزام محدود نیستند. مسئله‌ی اصلی پژوهش حاضر بررسی ضرورت و لزوم توسعه‌ی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران در پرتو آموزه‌هایی است که از مطالعه‌ی تطبیقی در حقوق اداری کشورهای مختلف همچون فرانسه و اسپانیا که عضو حقوق اداری قاره‌ای هستند، حاصل می‌شود. بدین‌منظور مطالب در سه قسمت ارائه می‌شود؛ در قسمت نخست مفهوم دعاوی کامل و ویژگی‌های آن بررسی می‌شود. در قسمت دوم رویکرد حقوق اداری تطبیقی به پذیرش دعاوی کامل به‌ویژه در فرانسه و اسپانیا و در قسمت سوم وضعیت دعاوی کامل در نظام عدالت اداری ایران بررسی خواهد شد.

۱. مفهوم دعاوی کامل و ویژگی‌های آن

دسته‌بندی‌های مختلفی درباره‌ی انواع دعاوی اداری مطرح شده است. در دسته‌بندی معروفی که ادوارد لافریر (۱۸۴۱-۱۹۰۱) معاون شورای دولتی فرانسه بین سال‌های ۱۸۸۶ تا ۱۸۹۸ با محوریت گستره‌ی اختیارات قاضی در رسیدگی‌ها ارائه کرده است، دعاوی اداری به چهار دسته به شرح تقسیم شده‌اند: دعاوی ابطال^۱، دعاوی کامل^۲، دعاوی تفسیر^۳ و دعاوی مربوط به مجازات تخلفات^۴ (Waline, 2008: 587; Chapus, 2001, Vol. 1: 785). در این میان، دو دعاوی نخست اهمیت بسیار بیشتری دارند و بخش بزرگی از نوشته‌های حقوق اداری به‌ویژه در فرانسه به آن‌ها اختصاص یافته است. در این بند پس از معرفی دعاوی کامل، ویژگی‌های آن بیان خواهد شد.

۱-۱. مفهوم دعاوی کامل و تمایز آن از دعاوی ابطال

دعاوی کامل آن دسته از دعاوی است که در آن دادگاه اداری همانند دادگاه حقوقی عمل می‌کند، بدین‌معنا که پس از رسیدگی به جنبه‌های حکمی و موضوعی دعوا حکم لازم را به‌نحو صادر می‌کند که قاطع دعوا بوده و خواهان به خواسته‌ی خود می‌رسد. دادگاه اداری

پس از رسیدگی به دعاوی کامل، در صورتی که دعوا را وارد تشخیص داد، می‌تواند حکم به ابطال عمل اداری بدهد. به علاوه، می‌تواند با احراز تضييع حقوق متقاضی توسط اداره، حکم به جبران خسارت یا اعاده‌ی وضع سابق دهد. حتی در برخی موارد، دادگاه اداری می‌تواند تصمیم خود را جایگزین تصمیم اداره کند یا اگر انجام (یا عدم انجام) اقدام خاصی لازم باشد، اداره را الزام کند (Giltard, 2010: 527; Dromi: 2015: 120).

در کنار دعاوی کامل، با دعاوی ابطال مواجهیم که در آن اختیارات دادگاه اداری بسیار محدود است. در این دعاوی انطباق یا عدم انطباق عمل اداری با قانون بررسی می‌شود و نتیجه‌ی حاصل از این دعوا، ممکن است مبنی بر ابطال مصوبه یا تصمیم اداره باشد (Waline, 2008: 121; Dromi, 2015: 591). دعاوی ابطال بیش از آنکه به نفع شخص متقاضی باشد، به نفع نظام حقوقی است و به همین سبب از نظر هوریو متقاضی در این دست از دعاوی نقش دادستان کل را ایفا می‌کند (García de Enterría, 2000: 47).

وجه تمایز اصلی این دو دعوا، حدود اختیارات قاضی اداری در صدور رأی است. در دعاوی ابطال اختیارات دادگاه به صدور رأی ابطال محدود می‌شود و به لحاظ سنتی فراتر از آن نمی‌تواند حکمی صادر کند. اما در دعاوی کامل، دادگاه اداری مشابه دادگاه‌های عمومی دارای تمامی اختیاراتی است که برای احیای وضع سابق لازم است. بنابراین می‌تواند علاوه بر ابطال عمل اداری، اداره را به انجام یا عدم انجام عمل خاصی الزام کند، خسارات وارد شده را جبران کند، عمل اداره را اصلاح کند یا خود به جای اداره تصمیم لازم را اتخاذ کند.

۲-۱. ویژگی‌های دعاوی کامل

- همان‌طور که در ادبیات حقوق اداری قاره‌ای مطرح شده است، ویژگی‌های دعاوی کامل در مقابل دعاوی ابطال قرار می‌گیرد. مهم‌ترین این ویژگی‌ها به شرح زیر است:
- شخصی بودن دعاوی کامل: با آنکه دعاوی ابطال برای حفظ حقوق عینی و منافع مشروع مطرح می‌شود، ولی طرح دعاوی کامل برای پاسداری از حقوق شخصی است. به همین سبب، آرای صادر شده در دعاوی ابطال اثر عینی و عام‌الشمول^۵ دارد، ولی آرای صادر شده در دعاوی کامل دارای اثر نسبی است و صرفاً ناظر بر طرفین دعواست (Laferrière, 1896: 395; Peiser, 2008: 263; Rousset et Rousset, 2004, Vol. 1: 82; Stirn et Aguila, 2014: 609; Deviller, 2007: 722; De Laubadère, Venezia et Gaudemet, 2002: 139; Dubouis et (Peiser, 2007: 182; Lombard et Dumont, 2007: 643; Chapus, 2001, Vol.1: 787).
 - ترافعی بودن دعاوی کامل: همان‌طور که لافریر در اواخر قرن نوزدهم اشاره کرده بود، دعاوی ابطال علیه عمل اداری اقامه می‌شود نه علیه اشخاص و به همین سبب، غیرترافعی

قلمداد می‌شود. با این حال، دعاوی کامل ترافیعی است و بین طرفین (متقاضی و اداره) جریان می‌یابد (Braibant et Stirn, 1999: 497; De Laubadère, Venezia et Gaudemet, 2005: 599; García de Enterría, 2000: 47).

- آیین رسیدگی دعاوی کامل مشابه با آیین دادرسی مدنی: فرایند رسیدگی به دعاوی کامل در اصل مشابه دعاوی مدنی است؛ بدین معنا که نیازمند دادخواست است و ادله اثبات مشابهی دارد. قاضی اداری در دعاوی کامل اصولاً محدود به ادله‌ی ارائه‌شده به دادگاه است و در واقع نه به دنبال کشف حقیقت ماهوی، بلکه در پی حل و فصل دعاوست (دستیابی به حقیقت شکلی). اما در دعاوی ابطال اصولاً رسیدگی دادگاه اختصاری است و اداره طرف دعوا محسوب نمی‌شود. حل و فصل دعوا محدود به ادله‌ی ارائه‌شده نیست و دادگاه اداری در کشف حقیقت اختیارات گسترده‌ای دارد (دستیابی به حقیقت ماهوی) (Gordillo, 2006/2: 413-414; Dromi, 2015: 121-122).

- امکان اسقاط حق اقامه‌ی دعاوی کامل: دعاوی ابطال، دعوایی مرتبط با نظم عمومی است و هیچ‌کس نمی‌تواند پیشاپیش حق اقامه‌ی چنین دعوایی را از خود سلب کند (Ricci, 2001 (1): 788, Chapus, 2004: 141). حال آنکه در دعاوی کامل هدف حمایت از حقوق شخصی افراد است، بنابراین اشخاص می‌توانند حق اقامه‌ی چنین دعوایی را از خود سلب کنند.

- لزوم رعایت الزامات رسیدگی قضایی: به سبب اهمیت دعاوی ابطال در حفظ هرم حقوقی کشور، نظام‌های حقوقی مختلف اقامه‌ی آن را تسهیل کرده‌اند. برای مثال در فرانسه اقامه‌ی دعاوی ابطال نیازمند ارائه‌ی دادخواست نبوده و با یک نامه‌ی ساده قابل اقامه است. همچنین برای اقامه‌ی آن نیازی به همراهی وکیل نیست (Braibant et Stirn, 2008: 263; Peiser, 2005: 602). حال آنکه دعاوی کامل در اصل برای حمایت از حقوق اشخاص صورت می‌گیرند، بنابراین اصولاً اقامه‌ی دعاوی کامل تابع الزاماتی است. برای مثال در فرانسه اقامه‌ی دعاوی کامل نیازمند ارائه‌ی دادخواست و همراهی وکیل است.

با آنکه زمانی دعاوی ابطال کارآمدترین و مؤثرترین ابزار حمایت از حقوق و آزادی شهروندان تلقی می‌شد، در حال حاضر و با پیچیده‌تر شدن روابط میان اداره و شهروندان، این دعوا نمی‌تواند پاسخگو باشد. گارسیا د انتریا در همین زمینه تأکید می‌کند که «حقوق شخصی شهروندان با چنین گستردگی در دنیای پیچیده روابط میان شهروندان و اداره‌ی مدرن در تنگنای دعاوی خروج از صلاحیت به‌عنوان یک وسیله‌ی محدود و بسیار ناکافی، گرفتار شده است» (García de Enterría, 2000: 48). به همین سبب، برخی نویسندگان بر این باورند که

دعوی ابطال در مقابل دعوی کامل رنگ باخته است، چراکه شهروندان نه از طریق دعوی ابطال، بلکه به کمک دعوی کامل می‌توانند حقوق مخدوش خود را بازیابند (Narvaez, 2009: 165). برای مثال، ایران پیتو می‌نویسد: «دادگاه اداری واقعی دارای صلاحیت کامل خواهد بود؛ به معنایی که به تمامی دعوی که قانون برای حمایت از شهروند شناسایی کرده است، بتواند رسیدگی کند» (Pantoja Bauza, 2005: 35). از طرف دیگر، دعوی کامل به علت تزریق کارآمدی به فرایند دعوی اداری، انطباق بیشتری با الزامات اقتصاد دادرسی^۶ دارد که براساس آن، با کمترین فعالیت قضایی باید بیشترین نتیجه حاصل شود (Jinesta, 2015: 37). در دفاع از گسترش دعوی کامل، به حق دسترسی به نظارت قضایی مؤثر نیز اشاره می‌شود (Narvaez, 2009: 177)، چراکه صرف دستیابی به رأی ابطال عمل اداری به‌خودی‌خود نمی‌تواند پاسخ مناسبی به شکایات شهروندان باشد. برای مثال در مواردی که خسارتی به یکی از شهروندان وارد شده است، صرف اعلام تخلف اداره و ابطال عمل وی بدون آنکه حکم به جبران خسارت داده شود، نمی‌تواند مکفی باشد. به همین دلیل، شناسایی دعوی کامل با این هدف صورت می‌گیرد که شهروندان در مواردی که فراتر از ابطال اعمال اداری تقاضای دیگری نیز دارند، بتوانند تقاضای مزبور را به دادگاه اداری ارائه کنند و دادگاه بتواند به این تقاضا رسیدگی کرده و رأی مناسب را صادر کند. این تغییر رویکرد به‌حدی اهمیت دارد که برخی همچون گارسیا دِ انتربا از آن تحت عنوان «تغییر پارادایم»^۷ یاد کرده‌اند (García De Enterría, 2000: 58). در واقع، امروزه شهروندان بیش از اینکه در پی ابطال مصوبات، مقررات و سایر اعمال اداری باشند، بدون آنکه به وضعیت حقوقی خود بیندیشند، به دنبال ترافع در مسائلی‌اند که به حقوق و آزادی‌های آنها خدشه وارد ساخته است (Giltard, 2010: 529).

۲. دعوی کامل در حقوق اداری تطبیقی

بیش از سیزده دهه پیش که لافریر به‌دنبال دسته‌بندی دعوی اداری بود، دعوی کامل در حقوق اداری فرانسه شناسایی شده است. در طول این دوره، کشورهای مختلف به شناسایی دعوی کامل روی آورده‌اند و برخی مثل آلمان و اسپانیا در این مسیر بسیار پیش رفته‌اند. آنچه در این قسمت مورد توجه واقع شده، بررسی رویکرد حقوق اداری تطبیقی نسبت به دعوی کامل است. اما پیش از آن باید به دو مسئله توجه کرد:

اول اینکه در کل برای رسیدگی به دعوی اداری سه الگوی کلی وجود دارد: الگوی فرانسه، الگوی انگلیس و الگوی آلمان. مهم‌ترین ویژگی الگوی فرانسه این است که نهادی مجزا از دادگاه‌های دادگستری رسیدگی به دعوی اداری را بر عهده دارد، برای مثال شورای

دولتی در فرانسه. سوئد، فنلاند، اتریش، پرتغال، لوکزامبورگ و اروگوئه از این الگو تبعیت می‌کنند. مهم‌ترین ویژگی الگوی انگلیس رسیدگی دادگاه‌های عمومی به دعاوی اداری است. در این الگو نهادی مشابه شورای دولتی وجود ندارد و اصل وحدت قضایی حکمفرماست. مهم‌ترین ویژگی الگوی آلمان نیز این است که رسیدگی به دعاوی اداری بر عهده‌ی دادگاه‌های اداری است که بخشی از دادگستری محسوب می‌شوند (آقای طوق، ۱۳۸۶: ۱۳۱-۱۳۳؛ Bignami, 2012: 148-154). در مطالعه‌ی حاضر، تنها به بررسی کشورهای عضو الگوی فرانسه و آلمان توجه شده است، چراکه در کشورهای الگوی انگلیس از آن‌جا که دادگاه‌های عمومی به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند، دارای اختیارات متعارف قضایی در رسیدگی هستند و به همین خاطر، با توجه به هدف پژوهش حاضر این مسئله نیازمند بررسی بیشتر نیست.

دوم اینکه اغلب در کشورهایی که از الگوی فرانسه تبعیت می‌کنند، اختیارات شورای دولتی به دعاوی ابطال محدود است و دعاوی کامل در دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شود. برای مثال در اروگوئه دیوان دعاوی اداری^۸ فقط به دعاوی ابطال رسیدگی می‌کند و فراتر از ابطال حکم دیگری همچون جبران خسارت نمی‌تواند صادر کند (Cajarville Peluffo, 2014: 124). با این حال، در خود فرانسه دعاوی کامل تا حدود زیادی شناسایی شده است. به همین دلیل، فرانسه به‌عنوان نمونه‌ای الهام‌بخش از کشورهای دارای نظام دوگانه مورد توجه قرار خواهد گرفت. در میان کشورهای تابع الگوی آلمان نیز اسپانیا بررسی شده است که حداقل از زمان تصویب قانون دعاوی اداری در سال ۱۹۵۶، دعاوی کامل جایگزین دعاوی ابطال شده است و برخی از کشورهای آمریکای لاتین این رویکرد را پذیرفته‌اند.

۲-۱. دعاوی کامل در حقوق اداری فرانسه

حقوق اداری فرانسه که نمونه‌ی اصلی نظام‌های مبتنی بر شورای دولتی است، تنها در برخی حوزه‌ها که بیشتر بار مالی دارد، دعاوی کامل را شناسایی کرده است که مهم‌ترین مصادیق آن عبارت‌اند از قراردادهای اداری و نیز دعاوی مسئولیت دولت که تحت عنوان کلی دعاوی کامل شخصی شناخته می‌شوند. در مقابل، دعاوی کامل عینی قرار می‌گیرند که دعاوی خاص نیز خوانده می‌شوند و مهم‌ترین مصادیق آن‌ها عبارت است از دعاوی مالیاتی و دعاوی انتخاباتی (به‌جز مجلس و ریاست جمهوری که در صلاحیت دادگاه قانون اساسی است). مصادیق دیگر دعاوی کامل عینی که اهمیت کمتری دارند عبارت‌اند از دعاوی مربوط به تأسیسات طبقه‌بندی‌شده برای حفاظت از محیط زیست،^۹ دعاوی مربوط به ساختمان‌های در شرف خرابی^{۱۰} و دعاوی مربوط به احراز صلاحیت پناهندگان (Dupuis, Guédon et Chrétien, 2007: 497-498; Waline, 2008: 588; Le Mestre, 2006: 135-136).

در واکنش به انتقادهای حقوقدانانی همچون هوریو و ریورو در زمینه‌ی محدودیت دعاوی کامل در فرانسه و به‌ویژه تحت تأثیر حقوق اداری آلمان (García de Enterría, 2000: 49)، رویکرد حقوق اداری این کشور به سمت توسعه‌ی اختیارات دادگاه اداری جلب شده است. نمونه‌ی بارز چنین رویکردی را می‌توان امکان الزام اداره توسط دادگاه اداری دانست که در نتیجه‌ی آن دعاوی ابطال تا حدودی به دعاوی کامل نزدیک شده‌اند. توضیح اینکه، تا همین اواخر دادگاه اداری در دعاوی ابطال صرفاً می‌توانست یا عمل اداری را ابطال کند یا شکایت را رد کند و فراتر از آن نمی‌توانست رأی دیگری صادر کند، چراکه شورای دولتی الزام اداره توسط دادگاه اداری را مغایر با اصل لزوم تفکیک اداره و قضاوت اداری تلقی می‌کرد (Lebreton, 2004: 197). با این حال، این رویکرد تعدیل شده و در مدت کمی بیش از دو دهه‌ی اخیر رویکردهایی برای گسترش اختیارات دادگاه در دعاوی ابطال شکل گرفته است (Stirn et Aguila, 2014: 583). نمونه‌ی بارز چنین رویکردهایی قانون مصوب ۸ فوریه‌ی ۱۹۹۵ است که به دادگاه اداری اجازه می‌دهد علاوه بر ابطال عمل اداری، اداره را به اتخاذ تصمیم یا عمل قانونی در مدت مشخص الزام^{۱۱} کند. برای مثال، اگر کارمندی به‌طور غیرقانونی اخراج شده است، دادگاه اداری می‌تواند با ابطال حکم اخراج وی، اداره را به به‌کارگیری مجدد وی در زمان مشخص الزام کند. برای تضمین اجرای این دستور، دادگاه می‌تواند جریمه‌ای نیز برای عدم اجرای آن قرار دهد (Houser, Donier et Droin, 2015: 175; Lebreton, 1996: 197; Morand-Deville, 2007: 697; Dubouis et Peiser, 2007: 194; García de Enterría, 2000: 50).

۲-۲. دعاوی کامل در حقوق اداری اسپانیا

رسیدگی به دعاوی اداری در اسپانیا براساس قانون در زمینه‌ی رسیدگی به دعاوی اداری (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) مصوب ۱۹۹۸ صورت می‌گیرد. ماده‌ی ۶ این قانون مسئولیت رسیدگی به این دست از دعاوی را بر عهده‌ی پنج مرجع قضایی نهاده است که در بدنه‌ی قوه‌ی قضاییه ایجاد می‌شود (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۶) و از این نظر نظام عدالت اداری این کشور را می‌توان جزو الگوی آلمان دانست. در این کشور به‌طور سنتی و به تبعیت از حقوق اداری فرانسه دعاوی اداری فقط علیه عمل اداری مطرح می‌شد نه اشخاص حقوق عمومی و از این رو، دادگاه اداری صرفاً به قانونی بودن یا نبودن عمل اداری توجه می‌کرد و در رأی خود فراتر از ابطال عمل اداری اقدام دیگری انجام نمی‌داد. برای مثال اگر خسارتی از عمل اداری ابطال‌شده به شخص وارد شده بود، حکم به جبران صادر نمی‌شد (Casado y Ramos, 2016: 649). با تصویب قانون اساسی جدید در سال ۱۹۷۸ و به‌ویژه در پرتو بند ۱ اصل ۲۴ که براساس

آن هر کس برای دفاع از حقوق و منافع مشروع خود می‌تواند به دادگاه مراجعه کند و هیچ‌کس نباید بی‌دفاع باشد، رویکرد کلی نظام عدالت اداری تحت تأثیر بند ۴ اصل ۱۹ قانون بنیادی آلمان و نیز بند ۱ ماده‌ی ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر از نظارت قضایی صرفاً ابطال‌کننده به سمت شناسایی دعاوی کامل و نظارت قضایی مؤثر^{۱۲} تحول یافت (Aberastury, 2009: 61). در همین زمینه، دادگاه قانون اساسی این کشور در رأی شماره‌ی ۱۳۶ مورخ ۲۶ سپتامبر ۱۹۹۵ اعلام کرد که «نظام دعاوی اداری... را نباید به‌عنوان یک حوزه‌ی قضایی در نظر گرفت که هدف آن صرفاً حمایت از قانونی بودن و در نتیجه فقط علیه عمل اداری باشد، بلکه باید اساساً به‌عنوان راهکاری قضایی برای یک دفاع مؤثر از حقوق و منافع مشروع اداره و شهروند در نظر گرفت» (Araújo-Oñate, 2011: 268). براساس ماده‌ی ۳۱ قانون در زمینه‌ی رسیدگی به دعاوی اداری که در راستای اجرایی کردن این رویکرد کلی در سال ۱۹۹۸ تصویب شد، شهروندان می‌توانند علاوه بر تقاضای ابطال، تقاضای خسارت یا اعاده‌ی وضع سابق را نیز به دادگاه اداری ارائه کنند (Casado y Ramos: 2016: 650). البته حقوق اداری این کشور به پیروی از ایتالیا و با تمایز بین حقوق و منافع مشروع (البته با تفسیری جدید)، تنها به دارندگان حقوق اجازه می‌دهد که در شکایت خود تمام جبران‌های قضایی اعم از ابطال و جبران خسارت یا احیای وضع سابق را مورد تقاضا قرار دهند و دارندگان منافع مشروع تنها می‌توانند ابطال عمل اداری را تقاضا کنند (Casado y Ramos: 2016: 651; García De Enterría, 2000: 54).

در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین دعاوی اداری به تبعیت از اسپانیا به دادگاه‌های اداری قوه‌ی قضاییه واگذار شده است، مانند پرو (اصل ۱۳۹ قانون اساسی)، پاراگوئه (اصل ۲۴۸ قانون اساسی)، نیکاراگوئه (اصل ۱۵۸ قانون اساسی)، پاناما (اصل ۱۹۹ قانون اساسی) و گواتمالا (اصل ۱۹۹ قانون اساسی). (Aberastury, 2009: 74). در کشورهایی همچون کلمبیا (Rodríguez, 2016: 581)، اکوادور (Vintimilla Navarrete, 2009: 473)، پاناما (Pereira Sánchez, 2013: 27) و پرو (Ordóñez, 2005: 698; Vargas Machuca, 2012: 23) دعاوی کامل نیز با تفاوت‌هایی شناسایی شده است.

۳. امکان‌سنجی توسعه‌ی دعاوی کامل در نظام عدالت اداری ایران

در آثار و نوشته‌های علمی حقوق اداری ایران توجه چندانی به مسئله‌ی دسته‌بندی دعاوی اداری در نظام عدالت اداری کشور صورت نگرفته است. با این حال، یکی از نظرهایی که در متون علمی حقوق اداری به چشم می‌خورد، تقسیم دعاوی به دعاوی ابطال و دعاوی خسارت است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: [ب]: ۱۶۰؛ عباسی، ۱۳۹۰: ۲۸۱ و ۲۹۴). این دسته‌بندی ناقص

است و دعاوی مجازات و احراز تخلف را که در حقوق اداری ما وجود دارد، در بر نمی‌گیرد. ضمن اینکه دعاوی خسارت در حقوق اداری ایران که صرفاً در حد احراز تخلف است، معادل دعاوی تفسیر یا احراز در حقوق اداری فرانسه است. همچنین دعاوی کامل در آخرین قانون دیوان عدالت اداری به‌نحو بسیار محدودی شناسایی شده است. در نتیجه به‌نظر می‌رسد، در ایران نیز می‌توان دسته‌بندی معروف لافریر را اعمال کرد و میان چهار دسته دعاوی اداری تمیز قائل شد. در این قسمت وضعیت کنونی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران و امکان توسعه‌ی آن بررسی می‌شود.

۱-۳. شناسایی دعاوی کامل در ایران

بررسی دقیق نظام عدالت اداری ایران بیانگر اهمیت دعاوی ابطال در وضعیت کنونی این نظام است، به‌نحوی که هر سه قانون دیوان عدالت اداری که در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ تصویب شده‌اند، بیش از هر چیز به این نوع دعاوی تأکید کرده‌اند. با توجه به نبود سابقه‌ی عملی در زمینه‌ی ابطال مصوبات، تصمیمات و اقدامات دولتی در دوران پیش از تشکیل دیوان عدالت اداری، شاید بتوان صلاحیت رسیدگی به اعتراض‌های مربوط به آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی و شهرداری را «بدیع‌ترین و مؤثرترین صلاحیت پیش‌بینی‌شده برای دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی» قلمداد کرد (ویژه، ۱۳۹۱: ۱۷۵). در واقع، حجم بزرگی از آرای که شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در موضوعات مختلف صادر می‌کنند، شبیه آرای است که شورای دولتی فرانسه در دعاوی خروج از صلاحیت صادر می‌کند و فراتر از آن نمی‌رود.

با آنکه در دو قانون نخست دیوان عدالت اداری دعاوی کامل شناسایی نشده بود، با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، دعاوی کامل نیز در سطح بسیار محدودی پذیرفته شده است. در حال حاضر ذیل ماده‌ی ۶۳ قانون جدید، به شعب اجازه می‌دهد که در موارد مشخص به‌طور ماهوی رسیدگی کرده و فراتر از ابطال رأی مناسب را صادر کنند. براساس این ماده «هر گاه شعبه‌ی رسیدگی‌کننده‌ی دیوان در مرحله‌ی رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده‌ی ۱۰ این قانون، اشتباه یا نقضی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌نماید و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه‌ی موارد و تعیین آن‌ها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه‌ی دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا

صدور رأی نماید. در صورتی که از تصمیم متخذه و رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه‌ی رسیدگی‌کننده ارجاع می‌شود. شعبه‌ی مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده‌ی ۷ این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید.

بدین ترتیب، برای نخستین بار قانونگذار عادی برای شعب دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی کامل و صدور رأی ماهوی را شناسایی کرده است. بنابراین، در حال حاضر در حقوق اداری ایران اختیارات شعب دیوان عدالت اداری هنگامی که به دعاوی ذیل ماده‌ی ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌کنند، مشابه دادگاه‌های عمومی وسیع و فراتر از صرف ابطال و الزام است. با این حال، برخی شعب همچنان با دلبستگی به فضای سنتی دعاوی ابطال، اختیارات دیوان عدالت اداری را محدود به ابطال و الزام می‌دانستند. در مقابل برخی دیگر نیز با اتکا به رویکرد جدید قانونگذار نسبت به پذیرش دعاوی کامل، از اختیارات اعطایی قانونگذار استقبال می‌کردند. به سبب همین اختلاف برداشت شعب دیوان از مفهوم رسیدگی ماهوی و در نتیجه حدود صلاحیت شعبه در صدور رأی مناسب در این دست موارد، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره‌ی ۸۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۰ بر صلاحیت کامل شعب دیوان عدالت اداری تأکید کرده است (روزنامه‌ی رسمی، شماره‌ی ۲۱۲۱۴، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۷).

گردش کار این رأی بدین قرار است که پس از نقض رأی کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ قانون شهرداری در شعبه‌ی دیوان، پرونده برای رسیدگی به کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ ارجاع می‌شود. با اصرار کمیسیون مزبور بر رأی قبلی خود، شاکی ابطال رأی اصراری را نزد شعبه‌ی دیوان عدالت اداری مطرح می‌کند. شعبه‌ی ۳۲ با احراز مغایرت، موضوع را به کارشناسی ارجاع و پس از اظهار نظر کارشناس ضمن نقض رأی کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ مقرر می‌دارد که پرونده به کمیسیون ارجاع شود تا مطابق تصمیم شعبه‌ی دیوان نسبت به تعیین جریمه اقدام کند. ولی در پرونده‌ی مشابه، شعبه‌ی ۴۰ دیوان پس از احراز مغایرت، رأی کمیسیون ماده‌ی ۱۰۰ را نقض و خود شعبه به تعیین جریمه مبادرت می‌ورزد. به بیان دیگر، شعبه‌ی ۳۲ با محدود کردن صلاحیت‌های خود به مفاهیم مربوط به دعاوی ابطال (ابطال و الزام)، کمیسیون را به بررسی مجدد و صدور رأی موافق نظر دیوان الزام کرده است. حال آنکه شعبه‌ی ۴۰ با پذیرش صلاحیت کامل رسیدگی و صدور رأی، به جای کمیسیون ۱۰۰، حکم به جریمه صادر کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه‌ی خود به درستی، نظر شعبه‌ی ۴۰ را تأیید کرده است (روزنامه‌ی رسمی، شماره‌ی ۲۱۲۱۴، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۷).

با این حال و با توجه به اینکه دعاوی کامل در ایران محدود به دعاوی ذیل ماده‌ی ۶۳

قانون دیوان عدالت اداری است، بخش مهمی از ادعاهای اشخاص علیه اداره به جای اینکه در دیوان عدالت اداری مطرح و به آن‌ها رسیدگی شود، توسط دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شود که مهم‌ترین مصادیق آن‌ها قراردادهای اداری و مسئولیت دولت است. بخش مهمی از دعاوی مربوط به قراردادهای اداری نه مشمول دعاوی ابطال قرار می‌گیرد و نه مشمول دعاوی کامل، بلکه در دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شوند. به عبارت دقیق‌تر، در ایران دعاوی ناشی از قراردادها در دیوان رسیدگی نمی‌شود و تنها دعاوی مربوط به مقدمات و تشریفات تنظیم قرارداد و نیز دعاوی مربوط به خود قرارداد، در حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد و به آن‌ها رسیدگی می‌شود (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۴: ۷۲-۷۵؛ مولایی، ۱۳۹۳: ۳۸-۴۱؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰ [الف]: ۴۸۴؛ میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۳؛ جلالی، حسنونند و میری، ۱۳۹۶: ۹۸).^{۱۳}

در خصوص دعاوی مربوط به مسئولیت دولت نیز باید گفت که نقش دیوان عدالت اداری در این دست دعاوی صرفاً به احراز وقوع تخلف خلاصه می‌شود. تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ همچون دو قانون قبلی و با تبعیت از قانون راجع به شورای دولتی مصوب ۱۳۳۹، تعیین میزان خسارت وارده از ناحیه‌ی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نیز کمیسیون‌ها و هیأت‌ها را پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف، با دادگاه عمومی دانسته است. با آنکه نویسندگان مختلفی فلسفه‌ی رسیدگی دوگانه به دعاوی مسئولیت را نامعلوم توصیف کرده و آن را نشانه‌ی بی‌اعتمادی قانونگذار به دیوان عدالت اداری دانسته‌اند (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۹؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰ [الف]: ۴۹۲؛ آقای طوق، ۱۳۸۷: ۶۹؛ مدنی، ۱۳۸۹: ۹۹)، با وجود این نظام قانونگذاری ما همچنان بر این اصل پافشاری کرده و از این نظر، یکی از مهم‌ترین مصادیق مربوط به دعاوی کامل را از حوزه‌ی عدالت اداری ایران خارج کرده است. در واقع «روشن نیست چرا قانونگذار چنین کرده است، زیرا جبران زیان از این راه به درازا می‌کشد و هزینه‌ی دسترسی به حق نیز افزایش می‌یابد. بهتر بود که دیوان عدالت می‌توانست پس از رأی به ورود زیان یا همزمان با آن رأی به خسارت وارده می‌داد» (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۸۱۲).

۲-۳. ظرفیت‌های قانون اساسی برای توسعه‌ی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران

مهم‌ترین اصلی که برای توسعه‌ی دعاوی کامل در حقوق اداری ایران می‌توان به آن استناد کرد، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است که مبنای اصلی دیوان عدالت اداری نیز به‌شمار می‌رود.

به نظر می‌رسد، قانونگذار در تصویب قوانین سه‌گانه‌ی دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ صدر اصل ۱۷۳ را نادیده گرفته و از دیوان عدالت اداری به‌جای مرجعی برای احیای حقوق تضییع‌شده‌ی اشخاص، مرجعی حداقلی ساخته و پرداخته است که در تنگنای دعاوی ابطال مندرج در ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی قرار گرفته است. حال آنکه دیوان عدالت اداری به‌عنوان بخشی از دادگستری، می‌تواند دارای اختیارات گسترده‌تری در رسیدگی به دعاوی علیه اداره و اعمال اداری باشد و در فعالیت خود محدود به احراز و ابطال موارد تخلف از قوانین نباشد.

توضیح اینکه براساس اصل ۱۷۳ که مبنای اصلی دیوان عدالت اداری نیز به‌شمار می‌رود، «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه‌ی قضاییه تأسیس می‌گردد». در این اصل هم شکایات ناظر به خود اداره و مأموران آن دیده شده است و هم شکایت علیه آیین‌نامه‌های دولتی. اگر شکایات علیه اداره- و نه علیه عمل اداری- را در کنار ادامه‌ی این اصل قرار دهیم که به احقاق حقوق مردم اشاره کرده است، گستره‌ی وسیعی از اختیارات را می‌توان برای دیوان عدالت اداری در نظر گرفت، درست همانند اختیارات دادگاه‌های عمومی. به‌ویژه اگر این اصل را در کنار اصل ۱۵۶ که به بیان وظایف قوه‌ی قضاییه می‌پردازد و نیز اصل ۱۵۹ که به بیان مرجع رسمی رسیدگی به شکایات می‌پردازد، قرار دهیم، به این نتیجه می‌رسیم که دیوان عدالت اداری جزوی از مفهوم عام دادگستری است و در نتیجه ماهیتاً نهادی جدا از دادگاه‌های عمومی نیست (مشهدی، ۱۳۹۵: ۳۵؛ عباسی، ۱۳۹۰: ۲۹۲). هنگام بررسی اصل ۱۷۳ نیز به‌صراحت اعلام شد که «این [دیوان عدالت اداری] هم از شعب دادگستری است و یک چیز جدایی نیست» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۶۵۲). به‌علاوه، «هیچ دلیل منطقی وجود ندارد که معنای واژه‌ی دادگستری را منحصر به دادگاه‌های عمومی بدانیم و مرجعی مانند دیوان عدالت اداری را که مرجعی قضایی و زیرمجموعه‌ی قوه‌ی قضاییه است از حوزه‌ی مفهومی دادگستری خارج کنیم» (واعظی و هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۷۶). از طرف دیگر، اصل ۱۵۶ قانون اساسی «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات» را از جمله وظایف قوه‌ی قضاییه قلمداد کرده است. متعاقب آن، اصل ۱۵۹ قانون اساسی دادگستری را «مرجع رسمی تظلمات و شکایات» دانسته است. اصل ۱۷۳ نیز با همین ادبیات، دیوان عدالت اداری را مسئول «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها» دانسته است. «با

دقت در قانون اساسی به خوبی پیداست که منظور نویسندگان قانون اساسی این بوده که دیوان عدالت اداری مرجع اصلی شکایات و دعاوی اداری از هر قبیل باشد» (فلاحزاده، ۱۳۸۶: ۳۶) و بدین ترتیب، قانون اساسی صلاحیت عام رسیدگی به دعاوی علیه دولت را به دیوان عدالت اداری واگذار کرده و از این رو می‌توان دعاوی کامل را همانند حقوق اداری آلمان و اسپانیا یا حداقل مشابه آنچه در فرانسه شناسایی شده است، مورد پذیرش قرار داد.

با این حال، نظریاتی که حوزه‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود به احراز و ابطال موارد تخلف از قوانین می‌دانند، در واقع این نهاد را در سایه‌ی نهاد شورای دولتی که در سال ۱۳۳۹ قانون آن به تصویب رسید و در نهایت، مشابه شورای دولتی فرانسه تفسیر و فهم می‌کنند. حال آنکه شورای دولتی نهادی مغایر با قانون اساسی مشروطه بود و به همین سبب قانونگذار در بیان صلاحیت‌های این شورا به حداقل‌ها اکتفا کرده بود. طباطبایی یزدی که سه سال پس از تصویب قانون در مورد شورای دولتی چرایی مغایرت این نهاد با قانون اساسی را تشریح کرده است، همین برداشت را تقویت می‌کند. از نظر ایشان «تصویب قانون شورای دولتی... مخالف با قانون اساسی است و شاید به همین جهت بر اثر تذکر بعضی اشخاص مطلع به وزیر دادگستری وقت، قانون شورای دولتی را بلااجرا گذاردند» (طباطبایی یزدی، ۱۳۴۲: ۱۹). حال آنکه دیوان عدالت اداری به واسطه‌ی اینکه در قانون اساسی مورد اشاره واقع شده و صلاحیت آن در رسیدگی به شکایات مردم و احقاق حقوق آن‌ها به صراحت شناسایی شده است، دچار چنین محدودیت‌هایی نیست. همچنین، شاید مبنای برخی نظریات محدودکننده‌ی صلاحیت دیوان این باشد که آن‌ها شورای دولتی فرانسه را الگوی دیوان عدالت اداری می‌دانند. حال آنکه دیوان عدالت اداری ایران بیش از آنکه با الگوی فرانسه منطبق باشد، با الگوی آلمان سازگاری دارد. در واقع، با آنکه در الگوی فرانسه شورای دولتی بخشی از قوه‌ی مجریه است و در نتیجه دعاوی ابطال جایگاه مهمی در نظریه‌ی سنتی حقوق اداری این کشور به خود اختصاص داده است، در الگوی آلمان دادگاه‌های اداری بخشی از قوه‌ی قضاییه هستند، بنابراین محدودیت‌های شورای دولتی را ندارند. به همین علت در آلمان و به تبع آن در اسپانیا دادگاه‌های اداری هنگام رسیدگی به دعاوی علیه دولت، در واقع به دعاوی کامل رسیدگی می‌کنند و علاوه بر صلاحیت ابطال اعمال اداری، دارای تمام اختیاراتی هستند که دادگاه‌های عمومی در رسیدگی‌های قضایی برخوردارند. با این حال، نظام عدالت اداری ایران از ظرفیت‌های الگوی آلمان بهره‌ی چندانی نبرده و خود را درون حصارهای بلند دعاوی ابطال که جایگاه رفیعی در الگوی فرانسه دارد، محصور کرده است.

نتیجه‌گیری

دعوی کامل نوعی از دعوی اداری است که در آن دادگاه اداری می‌تواند پس از رسیدگی به موضوع، علاوه بر ابطال عمل اداری، اداره را به جبران خسارت، پرداخت مال، انجام یک اقدام خاص یا اعاده‌ی وضع سابق محکوم کند. در این معنا، دعوی کامل مقابل دعوی ابطال قرار می‌گیرد که در آن دادگاه اداری محدود به اعلام مغایرت عمل اداری با قانون و در نهایت ابطال عمل اداری مزبور است. محدودیت دادگاه اداری به دعوی ابطال ریشه در سنت انقلابی فرانسه دارد که براساس آن قضات از دخالت و مزاحمت در امور اداره منع شده بودند. این دعوا که مدت‌های زیادی بر عرصه‌ی حقوق اداری فرانسه و به تبع آن حقوق اداری قاره‌ای سیطره داشت، در پرتو تحولات مربوط به روابط دولت و شهروند مورد انتقاد برخی حقوقدانان بزرگ همچون هوریو و ریورو قرار گرفت. همچنین، تغییر پارادایم در حقوق اداری آلمان و کناره‌گیری از سنت فرانسوی و پذیرش دعوی کامل در دادگاه‌های اداری موجب شد کشورهای هم‌چون اسپانیا و به تبع آن تعداد زیادی از کشورهای آمریکای لاتین دعوی کامل را مورد پذیرش قرار دهند. تغییر پارادایم در حقوق اداری آلمان حتی بر حقوق اداری فرانسه نیز مؤثر بود و این کشور را واداشت تا دعوی ابطال را از طریق پذیرش امکان الزام اداره توسط دادگاه اداری تا حدودی به دعوی کامل نزدیک کند و حوزه‌ی دعاوی کامل را گسترش دهد.

رویکرد نوین حقوق اداری به پذیرش بیش از پیش دعوی کامل را می‌توان با توجه به مفاهیمی همچون اقتصاد آیین دادرسی و نظارت قضایی مؤثر توجیه کرد. به‌ویژه در کشورهایی مثل اسپانیا و ایران که دادگاه اداری درون قوه‌ی قضاییه ایجاد می‌شود، پذیرش دعوی کامل اصولاً با موانع خاصی مواجه نیست، چراکه نزع صلاحیت رسیدگی به دعوی کامل از دیوان عدالت اداری و واگذاری آن به دادگاه‌های عمومی در اصل به معنای نزع این اختیار از یک بخش از دادگستری و واگذاری آن به بخش دیگری از دادگستری است. دیوان عدالت اداری ایران نهادی اجرایی و اداری نیست که نتوان رسیدگی کامل را به آن واگذار کرد، بلکه نهادی قضایی در دل قوه‌ی قضاییه است که قانونگذار اساسی آن را جزوی از دادگستری قلمداد کرده و در صدر اصل ۱۷۳ رسیدگی به شکایات مردم و احقاق حقوق آن‌ها را از وظایف ذاتی آن برشمرده است.

با هم‌می این اوصاف، قانونگذار عادی در قوانین سه‌گانه‌ای که در خصوص دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ وضع کرده است، با بدبینی به دیوان عدالت اداری و با اعتماد بیش‌ازحد به نظریات سنتی حقوق اداری فرانسه و بی‌توجهی به تحولاتی که در خود فرانسه و نیز در کشورهای هم‌چون آلمان و اسپانیا در خصوص دعوی کامل و احقاق حقوق

مردم در دادگاه‌های اداری صورت گرفته است، نظام عدالت اداری ایران را تقریباً به دعاوی ابطال محدود کرده و تنها در آخرین اراده‌ی خود، در ذیل ماده‌ی ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به صورت بسیار محدود، دعاوی کامل را شناسایی کرده است. بدین ترتیب، در غیاب دعاوی کامل، نظام عدالت اداری ایران به نظامی ناکارآمد در احقاق حقوق اشخاص بدل شده که هنر عمده‌ی آن مغایرت سنجی عمل اداری یکجانبه با الزامات قانونی و در نهایت ابطال آن است. در وضعیت کنونی به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری ایران بیشتر دیوان ابطال اعمال اداری است و توانایی لازم را برای برقراری عدالت اداری را آن‌گونه که انتظار می‌رود، ندارد.

با توجه به رویکرد کشورهای مختلف از جمله فرانسه، آلمان و اسپانیا به پذیرش دعاوی کامل در دادگاه‌های اداری و با توجه به اینکه تأکید بسیار زیاد بر دعاوی ابطال مربوط به رویکردهای سنتی حقوق اداری است که از مدت‌ها پیش در فرانسه و در برخی کشورهای تأثیرگذار در حال افول است، به نظر می‌رسد حقوق اداری ایران باید به سمت تأکید بیشتر بر دعاوی کامل پیش رود و حداقل همانند فرانسه با واگذاری صلاحیت رسیدگی به دعاوی مربوط به قراردادهای اداری و دعاوی مسئولیت دولت و افزایش اختیارات دیوان عدالت اداری در حل و فصل دعاوی به این رویکرد جدید حقوق اداری واکنش مثبت نشان دهد. البته روشن است که شناسایی صلاحیت رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری و دعاوی مسئولیت دولت و افزایش اختیارات دیوان در صدور آرا فراتر از ابطال و الزام، نیازمند تقویت ساختاری و غیرساختاری دیوان عدالت اداری است و در گرو مطالعات بیشتر و دقیق‌تر تجربیات سایر کشورها در این زمینه است.

یادداشت‌ها

1. contentieux de l'annulation.
2. contentieux de la pleine juridiction.
3. contentieux de l'interprétation.
4. contentieux de la repression.
5. erga omnes.
6. economía procesal.
7. cambio de paradigm.
8. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
9. installation classée pour la protection de l'environnement.
10. Contentieux des édifices menaçant ruine.
11. injunction.
12. tutela judicial efectiva.

۱۳. البته از نظر ما رسیدگی دیوان عدالت به دعاوی استخدامی به معنای رسیدگی دیوان به قراردادهای اداری نیست، چراکه «اقسام مختلف استخدام حتی در قالب قراردادی آن وضعیت‌های خاص قانونند که شرایط، احکام و آثار آن را قانونگذار مشخص می‌کند و اراده‌ی اشخاص در تعیین و تغییر آن‌ها تأثیر ندارد» (نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۵: ۲۴۴).

۱۴. یآوری نیز نظر مشابهی دارد. از نظر وی: «قانون شورای دولتی ۱۳۳۹ بدون توجه به موانع و مشکلاتی از این قبیل تصویب گردیده و بعداً که موانع و مشکلات مزبور احساس شده از اجرای قانون مزبور خودداری نموده‌اند و در مدت ۱۸ سالی که از تاریخ تصویب این قانون می‌گذرد اقدامی در زمینه‌ی اجرای آن نشده است» (یآوری، ۱۳۵۷: ۴۵-۴۶).

منابع

الف) فارسی

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)، حقوق اداری ایران، تهران: توس، چ هفتم.
۲. آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶) «مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت؛ مطالعه تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا»، پژوهش‌نامه‌ی حقوقی، ش ۱، صص ۱۲۵-۱۹۲.
۳. آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۷)، «بررسی تطبیقی نظام عدالت اداری در آفریقای جنوبی و ایران»، نشریه‌ی حقوق اساسی، ش ۹، صص ۷۰-۵۷.
۴. ----- (۱۳۹۶)، «نگاهی تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۷۹ و ۸۰، صص ۱-۲۲.
۵. پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه (۱۳۹۴)، گفتارهایی در دیوان عدالت اداری، مجموعه گزارش‌های پژوهشی و نشست‌های علمی تا پایان سال ۱۳۹۳، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه‌ی قضاییه.
۶. جلالی، محمد؛ حسونند، محمد و ایوب میری (۱۳۹۶)، «تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت»، مجله‌ی حقوقی دادگستری، ش ۹۹، صص ۸۳-۱۱۰.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰) [الف]، حقوق اداری، چ شانزدهم، تهران: سمت.
۸. ----- (۱۳۹۰) [ب]، حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت، چ سوم.
۹. طباطبایی یزدی، هاشم (۱۳۴۲)، «نقض قوانین یا نقض اجرا و قضاوت»، حقوق امروز، ش ۲، صص ۱۸-۲۱.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: دادگستر.
۱۱. فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه‌ی حقوقی، ش ۱، صص ۱۷-۴۰.
۱۲. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اداری؛ دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
۱۳. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۴. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل.
۱۵. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: میزان.
۱۶. میرداماد نجف‌آبادی، سید علی (۱۳۹۰) «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، اندیشه‌های حقوق عمومی، ش ۱، صص ۳۵-۶۶.

۱۷. مشهدی، علی (۱۳۹۵)، *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: خرسندی.
۱۸. نجابت‌خواه، مرتضی و فرهنگ فقیه لاریجانی (۱۳۹۵)، «تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره‌ی ۴۸، ش ۲، صص ۲۳۱-۲۴۶.
۱۹. واعظی، سید مجتبی و سید محسن هاشمی (۱۳۹۱)، «مطالعه‌ی تطبیقی صلاحیت دادگاه عمومی در تفسیر و ارزیابی تصمیم اداری در ایران و فرانسه»، *مطالعات حقوقی*، دوره‌ی ۴، ش ۱، صص ۱۶۵-۱۸۴.
۲۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۱)، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی»، *پژوهش حقوق عمومی*، ش ۳۷، صص ۱۷۱-۲۰۲.
۲۱. یاور، فتح‌الله (۱۳۵۷)، «شورای دولتی»، *مهنامه‌ی قضایی*، ش ۱۵۲، صص ۳۸-۴۶.

(ب) فرانسه

22. Asso, Bernard et Frédéric Monera (2006), **Contentieux administrative**.
23. Bignami, Francesca (2012), "Comparative Administrative Law", in **The Cambridge Companion to Comparative Law**, Edited by Mauro Bussani and Ugo Mattei, Cambridge University Press, pp.145-170.
24. Braibant, Guy et Bernard Stirn (2005), **Le droit administratif français**, 7^eéd., Presses de sciences po. et dalloz.
25. Chapus, René (2001), **Droit administrative général**, tome 1, Paris: Montchrestien, 15^e éd
26. De Laubadère, André; Jean Claude Venezia et Yves Gaudemet (1999), **Traité de droit administrative**, tome 1, 15^e éd., L.G.D.J.
27. De Laubadère, André; Venezia, Jean-Claude et Yves Gaudemet (2002), **Droit Administratif**, 17^e éd., Paris: L.G.D.J.
28. Dubouis, Louis et Gustave Peiser (2007), **Droit public**, 18^e éd., Dalloz
29. Dupuis, George; Guédon Marie- José et Patrice Chretien (2007), **Droit Administratif**, 10^e éd., Dalloz.
30. Gordillo, Agustín Alberto (2006), **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo 2.
31. Giltard, Daniel (2010), "Le recours de pleine jurisdiction", **Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu**, god.47 (3), str.523-531.
32. Houser, Matthieu, Donier, Virginie et Natalie Droin (2015), **Le droit administratif**, Paris: DILA.
33. Laferrière, Édouard Louis Julien (1896), **Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux**, Vol 2, Berger-Levrault, 2^e éd.
34. Le Mestre, Renan (2006), **Termes de droit administratif**, Gualino éditeur.
35. Lebreton, Gilles (1996), **Droit administratif général**, tome 2, Paris: Armand Colin.
36. Lombard, Martine et Gilles Dumont (2007), **Droit administratif**, Paris: Dalloz, 7^e éd.
37. Morand-Deville, Jaqueline (2007), **Droit administrative**, 10^e édition, Montchrestien.
38. Peiser, Gustave (2008), **Droit Administratif Général**, 24^e éd., Paris: Dalloz.
39. Ricci, Jean- Claude (2004), **Droit administratif**, 4e éd., Hachette Livre.

40. Rivero, Jean (1962), "Le Huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir", dans **Pages de doctrine (André de Laubadère, André Mathiot, Jean Rivero, Georges. Vedel)**, LGDJ, pp. 329-334.
41. Rousset, Michel et Olivier Rousset (2004), **Droit administrative**, tome 2, Presses universitaires de Grenoble.
42. Stirn, Bernard et Yann Aguila (2014), **Droit administratif français et européen**, Presses de sciences po et dalloz.
43. Waline, Jean (2008), **Droit administratif**, Paris: Dalloz, 22^e edition.

ج) اسپانیایی

44. Aberastury, Pedro (2009), "La Influencia del Derecho Procesal Administrativo Europeo (Francia, Alemania y España) en America Latina con Especial Referencia al Derecho Administrativo Argentino", en **Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina**, Editado por Christian Steiner, Berlín: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
45. Araújo-Oñate, Rocío Mercedes (2011), "Acceso a la Justicia y Tutela Judicial Efectiva; Propuesta para Fortalecer la Justicia Administrativa; Visión de Derecho Comparado", **Estud. Socio-Juríd.**, Vol.13 (1): pp.247-291.
46. Cajarville Peluffo, Juan Pablo (2014), "Breve Presentación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa Uruguaya", **Revista De La Facultad De Derecho**, Vol.23, pp.123-144.
47. de Investigaciones Jurídicas.
48. Casado, Eduardo Gamero y Severiano Fernández Ramos (2016), **Manual Básico de Derecho Administrativo**, 13.a edición, Madrid: Editorial Tecnos.
49. Dromi, Jose Roberto (2015), "Acciones Procesales Administrativas", **Revista IDEARIUM**, N. 4 y 5, pp.115-125.
50. Editado por Jorge Fernández Ruiz y Filiberto Otero Salas, México: UNAM, Instituto.
51. García De Enterría, Eduardo (2000), "Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo xx. Una visión histórica y comparatista", **Pensamiento Constitucional**, Año VII, N.º 7, pp.45-58.
52. Jinesta L., Ernesto (2015), "Principio General de la Justiciabilidad Plenaria y Universal de la Conducta Administrativa", **Revista Brasileira de Infraestrutura**, v. 4, n. 7, p. 25-51.
53. Narvaez, Marianella Ledesma (2009), "Acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa", **Revista Oficial del Poder Judicial**, Año 3, N° 5, pp.163-178.
54. Ordóñez, Ordóñez (2005) "Proceso contencioso administrativo", en **La Constitución Comentada**, Editado por Walter Gutierrez, Gaceta Jurídica SA.
55. Pantoja Bauza, Rolando (2005), "La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el estado de Chile", **Revista de Derecho (Consejo de Defensa del Estado de Chile)**, No. 13, pp. 27-69.
56. Pereira Sánchez, Luis Antonio (2013), "¿Existe la acción de reparación directa en panamá?", **Centro de Investigación Jurídica Facultad de Derecho**, Universidad de Panamá.
57. Rodríguez Rodríguez, Libardo (2016), "Organización y Competencias de la Jurisdicción Administrativa en Colombia", en **Justicia Contenciosa Administrativa**.
58. Vargas Machuca, Roxana Jiménez (2012), "Los Principios del Proceso Contencioso Administrativo", **Revista de Derecho Administrativo**, N.º 11, pp.21-33.
59. Vintimilla Navarrete, Patricia (2009), Ejecucion de Sentencias en el Contencioso Administrativo; ¿Justicia Eficaz?" en **Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina**, Editado por Christian Steiner, Berlín: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.