

**A Comparative Analysis of the Role of the Administrative Court of Justice
in Protecting Civil and Political Rights in Iran and France**

Seyed Mohammad Mirshafiei¹

Received: 30 April 2025

Mohammad Hossein Jafari²

Reception: 9 June 2025

Mohammad Hossein Karimi³

Abstract

The modern state is the product of changes in the context of history and is not a phenomenon that arose in a vacuum. A large part of history has experienced the existence of rulership and government, without mentioning the name of the state. However, there is no consensus among the theories that believe that the state is older than the modern era, regarding the exact time of the emergence and establishment of states. On the other hand, due to the many differences in the societies, the nature of the government is also different in them. In addition to that, different paradigms and historical periods in a society, due to different intellectual and philosophical foundations, require a specific type of government and challenge the investigation of the nature of its constituent components, in this regard, the current research seeks to answer The main question is, what are the nature of the modern state and its constituent components? The findings of the current research, which was carried out with the analytical descriptive method and information collection in the form of library and survey, show that in order to examine the nature of the modern state, one should consider the modern state according to the date of its emergence, that is, in the form of the nation-state, the state in The 19th century and the liberal democratic state were evaluated, and the modern components of the modern state include rationalism, humanism, secularism, freedom, democracy, and egalitarianism, which are the fundamental elements of modern public rights.

Keywords: Humanism, egalitarianism, rationalism, secularism, libertarianism, modern state

¹Department of Law, Y.C., Islamic Azad University, Yazd, Iran

²Assistant Professor, Department of Law, Y.C., Islamic Azad University, Yazd, Iran (**Corresponding Author**)

³Assistant Professor, Department of Law, Y.C., Islamic Azad University, Yazd, Iran

<http://doi.org/10.30510/pscci.2024.486698.1307>

بررسی تطبیقی نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از حقوق شهروندی و سیاسی در ایران و فرانسه

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۱۰

سید محمد میرشافیعی

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۱۹

محمدحسین جعفری

محمد حسین کریمی

چکیده

دیوان عدالت اداری نهادی قضایی است که با هدف رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از اقدامات و تصمیمات اداری، در راستای صیانت از حقوق شهروندی شکل گرفته است. حقوق شهروندی به مجموعه‌ای از حقوق بنیادین فرد در برابر دولت اطلاق می‌شود که رعایت آن تضمین‌کننده عدالت اداری و اجتماعی در یک جامعه است. این پژوهش با هدف بررسی تطبیقی نقش دیوان عدالت اداری در ایران و شورای دولتی فرانسه در حمایت از حقوق شهروندی انجام شده است. روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی و از نوع مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی بوده است. ابزار گردآوری داده‌ها شامل قوانین و مقررات داخلی، رویه‌های قضایی، نظریات حقوق دانان و مقالات علمی معتبر می‌باشد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که هرچند هر دو کشور از سازوکارهای نسبتاً مشابهی برای نظارت قضایی بر عملکرد ادارات برخوردارند، اما دیوان عدالت اداری ایران با محدودیت‌هایی در زمینه صلاحیت، استقلال نهادی و ضمانت اجرای آراء مواجه است، در حالی که شورای دولتی فرانسه از جایگاه تثبیت‌شده‌تری در نظام حقوقی برخوردار بوده و نقش فعال‌تری در صیانت از حقوق شهروندی ایفا می‌کند. همچنین، رویه‌های قضایی شورای دولتی فرانسه نقش مهمی در توسعه اصول کلی حقوق عمومی داشته‌اند. در پایان، پیشنهاد می‌شود برای تقویت نقش دیوان عدالت اداری ایران، اصلاحاتی در ساختار حقوقی آن صورت گیرد، از جمله گسترش دامنه صلاحیت‌ها، تقویت استقلال قضایی و توسعه آموزش‌های تخصصی برای قضات و کارکنان.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، حقوق شهروندی، شورای دولتی فرانسه، تطبیق حقوقی، عدالت اداری، نظارت قضایی

دولت‌ها برای تحقق اهداف عمومی و اجرای سیاست‌های عمومی، از طریق نهادهای اداری و اجرایی به اقدامات گوناگونی دست می‌زنند که ممکن است در برخی موارد با منافع یا حقوق اشخاص حقیقی یا حقوقی در تعارض قرار گیرد. در چنین شرایطی، اهمیت نظارت قضایی بر عملکرد دستگاه‌های اداری و تضمین حقوق افراد، برجسته می‌شود. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای تحقق این هدف، تأسیس دادگاه‌های اداری است که در قالب نهادهایی چون دیوان عدالت اداری در ایران و شورای دولتی در فرانسه، نقش اساسی در کنترل مشروعیت تصمیمات و اقدامات اداری ایفا می‌کنند. دیوان عدالت اداری در ایران بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده و وظیفه دارد به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و نهادهای عمومی رسیدگی کند. فلسفه وجودی این نهاد، بر پایه اصل تفکیک قوا و صیانت از حقوق شهروندان در مقابل قدرت عمومی است. در فرانسه نیز شورای دولتی که پیشینه‌ای تاریخی و غنی دارد، علاوه بر ایفای نقش مشورتی برای دولت، به عنوان عالی‌ترین نهاد دادرسی اداری، از شهروندان در برابر تصمیمات اداری حمایت می‌کند. این شورا نه تنها به عنوان یک مرجع قضایی اداری، بلکه به مثابه مرجعی برای توسعه اصول کلی حقوق عمومی نیز شناخته می‌شود (Laferrière, 2020: 142).

حقوق شهروندی، مفهومی بنیادین در حقوق عمومی است که دربردارنده مجموعه‌ای از حقوق و آزادی‌هایی است که برای هر فرد به عنوان عضو جامعه سیاسی به رسمیت شناخته می‌شود. این حقوق شامل حق دسترسی به عدالت، حق اعتراض به تصمیمات دولتی، حق برخورداری از دادرسی عادلانه و حق مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری عمومی می‌باشد. لذا دادگاه‌های اداری می‌توانند نقش مؤثری در تحقق این حقوق ایفا کنند، زیرا از یکسو مرجع شکایت شهروندان از نهادهای عمومی‌اند و از سوی دیگر با صدور آراء الزام‌آور، نظم حقوقی را در چارچوب اصل حاکمیت قانون تضمین می‌کنند (Stone Sweet, 2005: 66). با توجه به آن‌که دستگاه‌های اجرایی در عمل دارای اختیارات وسیع و گاهاً انحصاری هستند، این امکان وجود دارد که حقوق افراد به دلیل تصمیمات نامناسب، نادرست یا خودسرانه نقض شود. بنابراین، در کشورهای مختلف سازوکارهایی برای کنترل این قبیل اقدامات پیش‌بینی شده است. یکی از این سازوکارها، دیوان عدالت اداری یا نهادهای

معادل آن هستند که با اتکا به اصول حاکمیت قانون، تفکیک قوا و اصل انصاف، زمینه دادرسی عادلانه برای شهروندان را فراهم می‌سازند.

در ایران، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع تخصصی رسیدگی به دعاوی اداری، همواره با چالش‌هایی همچون محدودیت‌های ساختاری، عدم استقلال کافی از قوه مجریه، حجم بالای پرونده‌ها، نبود رویه‌های قضایی شفاف و عدم اجرای مؤثر آراء خود مواجه بوده است (هاشمی، ۱۳۹۷: ۲۳۳). این در حالی است که شورای دولتی فرانسه با بهره‌گیری از سابقه طولانی و ساختاری منسجم، توانسته ضمن ایفای نقش قضایی، به توسعه حقوق اداری نیز کمک کند و در بسیاری از موارد، به عنوان الگویی برای دیگر کشورها مطرح گردد (Goula, 2016: 97).

بی‌تردید، مقایسه تطبیقی میان دیوان عدالت اداری در ایران و شورای دولتی فرانسه، می‌تواند در شناسایی نقاط ضعف و قوت هر دو نظام مؤثر واقع شود. چنین مقایسه‌ای به ما امکان می‌دهد تا ظرفیت‌ها و چالش‌های ساختار حقوقی ایران را در پرتو تجربیات نظام پیشرفته‌تری چون فرانسه بهتر درک کرده و راهکارهایی برای ارتقاء جایگاه و کارآمدی دیوان عدالت اداری ارائه دهیم.

با توجه به گسترش حوزه فعالیت دولت‌ها در زندگی شهروندان و افزایش مداخلات اداری، ضرورت نظارت مؤثر و کارآمد بر این اقدامات بیش از پیش احساس می‌شود. در ایران، دیوان عدالت اداری یکی از مهم‌ترین نهادهایی است که وظیفه صیانت از حقوق شهروندی را در برابر تصمیمات اداری بر عهده دارد، اما عملکرد این نهاد همواره با انتقاداتی روبرو بوده است؛ از جمله عدم استقلال کافی، نبود تخصص قضایی لازم و محدود بودن دامنه صلاحیت‌ها. از سوی دیگر، شورای دولتی فرانسه با سابقه‌ای بیش از دو قرن در زمینه رسیدگی به دعاوی اداری، یکی از موفق‌ترین نمونه‌های دادرسی اداری در جهان تلقی می‌شود. این مقایسه می‌تواند راهگشای اصلاحات بنیادین در ساختار و کارکرد دیوان عدالت اداری ایران باشد. بنابراین، این پژوهش با هدف بررسی تطبیقی نقش دیوان عدالت اداری در ایران و فرانسه در صیانت از حقوق شهروندی، به دنبال پاسخ به این سؤال اساسی است که، دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه تا چه میزان و با چه سازوکارهایی در صیانت از حقوق شهروندی موفق عمل کرده‌اند و چه تفاوت‌هایی در ساختار و عملکرد آن‌ها وجود دارد؟ فرضیه اصلی این پژوهش عبارتند از:

به نظر می‌رسد شورای دولتی فرانسه با توجه به سابقه تاریخی، ساختار حقوقی منسجم، استقلال نهادی و رویه‌های قضایی توسعه‌یافته، عملکرد مؤثرتری در حمایت از حقوق شهروندی در مقایسه با دیوان عدالت اداری ایران داشته است.

۲) پیشینه پژوهش

در مطالعه نهادهای دادرسی اداری، بررسی پیشینه نظری و آکادمیک نقشی بنیادین در فهم جایگاه، کارکرد و تأثیر این نهادها بر صیانت از حقوق شهروندی ایفا می‌کند. نظریه‌های مختلف در زمینه عدالت اداری، از الگوهای محدودکننده نظارت قضایی تا رویکردهای توسعه‌گرایانه با تأکید بر حقوق بشر اداری، مسیرهای گوناگونی را پیش‌روی نظام‌های حقوقی نهاده‌اند. در این بخش، تلاش شده است مهم‌ترین دیدگاه‌های نظری در خصوص نقش دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه در چارچوب تئوری‌های حقوق عمومی بررسی، تحلیل و با نقدهای وارد بر آن‌ها تبیین شود.

۱.۲) نظریه‌های کلی درباره نقش نهادهای دادرسی اداری در حقوق

شهروندی

در حوزه حقوق عمومی، نهادهای دادرسی اداری به عنوان ابزارهایی برای کنترل مشروعیت اعمال دولت و حفظ حقوق افراد در برابر حکومت شناخته می‌شوند. دو نظریه بنیادین در این زمینه شکل گرفته است:

❖ نظریه نظارت قضایی محدود

این دیدگاه، ریشه در سنت انگلوساکسون دارد. بر اساس این نظریه، مراجع قضایی از جمله دیوان‌های اداری باید در چارچوب قانونی مشخص و با رعایت اصل تفکیک قوا عمل کنند، بدون آنکه وارد ماهیت تصمیمات اجرایی شوند. تمرکز بر «شکل و حدود صلاحیت قانونی» نهادهای اجرایی است، نه محتوای تصمیمات.

موافقان این نظریه همچون «آلبرت و. دایسی»، معتقدند که دخالت گسترده مراجع قضایی در امور اداری، خطر سیاسی شدن قوه قضاییه و تضعیف اقتدار اجرایی را در پی دارد. مخالفان اما بر این باورند که این محدودیت، منجر به ناکارآمدی در تحقق عدالت اداری و گسترش مصونیت مقامات اجرایی می‌شود. در نظام‌هایی مانند فرانسه، این رویکرد سنتی کنار گذاشته شده و مراجع دادرسی

اداری صلاحیت رسیدگی ماهوی دارند (Fromont, 2018: 119)

❖ نظریه حاکمیت قضایی بر اقدامات اداری

این دیدگاه که بیشتر در نظام‌های رومی-ژرمنی توسعه یافته است، به خصوص در فرانسه توسط مونتسکیو و بعدها دوگی تئوریزه شد، معتقد است نهادهای دادرسی اداری باید نه تنها به تخلفات قانونی، بلکه به تعدیات و تجاوزات ماهوی نهادهای اداری نیز ورود کنند. در این رویکرد، عدالت اداری بخشی از عدالت اجتماعی است و قاضی اداری باید پاسدار حقوق عمومی باشد. انتقاد وارد بر این دیدگاه آن است که گاهی تفوق بیش از حد نهادهای قضایی اداری، روند تصمیم‌گیری‌های اجرایی را کند کرده و موجب کاهش انعطاف در اداره امور عمومی می‌شود. در عین حال، تجربه نهادهایی مانند شورای دولتی فرانسه نشان داده که این مدل می‌تواند در تحقق اصولی همچون برابری، شفافیت، پاسخگویی و حقوق بشر اداری مؤثر باشد (Bell, 2011: 101).

۲.۲) رویکردهای ناظر بر نقش دیوان عدالت اداری ایران

نظریه‌پردازی در ایران عمدتاً با تکیه بر قانون اساسی، قوانین عادی و دکترین فقهی-حقوقی شکل گرفته است. سه رویکرد مهم در این زمینه عبارت‌اند از:

❖ رویکرد ساختارگرایانه (دیوان به عنوان نهاد وابسته)

برخی پژوهشگران مانند میرزایی (۱۴۰۰) معتقدند که ساختار دیوان عدالت اداری با توجه به وابستگی به قوه قضاییه، فاقد استقلال نهادی کافی برای ایفای نقش فعال در صیانت از حقوق شهروندی است. مخالفان این دیدگاه بیان می‌کنند که اصل ۱۷۳ قانون اساسی دیوان را به صراحت مسئول حمایت از حقوق مردم در برابر دولت می‌داند و استقلال عملکردی آن بر مبنای قانون تشکیلات دیوان حفظ شده است. اما منتقدان بر این باورند که استقلال شکلی بدون استقلال تصمیم‌گیری واقعی در موضوعات حساس، به حفظ ظاهری عدالت اداری منجر می‌شود.

• رأی وحدت رویه هیأت عمومی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مطابق ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان (مصوب ۱۳۹۲)، صلاحیت صدور رأی وحدت رویه در صورت تعارض آراء شعب بدوی و تجدیدنظر را داراست. اهمیت رأی وحدت رویه در آن است که موجب انسجام و هماهنگی رویه قضایی می‌شود و از تفسیرهای متعارض جلوگیری می‌کند. فرایند صدور رأی وحدت رویه به فرم ذیل است:

اول) در صورت بروز تعارض در آراء صادره از شعب مختلف دیوان، یا تردید در تفسیر صحیح مقررات، موضوع از سوی رئیس دیوان، یا یکی از روسای شعب، یا به درخواست یکی از اصحاب دعوا، به هیأت عمومی ارجاع داده می‌شود
دوم) پس از بررسی و شور در هیأت، رأی صادره به عنوان وحدت رویه اعلام می‌شود و برای تمامی شعب دیوان لازم‌الاتباع است

رأی وحدت رویه نه تنها به انسجام آرای صادره کمک می‌کند، بلکه در برخی موارد، به منزله «تفسیر قضایی الزام‌آور» از قانون تلقی می‌شود. برای مثال، در سال‌های اخیر، آرای وحدت رویه‌ای در خصوص نحوه تفسیر مهلت اعتراض در دعاوی اداری، نحوه پرداخت حقوق بازنشستگی و نحوه محاسبه ضرر و زیان ناشی از تصمیمات اداری صادر شده که نقش تعیین‌کننده‌ای در تثبیت حقوق اشخاص داشته‌اند.

• آراء ابطال مصوبات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

از مهم‌ترین نمودهای رویه‌سازی قضایی، آرای هستند که به موجب آن هیأت عمومی دیوان مصوبات مغایر با قانون دستگاه‌های اجرایی را ابطال می‌کند (قاسمی، ۱۴۰۰: ۱۱۹). یکی از مهم‌ترین اختیارات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بررسی و ابطال مصوبات خلاف قانون دستگاه‌های اجرایی است. این وظیفه، مبتنی بر بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است و از نظر حقوقی، نمایانگر جایگاه نظارت قضایی بر اعمال قوه مجریه می‌باشد. ویژگی‌های آراء ابطال عبارتند از:

- ۱) این آراء صرفاً در هیأت عمومی و با رأی‌گیری از اکثریت اعضا صادر می‌شوند.
- ۲) هرگاه مصوبه‌ای مغایر با قانون یا خارج از صلاحیت مرجع تصویب‌کننده باشد، هیأت عمومی می‌تواند آن را «باطل» اعلام کند.
- ۳) آثار این نوع آراء به صورت عام و نسبت به عموم اشخاص و حتی قبل از اقامه دعوا جاری می‌شود (اثر فراگیر و غیرشخصی).

دیوان در سال‌های اخیر، در مواردی چون بخشنامه‌های مالیاتی مغایر قانون، آیین‌نامه‌های محدودکننده آزادی‌های اجتماعی و مصوباتی که بر حقوق اقتصادی اشخاص اثر مستقیم داشته‌اند، ورود کرده و برخی از آن‌ها را ابطال نموده است. این اقدام دیوان، از یک سو باعث شفاف‌سازی در ساختار حقوق اداری شده و از سوی دیگر، یکی از ابزارهای کارآمد نظارت بر دولت در جهت دفاع از حقوق مردم بوده است (قاسمی، ۱۴۰۰: ۱۲۴). اهمیت این آراء عبارتند از: الف) جنبه پیشگیرانه دارند؛ یعنی نهادهای اداری از تصویب مقررات غیرقانونی اجتناب می‌کنند. ب) موجب توسعه حقوق شهروندی می‌شوند؛ چراکه اغلب این مصوبات با اصولی چون اصل برابری، آزادی شغل، حق مالکیت و امنیت قضایی در تضاد هستند. ج) موجب ارتقاء قانون‌گرایی و پاسخگویی در نظام اداری می‌گردند.

۱.۳) مصادیق برجسته از رویه‌های قضایی مؤثر

الف) ابطال مصوبات مغایر با حقوق شهروندی
دیوان عدالت اداری در دهه اخیر بارها مصوباتی را که حقوق شهروندی را محدود می‌کردند، با استناد به اصول قانونی از جمله اصل ۲۲ و ۳۶ قانون اساسی، ابطال کرده است. برای نمونه، در پرونده‌های مربوط به استخدام، دیوان برخی شرایط تبعیض‌آمیز در آگهی‌های استخدامی نهادهای دولتی را مغایر قانون دانسته و ابطال کرده است.

ب) حمایت از مالکیت اشخاص در برابر اقدامات دستگاه‌ها
در بسیاری از آراء، دیوان اقداماتی چون تخریب اموال، تصرف بدون مجوز قانونی یا عدم پرداخت غرامت در طرح‌های عمرانی را مغایر قانون دانسته و ضمن الزام به جبران خسارت، از حق مالکیت دفاع کرده است. این امر، نمونه‌ای از رویه قضایی مؤثر در حمایت از حقوق اقتصادی و مدنی افراد است (میرزایی، ۱۴۰۰: ۹۶).

ج) رسیدگی به تخلفات در فرایندهای اداری

یکی از حوزه‌هایی که دیوان در آن رویه‌سازی مؤثر داشته، تخلفات در روند صدور مجوزها، پروانه‌ها و مجازات‌های اداری است. دیوان در این حوزه با نظارت بر تصمیمات ادارات، زمینه‌ی التزام دستگاه‌ها به عدالت اداری و رعایت تشریفات قانونی را فراهم کرده است. رویه‌های قضایی دیوان عدالت اداری، به‌ویژه از طریق آراء وحدت رویه، نقش مهمی در تثبیت اصولی چون «حق دسترسی به عدالت»، «اصل برابری در مقابل قانون» و «مصونیت حقوق فردی از تجاوز اداری» دارند. در بسیاری از موارد، دیوان حتی خلأهای قانونی را با تفسیر موسع به نفع شهروندان پر کرده است. این اقدام، نشان از گرایش دیوان به سوی «عدالت‌محوری» در رویه‌ها دارد (نعمتی، ۱۳۹۴: ۵۰). با وجود پیشرفت‌های دیوان در رویه‌سازی، مشکلاتی نیز وجود دارد:

- عدم وحدت رویه در برخی موضوعات مشابه: برخی شعب در موضوعات مشابه آراء متفاوتی صادر می‌کنند که باعث تزلزل در اعتماد عمومی می‌شود
- تاخیر در رسیدگی و صدور رأی: زمان‌بر بودن فرایند رسیدگی، باعث کاهش کارآمدی و اثرگذاری رویه‌ها در شرایط عینی و زمان‌مند جامعه می‌شود (قاسمی و مرادی، ۱۳۹۸: ۶۱)
- محدودیت در اجرای آرای دیوان: در برخی موارد، دستگاه‌های اجرایی به آراء دیوان تمکین نکرده یا اجرای آن را با تاخیر انجام داده‌اند که این امر باعث تضعیف جایگاه عملی دیوان می‌شود (اکبری، ۱۳۹۹: ۹۴)

با توجه به آنچه بیان شد، رویه قضایی دیوان عدالت اداری، ستون فقرات نظام دادرسی اداری در ایران است که توانسته در بسیاری از زمینه‌ها همچون دفاع از حقوق استخدامی، مالکیتی، رفاهی و اعتراضی شهروندان نقش مثبت و مؤثری ایفا کند. با این حال، انسجام بیشتر در رویه‌ها، تقویت ضمانت اجرای آرای صادره و ارتقاء استقلال قضایی دیوان، می‌تواند زمینه‌ساز تحقق بهتر عدالت اداری و ارتقاء سطح حقوق شهروندی در ایران باشد.

جدول (۲): رویه قضایی دیوان عدالت اداری

نقش در تحقق عدالت اداری	دامنه اثر	قابلیت	موضوعات	مرجع صدور	نوع رأی
		استناد	اصلی		
احقاق حق در سطح فردی، تفسیر جزئی قوانین و بررسی مصادیق اداری	محدود	در دعاوی	استخدام، تخلفات اداری، املاک، اعتراض به تصمیمات اجرایی	شعب دیوان (بدوی/تجدیدنظر)	آراء شعب بدوی و تجدیدنظر
ایجاد وحدت رویه، انسجام در دادرسی، جلوگیری از	داخلی (محدود)	الزام‌آور	تعارض در آرای شعب در تفسیر	هیأت عمومی دیوان	رأی وحدت رویه هیأت

تفاسیر متناقض	دیوان	قانون	عمومی
توسعه حقوق شهروندی، تقویت نظارت بر دولت، تثبیت اصل قانونی بودن اعمال اداری	عام و فراگیر	الزام آور برای همه اشخاص و مراجع	هیأت عمومی دیوان مصوبات
آراء ابطال مصوبات		مصوبات خلاف قانون نهادهای اجرایی	

در مجموع، آراء دیوان عدالت اداری به مثابه یک نظام قضایی چندسطحی عمل می‌کنند. آراء شعب ناظر به احقاق حق فردی هستند، رأی وحدت رویه بر تفسیر واحد و الزامی از قانون متمرکز است و آراء ابطال مصوبات در راستای حاکمیت قانون و کنترل قانونی بودن عملکرد دولت قرار دارند. این سه نوع رأی در کنار هم، ستون‌های اصلی عدالت اداری را در نظام حقوقی ایران شکل می‌دهند و ابزاری برای تحقق حقوق شهروندی، پاسخگویی نهادهای اداری و ارتقاء کیفیت حکمرانی به‌شمار می‌آیند.

۴) مبانی نظری پژوهش

➤ مفهوم حقوق شهروندی

حقوق شهروندی مفهومی بنیادین در نظام‌های حقوقی مدرن به‌شمار می‌رود و به مجموعه‌ای از حقوقی اطلاق می‌شود که برای شهروندان در برابر حاکمیت تضمین شده است. این حقوق معمولاً شامل حقوق مدنی (مانند حق حیات، آزادی بیان، مالکیت)، حقوق سیاسی (حق رأی، مشارکت در امور عمومی) و حقوق اجتماعی-اقتصادی (حق آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی) هستند (مارشال، ۱۹۵۰: ۱۵). از دیدگاه حقوق عمومی، حقوق شهروندی تجلی اصل کرامت انسانی و برابری در مقابل قانون است و یکی از مهم‌ترین شاخص‌های مشروعیت نظام‌های سیاسی و اداری تلقی می‌شود. در این راستا، نهادهایی نظیر دیوان عدالت اداری نقش اساسی در نظارت بر اعمال قوه مجریه و جلوگیری از نقض این حقوق دارند.

➤ عدالت اداری و ضرورت نهادهای شبه‌قضایی

عدالت اداری به معنای تضمین رعایت اصول حقوقی، قانونی و اخلاقی در تصمیمات و اقدامات اداری دولت و دستگاه‌های عمومی است. از آنجا که دستگاه‌های اجرایی، بخش اعظم اختیارات اجرایی را در جامعه اعمال می‌کنند، خطر تعدی به حقوق اشخاص در این حوزه بالاست. لذا ایجاد یک نهاد مستقل و تخصصی برای رسیدگی به شکایات مردم از تصمیمات اداری ضرورت دارد. در نظریه‌های نهادگرایانه، وجود نهادهای ناظر و مستقل به‌عنوان ابزارهایی برای کنترل قدرت و تحقق «پاسخگویی اداری» شناخته می‌شود (North, 1990: 129). به‌ویژه در دموکراسی‌های مدرن، این نهادها از ارکان اساسی «حاکمیت قانون» محسوب می‌شوند و وظیفه صیانت از حقوق مردم در برابر خودکامگی بروکراسی را برعهده دارند.

➤ دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران

دیوان عدالت اداری در ایران با هدف ایجاد مرجعی برای شکایت شهروندان از تصمیمات، اقدامات و مقررات اداری دولت در سال ۱۳۶۰ تأسیس شد. مبنای قانونی آن ماده ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که تأکید دارد: برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد.

ویژگی‌های کلیدی دیوان در ایران: عبارتند از:

- زیرمجموعه قوه قضاییه است
 - صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی و مصوبات هیئت وزیران را دارد
 - دارای دو بخش قضایی و هیأت عمومی برای ابطال مقررات خلاف قانون یا شرع
- با این حال، وابستگی سازمانی دیوان به قوه قضاییه، محدودیت در اختیارات اجرایی و چالش در اجرای آرای صادره، از جمله مواردی است که بر اثربخشی آن در صیانت از حقوق شهروندی تأثیر گذاشته است (میرزایی، ۱۴۰۰: ۱۰۲).

➤ شورای دولتی در فرانسه

شورای دولتی فرانسه یکی از کهن‌ترین و کارآمدترین نهادهای عدالت اداری در جهان به‌شمار می‌رود که ریشه آن به دوران ناپلئون برمی‌گردد. این شورا دارای دو کارکرد اساسی است: (۱) نقش قضایی: رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات اداری، مقامات دولتی و آیین‌نامه‌های اجرایی.

(۲) نقش مشورتی: ارائه نظر حقوقی به دولت در خصوص پیش‌نویس‌های قانونی و مقررات. ویژگی برجسته شورای دولتی فرانسه، استقلال نسبی از قوه قضاییه سنتی و همچنین نزدیکی ساختاری به قوه مجریه است. این ویژگی، علی‌رغم انتقادهای نظری، در عمل باعث تسهیل دسترسی شهروندان به عدالت اداری تخصصی شده است (Bell, 2011: 126). شورا، علاوه بر دادرسی شکلی، در توسعه دکترین‌های حقوق عمومی فرانسه (مانند نظریه تعادل منافع عمومی و فردی، یا نظریه بی‌طرفی اداری) نقش بسزایی داشته است.

➤ مقایسه ساختاری و کارکردی

مقایسه دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه نشان‌دهنده تفاوت‌های بنیادی در مبانی، ساختار و عملکرد است که در ادامه مهم‌ترین آن‌ها مورد بررسی قرار گرفته است:

جدول (۳): مقایسه ساختاری و کارکردی دو کشور

فرانسه	ایران	معیار
وابسته به نخست‌وزیری اما مستقل در عمل	زیر نظر قوه قضاییه	جایگاه نهادی
صلاحیت عام در تمام حوزه‌های اداری	شکایات، اعتراضات و ابطال مقررات	صلاحیت‌ها
اجرای مؤثر و الزام‌آور	با مشکلاتی در اجرای کامل	ضمانت اجرای آراء
توسعه‌دهنده اصول بنیادین حقوق	محدود به اعمال قانون	نقش در توسعه حقوق

اداری	عمومی
-------	-------

در پژوهش حاضر، از این تفاوت‌ها برای تحلیل تأثیر ساختار نهادی بر کارآمدی حفاظت از حقوق شهروندی بهره گرفته می‌شود.

➤ نظریه حاکمیت قانون و نظارت قضایی

یکی از نظریه‌های بنیادین در توجیه نقش دیوان عدالت اداری، نظریه حاکمیت قانون است. طبق این نظریه، همه افراد و نهادها از جمله دولت، تابع قانون هستند و هیچ مقام یا تصمیمی نباید خارج از چهارچوب‌های قانونی صورت گیرد (Dicey, 1885: 114). در این راستا، نظارت قضایی بر اعمال اداری، شرط تحقق حاکمیت قانون است. دیوان‌های عدالت اداری به‌عنوان نماد این نظارت، ابزار توازن میان قدرت حاکم و حقوق فردی محسوب می‌شوند.

➤ دیدگاه‌های حقوق بشری و شهروندی

نهادهای دادرسی اداری تنها ابزار قضایی نیستند؛ بلکه در سطحی کلان‌تر، بخشی از نظام حمایت از حقوق بشر و کرامت انسانی نیز هستند. به‌ویژه پس از تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مفهوم حق دسترسی به دادگاه مستقل و بی‌طرف برای تظلم‌خواهی در برابر اقدامات دولت به یک حق بنیادین بدل شده است. در این چارچوب، شورای دولتی فرانسه با رویه‌های مترقی خود، بارها در جهت تقویت حقوق بشر گام برداشته و به‌ویژه در حوزه‌هایی چون آزادی اطلاعات، حقوق مهاجران، محیط زیست و سلامت عمومی پیشرو بوده است.

➤ نظریه عدالت فرآیندی

از منظر روان‌شناسی حقوقی و نظریه‌های رفتاری، عدالت تنها محدود به نتیجه نهایی نیست؛ بلکه روند رسیدگی و نحوه برخورد نهادهای رسمی با شهروندان نیز اهمیت دارد. نظریه عدالت فرآیندی تأکید می‌کند که مردم زمانی سیستم قضایی را عادلانه تلقی می‌کنند که روند دادرسی شفاف، بی‌طرفانه و قابل پیش‌بینی باشد. در این راستا، شیوه اطلاع‌رسانی، نحوه رسیدگی، فرصت دفاع و دسترسی برابر به دیوان‌های اداری از مهم‌ترین شاخص‌های سنجش کارآمدی در صیانت از حقوق شهروندی هستند (Tyler, 1990: 78).

➤ نقد و تحلیل نهادگرایانه

بر پایه نظریه‌های نهادگرایی جدید، عملکرد نهادهای رسمی از جمله دیوان عدالت اداری به‌شدت تحت تأثیر قواعد غیررسمی، ساختارهای قدرت، فرهنگ سازمانی و سرمایه انسانی است. در ایران، ضعف در استقلال سازمانی، چالش‌های منابع انسانی، نبود دکترین قضایی منسجم و ساختار بوروکراتیک دست‌وپاگیر، کارآمدی دیوان را در حمایت از حقوق شهروندی با تردید روبه‌رو کرده است. برعکس، شورای دولتی فرانسه با برخورداری از رویه قضایی غنی، انسجام دکترین حقوقی و نفوذ در نظام تصمیم‌گیری دولتی، در توسعه حقوق اداری نقشی فراتر از نهاد قضایی ایفا کرده است. بر پایه مبانی نظری مطرح‌شده، می‌توان گفت که نهادهای دادرسی اداری، ستون فقرات تحقق عدالت اداری و حمایت از حقوق شهروندی در نظام‌های حقوقی هستند. بررسی تطبیقی ایران و فرانسه نشان می‌دهد که صرف وجود دیوان عدالت اداری، تضمین‌کننده حقوق شهروندی نیست، بلکه کیفیت ساختار، استقلال نهادی، تخصص حقوقی و رویه‌های اجرایی تعیین‌کننده میزان اثربخشی آن هستند.

(۵) بحث و بررسی

عدالت اداری، شاخه‌ای از عدالت اجتماعی و قضایی است که محور آن تضمین حقوق شهروندی در برابر اقتدار دولت است. در این چارچوب، دیوان عدالت اداری نهادی است که شهروند را از یک «تابع صرف» به «صاحب حق» در مواجهه با دولت بدل می‌سازد. نقش این دیوان‌ها در عمل، به‌گونه‌ای است که می‌توان آن‌ها را چتر حمایتی در برابر سوءاستفاده از قدرت اجرایی تلقی کرد (جمالی‌نژاد، ۱۳۹۸: ۷۳).

تفاوت عمده میان کشورهای با نظام حقوق اداری ریشه‌دار، مانند فرانسه و کشورهای با نظام قضایی کلاسیک، مانند ایران، دقیقاً در نحوه سازمان‌دهی، صلاحیت و رویکرد این نهادها در رسیدگی به شکایات مردمی نمود پیدا می‌کند. بررسی تطبیقی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه، از همین منظر، پاسخی عمیق به میزان تحقق عدالت در حوزه اجرایی است. دیوان عدالت اداری ایران از بدو تأسیس تا امروز، مسیری پر فراز و نشیب را طی کرده است. علیرغم آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۱۷۳، جایگاه این دیوان را به‌صورت صریح تعریف کرده، ساختار آن در عمل دچار محدودیت‌های بنیادینی است. این محدودیت‌ها را می‌توان در سه سطح مورد بررسی قرار داد:

الف) وابستگی نهادی و سازمانی

وابستگی دیوان عدالت اداری به قوه قضاییه، در نگاه اول، می‌تواند مزیتی برای استقلال از دولت تلقی شود. با این حال، این وابستگی در عمل موجب شده است که دیوان، در موارد متعددی، نتواند نقش خود را به‌عنوان نهاد مستقل عدالت اداری ایفا کند. برای مثال، انتصاب رئیس دیوان توسط رئیس قوه قضاییه (ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری) می‌تواند استقلال سازمانی آن را زیر سؤال ببرد (قاسمی، ۱۴۰۰: ۱۲۸).

ب) دامنه صلاحیت‌ها

دیوان عدالت اداری ایران صلاحیت‌هایی همچون رسیدگی به شکایات، اعتراض به مقررات خلاف قانون یا شرع و تظلمات کارمندان دولت را داراست. با این حال، برخلاف شورای دولتی فرانسه، فاقد صلاحیت در حوزه‌های مهمی نظیر مشاوره تقنینی، نظارت پیشینی بر مقررات، یا اعمال نظرات کارشناسی در حوزه‌های حقوق عمومی است.

ج) اجرای آرای دیوان

یکی از جدی‌ترین چالش‌ها در کارکرد دیوان ایران، عدم وجود ضمانت اجرای مؤثر برای آرای صادره است. گرچه قانون دیوان ضمانت‌هایی چون الزام ادارات به اجرای رأی را پیش‌بینی کرده، در عمل دستگاه‌های اجرایی گاه از اجرای این آرا امتناع می‌ورزند یا در فرآیند اجرای آن‌ها تعلل می‌کنند (اکبری، ۱۳۹۹: ۹۶).

شورای دولتی فرانسه نمونه‌ای شاخص از کارآمدی عدالت اداری در دل حکمرانی مدرن است. وجه تمایز آن با دیوان عدالت اداری ایران، نه صرفاً در ساختار یا صلاحیت، بلکه در نقش فرهنگی، تاریخی و ساختاری آن در نظام حقوقی فرانسه نهفته است. شورای دولتی فرانسه گرچه به‌صورت رسمی زیرمجموعه نخست‌وزیری است، اما استقلال عملی آن در رسیدگی به دعاوی اداری، آن را به نهادی تقریباً قضایی بدل کرده است. اعضای این شورا از میان بالاترین سطوح قضات، دانشگاهیان و متخصصان حقوق اداری انتخاب می‌شوند و جایگاهی معادل قضات دادگاه‌های عالی دارند (Bell, 2011: 86). برخلاف ایران، شورای دولتی فرانسه دارای دو نقش هم‌زمان است: نخست، رسیدگی نهایی به دعاوی اداری در قالب نهاد دادرسی؛ دوم، ارائه مشاوره حقوقی به دولت در فرآیند تدوین لوایح و مقررات. این دوگانگی باعث شده تا

شورا، نه تنها حافظ حقوق شهروندی، بلکه راهنمای حقوق عمومی دولت نیز باشد (Fromont, 2018: 118). شورای دولتی فرانسه نقشی بی‌بدیل در توسعه اصول حقوق عمومی همچون اصل مشروعیت تصمیم اداری، اصل تناسب و اصل بی‌طرفی ایفا کرده است. در پرونده‌های متعدد، این شورا با تأکید بر رعایت کرامت انسانی، آزادی‌های عمومی و حقوق شهروندی، گفتمان نوینی در حقوق اداری فرانسه پدید آورده است (Rose-Ackerman & Lindseth, 2017: 212).

حقوق شهروندی در هر دو کشور در اسناد بالادستی و قوانین عادی به رسمیت شناخته شده‌اند. در ایران، قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی، چارچوب‌های کلی را ترسیم کرده‌اند. با این حال، ضعف در اجرای مؤثر و ساختارهای نظارتی مستقل، باعث شده که این اسناد بیشتر جنبه نمادین داشته باشند. در مقابل، در فرانسه، حقوق شهروندی نه فقط در قانون اساسی و اعلامیه حقوق بشر و شهروند (۱۷۸۹)، بلکه در رویه قضایی شورای دولتی نهادینه شده است. بدین ترتیب، شورا توانسته است در مواجهه با نقض این حقوق، واکنش قضایی سریع، مؤثر و منطبق با اصول حقوق بشر ارائه دهد.

جدول (۴): مقایسه رویه‌های دادرسی در دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه

فرانسه	ایران	موضوع
فرآیند ساده‌تر، دسترسی گسترده‌تر	فرآیند نسبتاً دشوار، نیاز به وکیل	دسترسی شهروندان به عدالت
کاملاً شفاف و دیجیتالی	محدود، غیرالکترونیکی	شفافیت دادرسی
نسبتاً سریع با زمان‌بندی مشخص	طولانی و گاه فرسایشی	سرعت رسیدگی
کاملاً الزام‌آور و دارای آثار مستقیم	گاه بی‌اثر به دلیل اجرا نشدن	قابلیت اثرگذاری رأی

علت تفاوت در عملکرد دو نهاد را باید در عوامل ذیل جست‌وجو کرد:

- ریشه‌های تاریخی متفاوت: حقوق اداری در فرانسه سابقه‌ای دو قرنه دارد و با تحول مفاهیم عدالت، رشد کرده است؛ در حالی که در ایران، عدالت اداری پدیده‌ای جدید و اقتباسی است
- ساختار حقوقی متفاوت: نظام دوال در فرانسه، عدالت اداری را مستقل از قوه قضاییه قرار داده، اما در ایران، ادغام آن در قوه قضاییه باعث کاهش استقلال و تخصص شده است
- فرهنگ حقوقی و مدنی: در فرانسه، مطالبه‌گری حقوقی از نهادهای عمومی رایج است؛ در حالی که در ایران، ضعف در آموزش حقوق شهروندی و نبود نهادهای مدنی قدرتمند، مشارکت عمومی را کاهش داده است (نجفی، ۱۴۰۲: ۶۳)

در پرتو بحث و بررسی صورت پذیرفته، می‌توان گام‌های اصلاحی زیر را برای ارتقاء نقش دیوان عدالت اداری در ایران ارائه داد:

- ❖ افزایش استقلال سازمانی: تبدیل دیوان به نهاد مستقل یا نیمه‌مستقل در قالب شورای عدالت اداری
 - ❖ گسترش صلاحیت‌ها: اعطای نقش مشورتی در فرآیند قانون‌گذاری و بررسی پیشینی آیین‌نامه‌ها
 - ❖ ارتقاء کیفیت آرای قضایی: توسعه آموزش تخصصی قضات و ایجاد اتاق‌های فکری برای تحلیل دکترین حقوق اداری
 - ❖ شفاف‌سازی دادرسی: دیجیتالی‌کردن فرایند رسیدگی و انتشار عمومی آرای مهم
 - ❖ تقویت ضمانت اجرا: ایجاد سازوکارهای مؤثرتر برای الزام دستگاه‌ها به اجرای آرا
- بنابراین، بررسی تطبیقی ایران و فرانسه در حوزه عدالت اداری نشان می‌دهد که ساختار نهادهای قضایی، کیفیت فرهنگ حقوقی و میزان استقلال از نهادهای قدرت، نقش تعیین‌کننده‌ای در صیانت از حقوق شهروندی دارند. دیوان عدالت اداری ایران، با وجود نقش حیاتی خود، هنوز از ظرفیت کامل خود برای تحقق عدالت اداری و حقوق شهروندی فاصله دارد؛ در حالی که شورای دولتی فرانسه توانسته است الگویی زنده و پویا از تعامل نهادهای قضایی، اجرایی و حقوق شهروندی ارائه دهد.

۶ نتیجه‌گیری

در دنیای مدرن که پیچیدگی روابط میان دولت و شهروند افزایش یافته، عدالت اداری دیگر مفهومی صرفاً حقوقی یا نهادی نیست، بلکه به‌مثابه یکی از ارکان بنیادین حقوق بشر و حقوق شهروندی شناخته می‌شود. حضور نهادی چون دیوان عدالت اداری یا شورای دولتی، نماد‌گذار از دولت اقتدارگرا به دولت پاسخگو است؛ دولتی که در برابر اعمال خود، قابل نظارت و پاسخ‌گویی قضایی است. پژوهش حاضر در پی آن بود که با نگاهی تطبیقی، ظرفیت، ساختار، کارکرد و عملکرد دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه را در زمینه‌ی صیانت از حقوق شهروندی مورد بررسی قرار دهد و در نهایت به این پرسش پاسخ دهد که: چه عواملی موجب تفاوت در میزان اثربخشی این دو نهاد در حمایت از حقوق شهروندی شده است؟ بر اساس بررسی‌ها و تحلیل‌های انجام‌شده، می‌توان چند یافته‌ی کلان را به‌عنوان نتایج اصلی تحقیق مطرح کرد:

➤ ساختار نهاد عدالت اداری، رابطه مستقیم با اثربخشی آن در صیانت از حقوق شهروندی دارد

در نظام فرانسه، شورای دولتی با دارا بودن استقلال ساختاری، سابقه تاریخی و وجهه علمی - حقوقی، توانسته است نقش مؤثری در حمایت از شهروندان ایفا کند. در مقابل، دیوان عدالت اداری ایران، علی‌رغم ظرفیت‌های قانونی، به دلیل وابستگی نهادی به قوه قضاییه و محدودیت در اختیارات، نتوانسته همان سطح از کارآمدی را داشته باشد.

➤ گستره صلاحیت‌ها و وظایف، نقش حیاتی در تضمین حقوق شهروندی ایفا می‌کند شورای دولتی فرانسه، علاوه بر رسیدگی به دعاوی اداری، در فرآیند تدوین مقررات، ارائه مشاوره به دولت و حتی شکل‌دهی به اصول دکنترین حقوق عمومی ایفای نقش می‌کند. این ویژگی، شورا را به نهادی «پویا و چندبعدی» بدل کرده است. در حالی که دیوان عدالت اداری ایران، صرفاً یک نهاد قضاوت‌گرای محدود به تظلمات اشخاص است.

➤ اجرای آراء و ضمانت اجرایی، تعیین‌کننده‌ی «واقعیت اثر» عدالت اداری است حتی اگر دیوان عدالت اداری رأیی شایسته در حمایت از حقوق شهروندی صادر کند، در صورتی که ابزار اجرایی برای الزام دستگاه‌های دولتی به اجرای آن در اختیار نداشته باشد، عدالت همچنان معلق می‌ماند. پژوهش نشان داد که در فرانسه، ضمانت اجرای مؤثر و فوری وجود دارد، اما در ایران اجرای آرای دیوان گاه با تعلل، مقاومت یا حتی امتناع همراه است.

جدول(۵): تفاوت‌ها، عوامل و راهکارها برای ارتقاء دیوان عدالت اداری ایران

پیشنهاد راهبردی	تحلیل و نتیجه‌گیری	وضعیت در ایران (دیوان عدالت اداری)	وضعیت در فرانسه (شورای دولتی)	موضوع کلیدی
اصلاح ساختار دیوان و افزایش استقلال آن از طریق اصلاح	استقلال نهادی نقش مهمی در افزایش کارآمدی و اقتدار حقوقی	زیرمجموعه قوه قضاییه، با محدودیت در استقلال	نهاد مستقل، دارای جایگاه تاریخی و علمی مشخص	ساختار نهادی و استقلال

قانون تشکیلات	دارد	ساختاری		
گسترش صلاحیت‌های دیوان به امور نظارتی، مشورتی و اصول‌محور	گستره صلاحیت‌ها با کیفیت و عمق ایفای نقش در صیانت از حقوق شهروندی رابطه مستقیم دارد	صلاحیت محدود به رسیدگی به شکایات اداری افراد	صلاحیت چندبعدی (قضایی، مشورتی، تقنینی، تفسیر حقوق عمومی)	صلاحیت‌ها و گستره وظایف
تقویت ضمانت اجرای آرای دیوان، با پیش‌بینی جریم اداری و برخورد انضباطی	صدور رأی بدون ضمانت اجرا موجب فرسایش اعتماد عمومی و تضعیف عدالت اداری می‌شود	اجرای آراء با مشکلاتی مانند تعلل، مقاومت دستگاه‌ها یا حتی امتناع مواجه است	ضمانت اجرایی فوری و الزام‌آور، حمایت نهادهای دولتی	اجرای آراء و ضمانت اجرا
ترویج فرهنگ حقوقی و ایجاد حافظه تاریخی نسبت به عدالت اداری در آموزش عمومی	سابقه تاریخی و فرهنگ حقوقی از عوامل بنیادی در نهادینه‌سازی عدالت اداری هستند	سابقه کوتاه‌مدت و عدم نهادینه‌شدن عدالت اداری در وجدان عمومی	سابقه بیش از یک قرن در توسعه حقوق اداری و شکل‌گیری فرهنگ مطالبه‌گری	ریشه‌های تاریخی و فرهنگی
ارتقاء آموزش حقوق شهروندی در رسانه‌ها و آموزش و پرورش	آگاهی شهروندان، شرط لازم برای استفاده مؤثر از نهادهای دادرسی اداری است	مشارکت ضعیف شهروندان، عدم اطلاع کفافی از ظرفیت‌های قانونی	شهروندان آگاه، مشارکت‌جو و مطالبه‌گر، دسترسی گسترده به اطلاعات قضایی	مشارکت شهروندی و آگاهی عمومی
ورود دیوان به فرایند تدوین مقررات و نظارت	تقنین پیشگیرانه موجب ارتقاء کیفیت حکمرانی	تقنین واکنشی، تمرکز صرف بر بعد قضایی	تقنین پیشگیرانه، نهادهای ساز	رویکرد قانون‌گذاری و

سیاست‌گذاری	تقنینی با رویکرد حقوق شهروندی	و رسیدگی پس از تضييع حق	و کساهش پرونده‌های قضایی می‌شود	ساختاری از منظر حقوق شهروندی
نقش نهاد در حکمرانی عمومی	نقش فعال در ارتقاء حکمرانی خوب، مشارکت در تدوین اصول حقوق عمومی	نقش محدود در حکمرانی، صرفاً رسیدگی به شکایات شخصی	نهاد عدالت اداری باید به بازیگر کلیدی در سیاست‌گذاری حقوق عمومی بدل شود	ارتقاء نقش دیوان از یک نهاد قضاوت‌گر به نهاد سیاست‌گذار با صلاحیت راهبردی
چشم‌انداز تحول دیوان عدالت اداری	نهاد پویا، مؤثر در توسعه اصول حقوق اداری و شهروندی، الگویی برای حکمرانی مدرن	نهاد محدود، با ظرفیت‌های بالقوه ولی بالفعل نشده	ایران نیازمند نگاهی نوین به دیوان عدالت اداری برای تحقق عدالت اداری به معنای کامل آن است	الگوگیری از شورای دولتی فرانسه در جهت اصلاح ساختار، توسعه صلاحیت‌ها و تقویت پاسخ‌گویی دستگاه‌ها به آراء دیوان

تحقیق حاضر، با فراتر رفتن از تحلیل‌های سطحی، به بررسی عوامل بنیادینی پرداخته که باعث تفاوت در کارآمدی این دو نهاد شده‌اند. این عوامل را می‌توان در چهار دسته اصلی طبقه‌بندی کرد:

۱) ریشه‌های تاریخی و فرهنگی

فرانسه با سابقه‌ای طولانی در حقوق اداری، از قرن نوزدهم تاکنون، اصول حقوق عمومی را از طریق شورای دولتی توسعه داده است. این سابقه، به تثبیت جایگاه نهاد عدالت اداری در وجدان عمومی منجر شده است. در حالی که ایران فاقد چنین تجربه تاریخی پیوسته و مؤثری است. عدالت اداری در ایران، با تأسیس دیوان در سال ۱۳۶۰ آغاز شد، اما هنوز در بطن ساختار اداری و حقوقی نهادینه نشده است.

۲) ساختار حقوقی و نهادی

نظام «دوال» در فرانسه، عدالت اداری را از عدالت کیفری و مدنی تفکیک کرده و برای آن ساختار مستقل قائل است. در ایران، ادغام دیوان عدالت اداری در قوه قضاییه موجب شده این نهاد نتواند استقلال لازم را در برخورد با دستگاه‌های اجرایی داشته باشد.

۳) فرهنگ حقوقی و مشارکت شهروندی

در فرانسه، شهروندان با آگاهی از حقوق خود، از شورا به‌عنوان ابزاری برای مطالبه‌گری و دفاع از حقوق استفاده می‌کنند. در ایران، هنوز مشارکت عمومی در استفاده از نهادهای عدالت اداری ضعیف است و بسیاری از شهروندان از ظرفیت‌های قانونی اطلاع ندارند.

۴) رویکرد تقنینی و سیاست‌گذاری کلان

در فرانسه، قوانین و سیاست‌های کلان به‌گونه‌ای تدوین شده‌اند که زمینه را برای مشارکت واقعی نهاد عدالت اداری در حکمرانی فراهم کرده‌اند. اما در ایران، نقش دیوان عمدتاً در سطح واکنشی باقی مانده است؛ یعنی پس از وقوع تضییع حق، اقدام می‌شود، نه پیشگیرانه و ساختاری.

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این پژوهش، ارائه چشم‌انداز جدیدی برای نقش دیوان عدالت اداری در ایران است. در حال حاضر، نقش دیوان عمدتاً محدود به رسیدگی به شکایات است. حال آنکه، در دنیای مدرن، انتظار می‌رود این نهاد نقش فعالی در پیشگیری از تخلفات، نظارت بر حسن اجرای قانون و ارتقاء کیفیت حکمرانی ایفا کند. دیوان می‌تواند با گسترش صلاحیت‌های خود، ورود به مشاوره در تدوین مقررات، صدور آرای راهبردی و اصول‌محور و ایفای نقش مرجع تفسیر حقوق شهروندی، خود را از یک نهاد صرفاً قضایی به نهاد سیاست‌گذار ارتقاء دهد؛ درست همانند شورای دولتی فرانسه که تبدیل به یکی از ارکان حکمرانی مدرن شده است. بر پایه تحلیل‌های این پژوهش، پیشنهادهای کلیدی زیر جهت ارتقاء نقش دیوان عدالت اداری ایران در صیانت از حقوق شهروندی ارائه می‌شود:

- ✓ اصلاح ساختار دیوان و افزایش استقلال نهادی: تغییر وضعیت دیوان از زیرمجموعه قوه قضاییه به نهادی مستقل یا نیمه‌مستقل، مطابق با الگوی شورای دولتی فرانسه
- ✓ گسترش صلاحیت‌ها: افزودن صلاحیت‌های مشورتی، نظارتی، پیشگیری از صدور مقررات مغایر با قانون، و ایفای نقش تفسیر حقوق شهروندی
- ✓ تقویت ضمانت اجرا: وضع قوانین و آیین‌نامه‌های الزام‌آور برای اجرای آرای دیوان توسط دستگاه‌های دولتی، با پیش‌بینی جرایم اداری در صورت امتناع از اجرا
- ✓ ارتقاء شفافیت و الکترونیکی‌سازی: توسعه سامانه‌های الکترونیکی برای ثبت، پیگیری و انتشار آرای دیوان با هدف ارتقاء اعتماد عمومی و دسترسی شهروندان
- ✓ آموزش عمومی حقوق شهروندی: از طریق رسانه‌ها، آموزش و پرورش و نهادهای عمومی، آگاهی عمومی از نقش و ظرفیت دیوان عدالت اداری افزایش یابد

پژوهش حاضر نشان داد که مطالعه تطبیقی، صرفاً به معنای مقایسه سطحی بین دو کشور نیست، بلکه ابزاری برای کشف ظرفیت‌های پنهان و اصلاحات ممکن است. بررسی مدل شورای دولتی فرانسه نشان داد که حتی در نظام‌های پیچیده اداری، امکان تحقق عدالت و صیانت از حقوق شهروندی وجود دارد، به شرط آن‌که ساختارها، قوانین و فرهنگ حقوقی به‌درستی طراحی شده باشند. پژوهش حاضر با تکیه بر تحلیل‌های تطبیقی، نظری و تجربی، نشان داد که عدالت اداری اگر به درستی نهادینه و تقویت شود، می‌تواند ستون فقرات حقوق شهروندی باشد. در ایران، علی‌رغم وجود ظرفیت قانونی، دیوان عدالت اداری هنوز تا ایفای نقش واقعی خود فاصله دارد. این فاصله را می‌توان با الهام از مدل‌هایی چون شورای دولتی فرانسه، از طریق اصلاح ساختار، تقویت صلاحیت‌ها و افزایش پاسخ‌گویی کاهش داد. تنها در چنین صورتی است که می‌توان از دولت خواست که در برابر مردم پاسخگو باشد و از شهروند خواست که در برابر قانون احساس امنیت کند.

منابع

- اکبری، نرگس (۱۳۹۹). اجرای آرای دیوان عدالت اداری در ایران: موانع و راهکارها. پژوهشنامه حقوق عمومی، ۱۷(۱)، ۹۱-۱۰۵.
- جمالی‌نژاد، محمد (۱۳۹۸). تحلیل مقایسه‌ای دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه. فصلنامه حقوق عمومی، ۱۲(۲)، ۶۵-۸۰.
- حادیان، محمد؛ بهرامی، رضا (۱۳۹۵). نقش دیوان عدالت اداری در مقابله با تجاوز اداری به حقوق مردم. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۸(۲)، ۱۱۷-۱۳۲.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: نشر میزان.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۷۳.
- قاسمی، فرهاد (۱۴۰۰). بررسی چالش‌های ساختاری دیوان عدالت اداری. مجله حقوق اداری ایران، ۸(۳)، ۱۲۰-۱۳۵.
- قاسمی، علی؛ مرادی، مصطفی (۱۳۹۸). تحلیل نقش دیوان عدالت اداری در تحقق عدالت اداری. فصلنامه حقوق و عدالت، ۱۴(۲)، ۴۵-۶۸.
- کاظمی، محمد (۱۳۹۶). بررسی تطبیقی جایگاه دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه. مجله حقوق تطبیقی، ۱۲(۳)، ۵۵-۷۴.
- مرزوقی، حسن (۱۴۰۰). بررسی رابطه استقلال دیوان عدالت اداری و حفظ حقوق شهروندی در ایران. فصلنامه حقوق عمومی، ۲۳(۴)، ۸۹-۱۰۷.
- نعمتی، حسین (۱۳۹۴). کارآمدی نظام دادرسی اداری ایران از منظر حقوق شهروندی. مجله حقوق اساسی، ۱۰(۱)، ۳۳-۵۶.
- نجفی، سجاد (۱۴۰۲). فرهنگ حقوقی و نقش آن در تحقق عدالت اداری. مجله حقوق شهروندی، ۵(۴)، ۵۵-۷۰.

- Bell, J. (2011). *Judicial Review in French Administrative Law*. Oxford University Press.
- Constitution de la République française du 4 octobre 1958.
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Macmillan.
- Fromont, M. (2018). *Administrative Justice in Europe: Principles and Comparative Models*. Nomos.
- Goula, M. (2016). *The French Administrative Justice System*. Paris: LGDJ.
- Laferrière, A. (2020). *Droit administratif français*. Paris: Dalloz.
- Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. L. (2017). *Comparative Administrative Law* (2nd ed.). Edward Elgar.
- Stone Sweet, A. (2005). *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Turpin, C., & Tomkins, A. (2011). *British Government and the Constitution: Text and Materials*. Cambridge University Press.
- Tyler, T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.