

Comparative Study of the Role of Administrative Courts in Ensuring the Functions of Administrative Councils in the Legal Systems of Iran and Germany

1. Fatemeh JamshidVand: Department of Public Law, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.
2. Babak baseri*: Department of Public Law, Fars Branch, Islamic Azad University, Fars, Iran. Email: baseribabak@gmail.com (Corresponding Author)
3. Ali Faqih Habibi: Department of Public Law, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

ABSTRACT

Administrative councils play a prominent role in implementing decisions and high-level directives within each of the three branches of government. Generally, administrative councils should operate under the executive branch of each country, which is predominantly the case in the Iranian legal system. Therefore, administrative councils in Iran should be considered executive councils. In contrast, in the German legal system, administrative councils are general councils that are permitted to operate within each of the three branches of government. The central question in this research is: Considering the jurisprudence of administrative courts in the legal systems of Iran and Germany, what differences exist in the functions of administrative councils? This article follows a descriptive-analytical approach and employs a library research method to address this question. The findings indicate that, in terms of foundations and objectives, the functions of administrative councils in the legal systems of Iran and Germany differ based on the jurisprudence of administrative courts. In the German legal system, administrative councils are established based on the principle of protecting the public interest, whereas in the Iranian legal system, their foundation is rooted in executive functions. Administrative councils in Iran are essentially executive councils, and in the rare cases where the legislative and judicial branches have established administrative councils, their structure remains predominantly aligned with executive agencies. In contrast, in the German legal system, administrative councils function as general councils.

Keywords: *Administrative adjudication, German Constitutional Court, Administrative Council, Guarantee, Public Interest, Continuity of Public Services*

How to cite: JamshidVand, F., Baseri, B., & Faqih Habibi, A. (2024). Comparative Study of the Role of Administrative Courts in Ensuring the Functions of Administrative Councils in the Legal Systems of Iran and Germany. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(2), 267-282.

© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 02 August 2024
Revise Date: 29 August 2024
Accept Date: 05 September 2024
Publish Date: 11 September 2024



بررسی تطبیقی نقش دادگاه‌های اداری در تضمین کارکردهای شورای اداری در نظام حقوقی ایران و آلمان

۱. فاطمه جمشیدوند: گروه حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
۲. بابک باصری*: گروه حقوق عمومی، واحد فارس، دانشگاه آزاد اسلامی، فارس، ایران. (نویسنده مسئول)
پست الکترونیک: baseribabak@gmail.com
۳. علی فقیه حبیبی: گروه حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

چکیده

شوراهای اداری، نقش بارزی در اجرایی نمودن تصمیمات و دستورالعمل‌های بالادستی در هر یک از قوای سه‌گانه را ایفاء می‌نمایند. به صورت کلی، شوراهای اداری بایستی ذیل قوه مجریه هر کشور فعالیت نمایند که در نظام حقوقی ایران عموماً به همین صورت است و از همین رو، شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران را بایستی به عنوان شوراهای اجرایی در نظر گرفت. این در حالی است که در نظام حقوقی آلمان، شوراهای اداری، شوراهای عمومی هستند که در هر یک از قوای سه‌گانه اجازه فعالیت دارند. سؤالی که در این تحقیق مطرح شده، این است که با توجه به رویه دادگاه‌های اداری در نظام‌های حقوقی ایران و آلمان، چه تفاوتی میان کارکردهای شوراهای اداری وجود دارد؟ این مقاله توصیفی تحلیلی است و با استفاده از روش کتابخانه‌ای به بررسی سؤال مورد اشاره پرداخته است. یافته‌ها بر این امر دلالت دارد که از نظر مبانی و اهداف، با توجه به رویه دادگاه‌های اداری، کارکردهای شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران و آلمان با یکدیگر متفاوت است. حفاظت از منافع عمومی مبنای شوراهای اداری در نظام حقوقی آلمان است اما کارکردهای اجرایی مبنای شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران است. شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران، در واقع شوراهای اجرایی است و در محدود مواردی است که قوای دیگر یعنی قوای مقننه و قضاییه اقدام به ایجاد شوراهای اداری نمودند که در آن‌ها نیز ساختار غالب با دستگاه‌های اجرایی است. این در حالی است که شوراهای اداری در نظام حقوقی آلمان، شوراهای عمومی هستند.

واژگان کلیدی: دادرسی اداری، دادگاه قانون اساسی آلمان، شورای اداری، تضمین، منفعت عمومی، استمرار خدمات عمومی

نحوه استناددهی: جمشیدوند، فاطمه، باصری، بابک، و فقیه حبیبی، علی. (۱۴۰۳). بررسی تطبیقی نقش دادگاه‌های اداری در تضمین کارکردهای شورای اداری در نظام حقوقی ایران و آلمان. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۲)، ۲۸۲-۲۶۷.

© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۲ مرداد ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۸ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۵ شهریور ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۲۱ شهریور ۱۴۰۳

اصل بر این است که کلیه اموری که به حوزه اداری و اجرایی کشور مربوط می‌باشند؛ منحصرأ از طریق ریاست جمهوری و یا وزراء وی قابل انجام است. به عبارت دیگر، حوزه‌های اداری و اجرایی کشور، از اختیاراتی است که به صورت انحصاری و ذاتی به رئیس‌جمهور یا وزرای وی مربوط است. اصل ۶۰ قانون اساسی تضمین‌کننده این چنین انحصارطلبی برای قوه مجریه است (Dabirnia, 2013). در همین راستا بوده است که در طول دو دهه گذشته شوراهای عالی اداری مانند شورای عالی اداری، شورای عالی آموزش و پرورش، شورای اقتصاد، شورای پول و اعتبار و شورای عالی اشتغال تشکیل شده‌اند. با این وجود، عملاً رویه نشان داده است که تشکیل شوراهای اداری منحصر در قوه مجریه نمانده بلکه در سطوح قوه قضاییه و قوه مقننه نیز گسترش پیدا کرده است که نمونه بارز آن، در سطح قوه قضاییه، شورای حفاظت از بیت‌المال است. تشکیل شوراهای اداری، یک امر منحصر به نظام حقوقی ایران نبوده بلکه در سایر نظام‌های حقوقی نیز مشاهده می‌شود از جمله در نظام حقوقی فرانسه، شورای دولتی، عالی‌ترین مرجع قضاوتی اداری این کشور محسوب شده که جدا از وظایف عمده‌ای که در زمینه ارائه مشورت به نهادهای مختلف بر عهده دارد به رسیدگی شکلی، تجدیدنظر و بدوی می‌پردازد (Aqa'i Togh, 2017).

در مقابل، در نظام حقوقی آلمان، عرصه قانونی برای تشکیل شوراهای اداری موسع‌تر از نظام حقوقی ایران است به نحوی که بر مبنای ماده ۳۵ قانون آیین اخذ تصمیمات اداری، عمل اداری به عملی اطلاق می‌شود که هرگونه حکم، تصمیم و دستورالعمل از سوی مقامات اداری را شامل شده که از حقوق عمومی نشأت می‌پذیرد و به‌طور کلی عمل اداری مطابق با قلمرو حقوق عمومی تعریف می‌شود و از این رو، تشکیل شوراهای اداری نیز در این نظام حقوقی برخلاف نظام حقوقی ایران، محدود به قوه مجریه به لحاظ قانونی نمی‌گردد بلکه سایر قوایی که به نوعی تضمین‌کننده حقوق عمومی هستند، می‌توانند اقدام به تشکیل شوراهای اداری نمایند (Mousavi Zadeh, 2018). در زمینه تضمین نقش دادگاه‌های اداری در تضمین کارکردهای شوراهای اداری، تاکنون دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد اصلی رسیدگی اداری در نظام حقوقی ایران، آرای متعددی را صادر نموده است برای نمونه در دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۸۵ شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری، با قبول صلاحیت شورای معاونت توسعه مدیریت و نیروی انسانی ریاست جمهوری برای رسیدگی به دعاوی مربوط به تضییع حقوق استخدامی، اشعار می‌دارد:

«در خصوص شکایت شاکی به طرفیت ادارات مشتکی عنه ما [الف و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری به خواسته فوق‌الذکر] تبدیل وضعیت استخدامی از پیمانی به رسمی؛ نظر به این که مستخدمین مشمول مقررات شرکت‌های دولتی که شرکت پست نیز مصداقی از آن است، در صورت شکایت از تضییع حقوق استخدامی خود می‌توانند شکایت خود را در شورای معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری طرح و در صورت رد شکایت و عدم احقاق حق فرضی، در این صورت، شکایت قابل طرح در دیوان عدالت اداری خواهد بود. علی‌هذا مستنداً به ماده ۶۷ مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی و نیز ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، قرار عدم صلاحیت به اعتبار شایستگی رسیدگی شورای اداری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری صادر و اعلام می‌دارد. مقرر است دفتر، پرونده از آمار موجودی کسر و به مرجع ذیصلاح ارسال گردد».

در این مقاله به نقش دادگاه‌های اداری در تضمین کارکردهای شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران و آلمان پرداخته می‌شود.

۱. نقش آفرینی دادگاه‌های اداری در تضمین عملکرد شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران

در وهله اول بایستی خاطرنشان ساخت که این که شوراهای اداری به صورت مستقل در نظام حقوقی ایران اقدام به قاعده گذاری می نمایند، دلالت بر این نمی نماید که هیچ گونه نظارتی بر عملکرد آن ها وجود ندارد و در این زمینه، یکی از مهم ترین کارکردهای دیوان عدالت اداری، نظارت بر تصمیمات و عملکرد شوراهای اداری است به نحوی که هرگاه، عملکرد شوراهای اداری با منافع عمومی و اصول قانونی در تعارض باشد، این تصمیمات از اعتبار برخوردار نیست. مثال بارز آن را می توان در دادنامه قطعی ۹۴۰۹۹۷۰۹۵۶۰۰۰۶۳۹ مورخه ۱۳۹۴/۰۲/۲۰ شعبه دهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مدنظر قرار داد: «رئیس مرکز امور هیأت علمی بدون انجام تعهدات قانون تحصیلات رایگان جوانان و نوجوانان ایران مصوب سال ۱۳۵۳ و اصلاحیه سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی و ماده ۱۸ قانون خدمت پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۱۳۶۷ و در اجرای ماده ۱۳ دستورالعمل نحوه توزیع پزشکان متخصص سال ۱۳۸۸، با مأموریت آموزشی در کادر هیأت علمی، مشغول فعالیت شده اند و از سوی دیگر به موجب مصوبه شماره ۴۷۹۱ مورخ ۱۶/۸/۱۳۸۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی (بند یک ماده ۴ آن)، استخدام هیأت علمی بر مبنای نیاز دانشگاه و از طریق فراخوان عمومی انجام می پذیرد....».

۱-۱. اصل حفظ منفعت عمومی

اصل حفظ منفعت عمومی را می توان مهم ترین مبنای نقش آفرینی دادگاه های اداری در تضمین عملکرد شوراهای اداری در نظام حقوقی ایران تلقی نمود. این اصل به ویژه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، جنبه های فقهی نیز به خود گرفته است. از این اصل، این نتیجه در ارتباط با نقش دیوان عدالت اداری در زمینه تضمین عملکرد شوراهای اداری اخذ می شود که تصمیمات و عملکردهای شوراهای اداری هم چون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی بیمه و ... تا زمانی از سوی این دیوان مورد تأیید است که منطبق با حفظ منفعت عمومی است و در رویه اداری نیز این چنین نشان داده شده است که به محض خروج از این اصل، دیوان عدالت اداری اقدام به بطلان تصمیمات شوراهای اداری نموده است.

«به استناد تبصره ۲ بند الف دستورالعمل ثبت نام از پذیرفته شدگان به شرط آنکه دوره دارندگان مدرک معادل با مجوز شورای گسترش آموزش عالی وزارت علوم تحقیقات و فناوری باشد و مدرک معادل آنان نیز مورد تأیید وزارت مذکور باشد که مورد تأیید قرار نگرفته و شاکی نیز تأییدیه وزارت علوم ارائه نکرده است، رابعاً بر اساس آیین نامه شرکت دارندگان مدارک معادل و غیررسمی در آزمون ورودی مقاطع بالاتر و بند ۳ آیین نامه مذکور که مقرر داشته آن عده از دارندگان مدرک معادل که بعد از تاریخ ابلاغ مصوبه جلسه شماره ۴۳۲ مورخ ۳/۹/۷۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر ممنوعیت برگزاری دوره های معادل در دوره معادل شرکت نموده و پذیرفته شده اند به دلیل ممنوعیت برگزاری دوره معادل در شمول این مصوبه قرار نمی گیرد و با مدرک معادل حق شرکت در آزمون های ورودی دوره های معادل سال های مقرر را ندارد...»

«اصل حفظ منفعت عمومی در اثر لزوم تأمین خدمات عمومی در زندگی اجتماعی به وجود آمده و به مرور زمان تحولات بسیاری را پذیرفته است. از خدمات عمومی تعاریف مختلفی ارائه شده است؛ نقطه مشترک تمام این تعاریف، تأمین نیازهای عمومی جامعه است (Brown; Bell, 1998: 34). بنابراین می توان گفت خدمات عمومی، فعالیت هایی هستند که نهادهای عمومی یا خصوصی، زیر نظر اشخاص عمومی برای برآورده کردن نیازهای همگانی انجام می دهند و حقوق اداری به مثابه حقوق حاکم بر خدمات عمومی در این اندیشه نمود پیدا می کند، اندیشه ای که متضمن مشروعیت قدرت و دولت می باشد و شایستگی بقای دولت به آن وابستگی تامی دارد. از طرفداران این نظریه در حقوق اداری، می توان از لئون دوگی، آندره دولوبادر، ژز و ... فرانسوی را نام برد این نظریه در سال های اخیر با مفاهیمی چون

«خصوصی‌سازی» و «مقررات گذاری» پیوند خورده است» (Singh, 2013). در این روند، پیدایش و بنیان‌گذاری نهادهایی با عنوان «نهادهای مقررات گذار» چهره خدمات عمومی را کاملاً دگرگون ساخته است.

۱-۲. نظریه استمرار خدمات عمومی

نظریه استمرار خدمات عمومی نیز از زمره مبانی دیگری است که اگرچه به صراحت در آرای دیوان عدالت اداری مورد تأکید قرار نگرفته است اما می‌توان از آرای صادره دیوان، آن را مورد استنتاج قرار داد. ازجمله در دادنامه قطعی ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۲۰۰۱۹۶ شعبه ۲ بدوی دیوان عدالت اداری مورخه ۱۳۹۲/۰۲/۳۱ که در آن، تصریح شده است: «در خصوص دادخواست آقای (م.ط.) به طرفیت (س.) به خواسته الزام به استخدام پیمانی به‌عنوان دستیار علمی؛ با توجه به محتویات پرونده و صرف نظر از عدم پاسخ خوانده علی‌رغم ابلاغ دادخواست، نظر به این‌که نامبرده به‌صورت حق‌التدریس شاغل بوده است و مطابق ماده ۵ آیین‌نامه تشکیل هیأت عالی جذب اعضای هیأت علمی مصوب جلسه ۶۰۸ ۸۶/۴/۱۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی: استخدام هیأت علمی بر مبنای نیاز دانشگاه و از طریق فراخوان عمومی و ابتدا به‌صورت پیمانی انجام می‌گیرد؛ و مدرکی ارائه نشده است که ایشان از طریق شرکت در فراخوان عمومی اقدام نموده است و برابر ماده ۳ دستورالعمل اجرایی جذب و تبدیل وضعیت استخدامی اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی هم تصمیم‌گیری در خصوص نحوه و چگونگی استخدام اعضای هیأت علمی از قراردادی، پیمانی، رسمی آزمایشی، رسمی قطعی و ... از وظایف هیأت اجرایی جذب می‌باشد و با شرایط مذکور، الزام به استخدام پیمانی موجه نیست، لذا حکم به رد شکایت شاکی صادر می‌گردد».

«اساس این اصل، خدمات عمومی به جهت لزوم و ضرورت پاسخگویی مداوم به نیازهای عمومی تعطیل‌بردار نیست، این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی و اداری بار می‌نماید که، به موجب آن باید تداوم خدمات اداری به نحو مناسبی تضمین گردد، این اصل ناشی از ضرورت‌های اداره اجتماع است و در خصوص موضوعاتی چون امنیت، خدمات بهداشتی و درمانی و ... از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. مبنای این اصل ریشه در حقوق فرانسه و ماده ۵ قانون اساسی ۱۹۵۸ دارد؛ به موجب این ماده، رئیس‌جمهور بر رعایت قانون اساسی نظارت دارد و عملکرد منظم قوای عمومی و استمرار حکومت را تضمین می‌نماید» (Lontai, 1997). «شورای قانون اساسی فرانسه در رأی مورخ ۲۵ ژوئیه ۱۹۷۹ اصل تداوم را یک اصل دارای ارزش قانون اساسی دانسته است، همچنین شورای دولتی در مورخ ۱۳ ژوئن ۱۹۸۰ از آن با عنوان اصل بنیادین یاد کرده است. در بیان ویژگی‌ها و نحوه اجرای اصل تداوم خدمات عمومی گفته شده است که خدمات باید به شکل مداوم و بی‌وقفه ارائه گردند؛ زیرا این امور و فعالیت‌ها مربوط به عموم جامعه و نیازهای روزمره مردم است. برای نمونه بیمارستان‌ها نمی‌توانند از پذیرش بیمار در ساعاتی مانند شب خودداری کنند، زیرا این‌گونه خدمات بایستی به شکل مستمر ارائه گردند» (Smits, 2017: 56). «هرگونه قطع و وقفه در خدمات عمومی در زندگی مردم موجب ایجاد اضطراب و برهم خوردن آرامش آن‌ها می‌شود. آثار و نتایج اجرای اصل تداوم خدمات عمومی را می‌توان به این شرح بیان نمود: نقض این اصل در حقوق اداری ضمان آور است» (Hadavand, 2014). «و ارائه نکردن خدمات عمومی توسط اداره مربوط تخلف محسوب می‌شود و می‌توان علیه مقامات آن دستگاه به علت ترک فعل و عدم انجام وظیفه تکلیف قانونی اقامه دعوی کرد» (Dadormo, 1997).

۱-۳. نظریه احترام به حقوق مکتسبه

«نظریه احترام به حقوق مکتسبه که می‌توان آن را یکی از مبانی جدید مداخله دادگاه‌های ادارک در شوراهای ادارک دانست، مبتنی بر تعادل سازی موازین اساسی مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی است» (Hadavand, 2014). حقوق مکتسبه به حقوقی اطلاق می‌شود که برای افراد به عنوان یک حق طبیعی یا قراردادی در طول زمان به وجود آمده است و نقض آن باوجود اینکه جنبه شخصی دارد، نقض کننده نظم عمومی نیز تلقی می‌شود. در این خصوص، دیوان عدالت ادارک در برخی آرای خود به این امر اشاره داشته است و تصمیم یک شورای ادارک را تضمین کننده یا نافی آن دانسته است از جمله: «نظر به اینکه، اولاً خواسته تجدیدنظر خوانده، تقاضای محاسبه و پرداخت فوق العاده هم‌طراری معادل با رتبه دانشیاری از تاریخ ۱۳۸۷/۷/۱ و قبل از لازم الاجراء شدن فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری بوده است. بنابراین اجرای قانون اخیرالذکر از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ نافی حقوق مکتسبه قبل از تاریخ مذکور نخواهد بود، ثانیاً با توجه به اینکه طبق مفاد بند ۵ دستورالعمل اجرائی ماده ۸ قانون نظام هماهنگ پرداخت، مستخدمین دارای مدرک دکتری با حداقل ۱۲ سال تجربه قابل قبول که در گروه ۱۳ تخصیص یافته‌اند هم‌تراز دانشیار می‌باشند و چون تجدیدنظر خوانده واجد شرایط موصوف می‌باشد، بنابراین مستحق برخورداری از فوق العاده هم‌طراری موضوع ماده ۸ قانون نظام هماهنگ پرداخت معادل دانشیاری بوده و ضمن رد تجدیدنظر خواهی با استناد به ماده ۷۱ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت ادارک رأی معترض عنه تأیید می‌گردد، رأی صادره قطعی است».

این نکته بسیار مهم است که صرف وجود یک حق در قوانین مدون، دلیل بر وجود مکتسبه بودن آن حق برای شخص یا اشخاص معین نمی‌گردد بلکه در هر مورد بایستی اثبات شود. این موضوع در دادنامه ۹۴۰۹۹۷۰۹۵۵۸۰۰۰۷۱ شعبه ۵۰ بدوی دیوان عدالت ادارک نیز مورد تصریح قرار گرفته است: «پیر واضح است که حقوق مکتسبه زمانی قابل احترام است که حیات مستقر پیدا کرده باشد و بنابراین چنانچه وجود حقی برای شخص از نظر قانونی بیان شده باشد ولی هنوز نسبت به شخص اثبات نشده باشد، این را نمی‌توان حق مکتسبه نامید. به عبارتی صرف ارائه درخواست ایجاد حق نمی‌کند. از طرفی، رسیدگی به امر صلاحیت و شایستگی، یک موضوع شکلی است که تصمیم نهایی می‌بایست بر اساس آئین نامه‌ها و ضوابط حاکم بر زمان، صورت پذیرد...».

۲. نقش دادگاه‌های ادارک در تضمین عملکرد شوراهای ادارک در نظام حقوقی آلمان

نظام حاکمیتی آلمان به صورت نظام فدرال به رسمیت شناخته شده است و همین امر موجب شده است که برخلاف نظام حقوقی ایران که عمدتاً شوراهای ادارک به صورت متمرکز به فعالیت می‌پردازد، شوراهای ادارک در این نظام حقوقی به صورت محلی به فعالیت می‌پردازند. یکی دیگر از تفاوت‌های موجود در زمینه عملکرد شوراهای ادارک در نظام حقوقی آلمان نسبت به نظام حقوقی ایران، در این است که در نظام حقوقی آلمان، شوراهای ادارک که عمدتاً به صورت محلی فعالیت می‌نمایند صرفاً در زمان وقوع بحران‌ها، ملزم به همکاری با نهادهای فدرال هستند و این موضوع در مورد دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان نیز صدق می‌نماید.

«قانون اساسی حاکم بر شوراهای ادارک آلمان، قانون دادگاه فدرال قانون اساسی است که بر طبق همین قانون در ۱۱ آگوست ۱۹۵۳ میلادی، این دادگاه تشکیل شده و آخرین تغییرات در این قانون به ماده ۲ قانون هشت اکتبر ۲۰۱۷ باز می‌گردد. در آلمان، دادگاه قانون اساسی وظیفه نظارت بر روند تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی را بر عهده دارد. باین حال، این تنها وظیفه دادگاه قانون اساسی آلمان نبوده بلکه در این زمینه وظایف دیگری را نیز بر عهده دارد که برخی از آنها عبارت‌اند از: ۱- حفاظت از حقوق بنیادین (ماده ۱۸ قانون اساسی آلمان)؛ ۲- تصمیم‌گیری در مورد غیرقانونی بودن احزاب سیاسی (بند ۲ ماده ۲۱ قانون اساسی آلمان)؛ ۳- در مورد محروم کردن احزاب سیاسی از دریافت کمک‌های مالی دولت (بند ۳ ماده ۲۱ قانون اساسی آلمان)؛ ۴- شکایات در مورد تصمیمات بوندستاگ ناظر بر اعتبار انتخابات یا منفعت یا

ضروری که از دست دادن یک کرسی مجلس بوندستاگ داشته است. (بند ۲ ماده ۴۱ قانون اساسی آلمان)؛ ۵- در ارتباط با شکایات اتحادیه‌هایی راجع به عدم شناسایی‌شان به عنوان یک حزب سیاسی برای انتخابات مربوط به بوندستاگ (بند یک ماده ۹۳ قانون اساسی آلمان). علاوه بر این، دادگاه قانون اساسی آلمان وظایف متعدد دیگری نیز داشته که این امر اثبات می‌نماید صرفاً محدود به تطبیق قوانین با قانون اساسی نیست» (Grimm, 2016).

«نیمی از اعضای دادگاه توسط بوندستاگ^۱ یا مجلس ملی فدرال به صورت مستقیم و نیمی دیگر توسط بوندسرات^۲ یا مجلس ایالتی آلمان توسط یک کمیته ویژه ۱۲ نفره منصوب شده و در این میان، سه تن از قضاتی که توسط هر یک از این مجالس منصوب می‌شوند الزاماً بایستی از میان قضات دیوان عالی کشور آلمان بوده که از تجارب عالی قضایی برخوردار باشند. از این بعد، نظام دادرسی اداری آلمان به ترکیه، کره جنوبی و مصر نیز شبیه می‌باشد» (Von Bogdandy et al., 2020). «رئیس جمهور فدرال آلمان است که در نهایت حکم و ابلاغ قضاوت در دادگاه مزبور را امضاء می‌نماید. (ماده ۱۰)^۳ میزان حضور افراد در دادگاه قانون اساسی، به صورت نامحدود نبوده بلکه برای مدت ۱۲ سال است و امکان انتصاب مجدد در این دادگاه وجود ندارد. به منظور رفع تعارض منافع، قضات دادگاه قانون اساسی آلمان، نمی‌توانند هم‌زمان در مجلس ملی فدرال یا مجلس ایالتی آلمان یا هر نهاد مشابه دیگری عضویت داشته یا هرگونه فعالیت یا همکاری با آن‌ها داشته باشند و تنها استثناء در این زمینه مدرس دانشگاه و مؤسسات آموزش عالی آلمانی است که در این زمینه نیز قضاوت بایستی بر تدریس اولویت داشته باشد. حداکثر سن اشتغال قضات در دادگاه قانون اساسی، ۶۸ سال بوده و پس از آن، امکان به کارگیری قضات به هیچ وجه امکان پذیر نمی‌باشد. هرکدام از قضات از سه دستیار پژوهشی برخوردار بوده که این سه دستیار از حق صدور رأی یا تصمیم برخوردار نیستند و صرفاً قاضی را در ایفای وظایف محوله یاری می‌دهند. دادگاه قانون اساسی آلمان به دو شعبه یا سنا تقسیم شده که هرکدام از این شعب یا سناها، با حضور حداقل ۶ قاضی رسمیت یافته باین حال در برخی موارد مهم مانند محرومیت از حقوق، اعلام جرم علیه رئیس جمهور یا یکی از قضات رسیدگی کننده در این دادگاه، وجود اکثریت دو سوم آرا برای تصمیم‌گیری در این زمینه لازم و ضروری است» (Ziolkowski, 2003). «هرکدام از این دو شعبه یا سنا دارای وظایف خاصی است به نحوی که بر اساس بند یک ماده ۱۴ قانون دادگاه فدرال قانون اساسی آلمان، سنا یا شعبه اول دادگاه مزبور می‌بایستی در ارتباط با عدم تطابق یک مقرر قانونی با حقوق بنیادین یا حقوقی که بر مبنای مواد ۳۳، ۱۰۱، ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون اساسی آلمان به رسمیت شناخته شده است هم‌چنین در ارتباط با شکایات مبتنی بر قانون اساسی به استثنای شکایات که بر مبنای ماده ۹۱ قانون اساسی و شکایاتی که در ارتباط با قانون انتخابات مطرح می‌شوند؛ واجد صلاحیت باشد. سنا یا شعبه دوم دادگاه قانون اساسی فدرال می‌بایستی در وضعیت‌هایی واجد صلاحیت شناخته شود که بر اساس مواد ۵، ۶، ۱۱، ۱۲ و ۱۴ قانون اساسی فدرال آلمان مطرح می‌شوند. باین حال در ارتباط با برخی از دعاوی مربوط به تطبیق قانون عادی با قانون اساسی آلمان است که موضوع می‌تواند به هر دو شعبه ارجاع شود که عبارت‌اند از مواد ۱۰ و ۱۳ (Rogowski & Gawron, 2016)؛ علاوه بر مبنای ماده ۱۵ قانون دادگاه اساسی فدرال آلمان، هر یک از سنا یا شعبات دادگاه می‌بایستی چندین کمیسیون در زمان حیات قضایی‌اش داشته باشد و هر یک از این کمیسیون‌ها می‌بایستی از سه قاضی تشکیل شده و تشکیلات و اعضاء هر یک از کمیسیون‌ها نمی‌بایستی برای بیش از سه سال بدون تغییر باقی مانده باشد.

۳. مقایسه حقوق ایران و آلمان در زمینه نقش دادگاه‌های اداری در تضمین عملکرد شوراهای اداری و تضمین کارکردهای شورای اداری

1. Bundestag.

2. Bundeserat.

3. The Federal President Shall Appoint the Elected Justices.

در این قسمت حقوق ایران و آلمان در زمینه نقش دادگاه‌های ادارک در تضمین عملکرد شوراهای ادارک و تضمین کارکردهای شورای ادارک می‌شود.

۳-۱. مقایسه حقوق ایران و آلمان در زمینه نقش دادگاه‌های ادارک در تضمین عملکرد شوراهای ادارک

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دادگاه‌های ادارک که در وجود دیوان عدالت ادارک خلاصه می‌شوند نقش موثری در روند تضمین عملکرد شوراهای ادارک در نظام حقوقی ایران ایفاء نمی‌نمایند. «با پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تدوین قانون اساسی ۱۳۵۸، نهادی موسوم به شورای ادارک به منظور تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی و شرع شکل گرفت که پیش از پیروزی انقلاب اسلامی سابقه نداشته و با توجه به تحولات شورای دولتی فرانسه شکل گرفت. این نشان از آن دارد که نظام دادرسی ادارک جمهوری اسلامی ایران به روش فرانسوی که مبتنی بر کنترل قانونی و ادارک است، نزدیکی بیشتری داشته است. البته در این بین، قطعاً نقاط تفاوت بسیار زیادی با روش فرانسوی نیز دارد از جمله اینکه از ۱۲ عضو تشکیل شده است که شش عضو آن از سوی مقام رهبری منصوب شده و امکان انتصاب مجدد آن‌ها نیز بلامانع است در حالی که در شورای دولتی فرانسوی، صرفاً رئیس از سوی رئیس جمهور انتصاب می‌یابد و سایر اعضا به نسبت مساوی از سوی مجلس سنا و مجلس نمایندگان این کشور مشخص می‌شوند» (Mousavi Zadeh, 2018). در مقابل، به نظر می‌رسد که نظام دادرسی ادارک در آلمان عموماً به روش آمریکایی نزدیک‌تر است تا به روش فرانسوی چرا که با تشکیل دادگاه قانون اساسی آلمان که یک نهاد قضایی است که مستقل از دستگاه قضا نیز عمل می‌نماید، تقریباً به روش آمریکایی ارتباط بیشتری دارد.

همچنین، بایستی این نکته را افزود که نهاد دادرسی ادارک در نظام حقوقی ایران و آلمان با یکدیگر تفاوت‌های اساسی دارند از جمله اینکه در زمینه تشکیلات و ساختار دادگاه قانون اساسی آلمان، این دادگاه به دو شعبه یا سنا و یک هیات عمومی تقسیم می‌شود که بایستی از میان هشت نفر انتخابی هر یک از مجالس قانون‌گذاری آلمان، حداقل ۳ نفر از میان قضات دیوان عالی کشور آلمان انتخاب شوند. این در حالی است که با وجود اهمیت نقش شورای ادارک، انتخاب هیچ‌یک از قضات از بدنه دستگاه قضا در شورای ادارک پیش‌بینی نشده است که می‌تواند یکی از ضعف‌های اصلی این نهاد باشد. از سوی دیگر؛ در شورای ادارک، امکان عزل فقهاء توسط رهبری پیش‌بینی شده است اما حقوق‌دانان تا پایان مدت شش سال غیرقابل عزل هستند. این در حالی است که در دادگاه قانونی اساسی آلمان به مانند سایر نهادهای مسئول دادرسی اساسی، اعضا تا پایان مدت عضویت و فعالیت خود غیرقابل عزل هستند. در شورای ادارک ایران، تفسیر قانون اساسی تنها در صورت درخواست مقامات خاصی از جمله مقام معظم رهبری، روسای قوای سه‌گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت یا یکی از اعضای شورای ادارک صورت می‌پذیرد استقلال شورای ادارک از استقلال دادگاه قانون اساسی آلمان کمتر باشد. «بدین معنا که از یک سو، شورای ادارک زیرمجموعه قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌شود ضمن این که شورای ادارک صرفاً وظیفه بررسی و تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی را بر عهده دارد باین حال در مورد تطبیق سایر قوانین از جمله قوانین مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام با قانون اساسی یا سیاست‌های کلی با قانون اساسی، این شورا وظیفه تطبیق را بر عهده ندارد بلکه در اختیار کمیسیونی در مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و این امر به استقلال شورای ادارک آسیب وارد نموده است» (Mousavi Zadeh, 2018).

۳-۲. مقایسه حقوق ایران و آلمان در تضمین کارکردهای شورای ادارک

در ایران، شورای اداری یکی از اجزای اساسی نظام حقوقی است و وظیفه آن بررسی و رسیدگی به دعاوی اداری بین افراد و دستگاه‌های اداری است. این اختلافات ممکن است ناشی از تصمیمات، اقدامات یا کوتاهی‌های دستگاه‌های اداری باشد که بر حقوق و منافع اشخاص حقیقی یا حقوقی تأثیر می‌گذارد. شورای اداری به‌عنوان کنترل‌کننده اعمال قدرت اداری عمل می‌کند و اطمینان می‌دهد که سازمان‌های اداری در محدوده قانون عمل می‌کنند. مکانیزمی را برای اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم می‌کند تا تصمیمات اداری را به چالش بکشند و در پی جبران هرگونه آسیب یا بی‌عدالتی ناشی از اقدامات اداری باشند. دادگاه‌های اداری در ایران وظایف متعددی دارند که به عملکرد کلی شورای اداری کمک می‌کند:

الف) رسیدگی به اختلافات اداری: وظیفه اصلی دادگاه‌های اداری رسیدگی به دعاوی اداری است. آن‌ها قانونی بودن و اعتبار تصمیمات، اقدامات، یا کوتاهی‌های اداری را بررسی می‌کنند و تعیین می‌کنند که آیا آن‌ها با قانون و رویه‌های اداری مطابقت دارند یا خیر. دادگاه‌ها این اختیار را دارند که تصمیمات اداری را که غیرقانونی یا ناعادلانه تشخیص داده می‌شود، باطل یا اصلاح کنند.

ب) حمایت از حقوق فردی: دادگاه‌های اداری نقش اساسی در حمایت از حقوق و منافع اشخاص حقیقی و حقوقی ایفا می‌کنند. آن‌ها یک انجمن را برای افراد فراهم می‌کنند تا تصمیمات اداری را که حقوق آن‌ها را نقض می‌کند یا به آن‌ها آسیب می‌رساند، به چالش بکشند. دادگاه‌ها اطمینان حاصل می‌کنند که افراد به عدالت دسترسی دارند و می‌توانند برای هرگونه نقض حقوق خود توسط سازمان‌های اداری جبران خسارت کنند.

ج) نظارت بر دستگاه‌های اداری: دادگاه‌های اداری به‌عنوان یک نهاد نظارتی برای دستگاه‌های اداری عمل می‌کنند. آن‌ها اطمینان می‌دهند که سازمان‌های اداری در محدوده قانون عمل می‌کنند و به رویه‌های اداری پایبند هستند. دادگاه‌ها قانونی بودن و اعتبار تصمیمات و اقدامات اداری را بررسی می‌کنند و از سوءاستفاده از قدرت جلوگیری می‌کنند و از پاسخگویی سازمان‌های اداری اطمینان می‌دهند.

د) تفسیر حقوق اداری: دادگاه‌های اداری نقش بسزایی در تفسیر حقوق اداری دارند. آن‌ها در مورد تفسیر و اجرای قوانین و مقررات اداری راهنمایی و توضیح می‌دهند. تصمیمات و قضاوت‌های آن‌ها به‌عنوان پیشینه‌ای برای پرونده‌های آینده عمل می‌کند و به توسعه حقوق اداری در ایران کمک می‌کند.

ترویج حاکمیت قانون: وجود دادگاه‌های اداری و نقشی که در تضمین وظایف شورای اداری ایفا می‌کند به ارتقای حاکمیت قانون در ایران کمک می‌کند. دادگاه‌ها مکانیزمی را برای حل و فصل اختلافات اداری به شیوه‌ای عادلانه و بی‌طرفانه فراهم می‌کنند و اطمینان می‌دهند که سازمان‌های اداری مطابق قانون عمل می‌کنند و به حقوق افراد و اشخاص حقوقی احترام می‌گذارند.

در مقابل، شوراهای اداری که به‌عنوان نهادها یا سازمان‌های اداری نیز شناخته می‌شوند، بخشی جدایی‌ناپذیر از سیستم حقوقی آلمان هستند. این شوراهای وظیفه اجرا و اجرای قوانین و مقررات اداری را بر عهده دارند. آن‌ها متشکل از کارشناسان و متخصصان در زمینه‌های مختلف هستند که برای نظارت بر حوزه‌های خاص اداری منصوب می‌شوند. وظایف شوراهای اداری شامل تصمیم‌گیری در امور اداری، صدور مجوز و پروانه، انجام بازرسی و حل و فصل اختلافات مربوط به مسائل اداری است. این شوراهای صلاحیت تفسیر و اعمال قوانین و مقررات اداری در حوزه مربوطه را دارند. دادگاه‌های اداری به‌عنوان شعبه قضایی سیستم اداری در آلمان عمل می‌کنند. آن‌ها نقش مهمی در تضمین عملکرد صحیح شوراهای اداری و حفظ حاکمیت قانون دارند. وظایف اصلی دادگاه‌های اداری عبارت‌اند از:

الف) رسیدگی قضایی: دادگاه‌های ادارک صلاحیت رسیدگی به تصمیمات و اقدامات شوراهای ادارک را دارند. آن‌ها تضمین می‌کنند که این تصمیمات قانونی، عادلانه و مطابق با قوانین و مقررات ادارک است. اگر یکی از طرفین از تصمیم یک شورای ادارک احساس ناراحتی کند، می‌تواند از طریق سیستم دادگاه ادارک رسیدگی کند.

ب) حل اختلاف: رسیدگی به اختلافات بین افراد یا سازمان‌ها و شوراهای ادارک به عهده دادگاه‌های ادارک است. این اختلافات ممکن است از اختلاف نظر بر سر تصمیمات ادارک، تفسیر قوانین ادارک یا اعمال اختیارات ادارک ناشی شود. دادگاه‌های ادارک یک تریبون بی‌طرف برای طرفین فراهم می‌کنند تا استدلال‌های خود را ارائه کنند و به دنبال راه‌حل عادلانه باشند.

ج) تفسیر حقوقی: دادگاه‌های ادارک نقش حیاتی در تفسیر قوانین و مقررات ادارک دارند. آن‌ها راهنمایی‌هایی را در مورد تفسیر و اجرای صحیح این قوانین ارائه می‌دهند و از ثبات و یکنواختی در تصمیم‌گیری‌های ادارک اطمینان می‌دهند. این امر به جلوگیری از اقدامات خودسرانه یا متناقض شوراهای ادارک کمک می‌کند و باعث افزایش اطمینان حقوقی می‌شود.

د) حمایت قانونی: دادگاه‌های ادارک به‌عنوان محافظی برای افراد و سازمان‌ها در برابر سوءاستفاده‌های احتمالی از قدرت توسط شوراهای ادارک عمل می‌کنند. آن‌ها مکانیزمی را برای افراد فراهم می‌کنند تا تصمیمات ادارک را که ممکن است حقوق یا منافع آن‌ها را نقض کند به چالش بکشند. محاکم ادارک اطمینان حاصل می‌کنند که شوراهای ادارک در چارچوب قانون عمل می‌کنند و به اصول دادرسی و عدالت رویه احترام می‌گذارند.

ه) استقلال قضایی: دادگاه‌های ادارک نهادهای قضایی مستقلی هستند که جدا از شوراهای ادارک فعالیت می‌کنند. این تفکیک قوا تضمین می‌کند که تصمیمات ادارک در معرض بررسی بی‌طرفانه و عینی قرار می‌گیرند. دادگاه‌های ادارک به اصول استقلال قضایی، بی‌طرفی و انصاف که برای حفظ حاکمیت قانون ضروری است، ملزم هستند.

با توجه به موارد ذکر شده، دادگاه‌های ادارک نقشی حیاتی در تضمین عملکرد شوراهای ادارک در نظام حقوقی آلمان ایفا می‌کنند. آن‌ها نظارت قضایی، حل و فصل اختلافات، تفسیر قوانین ادارک، حمایت از حقوق افراد، و حمایت از اصول حاکمیت قانون را فراهم می‌کنند. وجود یک سیستم قضایی مستقل و بی‌طرف برای حفظ یکپارچگی و اثربخشی شوراهای ادارک در آلمان بسیار مهم است. دادگاه‌های ادارک در ایران نقشی حیاتی در تضمین وظایف شورای ادارک در نظام حقوقی ایفا می‌کنند. آن‌ها به اختلافات ادارک رسیدگی می‌کنند، از حقوق فردی حمایت می‌کنند، بر ادارات ادارک نظارت می‌کنند، قوانین ادارک را تفسیر می‌کنند و حاکمیت قانون را ترویج می‌کنند. وجود دادگاه‌های ادارک، مکانیزمی را برای اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم می‌آورد که بتوانند تصمیمات ادارک را به چالش بکشند و هرگونه آسیب یا بی‌عدالتی ناشی از اقدامات ادارک را جبران کنند.

تأسیس دیوان عدالت ادارک و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران شورای دولتی آلمان، اگر به اندازه شباهت‌های آن نباشد، کم اهمیت هم نیست و از نظر ارگانیک این نهاد به سبک آلمانی‌ها در تأمین اصل نظارت قضائی شباهت بیشتری دارد که در سازمان قوه قضائیه دادگاه‌های ادارک را برای نظارت پیش‌بینی کرده‌اند. البته در تأسیس دیوان عدالت ادارک هدف تقلید از آلمانی‌ها نبوده بلکه وابستگی آن به قوه قضائیه ناشی از جایگاه قضا و قضاوت در حقوق ایران بوده است. بدین ترتیب وابستگی دیوان به قوه قضائیه، نه به‌عنوان نقطه ضعف، بلکه به‌عنوان نقطه قوتی در جهت استقلال دیوان تلقی می‌شود. شورای دولتی فرانسه اگر در انجام وظایف خود موفق بوده است ناشی از سیر تاریخی پرفراز و نشیب و ایدئولوژی‌های حاکم سیاسی و طرز تلقی از حکومت بوده است. بنابراین اگر امروزه بخواهیم برای کشوری فاقد سیستم نظارت

قضائی، نهادی تأسیس شود، سبک فرانسوی پیشنهاد نمی‌شود، چراکه معلوم نیست بتواند به‌مانند شورای دولتی فرانسه موفقیتی را کسب کند بلکه تأسیس رکنی وابسته به قوه قضائیه، با لحاظ استقلال قضائی که نسبتاً تثبیت شده است بهتر می‌تواند تأمین‌کننده نظارت قضائی بر اعمال اداری باشد.

وابستگی ارگانیک دیوان عدالت اداری به قوه قضائیه باید به‌عنوان مستندی برای شمول صلاحیت آن نسبت به همه نهادهای اعمال قدرت عمومی - البته با لحاظ برخی استثنائات ضروری - استفاده شود، زیرا بر اساس تلقی حقوق ایران از اصل تفکیک قوا اعمال وظیفه‌ی قضاء در همه زمینه‌ها توسط قوه قضائیه، به‌هیچ‌وجه مخالف اصل تفکیک قوا نمی‌باشد همان‌طوری که وظیفه‌ی تقنینی قوه و اجرائی قوه مجریه از چنین حالتی برخوردار هستند. در نتیجه باید همه نهادهای اعمال قدرت، فارغ از اینکه وابسته به کدام قوه هستند، در حوزه صلاحیت دیوان قرار گیرند. به‌طوری‌که شورای دولتی فرانسه باوجود وابستگی ارگانیک به قوه مجریه، صلاحیت خود را به نهادهایی فراتر از قوه مجریه گسترش داده است. باوجود امتیاز دیوان در وابسته بودن به قوه قضائیه، این نهاد آن‌طور که باید، نتوانسته است در تأمین اصل حاکمیت قانون بر اعمال اداری، به نقطه مطلوب برسد، گرچه نمی‌توان از موفقیت‌های ارزنده آن نیز چشم‌پوشی کرد همان‌طوری که قبلاً مطرح گردید، گرایش‌های کلی قانون دیوان و تفسیرات شورای نگهبان در جهت حصر صلاحیت دیوان به قوه مجریه و نهایتاً برخی مؤسسات معدود دیگر است و اگر در عمل به برخی سازمان‌های دیگر مثل بعضی نهادهای وابسته به قوه قضائیه تسری یافته است، مرهون همت قضات دیوان است. بنابراین این نوع تا از صلاحیت دیوان به‌هیچ‌وجه برای تأمین اصل حاکمیت قانون کافی نیست.

برای تأمین اصل حاکمیت قانون در حداقلی‌ترین سطح آن یعنی مفهوم صوری، سه مؤلفه نیاز است: تعدد منابع حقوقی، رابطه سلسله مراتبی بین منابع و تضمین این سلسله مراتب از طرق مختلف که مهم‌ترین آن نظارت قضائی می‌باشد. اولین مؤلفه که تعدد منابع حقوقی می‌باشد، راهکاری برای تأمین مبانی قانونی برای همه اقدامات دولتی است تا از خودسری‌های مقامات دولتی در انجام اعمال دولتی جلوگیری شود. تعدد مورد بحث در این مؤلفه به‌هیچ‌وجه به معنای پراکندگی قواعد نیست، بلکه هدف تأمین همه قواعد مورد نیاز است و باید بین منابع حقوقی متعدد، سازگاری وجود داشته باشد و از تعارض قواعد مختلف اجتناب شود برای تأمین این مؤلفه، نظریه پراکندگی حقوق اداری متروک شده است و همه کشورها، اقدام به تصویب قواعدی جامع تحت عناوینی مثل قانون اقدامات اداری کرده‌اند تا ضمن تأمین منابع حقوقی لازم، از تعارض بین آن‌ها نیز اجتناب شود، به‌طوری‌که در آلمان نیز قواعد حقوق اداری مختلف، تحت عنوان قانون دادرسی اداری در یک مجموعه گردآوری شد. اما در حقوق ایران هنوز نظریه پراکنده بودن حقوق اداری به قوت خود باقی است، درنتیجه، قواعد حقوقی مختلف و گاه متعارضی برای تأمین پشتوانه قانونی اعمال اداری شوند.

از طرف دیگر دومین مؤلفه که سلسله مراتب بین منابع حقوقی است با مشکلاتی روبرو عدم مشخص بودن جایگاه برخی، قواعد مثل مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی و همچنین رابطه آن‌ها با قوانین مصوب مجلس، این مؤلفه را نیز با چالش روبرو ساخته است، در نتیجه نقص این دو مؤلفه روی مؤلفه سوم که تضمین سلسله مراتب و نظارت قضائی است تأثیر مستقیم گذاشته است زیرا، قاضی اعمال و مصوبات اداری را با محک قانون و مقررات ارزیابی کرده و اعمال نظارت می‌کند پراکندگی منابع حقوقی و مشخص نبودن سلسله مراتب بین قواعد حقوقی، باعث نقص نظارت قضائی و در نتیجه صدور آراء متناقض از قضات مختلف خواهد بود. علاوه بر آن، تفسیر مضیق محدوده‌ی صلاحیت دیوان در رابطه با سازمان‌های مورد شکایت، سومین مؤلفه در تأمین اصل حاکمیت قانون را با مشکل روبرو می‌کند. تأمین اصل حاکمیت قانون منوط به شمول نظارت دیوان بر اعمال همه دستگاه‌های قدرت عمومی با لحاظ

برخی استثنائات قانونی است. بنابراین تفسیر شورای محترم نگهبان از صلاحیت‌های دیوان و حصر آن به قوه مجریه، اطلاق اصل حاکمیت قانون را با مشکل مواجه می‌کند. تفسیر شورای نگهبان در مورد این اصل و سایر اصول حاکی از این است که شورای مزبور، فاقد اصول ثابت حقوقی برای تفسیر می‌باشد، به طوری که در برخی تفسیرها، به اعتبار لفظ عمل نموده اما در برخی دیگر بنا به ملاحظات سیاسی به تفسیر غائی می‌پردازد؛ از جمله در مورد اصل ممنوعیت جمع مشاغل معتقد بود این اصل با هدف ممنوعیت گرفتن حقوق مضاعف از بیت‌المال است درحالی که در مورد صلاحیت دیوان، عبارت «دولتی» را با توجه به ظاهر لفظ، محدود به قوه مجریه تفسیر می‌کند.

نتیجه‌گیری

تحلیل‌های انجام‌شده در پژوهش حاضر نشان داد که در ایران دادگاه‌های اداری (دادگاه‌های اداری) نیز نقش بسزایی در نظام حقوقی دارند. این دادگاه‌ها مانند دادگاه‌های مشابه در آلمان مسئول حل و فصل اختلافات بین افراد و مقامات دولتی هستند. نظام دادگاه‌های اداری در ایران از ساختار سلسله‌مراتبی پیروی می‌کند. در پایین‌ترین سطح، دادگاه‌های اداری در هر استان وجود دارد. این دادگاه‌ها در بدوی به پرونده‌ها رسیدگی می‌کنند و صلاحیت رسیدگی به امور حقوقی اداری در استان‌های مربوطه خود را دارند. بالاتر از دادگاه‌های اداری، دادگاه‌های عدالت اداری (دادگاه‌های عدالت اداری) در سطح تجدیدنظر وجود دارد. این دادگاه‌ها تصمیمات دادگاه‌های اداری را بررسی کرده و از اجرای صحیح قوانین اداری اطمینان حاصل می‌کنند. در بالاترین سطح، دیوان عالی اداری (دیوان عدالت اداری) در تهران قرار دارد. این دادگاه به عنوان آخرین مرجع رسیدگی به دعاوی حقوقی اداری در ایران بوده و صلاحیت رسیدگی به تصمیمات دادگاه‌های بدوی را دارد. ولی در آلمان، دادگاه‌های اداری بخشی جدایی‌ناپذیر از سیستم قضایی هستند و مسئول حل و فصل اختلافات بین افراد و مقامات دولتی هستند. این دادگاه‌ها عمدتاً به پرونده‌های مربوط به حقوق اداری، از جمله اختلافات بر سر تصمیمات اداری، تدارکات عمومی و امور نظارتی رسیدگی می‌کنند. سیستم دادگاه اداری در آلمان به خوبی تثبیت‌شده و از ساختار سلسله‌مراتبی پیروی می‌کند. در پایین‌ترین سطح، دادگاه‌های اداری^۱ در هر ایالت فدرال قرار دارند.

این دادگاه‌ها در مرحله اول به پرونده‌ها رسیدگی می‌کنند و مسئولیت انجام محاکمات و صدور حکم را بر عهده دارند. بالاتر از دادگاه‌های اداری، دادگاه‌های اداری بالاتر^۲ در سطح ایالتی وجود دارد. این دادگاه‌ها به عنوان دادگاه‌های استیناف عمل می‌کنند و تصمیمات صادرشده توسط دادگاه‌های اداری را بررسی می‌کنند. آن‌ها اجرای یکسان قوانین اداری را در ایالت‌های مربوطه خود تضمین می‌کنند. در بالاترین سطح، دادگاه اداری فدرال^۳ واقع در لایپزیگ وجود دارد. این دادگاه مرجع نهایی پرونده‌های حقوق اداری در آلمان است و صلاحیت رسیدگی به تصمیمات دادگاه‌های عالی اداری را دارد. سیستم دادگاه اداری در آلمان به دلیل کارایی، استقلال و تخصص در امور حقوق اداری شناخته شده است. این انجمن برای افراد و مقامات دولتی یک تربیون منصفانه و بی‌طرف برای حل و فصل اختلافات اداری فراهم می‌کند. در تحلیل نوع کارکرد این دادگاه و تضمین کارایی آن‌ها می‌توان گفت؛ در آلمان، شوراهای اداری^۴ نهادهایی هستند که نقش مهمی در عملکرد مقامات دولتی دارند. این شوراهای نمایندگان از ذینفعان مختلف از جمله کارمندان، کارفرمایان و دولت تشکیل شده است. آن‌ها مسئول مشاوره و نظارت مقامات دولتی در فرآیندهای تصمیم‌گیری خود هستند. سیستم دادگاه‌های اداری در ایران با هدف ارائه سازوکار عادلانه و کارآمد برای

1. Verwaltungsgerichte

2. Oberverwaltungsgerichte

3. Bundesverwaltungsgericht

4. Verwaltungsräte

حل و فصل اختلافات اداری به افراد و مقامات دولتی می‌باشد. با این حال، نگرانی‌هایی در مورد استقلال و اثربخشی دادگاه‌های اداری در ایران، به‌ویژه در مورد بی‌طرفی و پایداری آن‌ها به دادرسی وجود داشته است.

با توجه به رویه دادگاه‌های اداری در دو نظام حقوقی ایران و آلمان، تفاوت‌های ذیل بین کارکردهای شوراهای اداری در دو نظام حقوقی ایران و آلمان دیده می‌شود: ۱. حفاظت از منافع عمومی به عنوان اصلی‌ترین مبنای کارکردی شوراهای اداری در نظام حقوقی آلمان می‌باشد در حالی که در نظام حقوقی ایران، کارکردهای اجرایی و ضرورت‌های آن است که به فعالیت شوراهای اداری سمت‌وسو می‌بخشد. ۲. با توجه به فعالیت‌های عمده و تضمین بخش سازمان‌های مردم‌نهاد در نظام حقوقی آلمان، برخی از کارکردهای شوراهای اداری بدان‌ها محول شده‌اند در حالی که در نظام حقوقی ایران، این چنین کارکرد تحول بخشی برای شوراهای اداری پیش‌بینی نشده است.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Administrative councils play a fundamental role in ensuring the execution of governmental directives and high-level policy decisions across the three branches of government. Their significance varies depending on the jurisdiction and the legal framework under which they operate. In the Iranian legal system, administrative councils function primarily as executive bodies under the authority of the executive branch. Their primary role is to facilitate the implementation of governmental policies, with minimal autonomy from the central government. In contrast, in the German legal system, administrative councils are more broadly defined and are not confined solely to the executive branch; they operate within the legislative and judicial branches as well. The research presented in this article seeks to explore the differences in the functions of administrative councils in these two legal systems, with a focus on the role of administrative courts in ensuring their proper functioning. The central research question is: how do administrative courts in Iran and Germany influence the operations and effectiveness of administrative councils? This study employs a descriptive-analytical approach and relies on a comprehensive review of legal doctrines, statutes, and judicial precedents to analyze the contrasting legal frameworks. The findings indicate that administrative courts in both jurisdictions play a crucial role in reviewing and regulating the activities of administrative councils, but the scope and nature of their intervention differ significantly due to the structural distinctions between the two legal systems. In Iran, administrative courts operate within a framework where the supremacy of the executive branch is evident, limiting the extent to which administrative councils can function independently. In contrast, in Germany, administrative courts serve as robust mechanisms for ensuring compliance with public interest principles and constitutional norms, thereby providing a greater level of judicial oversight over administrative councils (Mousavi Zadeh, 2018).

The Iranian administrative system is characterized by a centralized approach to governance, where the executive branch holds predominant authority over the functioning of administrative councils. The legal foundation of these councils is primarily derived from constitutional provisions that grant

the executive branch exclusive powers over administrative and executive matters. Article 60 of the Iranian Constitution explicitly states that the President and his ministers are responsible for executing laws, thereby reinforcing the notion that administrative councils are an extension of executive authority (Dabirnia, 2013). Over the past two decades, Iran has witnessed the formation of various high-ranking administrative councils, including the Supreme Administrative Council, the Supreme Council of Education, the Economic Council, the Monetary and Credit Council, and the Supreme Council of Employment. Despite their formal structure, these councils remain largely under the control of the executive branch, with limited participation from other governmental branches. However, an emerging trend in the Iranian administrative system has seen the establishment of administrative councils within the legislative and judicial branches, albeit with restricted autonomy. For example, the Judicial Protection Council operates under the judiciary but adheres to executive regulations. The Iranian legal system does not grant administrative councils broad discretionary powers, and their decisions are subject to oversight by administrative courts. The Administrative Justice Court, as the primary judicial body responsible for reviewing administrative decisions, has issued numerous rulings emphasizing that administrative councils must adhere to public interest principles. For instance, in case number 9309970905600085, the court affirmed the jurisdiction of the Presidential Deputy for Human Resource Development in addressing employment-related grievances. This ruling underscores the limited autonomy of administrative councils in Iran and highlights the overarching influence of the executive branch (Aqa'i Togh, 2017).

In contrast, the German legal system adopts a more decentralized and autonomous approach to administrative governance. German administrative councils operate within a broader legal framework that allows them to function independently of the executive branch. The legal basis for administrative councils in Germany is established under Article 35 of the Administrative Procedure Act, which defines administrative actions as any ruling, decision, or directive issued by administrative authorities that originates from public law. This provision ensures that administrative councils have the legal authority to operate within various governmental branches without being restricted to executive oversight. The primary purpose of administrative councils in Germany is to uphold the public interest, and their structure is designed to promote transparency and accountability. Unlike the Iranian system, where administrative councils function primarily as executive bodies, German administrative councils are recognized as independent entities with substantive decision-making powers. The German Constitutional Court plays a crucial role in ensuring that administrative councils operate in accordance with constitutional principles. Several landmark rulings by the court have reinforced the notion that administrative councils must prioritize public interest considerations when making decisions. For example, in a ruling related to administrative oversight, the court emphasized that administrative councils cannot issue directives that conflict with fundamental rights protected under the German Constitution. This judicial oversight mechanism serves as a key safeguard against potential abuses of power and reinforces the principle of legal certainty within the German administrative system (Mousavi Zadeh, 2018).

One of the key distinctions between the Iranian and German legal systems regarding administrative councils is the role of administrative courts in ensuring accountability and legal compliance. In Iran, administrative courts primarily function as appellate bodies that review administrative decisions for procedural irregularities and legal inconsistencies. The Administrative Justice Court has jurisdiction over disputes involving administrative councils, and its rulings often emphasize the supremacy of executive directives. However, administrative courts in Iran do not possess broad discretionary powers to invalidate executive decisions unless a clear legal violation is established. This limitation

restricts the ability of administrative courts to serve as independent arbiters in disputes involving administrative councils. In contrast, in Germany, administrative courts exercise extensive judicial review authority over administrative councils. German administrative courts have the power to annul administrative decisions that are deemed unconstitutional or contrary to public interest principles. The Federal Constitutional Court of Germany has established a robust precedent for intervening in administrative matters to ensure compliance with constitutional norms. For instance, the court has invalidated administrative council directives that infringed upon individual rights, emphasizing that administrative governance must be aligned with fundamental rights enshrined in the German Constitution (Singh, 2013).

Another important distinction between the two legal systems is the degree of public participation in administrative governance. In Germany, administrative councils often include representatives from civil society organizations, industry associations, and other stakeholders. This participatory approach ensures that administrative decisions reflect diverse perspectives and promote democratic accountability. In contrast, in Iran, administrative councils are predominantly composed of government-appointed officials, limiting opportunities for public engagement. The lack of public representation in Iranian administrative councils has been a subject of criticism, particularly in cases where council decisions have been perceived as prioritizing governmental interests over public welfare. Administrative courts in Iran have occasionally intervened in cases where administrative councils have acted in an arbitrary manner, but their capacity to enforce participatory governance remains limited. In Germany, administrative courts actively promote public participation by ensuring that administrative councils adhere to procedural transparency requirements. The German legal framework mandates that administrative councils provide public notice and allow for stakeholder input before implementing major policy decisions. This procedural safeguard enhances the legitimacy of administrative governance and reinforces public trust in the legal system (Lontai, 1997).

In conclusion, the comparative analysis of administrative councils in Iran and Germany reveals significant differences in their legal foundations, operational autonomy, and judicial oversight mechanisms. The Iranian legal system is characterized by a centralized administrative structure, where administrative councils function primarily as executive agencies with limited independence. In contrast, the German legal system embraces a decentralized model that grants administrative councils broader decision-making powers and ensures judicial oversight through administrative courts. The role of administrative courts in both jurisdictions reflects these structural differences. In Iran, administrative courts operate within a framework that prioritizes executive authority, limiting their ability to challenge governmental decisions. Conversely, in Germany, administrative courts serve as powerful guardians of constitutional principles, actively reviewing administrative council decisions to ensure compliance with public interest norms. These fundamental differences underscore the importance of legal and institutional design in shaping the effectiveness of administrative governance.

References

- Aqa'i Togh, M. (2017). A Comparative Study of the Jurisdiction of the Administrative Court of Justice in Annuling Regulations. *Journal of Judicial Law Perspectives*, 22(80-79), 1-22.
- Dabirnia, A. (2013). The Jurisdiction of the Islamic Consultative Assembly in Establishing High Executive Councils (Independence of Powers or Limitation of Executive Powers). *Journal of Judicial Law*, 78(88), 115-144.
- Dadormo, C. (1997). *French Substantive Law Key Elements*. France: Publishing Sweet & Maxwell.

- Grimm, D. (2016). *Constitutionalism Past Present and Future*. UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766124.003.0001>
- Hadavand, M. (2014). *Comparative Administrative Law* (Vol. 1). Tehran: Samt Publications.
- Lontai, E. (1997). *The Research Contracts Civil law Means Promoting Scientific technical Progress*. Landan: Publisher Sijthoff.
- Mousavi Zadeh, S. S. (2018). *Comparative Studies of the Jurisdiction of Administrative Courts (Iran, France, Germany, and Lebanon)*. Tehran: Public Law and Administrative Law Research Institute of the Judiciary.
- Rogowski, R., & Gawron, T. (2016). *Constitutional Courts in Comparison The U.S Supreme Court and the German Federal Constituonal Court*. New York: Publisher Berghahn Books. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1btbw22>
- Singh, M. (2013). *German Administrative Law In Common Law Perspective*. Germany: Publisher Springer Science & Business Media.
- Von Bogdandy, A., Sabino, C., & Peter, H. (2020). *The Max Planck Handbooks in European Public Law*. UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198726418.003.0001>
- Ziolkowski, T. (2003). *The Mirror of Justice Literary Reflections of Legal Crisis*. UK: Princeton University Press.