

مفهوم و ارکان دعوی اداری و مراجع صالح به رسیدگی در نظام حقوقی اسپانیا

هادی صالحی^۱

الهام حیدری^۲

چکیده

یکی از ویژگی‌های حقوق تطبیقی، یافتن نقاط قوت و ضعف در برخی از شاخه‌های حقوق است که دیرزمانی نیست از عمر آن‌ها گذشته و حقوق اداری از آن دسته است. انتخاب نظام حقوق اداری اسپانیا از چند جهت اهمیت دارد. نخست این‌که نظام سیاسی اسپانیا و رویه اداری آن نه تنها یک نظام نامتمرکز را یادآور می‌شود، بلکه اتفاقات اخیر در اسپانیا که نشان دهنده تشویش در تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های عمومی به ویژه امور اداری است، دادگستری را با مسئولیتی مضاعف مواجه می‌سازد. بنابراین، سؤال اصلی این است که نظام حقوق اداری چگونه توانسته است مطالبات شهروندان متکثر را در برابر تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های دولت برآورده کند؟ این پژوهش با روش توصیفی و تحلیلی به بررسی تغییرات متعدد قوانین اداری اسپانیا پرداخت و نشان داد که این قوانین چگونه قدم به قدم در راه نزدیک‌تر شدن دولت به شهروندان تلاش کرده و حضور اسپانیا در اتحادیه اروپا و با اثرپذیری از قواعد آن توانسته است رویه قضایی را در تفسیر قوانین با حقوق شهروندی و شهری هم‌سو سازد.

واژگان کلیدی: حقوق اداری اسپانیا، اتحادیه اروپا، رویه اداری، دعوی اداری.

۱. عضو هیات علمی بخش حقوق عمومی و بین‌المللی دانشگاه شیراز، (نویسنده مسئول)، salehi.0306@gmail.com

۲. فارغ‌التحصیل دکتری حقوق عمومی دانشگاه شیراز، heidaryelham.il@gmail.com

مقدمه

به منظور پی بردن به نظام حقوق اداری هر کشوری در بدو امر می‌بایست به قانون اساسی آن کشور رجوع کرد؛ زیرا حقوق اداری در بردارنده اقتدار دولت در برابر شهروندان است.^۱ بنابراین، نحوه و میزان اعمال اقتدار دولت و نیز حقوق و تکالیفی را که شهروندان در برابر دولت دارند، می‌بایست در قانون اساسی جست. بررسی حقوق اداری اسپانیا از آن جهت اهمیت دارد که دارای مناطق خودمختاری است که شیوه اعمال حکومت در چنین نظام پارلمانی می‌تواند ملاک عمل در کشورهای دیگر باشد. جمله ایران باشد که دارای بیش‌ترین تنوع قومیتی و ملیتی است و شوراهای محلی نیز در راستای برآورده‌سازی نیازهای قومیتی تلاش می‌کنند. همانا نظام سیاسی و حقوقی اسپانیا که در مقدمه قانون اساسی، اصل را بر پلورالیسم سیاسی گذاشته است، می‌تواند الگوی مناسبی برای کشورهای دیگر چون ایران باشد.^۲

حال سؤال این است که حقوق اداری اسپانیا چه معیارهایی دارد که بررسی آن می‌تواند گره‌گشای بن‌بست‌های موجود در نظام حقوق اداری ایران گردد؟ آیا پلورالیسم سیاسی و خودمختاری برخی از نواحی اسپانیا برای نظام حقوق اداری ایران که متأثر از تکثر فرهنگی، زبانی و تاریخی است، نسخه‌ای کارساز است؟ اساساً چرا اسپانیا برای بررسی در این قلمرو انتخاب شده است؟^۳

۱. برای مطالعه بنیادین در خصوص مولفه‌های ماهوی مرتبط میان حقوق اداری و حقوق اساسی مراجعه کنید به: اسدی، فهیمه، امامی، محمد، واعظی، سید مجتبی. رابطه عمل سیاسی و عمل اداری: دوگانگی یا فراتر از دوگانگی. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری ۱۴۰۳؛ ۱۸(۶): ۱۳-۳۷.

۲. برای مطالعه بیشتر در متدولوژی حقوق اداری تطبیقی در نظام‌های حقوق اداری کشورهای آلمان و ایالات متحده مراجعه کنید به:

شجاعیان، خدیجه. قواعد آیینی حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری اداره (با مطالعه موردی قوانین آیین اداری آلمان و ایالات متحده آمریکا). فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری ۱۴۰۲؛ ۱۷(۵): ۳۹۳-۴۲۴.

۳. برای مطالعه در ابعاد گوناگون نظام حقوق اداری اسپانیا مراجعه کنید به آثار همکار محترم: آقای طوق، مسلم، درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه‌ی دعوای کامل در حقوق اداری ایران. نشریه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷؛ ۲(۷): ۹۳-۱۱۲.

آقای طوق، مسلم. نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۴۰۱؛ ۲۲(۷۹): ۱-۲۲.

آقای طوق، مسلم. تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران،

فرضیه این مقاله آن است که اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری اسپانیا، تضمین‌کننده توسعه و تحول آن نگردیده است و این امر را می‌توان از وضعیت اقتصادی و اداری و سیاست‌گذاری‌های صورت‌گرفته در این حوزه‌ها با وجود تکثر قوانین در سال‌های اخیر مشاهده کرد. به نظر می‌رسد آن‌چه توانسته است اصل حاکمیت قانون را اثربخش کند، نظارت قضایی با نظارت عمومی همراه است. تنوع راهکارهای قضایی و توجه به نیاز و خواسته شهروندان از اداره در اسپانیا، تضمین‌کننده اصل حاکمیت قانون با توجه به تکثر فرهنگی و تاریخی این کشور بوده است. با این حال، نباید راهکارهای غیر حقوقی مانند میانجی‌گری را فراموش کرد که اتحادیه اروپا تجویز کرده و اسپانیا از آن متأثر شده است. گرچه این روش، خارج از اصل حاکمیت قانون است، ولی در نهایت، منجر به رضایت خاطر شهروندان می‌گردد.^۱

اسپانیا در اتحادیه اروپا، نه تنها کشوری پیشرفته و صنعتی محسوب نمی‌گردد، بلکه تورم و استقراض‌های این کشور از ارکان اتحادیه اروپا، آن را به کشوری مشابه کشورهای در حال توسعه نزدیک کرده است. بنابراین، انتخاب اسپانیا با توجه به شرایط اقتصادی، سیاسی و فرهنگی می‌تواند انتخاب مناسبی در قاره سبز برای ایران باشد.^۲ برای این‌که دریاپییم اسپانیا، الگوی مناسبی است یا خیر، می‌بایست نظام حقوق اداری آن را به تفصیل بررسی کرد. آن‌چه در حقوق اسپانیا به صورت کلی قابل توجه است، حضور این کشور در اتحادیه اروپاست. امروزه قوانین اتحادیه اروپا بر بیشتر کشورهای عضو حاکم است، مگر با شرایطی که گاهی استثنا شده است. به عبارت دیگر، معاهدات بین‌المللی در درجه برتری نسبت به قوانین داخلی قرار دارند.

گفتنی است نهاد «آمبودزمان» نیز گرچه از کشورهای اسکانندیناوی سر برآورد، اما امروزه به صورت یک سنت و نماد در تمام اروپا گسترش پیدا کرده است. بنابراین، نمی‌توان حقوق اداری در اسپانیا را

۱۳۹۷؛ ۴۸(۲): ۳۳۹-۳۵۶.

آقایی طوق، مسلم، لطفی، حسن. قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی در ایران؛ رویکردی انتقادی- تطبیقی. پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶؛ ۱۹(۵۶): ۸۴-۱۰۸.

1. For more info: Dragos, Dacian C., Neamtu Bogdana, **Alternative Dispute Resolution in European**, First Edit, Springer-Publisher, 2014.

2. Galera S, Acosta P, Soletto H. **ADR Tools in Spanish Administrative Law**. In *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law 2014 Jul 16* (pp. 233-257). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

بدون توجه به این نهاد تحلیل کرد. نکته دیگر در خصوص مردمان اسکاندیناوی، اهمیت مشارکت آنان در و بر امور عمومی کشور است. حال باید دید این کشورها با حضورشان در اتحادیه اروپا تا چه حد توانسته‌اند بر سنت‌های حقوقی دیگر کشورها اثر بگذارند.^۱ بنابراین، این نکته را باید در نظر گرفت که اسپانیا در حیطه حقوق اداری، بیش‌تر، کشوری الگوبردار بوده است تا کشوری مُبدع. همان‌طور که فرانسه توانست بر کشورهای خارجی از مرزهای اروپا اثر بگذارد، قطعاً بر حقوق به ویژه حقوق اداری همسایگان خود بی‌تأثیر نبوده است.^۲ در ضمن در حقوق اسپانیا به ارتباط بین شهروند و دولت در قالب نهادهایی چون «مدافع ملت» که وظیفه آن، بررسی عملکرد اداره‌های دولتی و در نهایت، گزارش به مجلسین است، توجه شده است.

به طور کلی، چند اصل اساسی را در خصوص حقوق اداری اسپانیا در نظر گرفت:

۱. وظایف اداری در اسپانیا شامل وظایف سیاست‌گذاری، نظارت و خدمات عمومی است. در این راستا نه تنها به مقررات و نظامات اقتصاد خصوصی اشاره دارد، بلکه حوزه‌های وسیعی از وظایف اداری جامع را با پیروی از سنت مدل قاره‌ای پوشش می‌دهد.^۳

۲. در نظام اداری اسپانیا، مشروعیت عمل اجرایی، نتیجه مشروعیت یک سری عوامل است، مانند انتخاب نمایندگان و دیگر مقامات. هیچ تجربه یا زمینه‌ای وجود ندارد که بتوانیم اعمال دیدگاه‌های کثرت‌گرایانه را معیار مشروعیت قرار دهیم. حتی در صورت استفاده، مشارکت شهروندان، بیش‌تر از معیار مشروعیت مورد توجه است.

۳. یکی از ایرادهای نظام حقوق اداری اسپانیا، نبود شفافیت است که باعث شده است فشارهای زیادی از سمت اتحادیه اروپا بر این کشور وارد شود، به گونه‌ای که در پی تدوین قوانینی در این زمینه برآمده است.

1. Boix-Palop, A., "Panish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles", Administrative Law in Europe Between Common Principles and National Traditions", (M. Ruffert, ed.), Europa Law Publishing, 2013, p. 1.

2. Ibid, p. 4.

۳. برای مطالعه در خصوص اساسی‌سازی در نظام حقوقی اسپانیا مراجعه کنید به: تقی زاده، جواد. اساسی‌سازی حقوق اسپانیا. حقوق اساسی، ۱۳۸۴؛ ۳(۵): ۲۲۵-۲۴۷.

۴. در خصوص نظارت بر فعالیت‌های اداری می‌بایست اذعان داشت که این کنترل به دادگاه‌ها بستگی دارد. کارکرد نهادهایی هم‌چون آمبودزمان بسیار ناچیز است. میانجی‌گری و راه‌های جای‌گزین در حقوق اداری اسپانیا هنوز به کار گرفته نشده است. اصولاً دولت از راه حل‌های خود برای رفع مشکلات اداری استفاده می‌کند تا همکاری با دستگاه قضایی. همین امر باعث شده است که اداره در پی یافتن سیستمی اثربخش و مورد قبول نباشد. البته به تازگی با تغییر برخی از قوانین و ایجاد دادگاه‌های اداری، این رویه در حال تحول است.^۱

پژوهشگران به اسپانیا و نظام حقوقی آن چندان توجه نکرده‌اند. با این حال، مقالاتی چند در این خصوص وجود دارد که به آن خواهیم پرداخت. «اساسی‌سازی حقوق اسپانیا»، ترجمه جواد تقی‌زاده از پروفیسور پیر بن است که دغدغه نویسنده، امکان اساسی‌سازی شاخه‌های دیگر حقوق از جمله حقوق اقتصادی است. مقاله دوم با عنوان «الگوی حقوقی تعادل بین خودمختاری مناطق و یک‌پارچگی ملت در اندیشه دادگاه قانون اساسی اسپانیا (مطالعه موردی: استقلال طلبی کاتالان)» به قلم احمد اعتمادی و حسین رحمت‌اللهی است. دغدغه نویسندگان در این مقاله آن است که چگونه نظارت قضایی با وجود تکثر فرهنگی، تاریخی و زبانی در مناطق خودمختار در حفظ اصول قانون اساسی نقش داشته است. مقاله دیگری که به طور ضمنی به تحول نظام حقوق اداری اسپانیا اشاره دارد، «نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری» به قلم محمد جلالی و رضوان ضیایی است که با توجه به کارکرد آمبودزمان در نظام حقوق اداری اسپانیا قابل توجه است. مقاله حاضر به صورت توصیفی و تحلیلی نوشته و از چند بخش تشکیل شده است. در ابتدا به معرفی دعوای اداری در اسپانیا و نقاط قوت و ضعف آن پرداخته و در نهایت، به اثرپذیری حقوق اداری اسپانیا از قوانین اتحادیه اروپا در نظام سیاسی نامتمرکزش توجه کرده است.

گفتار اول. ارکان دعوای اداری

طرفین حاضر در روند نظارت قضایی بر اعمال اداری اسپانیا، اداره (معمولاً به عنوان خواننده) و مردم (معمولاً به عنوان خواهان) هستند. البته تصور شکایت دو یا بیش‌تر از دو اداره که از یکدیگر

1. Ibid, pp. 7-9.

دادخواهی کنند، چندان دور از ذهن نیست. مسئله مهم در دادخواهی اداری این است که یکی از طرفین الزاماً می‌بایست اداره و جزء بدنه دولت باشد.

بند اول. خواننده دعوای اداری

اداره امور عمومی اسپانیا^۱ در خدمت منافع عمومی شهروندان است و می‌بایست اصل بی‌طرفی را رعایت کند. تصمیمات و اقدامات اداره‌های اسپانیا مطابق کارآمدی، اثربخشی، سلسله‌مراتب و عدم تمرکزگرایی است و الزاماً هماهنگی کامل با حقوق و قوانین را می‌طلبد.

در روبه قضایی اسپانیا، جایگاه اداره به عنوان خواننده می‌بایست مشخص باشد:

۱. اداره کشوری^۲ (مرکزی)

۲. اداره منطقه‌ای^۳ (جوامع خودمختار)^۴

۳. نهادهای وابسته به اداره‌های محلی^۵ مانند شورای شهر^۶ یا انجمن شهر

۴. نهادهای عمومی که با توجه به قانون شکل گرفته‌اند: مجموعه‌ای از انجمن‌ها و سازمان‌ها به صورت مستقل یا وابسته به اداره‌های مرکزی، منطقه‌ای و محلی در راستای خدمات عمومی به فعالیت می‌پردازند.

۱. اداره امور عمومی اسپانیا متشکل از وزارت خانه‌های کشور اسپانیاست، مانند: وزارت ادارات امور عمومی (عامه)، وزارت کشاورزی، شیلات و مواد غذایی، وزارت امور خارجه، وزارت علوم و فناوری، وزارت دفاع، وزارت آموزش و پرورش، فرهنگ و ورزش، وزارت اقتصاد، وزارت توسعه، وزارت مالیات، وزارت امنیت عمومی، وزارت دادگستری، وزارت محیط زیست، وزارت امور ریاست جمهوری، وزارت بهداشت و درمان، وزارت کار و خدمات اجتماعی.

2. Administracion general de Estado.

3. Administracion de las Comunidades Autonomas .

۴. دولت اسپانیا شامل ۱۷ منطقه خودمختار و مستقل با قدرت قانون‌گذاری و اجرایی است. این ۱۷ منطقه شامل منطقه باسک، کاتالونیا، گالیسیا، آندالوسیا، آستوریاس، کانتابریا، ریوخا، موریسیا، والنسیا، آراگون، کاستیا-لا-مانچا، جزایر قناری، ناوارا، اکسترمادورا، جزایر بالئاریس، مادرید، کاستیل و لئون.

5. Administracion Local.

6. Ayuntamiento.

به علاوه، نهادهایی در اسپانیا وجود دارند که به اداره وابسته نیستند، اما در دسته‌بندی این روند قضایی قرار می‌گیرند؛ چون نوع عملکردشان نزدیک به دولت یا اداره‌ای خاص است. این امر از ذات بوروکراتیک^۱ دولت سرچشمه می‌گیرد که بر همه نهادهایی تأثیر می‌گذارد که شامل منفعت عمومی می‌شود. از آن جمله می‌توان به مجلس اسپانیا،^۲ مجلس سنا،^۳ دادگاه قانون اساسی،^۴ شورای عمومی قوه قضاییه،^۵ دادگاه حساب‌رسان^۶ و دادآور (آمبودزمان)^۷ و به همین ترتیب، نهادهای مسئول در مناطق مختلف اشاره کرد.

دفاع قانونی از اداره در قانون اسپانیا، بسته به موضوع و محل پرونده، به گروهی از وکلای دولت یا وکلای جوامع خودمختار سپرده شده است که از طریق امتحان عمومی انتخاب می‌شوند. علاوه بر این وکلا، وزارت ادارات امور عمومی (عامه) می‌تواند به صورت مستقیم در برخی پرونده‌ها ورود پیدا کند، از جمله هنگامی که حقوق اقلیت‌ها یا ناتوانان پایمال شده باشد یا در پرونده‌های سلب مالکیت اموالی که صاحبانشان به صورت معمول شناسایی نمی‌شوند.^۸ شهروندان می‌توانند به بایگانی اداری و دفاتر ثبت اسناد دسترسی داشته باشند، جز مواردی که امنیت کشور را به خطر می‌اندازد یا حریم خصوصی افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بند دوم. خواهان دعوای اداری

در صورتی که هر شخص اسپانیایی به سبب تصمیمات و اقدامات نهاد یا کارمندان دولت لطمه

۱. ACA: اداره امور عمومی اسپانیا بعنوان یک سازمان بوروکراتیک دارای ماهیتی قانونی و وابسته به دولت بوده.

2. Congreso de los Diputados.

3. Senado.

4. Tribunal Constitucional de España.

5. Consejo General del Poder Judicial, CGPJ: constitutional body that governs all the Judiciary of Spain, such as courts, and judges.

6. Tribunal de Cuentas: responsible of the controlling of the public accounts of Spain and the auditing of the accountability of the political parties, in accordance with the Constitution and its Organic Law.

7. Defensor del Pueblo u Ombudsman.

8. ACA, op.cit, p. 11.

ببیند و متضرر گردد، می‌تواند درخواست دادخواهی کند و تحت شرایط مقرر شده به وسیله قانون، محق جبران خسارت در قبال هر گونه ضرر و زیانی شود که در هر یک از اموال و حقوق خود متحمل شده است، آن هم در هر زمان که چنین ضرر و زیانی، نتیجه عملکرد خدمات عمومی باشد (مانند سهل‌انگاری‌های پزشکی)^۱، مگر این‌که این خسارت ناشی از حادثه پیش‌بینی‌ناپذیر در شرایط فورس مازور باشد. آیین دادرسی مدنی اسپانیا^۲ (LEC)، شرایط اشخاصی را بیان می‌کند که می‌توانند اقامه دعوا کنند:

۱. اشخاص حقیقی

۲. جنین تشکیل شده، حتی اگر به دنیا نیامده باشد (همه حقوقی که شخص از آن منتفع می‌گردد، می‌بایست در نظر گرفته شود)

۳. اشخاص حقوقی

۴. نهادهای فاقد شخصیت حقوقی که قوانین اسپانیا ظرفیت لازم برای شناسایی آن‌ها را به عنوان یکی از طرفین به رسمیت می‌شناسد.

۵. دادستان عمومی که در جریان روند دادخواهی با توجه به قانون به عنوان یکی از طرفین شناخته می‌شود.

۶. گروه‌ها یا کاربرانی که متضرر شده‌اند و شخص خاطی شناخته شده یا قابل شناسایی است: در چنین مواردی برای طرح شکایت در دادگاه، حضور افرادی که بیش‌ترین آسیب را دیده‌اند، لازم است.

در بسیاری از کشورهای عضو، اتحادیه اروپا، امکان بهره‌مندی از ابزارهای فراقضایی برای حل و فصل اختلافات میان اشخاص حقوقی عمومی و شهروندان وجود دارد. قوه مقننه، ابزارهای اداری کمکی^۳ متعددی را تعبیه کرده است که هدف از آن‌ها، برطرف کردن بی‌عدالتی‌های ناشی از اعمال اداری است. در نظام‌های حقوقی مختلف، این ابزارهای کمکی ممکن است شامل انواع صلاحیت‌ها و اختیارات برای صدور دستورها و انجام اقدامات منتقدانه باشد و سازمان‌های خاص اعم از انفرادی یا

1. Medical negligence.

2. Ley de Enjuiciamiento Civil.

3. Administrative recourses.

مجموعه‌ای از سازمان‌ها و نهادهایی برای همین منظور تشکیل شده است. این سازمان‌های اداری متشکل از کارمندان دولتی و دیگر اشخاص حقوق عمومی هستند که این اعمال به آن‌ها نسبت داده می‌شود و گاهی متشکل از اشخاص ثالث (از قبیل قضات که معمولاً ریاست این سازمان‌ها را بر عهده دارند) و هم‌چنین نمایندگان مستقیم یا غیر مستقیم شهروندان هستند.

وقتی شهروندان به این سازمان‌ها متوسل می‌شوند، مقام مسئول، قانونی بودن^۱ عمل اداری و در صورتی که قانون اجازه داده باشد، درستی عمل و تصمیم اداری را بررسی می‌کند. این بررسی شامل ارزیابی واقعیت‌ها و تحلیل مصالح و اقتضات عمل اداری نیز می‌شود. در این زمینه، این سازمان‌ها در اصل برای تصمیم‌گیری در مورد پرونده‌ها و دعاوی مختلف در حوزه‌های متنوع فعالیت‌های دولت ایجاد شده‌اند. با این‌که ماهیت آن‌ها اداری است، قالب تشریفات و آیین‌های قضاوت را رعایت می‌کنند و در عمل کاملاً موفق بوده‌اند.

آمبودزمان، شخصیت یا نهادی است که به شکایت‌های شهروندان درباره تصمیم‌ها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی رسیدگی می‌کند و نقش آن، حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تبعیض، تصمیم غیر منصفانه و سوء مدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و شفاف‌سازی اعمال حکومتی و پاسخ‌گو کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر اعضای جامعه است.^۲ از این رو، این نهاد توانسته است جایگاه خاصی را در نظام حقوقی بیش‌تر کشورهای اروپایی از جمله اسپانیا به خود اختصاص دهد. برخی از دولت‌های عضو، نهادهای ناظر بیش‌تری را برای نظارت بر حوزه‌های خاص فعالیت‌های دولت ایجاد و تجهیز کرده‌اند. در اسپانیا با توجه به تقسیمات سیاسی کشور، شاهد آمبودزمان منطقه‌ای نیز هستیم.^۳

طبق قانون LICA 1998، برخی افراد صغیر حتی می‌توانند تحت شرایطی بدون کمک والدین،

1. Legality.

۲. جلالی، محمد و رضوان ضیایی، «نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری»، پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۳۹، صص ۱۳۲ و ۱۳۳.

۳. هداوند، مهدی و علی طوقی، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصل و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۳۱.

قیم یا سرپرست از حقوق و منافع مشروع خود دفاع کنند^۱ و از این موقعیت بهره ببرند. گروه‌های مدنی متشکل از شهروندان یا اتحادیه‌ها نیز طبق قانون باید بتوانند درخواست دادرسی عادلانه در دادگاه‌های اختصاصی اداری را داشته باشند.^۲ چنین حقی با توجه به شرایطی که برای اقامه دعوا قانونی شمرده‌اند، به اشخاص حقیقی و حقوقی که حقوق و منافع مشروع آن طبق قانون شناخته شده، اعطا گردیده است. در ضمن، همه شرکت‌ها، انجمن‌ها، اتحادیه‌های بازرگانی و نهادها که از حقوق و منافع مشروع جمعی برخوردارند و با اعمال اداری در ارتباطند،^۳ حق اقامه دعوا در دادگاه دارند.^۴ نهادهای اداری نیز می‌توانند در مقابل یکدیگر به عنوان خواهان از یکدیگر شکایت کنند. اسپانیا، دولتی متشکل از بخش‌ها و مجموعه ادارات مختلف است و قدرت در این کشور تفکیک شده است. از این رو، اختلافات مکرر در میان عموم مردم در بخش‌های متفاوت و در سطوح مختلفی به وجود می‌آید. از سوی دیگر، همان طور که اشاره شد، در مواردی خاص، دادستانی می‌تواند نقش یکی از طرفین را ایفا کند.^۵

دادگاه‌های اداری همان طور که به افراد جامعه اجازه می‌دهند در صورت زیر پا گذاشته شدن منفعت عمومی شان دادخواهی کنند، این حق را برای همه نهادهای حقوقی قائل شده‌اند که تحت قواعد نظام حقوق عمومی تشکیل می‌شوند. از جمله، همه نهادهایی که به تبعیض‌ها از جمله تبعیض‌های جنسیتی و نژادی اعتراض می‌کنند و همه اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌ها.^۶ در بیش‌تر موارد، دولت، نقش خواننده را در مشاجره‌های اداری ایفا می‌کند. اگر حکم، تصمیم یا رفتار اداری قابلیت لغو شدن داشته باشد، مطابق وظیفه اداری، در روند بررسی این تصمیمات و اعمال که در تضاد با منافع عمومی قلمداد شده است، حضور همان نهاد اداری برای به چالش کشیدن احکامش نزد دادگاه‌ها ضروری است.

۱. ماده ۱۸ قانون ۱۸ (LJCA) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

۲. همان.

3. Molina, José Antonio, **Procedimiento y proceso administrativo práctico**, Moreno, España, Facultad de Derecho Universidad de Alicante, 2012, p. 157.

۴. ماده ۱۸ قانون ۱۸ (LJCA) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

۵. بند f ماده ۱۹ قانون ۱۹ (LJCA) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

۶. بند b ماده ۱۹ قانون ۱۹ (LJCA) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

گاهی ادعاهایی علیه اعمال اداری به شخص دیگری^۱ مربوط می‌شود که مستقیم، درگیر پرونده نیست. این اتفاق ممکن است در مواردی رخ بدهد که از منظر قضایی شامل خسارات و از دست رفتن دارایی یا حقوق شخص دیگری شود. مثال چنین موردی را می‌توان در خصوص اشخاصی یافت که قبلاً از حکم، تصمیم یا عملی نفع می‌بردند یا ضرر کرده‌اند که اکنون به چالش کشیده شده است.^۲ بدیهی است در روند بررسی قضایی، در کنار دولت که به عنوان خوانده یا مدعی علیه به چالش کشیده شده است، جایگاه قانونی برای شخص ثالث در نظر گرفته شود و می‌بایست برای حضور یافتن در این روند به ایشان اعلام گردد.

بند سوم. خواسته در دعوی اداری

پیش از شروع بحث در خصوص نحوه اقامه دعوا بهتر است مقدمه‌ای در خصوص تأثیر قوانین اتحادیه اروپا بر نظام حقوق اداری اسپانیا بیاوریم. بر اساس قوانین اتحادیه اروپا، اصل «انتظارات مشروع»، با محدود کردن لغو اداری و قضایی تصمیمات غیر قانونی، اصل قانونی بودن را واجد شرایط می‌کند. دیوان عدالت اداری، یک آزمون تعادلی طراحی کرده است که به زمان سپری شده بین عمل اولیه و اصلاح یا پس گرفتن آن، تشخیص غیر قانونی بودن، رفتار مخاطب و ظهور مؤثر انتظارات مشروع می‌پردازد. شرایط اعمال شده برای ابطال عطف بما سبق شدن، سخت‌تر از شرایط ابطال آینده است. اگر این اصل نقض شود، طبق قوانین اتحادیه اروپا می‌توان دعوای ابطال را مطرح کرد، اما ادعای جبران خسارت امکان‌پذیر نیست. قانون اداری اسپانیا از جمله قانون آیین دادرسی اداری ۱۹۵۸ مقررات خاصی در مورد ابطال اعمال غیر قانونی و مساعد. از جمله تصمیمات اداری با اثرات مختلط یا مضاعف دارد. در اسپانیا، اشتباه‌های واقعی و حقوقی که منجر به بی‌اعتباری یک تصمیم اداری فردی می‌شود، به طور پیش فرض به دسته اول (anulabilidad, y nulidad relativa) تعلق دارد.

اطمینان حقوقی و به ویژه انتظارات مشروع ایجاد شده توسط این نوع اول از تصمیمات اداری به شیوه‌ای بسیار قوی محافظت می‌شود. مقامات اداری که آن تصمیم‌ها را گرفته‌اند، نمی‌توانند

1. Tercera persona.

۲. بند ۳ ماده ۷۲ (LJCA) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

لغوشان کنند. اصلاح یا انصراف ممکن است توسط یک مقام اداری فقط در صورت وجود دلایل جدی و آشکار غیر قانونی (nulidad absoluta) رخ دهد که به طور خاص در قانون پیش‌بینی شده است، مانند نقض حقوق اساسی، عدم صلاحیت آشکار و جرم کیفری. علاوه بر این، درباره این امر تنها پس از اجرای یک رویه اداری بسیار دقیق و پیچیده که مستلزم نظر مساعد یک نهاد مشورتی مستقل (Consejo de Estado) در مورد وجود آن دلایل جدی غیر قانونی است، ممکن است تصمیم‌گیری شود. در نهایت، حتی اگر تمام این الزامات برآورده شود، یک قانون اداری مطلوب فقط در یک دوره زمانی معقول قابل اصلاح یا لغو است. دیوان عالی این محدودیت را با توجه به شرایط خاص پرونده و به گونه‌ای نسبتاً انعطاف‌پذیر تفسیر می‌کند. اجرای آن تنها زمانی است که مرجع تصمیم‌گیری قبلی را پس از یک دوره زمانی بسیار طولانی لغو کرده است. اصول یقین‌حقوقی و انتظارات مشروع تنها مواردی را که می‌توان اعمال اداری را اصلاح کرد یا پس‌گرفت، محدود نمی‌کند، بلکه می‌توانند محتوا و اثرات تصمیم انصراف را نیز از دو منظر متفاوت ارزیابی کنند.

از یک سو، از سال ۱۹۵۸، قوانین مختلف رویه اداری اسپانیا مقرر کرده است که قدرت انصراف زمانی اعمال نمی‌شود که با توجه به شرایط موجود، برخلاف عدالت، حسن نیت، حق افراد یا قانون باشد. دادگاه‌ها معمولاً از این ماده برای تصمیم‌گیری در مورد صادر نشدن حکم ابطال استفاده می‌کنند. برای مثال، اگر مدت زمان طولانی سپری شده باشد، کاری که انجام نمی‌دهند، استناد به آن برای احراز آثار ابطال است. ابطال قضایی اعمال اداری که به دلایل عادی غیر قانونی در آن مناقشه می‌شود، همواره مربوط به آینده است.^۱ بنابراین، آثار حقوقی تصمیم بین تصویب و ابطال عمل باقی می‌ماند.

ابطال قضایی و اداری اعمال اداری ناشی از دلایل جدی و آشکار غیر قانونی دارای عطف بما سبق شدن است (ex tunc) که به این معناست که دیگر آثار حقوقی تصمیم بین مصوبه و ابطال وجود نخواهد داشت. برخی از نویسندگان استدلال کرده‌اند که حکم کلی یادشده را می‌توان به گونه‌ای تفسیر کرد که اگر شرایط پرونده مستلزم حمایت از انتظارات مشروع باشد، تنها تأثیرات احتمالی برای ابطال یک تصمیم اداری مطلوب و غیر قانونی را مجاز می‌داند.

۱. اثر آینده‌نگر (ex nunc).

هم‌چنین این وضعیت با رویه قضایی اسپانیا هم‌خوانی دارد که آزمون تعادلی را اجرا می‌کند که شرایط سخت‌تری را برای اجازه ابطال عطف بما سبق نسبت به ابطال احتمالی اعمال می‌کند. دادگاه‌های اسپانیا نیز ارتباط شدید بین nulidad absoluta و عطف بما سبق شدن را تصدیق می‌کنند. اگر مشخص شود که وضعیت قانونی ایجاد شده در قانون اداری باید حفظ شود، ابطال به طور کلی مردود خواهد بود. بنابراین، این حکم به صورت همه یا هیچ اجرا می‌شود؛ یعنی اگر دادگاه معتقد باشد که باید یقین قانونی بر اصل قانونی غلبه داشته باشد یا آن را معتبر اعلام کند یا در صورتی که خلاف آن باشد، با عطف بما سبق کردن، آن را لغو کند. این حکم به صورت همه یا هیچ اجرا می‌شود. اگر دادگاه معتقد باشد که باید یقین قانونی بر اصل قانونی غلبه داشته باشد یا آن را معتبر اعلام کند یا در صورتی که خلاف آن باشد، با عطف بما سبق کردن، آن را لغو کند.

دیدگاه دومی وجود دارد در مورد این‌که چگونه یقین قانونی و انتظارات مشروع می‌توانند تأثیرات تصمیم ابطال را واجد شرایط کنند. از زمان قانون آیین دادرسی اداری سال ۱۹۹۲، در صورت اقتضای شرایط پرونده، مقام اداری می‌تواند تصمیم مساعد و غیر قانونی را که قبلاً گرفته بود، ابطال کند و در عین حال، به ذی‌نفع آن خسارت بدهد. این تفاوت مهم دیگری است در مقایسه با قوانین اتحادیه اروپا که در آن، انتظارات مشروع در برابر ابطال منحصراً با اقدامات ابطال محافظت می‌شود. با این وجود، دادگاه‌های اسپانیایی برای تصمیم‌گیری در مورد زمان تأیید ادعای خسارت، معیارهایی را اعمال می‌کنند که به طور سنتی با اصل انتظارات مشروع در قوانین اتحادیه اروپا و دیگر احکام حقوقی اداری ملی مرتبط است. اول، آن‌ها ارزیابی می‌کنند که این تصمیم غیر قانونی چه قدر جدی و آشکار بوده است؛ زیرا اگر به آسانی آشکار می‌شد که تصمیم اداری قبلی غیر قانونی است، اصلاً هیچ انتظار قانونی برای محافظت وجود ندارد. این معیار، اعطای خسارت را در پرونده‌های مربوط به تصمیمات اداری که از اعمال مساعد قبلی منصرف می‌شود، بسیار دشوار می‌کند؛ زیرا همان‌طور که گفته شد، برای امکان پذیر بودن این امر باید در تصمیمات اداری به ویژه خلاف قانونی جدی و آشکار نشان داده شود. معیار دوم مربوط به نقش ذی‌نفع عمل در غیر قانونی بودن آن عمل است. اگر خطای واقعی یا قانونی توسط ذی‌نفع ایجاد شده باشد، او، مستحق دریافت خسارت نیست. به سادگی، انتظارات مشروع برای حمایت از این مورد وجود ندارد. در نهایت، برای اعطای غرامت، ذی‌نفع باید با این باور که وضعیت قانونی ایجاد شده توسط قانون اداری حفظ می‌شود،

واقعاً سرمایه‌گذاری کرده باشد. در واقع، بر اساس اصل انتظارات مشروع، خساراتی باید پرداخت شود که آن خسارت‌ها مستقیماً با آن سرمایه‌گذاری‌ها و هزینه‌ها مرتبط است. هم‌چنین با از دست دادن سود مربوط به فرصت‌های تجاری که به دلیل این‌که ذی‌نفع در یک تصمیم قانونی قبلی به آن اعتماد کرده است که به آن، «منفعت منفی» می‌گویند.^۱

شرط اصلی در دعوای اداری آن است که شهروندان می‌بایست از طریق یکی از نهادهای اداری (دولت) متضرر شده باشند. هم احکامی که بر اساس نص صریح قانون صادر شده‌اند و هم تصمیمات ناشی از صلاحیت اختیاری و هم‌چنین اظهارات صرفاً سیاسی با محدودیت‌هایی که قبلاً در این نوشته بررسی شدند، قابلیت بازنگری دارند. بازنگری‌هایی که این تصمیمات، احکام و اظهارات را تکرار یا تأیید می‌کنند، امکان تجدیدنظر را برای مرتبه سوم نخواهند داشت و پذیرفته نمی‌شود.^۲ علاوه بر این، امکان به چالش کشیدن تصمیمات لازم‌الاجرا نیست، هنگامی که تصمیم بر لازم‌الاجرا شدنشان قطعی شده باشد. احکام توضیحی صرف را نیز که برای شفاف‌سازی احکام قبلی ارائه شده باشند، تا زمانی که شرایط جدیدی به حکم اصلی اضافه نکنند، نمی‌توان به چالش کشید. دادخواهی‌ها می‌توانند شامل کل مقررات و تصمیمات صادرشده یا صرفاً قسمت‌هایی از آن باشند

رأی ناشی از تجدیدنظر علیه تصمیمات و مقررات اداره بر پایه بی‌توجهی به قانون در برابر مقررات لازم‌الاجراست. حکم باید تصمیم به چالش کشیده شده را باطل و از درجه اعتبار ساقط کند، اما مقررات باید نافذ باقی بمانند.^۳ هرچند قانون LJCA احکام مختلفی را برای باطل کردن مقررات تعیین کرده است. در سال ۱۹۹۸، اصلاحاتی در قانون LJCA صورت گرفت که اجازه داد شهروندان به صورت مستقیم در برابر ترک فعل اداره به دادگاه‌های اداری دادخواهی کنند و نظارت بر ترک فعل اداری مورد نظر را نیز تحت اختیارات قوه قضاییه قرار دهند.^۴ حیطة ترک فعل اداره به تطابق نداشتن عملکرد اداره با وظیفه قانونی و هم‌چنین عدول از آن چه به عنوان تکلیف اداره به انجام

1. For more info Jiménez, L. A. & Pascual, G. D., "the europeanisation of spanish administrative law through the principle of legitimate expectations", Review of European Administrative Law, 13(2), 2020, pp. 55-86.

2. Inadmission.

۳. بندهای ۳۱ اصل ۲۷ قانون LJCA.

۴. بند ۲ اصل ۲۵ و اصل ۲۹ قانون LJCA.

عمل یا تصمیم‌گیری اداری در نظر گرفته شده باشد، تعمیم می‌یابد.^۱ در این خصوص، مقصود ما صرفاً به عمل نکردن اداره و ترک فعل آن به آن چه طبق قانون صراحتاً بیان شده است، محدود نمی‌شود، بلکه ترک فعل به مواردی نیز تعمیم می‌یابد که انجام عمل یا وظیفه کارمند اداره لزوماً در قانون به صراحت بیان نشده است، اما انجام دادن یا ندادن آن در منفعت شهروند مؤثر است. این وضعیت ممکن است بر اساس قانون در این موارد رخ بدهد:

۱. نبود شرایط و فراهم نشدن مقدمات لازم توسط اداره برای لازم‌الاجرا کردن تصمیم نهایی^۲
۲. نبود شرایط و فراهم نشدن مقدمات لازم توسط اداره برای لازم‌الاجرا کردن مقررات^۳
۳. عمل نکردن صحیح به متن قراردادها و توافق‌هایی که اقدامات خاص و قطعی را در خصوص خدمات عمومی دربرمی‌گیرد.

«حدود اختیارات قانونی» نیز به طور مستقیم در دادگاه اداری قابل اعتراض است. قبل از اصلاحات LJCA در سال ۱۹۹۸، شهروندان فقط اجازه داشتند در خصوص امور خاصی دادخواهی کنند که به صراحت توسط قانون معین شده باشد. قبل از ارجاع چنین پرونده‌هایی به دادگاه، درخواست مستقیم از اداره برای بازنگری مجدد به تصمیم اجباری نیست، اگر چه ممکن است و توصیه می‌شود.^۴

طبق نظر پروفسور مولینا، استاد حقوق عمومی دانشگاه آلیکانته اسپانیا،^۵ شاکیان در روند نظارت قضایی بر اعمال اداری اسپانیا می‌توانند ادعای خود را به دو صورت نزد قاضی مطرح کنند. او این دو طبقه‌بندی را این گونه توصیف می‌کند:

نخست. Pretensiones Declarativas: شاکی از قاضی درخواست می‌کند که تصمیم یا حکم اداره را ابطال کند.

1. Bella, Carla Celorrio, "La inactividad material y prestacional de la Administración Pública", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2013-2014, p. 5.

2. Final decisions .

3. Regulations.

4. Molina, op.cit., p. 163.

5. Ibid, p. 159.

دوم. Pretensiones de plena jurisdiccion o de condena: شاکی از دادگاه درخواست می‌کند در حکمی، قانون و عمل خاصی را که از جانب اداره سر زده است، غیر نافذ کند. این دادخواست می‌بایست سه درخواست کلیدی را در بر بگیرد:

۱. اعطای منافع شخصی تحت عنوان حقوق مسلم شخص و منافع مشروع او؛

۲. ادعای شاکی برای جبران خسارت به وجود آمده؛

۳. دستور به نهاد اداری برای جبران خسارت.

باید دانست که قاضی نمی‌تواند عمل قانونی را جای‌گزین کند یا وارد حوزه اختیارات دولت (قوه مجریه) شود؛^۱ زیرا اصل تفکیک قوا و بالطبع، حاکمیت قانون و خود مفهوم نظارت برای تحقق حاکمیت قانون به وجود آمده است و آن کار قاضی سبب می‌شود ارکان اصلی ساختار قانونی اسپانیا را زیر پا بگذارد.

یکی دیگر از موارد قابل توجه، پیوستگی ترتیبات رویه قضایی است که اهمیت بسیاری دارد. برای مثال، هر زمان دادگاه می‌فهمد که طرفین، خواسته‌های خود و استدلال مخالف را به درستی ارائه نمی‌دهند، باید مهلت ده روزه را برای تنظیم مجدد ادعا تنظیم کند.

موارد تکرر در دادخواهی یا تجدیدنظر از اموری است که ممکن است در مناسبات میان دولت و اشخاص رخ دهد. چند راهکار اساسی برای سرعت بخشیدن به رویه قضایی در چنین مواردی عبارت است از:

۱. یک پارچه‌سازی پرونده‌ها (تجمیع خواسته‌ها):^۲ شاکی می‌تواند ادعاهای مختلف را در قالب یک پرونده مطرح کند. این کار به نظم قضایی می‌انجامد و باعث یک پارچگی ادعاها می‌شود، مگر این‌که نظر قاضی آن باشد که رسیدگی جداگانه مؤثرتر خواهد بود.^۳

۱. بند ۲ اصل ۷۱ قانون LJCA.

2. Acumulacion de pretensions.

3. La acumulacion de pretensions en el proceso administrativo, prof Jesus Gonzales Perez.

۲. یک پارچه‌سازی دادخواهی‌ها؛^۱ هر زمان که تعدادی از شهروندان یا حتی یک شهروند برای به چالش کشیدن مقررات یا حکمی مشترک یا تصمیمات مرتبط درخواست دادخواهی کنند، دادگاه ممکن است برای رسیدگی توأمان پرونده‌ها تصمیم بگیرد و حتی پرونده‌های قبلی مرتبط با همین حکم یا تصمیم را دوباره بررسی کند.^۲

با توجه به محکومیت در دیوان اروپایی حقوق بشر به دلیل طولانی شدن دوره دادرسی و هم‌چنین دستیابی به مناسبات قانون اساسی، اسپانیا نیز مانند بسیاری از کشورهای اروپایی در پی کوتاه کردن دوره دادرسی است. یکی دیگر از این راه‌ها، دریافت نتایج قضایی در مورد همه دعاوی مشابه بدون ضرورت طرح دعاوی مجدد است.^۳

۳. در مواردی که به دادخواهی گسترده^۴ معروف است، قانون، این اختیار را به دادگاه‌ها اعطا می‌کند که از یک پارچه‌سازی پرونده‌ها صرف نظر کند. در عوض، دادگاه، روند مربوط به یک پرونده را به شکل ترجیحی پیش می‌برد و اجازه می‌دهد بررسی دیگر پرونده‌های مشابه به حالت تعلیق درآیند. به محض این‌که دادگاه در این مورد، حکم دهد، حکم باید به طور خودکار به موارد دیگر تعمیم یابد.^۵

گفتار دوم. اقسام دادگاه‌های اداری و صلاحیت آن‌ها

نظام دادگاهی اسپانیا توسط شورای عمومی قوه قضاییه^۶ اداره می‌شود. قانون اساسی اسپانیا در سال ۱۹۷۸، این نهاد را به صورت رسمی، مستقل از قوای مقننه و مجریه دانست. با توجه به تقسیم‌بندی سیاسی و ارضی اسپانیا در راستای تحقق و اجرای عدالت، دادگاه‌ها بر اساس موازین منطقه‌ای به

1. Acumulacion de recursos.

2. Acumulación de expedientes administrativos, wolterskluwer law office.

۳. هداوند و طوقی، پیشین، ص ۵۰.

4. Recusos en masa.

5. Sala Sánchez, Pascual, "Derecho procesal administrativo, comentarios integrales a la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo", expresidente del Tribunal Supremo, Editorial Bosch, S.A., 2013.

6. Consejo General del Poder Judicial.

ترتیب در شهرستان‌ها، استان‌ها، جوامع خودمختار و دولت مرکزی تقسیم‌بندی شدند.

ساختار دادگاه‌های اسپانیا سلسله‌مراتبی است. آن‌چه در این گفتار به آن اشاره می‌شود، سطوح مختلف دادگاه از بالاترین تا پایین‌ترین سطح ساختار است. به طور معمول، عملکرد قضایی به صورت رسمی در دادگاه بدوی آغاز می‌شود و مرحله تجدیدنظر به دادگاه بالاتر ارجاع می‌یابد. دادگاه‌های اداری در اسپانیا به دو دسته تک‌عضوی و هیئتی تقسیم می‌شوند و صلاحیت آن‌ها تحت تأثیر ماهیت نامتمرکز سیستم سیاسی اسپانیا قرار دارد. اصولاً نهاد‌های تک‌عضو فقط در استانی که در آن واقع شده‌اند، صلاحیت دارند. در مقابل آن‌هایی که به صورت هیئتی تشکیل می‌شوند، در سراسر کشور دارای صلاحیت هستند.^۱ صلاحیت منطقه‌ای و موضوعی و این‌که در مراحل بدوی و تجدیدنظر چه موضوعاتی را می‌توان به آن‌ها ارجاع داد، در مواد ۸ تا ۱۳ قانون LJCA (۱۹۹۸) مشخص شده است.

دادگاه‌های اختصاصی اداری، واجد صلاحیت اختصاصی هستند. این دادگاه‌ها صلاحیت رسیدگی به موضوعات و دعاوی را ندارند، مگر در حدود مطرح در قانون مربوط به آن دادگاه. پس صلاحیتشان محتاج نص صریح قانون است.^۲ صلاحیت نسبی دادگاه‌های اختصاصی اداری اسپانیا را می‌توان از دو دیدگاه عمده بررسی کرد: یکی، از بعد صلاحیت محلی و دیگری، از بعد صلاحیت سازمانی و موضوعی.

منظور از صلاحیت محلی این است که محدوده دادگاه‌های اداری اسپانیا در حوزه جغرافیایی معینی مشخص شده است. در خصوص صلاحیت سازمانی و موضوعی دادگاه‌های اداری اسپانیا توامان به محدوده فعالیت برخی ادارات و به خصوص مقامات اداری و نیز حیطه موضوع رسیدگی خاصی را که طبق قانون مشخص شده است، توجه می‌گردد. لذا ارجاع پرونده‌ها بر همین اساس است.

دادگاه‌های تک‌قاضی اداری معمولاً مواردی را که قبلاً به دادگاه دیگری ارجاع داده نشده‌اند، قضاوت می‌کنند. به این ترتیب، در بیش‌تر مواقع، رجوع به دادگاه‌های تک‌قاضی اداری، قدم نخست در نظارت قضایی است. در هر صورت، هیئت قضات به طور معمول به عنوان دادگاه‌های تجدیدنظر

1. Egea-de Haro, Alfonso, "How Does Case Law Shape Civil Law System? An Analysis of Spanish Administrative Courts", *Liverpool Law Review*, Volume 45, 2022, p. 3.

۲. هداوند و طوقی، پیشین، صص ۴۹-۵۰.

در پرونده‌ها ورود می‌کنند. گرچه گاهی بر اساس قانون، رجوع به آن‌ها اولین گام برای بررسی قضایی در امور اداری است. علاوه بر آن، در مشاجرات حقوق اداری، ماهیت و موقعیت مقام اداری به چالش کشیده ممکن است چنان سرنوشت‌ساز باشد که در همان مرحله، این تنازعات به هیئت قضات سپرده شود. با این حال، همه دادگاه‌ها می‌بایست تنها به مواردی رسیدگی کنند که تحت حوزه‌ای باشد که قانون برایشان مقرر ساخته است. در واقع، در طول فرآیند قضایی، یکی از مراحل اولیه این است که مشخص کنند آیا دادگاه، صلاحیت لازم برای رسیدگی به پرونده را دارد یا خیر. چنین تجزیه و تحلیلی بر حسب وظیفه انجام می‌شود و نتیجه آن اطلاع داده می‌شود.

باید توجه داشت که نه تنها نمی‌توان دادرسی را به تعویق انداخت، بلکه همین امر برای تعیین صلاحیت نیز صدق می‌کند. اگر چه در بیش‌تر نظام‌های قانونی کامن‌لا، واژه‌های Jurisdiction و Competence در قالب یک مفهوم استفاده می‌شوند، ولی در اسپانیا چنین نیست. در حالی که Jurisdiction صرفاً به پراکندگی حوزه قضایی متنوع قانون اسپانیا (مدنی، جنایی، اداری، اجتماعی و نظامی) اشاره می‌کند، Competence به موضوع پرونده‌ای بازمی‌گردد که دادگاه‌هایی با حوزه یکسان اجازه قضاوت و تصمیم‌گیری در مورد آن را دارند.^۱

طبق تحقیقاتی که توسط دیوان دادگستری اتحادیه اروپا به همراه حوزه‌های قضایی اداری هر یک از اعضای اتحادیه اروپا برای نظارت قضایی بر اعمال اداری اعضای این اتحادیه از جمله کشور اسپانیا صورت گرفته، ریشه‌های قوانین اختصاصی مربوط به صلاحیت و وظایف دادگاه‌ها و محاکم اداری به این شرح است: استانداردهایی که وجود، صلاحیت و عملکرد قضات و دادگاه‌های نظام دادخواهی اداری را تنظیم می‌کنند، توسط قانون تعیین شده‌اند. در ابتدا قانون اساسی، حق محافظت قانونی مؤثر و هم‌چنین شروط مربوط به ساختار و سازمان قوه قضاییه را بنا می‌کند. سپس چارچوب حقوقی بدنه کلی قانون در قانون بنیادی قوه قضاییه (قانون بنیادی ۱۶/۱۹۸۵ جولای) تعریف شده و قانون ۲۹/۱۹۹۸ استانداردهای مشخصی را برای دادخواهی اداری به شکل اختصاصی وضع کرده است.

۱. معنی تحت‌اللفظی فارسی هر دو واژه Competencia و Jurisdicción در زبان اسپانیایی و Competence و Jurisdiction در زبان انگلیسی، «صلاحیت» است. برای جلوگیری از خلط این دو واژه، در متن از واژه لاتین آن استفاده شده است.

دانستن اصول حقوقی برای امتحان الزامی است و حتی نمره‌ای بیش‌تر از آن چه برای وکلا در نظر گرفته می‌شود، لازم خواهد بود. در اسپانیا، برنامه‌هایی اثرگذار و مفید در راستای آموزش پیوسته و روزآمد کردن قضات (مانند کلاس‌ها و سمینارها) در طول دوره حرفه ایشان برگزار می‌گردد و قضات الزاماً در آن‌ها شرکت می‌کنند.

بند اول. دادگاه‌های اداری تک‌قاضی

در اسپانیا، یکی از حوزه‌های دادگاه‌های تک‌قاضی شامل دادگاه‌های تک‌قاضی اداری است که در استان واقع شده‌اند. قبل از سال ۱۹۹۸ شاهد دادگاه‌های تک‌قاضی اداری مرکزی در چارچوب قوانین بنیادی اسپانیا LOPJ نبودیم، اما با بازنگری مجدد، در سال اصلاحات قوانین عادی اسپانیا (۱۹۹۸)، این نهاد نیز به سیستم قضایی اضافه شد.

الف) دادگاه تک‌قاضی اداری و نظارت قضایی بر اعمال اداری بخش خودگردان اسپانیا

طبق اصل ۹۰ قانون بنیادی اسپانیا،^۱ بخش قوه قضاییه، این دادگاه‌ها با حضور یک قاضی شکل می‌گیرد و حیطه صلاحیت آن‌ها به کل استان تعمیم می‌یابد. مقرر اصلی آن در مرکز استان است و هنگامی که حجم پرونده‌ها زیاد باشد، ممکن است یک یا چند دادگاه دادخواهی اداری با توجه به حد جمعیت تعیین شده توسط قانون در دیگر شهرستان‌های آن استان نیز تشکیل شود.^۲

اصلاحات سال ۲۰۰۳ در قانون بنیادی، حوزه قضایی این دادگاه‌ها را به منظور بررسی مسائل جدیدتر گسترش داد و منجر به ترکیب جدیدی در بخش ۸ قانون LJCA گردید. این دادگاه‌ها وظیفه رسیدگی به انواع دادخواهی علیه مقامات و نهادهایی را دارند که عملکردشان به صورت مستقل یا مرتبط با موارد مربوط به امور شهرداری و امور شهری باشد، مگر آن‌که مربوط به سطح کلان‌تری مانند مقررات و برنامه‌ریزی شهری مثلاً منطقه‌بندی شهری باشد.^۳ حیطه صلاحیت آن‌ها نیز به نظارت و رسیدگی به تعدادی از احکام، اقدامات و تصمیمات اداری که در دولت بخش خودگردان گرفته

1. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

۲. بند ۱ و ۲ اصل ۹۰ بخش قوه قضاییه قانون بنیادی LOPJ.

۳. بند ۱ اصل ۸ قانون LJCA.

شده‌اند، راه می‌یابد، مگر آن‌که این احکام توسط نهاد بالاتری مانند شورای حکومتی^۱ دیکته شده باشد. رسیدگی به جرایم اداری که جریمه آن، بیش‌تر از شصت هزار یورو نباشد، جلوگیری از برخی اقدامات اداری از جمله در مواردی که شخص کم‌تر از شش ماه از حقوق خود محروم شده باشد یا جلوگیری او گرفته شده باشد، امور مربوط به پرسنل مگر آن‌که موردی باشد که در خصوص شروع یا خاتمه کار کارمندان دولت باشد، مسئولیت بدون تقصیر دولت که خسارت آن کم‌تر از ۳۰۰۵۰ یورو باشد، بر عهده همین دادگاه نهاده شده است.^۲

دادخواهی از تصمیمات و مقررات وضع‌شده توسط نهادهای موجود در استان و تصمیمات (و نه مقررات) سازمان‌ها، نهادها یا شرکت‌های بزرگ سازمان‌دهی شده تحت قوانین حقوق عمومی که صلاحیت اقداماتشان در سطح ملی نیست، توسط این دادگاه‌ها رسیدگی می‌شوند. منازعات اداری که خسارت آن بیش از ۶۰,۰۰۰ یورو باشد، اموری که مرتبط با اموال عمومی است، اعمال عمومی در سطح ملی،^۳ مصادره اموال و تعیین وضعیت املاک خاص فراتر از صلاحیت آن‌هاست.^۴

بنا بر آن‌چه اشاره شد، موارد مربوط به حیطه صلاحیت ملی یا فراتر از محدودیت‌های کمی که از آن سخن به میان رفت، می‌بایست به دادگاه‌های اداری مرکزی تک‌قاضی^۵ گزارش شوند. به همین ترتیب، تدابیر محدودکننده‌ای که مقامات بهداشت و سلامت جامعه، آن‌ها را ضروری می‌خوانند، حتی اگر به معنی محدود کردن آزادی و دیگر حقوق اساسی شهروندان باشند، در حیطه صلاحیت آن‌ها قرار می‌گیرند. علاوه بر این، آن‌ها باید برای ورود به محل اقامت و جست‌وجوی خانه‌ها، محل‌های تجاری، زمین و وسایل حمل و نقل زمانی که مالک از انجام آن امتناع می‌کند، رسیدگی کنند و حکم تأیید تفتیش را ارائه دهند.^۶

۱. Consejo de Gobierno: شورای حکومتی، بالاترین بدنه تصمیم‌گیری یک جامعه خودمختار است.

۲. بند ۲ اصل ۸ قانون LICA.

3. obras públicas del estado.

۴. بند ۳ اصل ۸ قانون LICA.

5. Juzgados Centrales de lo Administrativo.

6. Molina, op.cit, p. 159.

ب) دادگاه‌های تک‌قاضی اداری مرکزی، دادگاهی نوین برای تمرکززدایی از وظایف دادگاه‌ها

قبل از سال ۱۹۹۸، شاهد دادگاه‌های تک‌قاضی اداری مرکزی در چارچوب قوانین بنیادی اسپانیا LOPJ نبودیم، اما با بازنگری مجدد، در سال اصلاحات قوانین اسپانیا، ۱۹۹۸، این نهاد نیز به سیستم قضایی اضافه شد. متعاقباً قانون LJCA نیز تغییر کرد و هدف عملکرد آن را تمرکززدایی از وظایف دادگاه‌ها و سبک‌تر کردن کار دادگاه‌های ملی قرار داد. صلاحیت عمل دادگاه‌های تک‌قاضی مرکزی (که مقرر آن نیز در مادرید است) بعد از اصلاحات مجدد قانون بنیادی اسپانیا در سال ۲۰۰۳ به میزان قابل توجهی افزایش یافت. این دادگاه‌ها باید موارد مربوط به تصمیم‌گیری دولت در امور اجرایی از جمله نهادهای عمومی را بررسی کنند. تحت شرایط مقرر در قانون، این دادگاه‌ها ممکن است نخستین نهاد در امر رسیدگی به دادخواهی اداری تلقی گردند یا مرحله دوم دادخواهی را بر عهده داشته باشند و وظیفه تجدیدنظر را در برابر مقررات و تصمیم‌گیری‌های صادرشده توسط مقامات، سازمان‌ها، بدنه و نهادهای عمومی در سرتاسر قلمرو ملی را انجام دهند.^۱

چند نکته را در خصوص حدود صلاحیت دادگاه‌های تک‌قاضی مرکزی باید در نظر داشت. رسیدگی به تصمیمات وزیران و معاونت وزیر^۲ در خصوص مسئولیت مالی آن‌ها، در شرایطی که مبلغ مورد شکایت از ۳۰۰۵۰ یورو تجاوز نکند، تصمیم‌گیری‌های مربوط به پناهندگی سیاسی و تصمیم‌گیری در اقدامات نظارتی نیز که توسط کمیته انضباطی اسپانیا در ورزش ارائه می‌شوند، در محدود اختیارات این دادگاه است.^۳

بند دوم. دادگاه اداری متشکل از هیئت قضات

قانون، تعداد قضات و نوع دادگاه‌هایی را مشخص کرده است که به موضوع وارد می‌شوند و با رسیدگی‌های لازم، در صورتی که شکایت را وارد تشخیص دهند، نسبت به حل و فصل آن اقدام می‌کنند. ارجاع پرونده به هیئت قضات هم در مرحله بدوی و هم در مرحله تجدیدنظر امکان‌پذیر است. دادگاه‌های عالی اداری، دیوان عالی اداری و هیئت ویژه دیوان در این دسته‌بندی قرار می‌گیرند.

۱. بند ۴ اصل ۹۰ بخش قوه قضاییه قانون بنیادی LOPJ.

2. Secretarios de Estado.

۳. بند ۱ اصل ۹۰ قانون LJCA.

الف) دادگاه‌های عالی اداری منطقه‌ای^۱ و تعارض‌های حقوق اداری منطقه^۲

این دادگاه‌ها متشکل از هیئت قضات هستند و قلمرو صلاحیت این دادگاه‌ها بسته به منطقه‌ای دارد که در آن مستقرند. در واقع، مناطقی مانند آندالوسیا^۳ و کاستیلا لئون^۴ بیش از یک شعبه در استان‌های مختلف دارند. هر شعبه نیز دارای بخش‌های مختلفی است، از جمله بخش رسیدگی به اختلافات اداری. این بخش قضایی حداقل متشکل از سه قاضی است که حداقل یکی از آن‌ها باید در زمینه رویه اداری تخصص داشته باشد. در برخی موارد، این دادگاه‌ها می‌توانند پرونده‌ها را به عنوان دادگاه اولیه^۵ بدون حتی هیچ گزینه فرجام‌خواهی^۶ بررسی کنند، گرچه نقش آن‌ها به طور معمول، تحت عنوان دادگاه تجدیدنظر یا حتی به عنوان یک دادگاه فرجام‌خواهی^۷ است، از جمله تجدیدنظر در خصوص آرای صادره توسط قضات دادگاه‌های تک‌قاضی، احکام متناقض دو دادگاه تک‌قاضی که در یک منطقه خودمختار قرار گرفته‌اند.

بیش‌تر پرونده‌هایی که به این سری از دادگاه‌ها در مقام دادخواهی نخست ارجاع داده می‌شوند، به تعارض‌های حقوق اداری مناطق خودمختار مربوط می‌شوند. تعداد زیادی از موارد ارجاعی نیز به تجدیدنظرخواهی علیه احکام صادرشده از طرف دادگاه‌های تک‌قاضی اداری مربوط است. این دادگاه‌ها می‌توانند هر تصمیمی را بررسی کنند که نهادهای این مناطق می‌گیرند و دادخواهی از آن‌ها با صراحت به دادگاه‌های اداری تک‌قاضی محول نشده‌اند.

به استثنای آن‌چه طبق قانون مشخص شده که تحت صلاحیت حوزه قضایی دادگاه‌های تک‌قاضی است، تصمیمات مرتبط با هیئت‌های انتخاباتی و ممنوعیت‌های مربوط به تظاهرات شهروندان نیز در حیطه صلاحیت این دادگاه قرار می‌گیرد. احکام صادرشده توسط نهادهای اداری دولتی نظارت

1. Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

۲. مناطق خودمختار به اختصار، منطقه نامیده می‌شود.

3. Andalucía.

4. Castilla Leon.

5. Primera Instancia.

6. Unica Instancia.

7. Corte de casación.

بر قدرت که در سطح ملی است، همگی به شرط آن که در رده بندی سازمانی در رده ای پایین تر از وزیر یا معاون وزیر قرار گیرند، می بایست در این دادگاه ها مورد نظارت قضایی واقع شوند، از جمله مسائل مربوط به پرسنل، اموال خاص و هم چنین محکومیت هایی که تحت حقوق حاکم در خصوص مصادره اموال شامل افراد شده است.

اختلافات ناشی از تعیین صلاحیت میان دادگاه های اداری تک قاضی که در منطقه ای مشترک واقع شده اند و هم چنین یک پارچه سازی قضاوت متناقض بخش ها و قسمت های مختلف دادگاه های منطقه در رابطه با قانون منطقه نیز بر عهده دادگاه های عالی اداری است. در ضمن، یکی دیگر از زمینه های فعالیت دادگاه های عالی اداری هنگامی تحقق می یابد که مرتبط با قضاوت دادگاه های تک قاضی در رابطه با مشاجرات قانون منطقه ای، دادگاه عالی چنین تشخیص دهد که تصمیم گرفته شده، منفعت عمومی را به شکلی جدی تحت تأثیر قرار داده و اشتباه است.^۱ در یک جمع بندی کلی می توان گفت که این دادگاه ها به درخواست تجدیدنظر^۲ و دادخواهی مجدد علیه تصمیم گیری های دادگاه های تک قاضی^۳ برای تصمیم گیری نهایی می پردازند.

ب) دادگاه ملی اداری^۴ و نقش آن در حل اختلافات مرتبط با اداره ایالات اسپانیا

دادگاه ملی به عنوان یک دادگاه بدوی، صلاحیت رسیدگی به شکایات در خصوص نظارت قضایی بر مقررات و احکام صادر شده توسط وزیران و معاونان دولت در مسائل مربوط به کارمندان اعم از امور مربوط به شروع و پایان و موقعیت تصدی کارمندان دولت را داراست. به همین ترتیب، دادگاه ملی بر اختلافات مرتبط با موافقت نامه های بین اداری نظارت و آن ها را بررسی می کند. علاوه بر آن، به احکامی می پردازد که دارای ماهیت اقتصادی اداری هستند که توسط وزارت اقتصاد، وزیر خزانه داری یا دادگاه مرکزی اداری اقتصادی دیکته شده اند. البته مالیات های منتقل شده به مناطق در این شمار جای نگرفته است^۵ و دادگاه های منطقه صلاحیت لازم در خصوص این قبیل مسائل مالی را دارند.

۱. بند ۱ اصل ۱۰۱ قانون L.JCA.

2. Recursos de revision.

3. Recursos de queja.

4. Sala de lo Administrativo de la Audencia Nacional.

۵. قسمت e. بند ۱ اصل ۱۰۱ قانون L.JCA.

در بازنگری‌های سال‌های اخیر در قانون LJCA اسپانیا، حیطة این نظارت از قبل گسترده‌تر شده است که از جمله می‌توان به بازنگری ۱۴ نوامبر ۲۰۱۲ اشاره کرد که در آن، شکایات علیه نهادهای مستقل^۱ مانند بانک مرکزی اسپانیا،^۲ CNMV (کمیسیون ملی بازار اوراق بهادار)^۳ در دسته‌بندی مربوط به حیطة و صلاحیت دادگاه ملی اداری قرار می‌گیرند و قضاوت‌ها قابل تجدیدنظر نیستند. این دادگاه‌ها وظیفه فرجام‌خواهی از آرای دادگاه‌های تالی را نیز بر عهده دارند که همانا شامل صلاحیت تجدیدنظر از آرای دادگاه‌های مرکزی اداری تک‌قاضی و هم‌چنین رفع اختلاف در صلاحیت دادگاه‌های تالی است.

ج) دیوان عالی اداری کشور، بخشی مستقل در دیوان عالی کشور

بالترین نهاد قضایی در سلسله‌مراتب قوه قضاییه اسپانیا، دیوان عالی کشور است. در سلسله‌مراتب دادگاه‌های اسپانیا، دیوان عالی کشور در کنار دادگاه قانون اساسی اسپانیا در یک سطح قرار می‌گیرند. با توجه به ماهیت مسائلی که در این دادگاه مطرح می‌شود، چند بخش یا به اصطلاح اتاق^۴ به آن اختصاص یافته است. در مورد مشاجرات حقوق اداری، بخش مسئول در این زمینه، بخش حل اختلافات اداری (اتاق سوم) است که زیر نظر قانون و با توجه به پرونده‌های مختلف به قسمت‌های متنوعی تقسیم می‌شود.

دیوان عالی اداری به عنوان دادگاه تجدیدنظر می‌بایست به همه فرجام‌خواهی‌هایی رسیدگی کند که علیه تصمیم دادگاه‌های تالی (دادگاه عالی اداری و دادگاه ملی اداری) طرح می‌شود. حیطة این بازنگری به دادگاه حساب‌برسان^۵ نیز تعمیم می‌یابد. این دیوان می‌بایست همه شکایات مربوط به تصمیمات و اقدامات هیئت انتخابات مرکزی^۶ را بررسی کند. هم‌چنین نظارت قضایی بر تصمیم‌گیری

1. Administraciones Independientes.

2. Banco de España.

3. Comisión Nacional del Mercado de Valores.

4. Chamber.

5. Tribunal de Cuentas.

۶. Junta Electoral Central: نمایندگان قانونی مردم، سازوکار مستقلی را ترتیب داده‌اند تا روند انتخابات را با هدف اطمینان از شفافیت و عینیت در روند انتخاباتی و رعایت اصل برابری تضمین کنند. این هیئت متشکل از کمیسیون

در خصوص نحوه اعلام برندگان انتخابات مبتنی بر قانون انتخابات بر عهده دیوان عالی اداری قرار گرفته است. چنین فرجام خواهی هایی در راستای یک پارچه سازی دکترین و درخواست نظارت به شعبه ویژه ارجاع می گردد. در ضمن طبق اصل ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون LICA، این دادگاه به عنوان راه حلی خارج از رویه معمول، صلاحیت رسیدگی به شکایاتی را دارد که به منفعت عمومی آسیب رسان است و طبق قوانین، امکان دادخواهی از آن تصمیمات دولت یا اداره در هیچ دادگاهی در نظر گرفته نشده است. در همین راستا، دیوان، روند تفسیر صحیح و عملکرد مناسب را در پیش می گیرد. تصمیم دیوان در روزنامه رسمی منتشر می شود و برای اداره و دادگاه های دیگر لازم الاتباع است.^۱

هیئت ویژه نظارتی نیز در دیوان عالی کشور مستقر است که این هیئت از رئیس دیوان عالی، رئیس هر کدام از شعبه ها و قضات مسن تر و جوان تر هر شعبه تشکیل می شود. در خصوص اختلافات حقوق اداری، این دادگاه نقش دادگاه تجدیدنظر را در مورد احکام صادر شده توسط دیوان عالی اداری کشور (هنگامی که در مقام دادگاه اولیه قرار می گیرد) ایفا می کند. به شکایت علیه تقصیر قضات دیوان عالی اداری و تصمیم گیری در خصوص صلاحیت نداشتن یا بی طرف نبودن رؤسای شعب متفاوت یا بیش از دو قاضی در یک شعبه نیز می بایست در این هیئت رسیدگی شود.^۲

نتیجه گیری

از بین شاخه های حقوق، حقوق عمومی به ویژه حقوق اداری، ارتباط نزدیک دولت در مفهوم عام و خاص را با شهروندان یک جامعه نشان می دهد. از این لحاظ، حقوق اداری می بایست نه تنها پویایی خود را حفظ کند، بلکه در اجرای قدرت حاکم، توازن و تعادل ایجاد کند. بررسی نظام حقوقی اسپانیا نشان دهنده تأثیر حقوق اداری بر تصمیم گیری و سیاست گذاری های قدرت حاکم است.

از زمان حکومت فرانکو تا اعطای خودمختاری به برخی از ایالات و نیز عضویت اسپانیا در اتحادیه اروپا، این تصور ایجاد گردید که اسپانیا در بین نظریه های یگانگی یا دوگانگی حقوق باید نظریه

مرکزی انتخابات، کمیسیون جوامع انتخاباتی مناطق خودمختار، کمیسیون های انتخاباتی استانی، کمیسیون انتخاباتی بخش و دفاتر نظرسنجی است.

1. Enciclopedia juridical.

۲. اصل ۱۴۹ قانون بنیادی اسپانیا.

یگانگی حقوق را انتخاب کند تا به راحتی بتواند تقسیمات کشوری خود را مدیریت کند. با این حال، هم‌مرز بودن با فرانسه باعث گردید که اسپانیا تحت نظام حقوقی آن کشور به دوگانگی حقوقی روی آورد و به تدریج، در راستای توسعه آن بکوشد. از این رو، قوانین اداری آن نزدیک به سه بار تغییر کرد و در هر تغییر نیز پیشرفت و توسعه حقوق به ویژه حقوق اتحادیه اروپا را در نظر گرفت.

«اصل انتظار مشروع» و پاسخ‌گویی اداره و دستگاه قضا نسبت به آن از ویژگی‌های مدیریت نوین و اداره خوب در یک کشور است که اسپانیا نیز در این زمینه توانسته است گام‌هایی مؤثر بردارد. گویی حقوق اداری اسپانیا، اداره خوب را سکوی پرتاب برای دستیابی به حکمرانی خوب قرار داده است.

آن‌چه در این پژوهش اهمیت دارد، تقسیم وظیفه بین مقام اداری و مقام قضایی است. این‌که در برخی از موارد، به دلیل پیشبرد سریع حقوق شهروندان، مقام اداری دارای اختیار باشد، گرچه می‌تواند اثر مثبت داشته باشد، اما از طرفی مانند یک شمشیر دولبه می‌تواند باعث سوء استفاده از موقعیت گردد. به همین منظور، موارد مهم به دستگاه قضا سپرده شده است.

این پژوهش دلالت بر این امر دارد که امروزه هیچ نظام حقوقی اعم از کامن‌لا و رومی-ژرمنی مانند گذشته صرفاً مقید به منابع خود نیستند و امروزه از نظر منبع حقوقی درهم تنیده‌اند. پس همان‌گونه که رویه قضایی در اسپانیا توانست تا حدودی گره‌گشای برخی از مطالبات شهروندان باشد، رویه قضایی در ایران به ویژه دیوان عدالت اداری می‌تواند خلأهای ناشی از حاکمیت قدرت در خصوص دولت به مفهوم عام را جبران کند. دو رأی اخیر دادگاه‌های عمومی حقوقی تهران در خصوص ابطال مصوبه رئیس قوه قضاییه، گامی نوین در این خصوص را نشان می‌دهد. بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز یکی از وظایف قوه قضاییه، احیای حقوق عامه و گسترش عدالت و آزادی‌های مشروع است. هم‌چنین بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، دولت به مفهوم خاص این اختیار را دارد تا بتواند همراه با قوه قضاییه با سرعت بیش‌تر و تشریفات کم‌تر در این راستا کوشا باشد. پس آگاهی و مطالبات شهروندان در کنار وظایف سه قوه می‌تواند حقوق اداری ایران را به مدیریت نوین دولتی بدل کند و چون اداره، بیش‌تر با شهروندان و مطالباتشان در تماس است، این امر بر حکمرانی خوب اثر خواهد داشت.

فهرست منابع

۱. فارسی

۱. آقای طوق، مسلم. تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۳۹۷؛ ۴۸(۲): ۳۳۹-۳۵۶.
۲. آقای طوق، مسلم، درآمدی تطبیقی بر ضرورت توسعه ی دعوای کامل در حقوق اداری ایران. نشریه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷؛ ۷(۲): ۹۳-۱۱۲.
۳. آقای طوق، مسلم، لطفی، حسن. قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی در ایران؛ رویکردی انتقادی- تطبیقی. پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۶؛ ۱۹(۵۶): ۸۴-۱۰۸.
۴. آقای طوق، مسلم. نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۴۰۱؛ ۲۲(۷۹): ۱-۲۲.
۵. اسدی، فهیمه، امامی، محمد، واعظی، سید مجتبی. رابطه عمل سیاسی و عمل اداری: دوگانگی یا فراتر از دوگانگی. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری ۱۴۰۳؛ ۶(۱۸): ۱۳-۳۷.
۶. تقی زاده، جواد. اساسی سازی حقوق اسپانیا. حقوق اساسی، ۱۳۸۴؛ ۳(۵): ۲۲۵-۲۴۷.
۷. جلالی، محمد و رضوان ضیایی، «نقش آموذمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری»، پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۳۹.
۸. شجاعیان، خدیجه. قواعد آیینی حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری اداره (با مطالعه موردی قوانین آیین اداری آلمان و ایالات متحده آمریکا). فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری ۱۴۰۲؛ ۵(۱۷): ۳۹۳-۴۲۴.
۹. هداوند، مهدی و علی طوقی، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصل و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

2. Latin Source

1. Bella, Carla Celorrio, “**La inactividad material y prestacional de la Administración Pública**”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2013–2014.
2. Boix-Palop, A., “**Panish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles**”, Administrative Law in Europe Between Common Principles and National Traditions”, (M. Ruffert, ed.), Europa Law Publishing, 2013.
3. Dragos, Dacian C., Neamtu Bogdana, **Alternative Dispute Resolution in European**, First Edit, Springer Publisher, 2014.
4. Egea-de Haro. Alfonso, “**Haw Does Case Law Shape Civil Law System? An Analysis of Spanish Administrative Courts**”, Liverpool Law Review, Volume 45, 2022.
5. Jiménez, L. A. & Pascual, G. D., “**he europeanisation of spanish administrative law through the principle of legitimate expectations**”, Review of European Administrative Law, 13(2), 2020.
6. Molina, José Antonio, **Procedimiento y proceso administrativo práctico**, Moreno, España, Facultad de Derecho Universidad de Alicante, 2012.
7. Sala Sánchez, Pascual, “**Derecho procesal administrativo, comentarios integrales a la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo**”, expresidente del Tribunal Supremo, Editorial Bosch, S.A., 2013.

Exploring Administrative Litigation and Competent Authorities within the Spanish Legal System

Hadi Salehi¹

Elham Heidari²

Abstract:

Comparative law endeavors to assess the strengths and weaknesses of legal branches, particularly those that have recently evolved, including administrative law. The Spanish administrative law system holds significant relevance for examination due to its unique characteristics. Spain's political system and administrative procedures reflect decentralization, yet recent events underscore public unease regarding administrative decisions and policies, imposing a dual responsibility on the judiciary. This research delves into how the Spanish administrative law system navigates citizen grievances against governmental actions. Through numerous amendments, Spain has progressively sought to enhance citizen-government engagement, aligning judicial procedures with European Union standards to safeguard citizen rights and foster urban development. The study investigates the evolution of administrative laws in Spain, highlighting efforts to bridge the gap between citizens and the government, and the influence of European Union regulations on judicial proceedings, ensuring consistency with citizen rights.

Keywords: Spanish Administrative Law, European Union, judicial procedure, Administrative Claim.

1. Assistant Professor of Public Law at Shiraz University, (Corresponding Author), salehi.0306@gmail.com

2. PhD Graduate of Public Law at Shiraz University, heidaryelham.il@gmail.com