

پژوهشگاه قوه قضائیه
پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل
گروه حقوق اداری

گزارش نشست علمی

نظارت قصاص بر اعمال صلاحیت های اختیاری

عنوان و نام پدیدآور	م گزارش نشست تخصصی «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری» / ناظر علمی محمدرضا ویژه؛ تنظیم‌کننده: سیدشهاب‌الدین موسوی‌زاده؛ [برای پژوهشگرده قوه قضاییه، مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی، پژوهشگرده حقوق عمومی و بین‌الملل، گروه حقوق اداری.
مستندات نشر	تهران: قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۲.
خصات ظاهری	: ۶۴ ص.
شابک	: ۹۷۸-۹۶۴-۲۸۳۶-۲۸-۳
نوع سند	فیه
موضوع	صلاحیت حقوقی -- ایران
موضوع	عدالت اداری -- قوانین و رویه‌ها
موضوع	حقوق -- ایران
موضوع	بین‌المللی اداری -- ایران
موضوع	قضاییه -- ایران
شناسه افزوده	ویژه، مع در ۱۳۹۲ -
شناسه افزوده	موسوی‌زاده، سیدشهاب‌الدین
شناسه افزوده	پژوهشگرده قوه قضاییه، مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور
شناسه افزوده	پژوهشگرده قوه قضاییه، پژوهشگرده حقوق عمومی، بین‌الملل، گروه حقوق اداری
شناسه افزوده	ایران: قوه قضاییه، مرکز مطبوعات و انتشارات
رده بندی کنگره	: ۲۸۱۰ KMH / ۱۳۹۲
رده بندی دیویی	: ۳۴۲/۵۵۰۶۶۴
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۳۹۶۵۳۴

تیراژ: ۵۰۰

قیمت: ۱۴۰۰۰ ریال

نوبت چاپ: اول

فهرست مطالب

۱- پیشگفتار.....	۱
۲- نشیمن تخصصی.....	۴
۳- محور اول: اهمیت و مبانی نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری.....	۵
۴- محور دوم: اصل عدم بر نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری.....	۷
الف- اصل تناسب (جناب آقای مهدی مرادی برلیان - همکار پژوهشگاه قوه قضاییه).....	۷
یک- مفهوم اصل تناسب.....	۸
دو- معیارهای اعمال اصل تناسب.....	۸
سه- اصل تناسب در نظام حقوقی ایران.....	۹
چهار- امکان استناد به اصل تناسب در دیوان عدالت اداری.....	۱۰
پنج- رویه قضایی دیوان عدالت اداری در ارتباط با اصل تناسب.....	۱۰
ب- اصل انتظار مشروع (جناب آقای دکتر مسیح بهمن - عضو هیأت علمی دانشگاه).....	۱۴
یک- انتظار معقول؛ پیش‌شرط شناسایی انتظار مشروع.....	۱۴
دو- تاریخچه و مفهوم انتظار مشروع.....	۱۵
سه- شرایط تحقق انتظار مشروع.....	۱۷
چهار- وضعیت‌های موجد انتظار مشروع.....	۱۹
پنج- تفاوت انتظار مشروع با اصول رقیب.....	۲۲

- شش - جمع‌بندی ۳۲
- ج - اصول شکلی حاکم بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری (سرکار خانم کریم‌جوزانی) ۳۴
- یک - تعریف الزامات شکلی و آیینی ۳۵
- دو - اقسام الزامات شکلی و آیینی ۳۵
- سه - آثار حقوقی نقض عدم رعایت الزامات شکلی و آیینی ۳۵
- چهار - اصل الزام به ارائه دلایل ۳۵
- پنج - مبررین آثار ارائه دلایل ۳۶
- شش - ویژگی دلایل ۳۶
- هفت - جمع اصل الزام به ارائه دلایل در حقوق ایران (قانون اساسی - قوانین اداری - آراء دیوان عدالت اداری) ۳۷
- هشت - ضمانت اجرای اصل الزام به ارائه دلایل ۳۸
- نه - اصل الزام به ارائه دلایل در آرای دیوان عدالت اداری ۳۹
- ۵ - محور سوم: مصادیق قدرت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری. ۳۹
- الف - سوءاستفاده از اختیارات (جناب آقای دکتر مهدی هداوند - عضو هیأت علمی دانشگاه) ۳۹
- ب - اشتباه در ارزیابی (جناب آقای دکتر - مدرس دانشگاه) ۴۷
- ۶ - پرسش و پاسخ ۴۸
- ۷ - جمع‌بندی ۵۲
- ۸ - نکات مهم و پیشنهادهایی برای نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری ۵۳

«صلاحیت» مفهومی است که در حوزه‌ی عمومی معنی می‌یابد و به معنای توانایی مرجع یا مقام سیاسی، اداری یا قضایی در اتخاذ تصمیم یا انجام عملی در حوزه‌ی عمومی است. در تعریفی عام، «صلاحیت» مفهومی کارکردی است که در صورت وجود مراجع متعدد برای اعمال اختیار مشابه، حدود اعمال این اختیار را برای هر مرجع مشخص می‌نماید. صلاحیت قضایی، یعنی صلاحیت مراجع قضایی، در جنبه‌های گوناگونی قابل بررسی است: صلاحیت آنان در رسیدگی به دعاوی مدنی عبارت از اختیاری است که به موجب آن دادگاه می‌تواند به عنوان رسیدگی و حکم صادر نماید. این اختیار را قانون یا به موجب حکم خاص (در مورد دادگاه‌های اختصاصی) و یا به موجب حکم عام (در مورد دادگاه عمومی) می‌دهد. برخی دیگر از نویسندگان، صلاحیت را عبارت از تکلیف و حقی می‌دانند که مراجع قضאותی (قضایی یا اداری) در رسیدگی به دعاوی شکایت‌آمیز امور بخصوص، به حکم قانون دارا می‌باشند. این تعریف از این روی بر تعریف نسبت برتری دارد که صلاحیت را در دو گونه‌ی خویش در نظر می‌گیرد (رفع ابهام اینکه مفهوم «حق» به دشواری در حقوق عمومی قابل تصور است). اما در این حال، وصف «قضאותی» برای مراجع اداری (و نه مراجع یا دادگاه‌های اختصاصی اداری) موجب اختلاط کارکردهای اجرایی و قضایی آنان خواهد شد. در این ترتیب در این مقوله، صلاحیت به دو گونه‌ی قضایی و اداری قابل بررسی است. در آیین دادرسی کیفری، صلاحیت را می‌توان به توانایی و شایستگی قانونی و نیز تکلیف مرجع قضایی نسبت به رسیدگی به یک دعوای کیفری

تعبیر کرد. به نظر می‌رسد مفهوم «شایستگی» فارغ از تکلیف یا اختیار بودن آن به آنچه از «صلاحیت» مدنظر است نزدیک‌تر باشد.

در حقوق اداری کشورمان، نویسندگان عموماً صلاحیت را یا در قالب تکلیف^۱ و یا در قالب اختیارات^۲ تعریف کرده‌اند. البته در کتب اخیر حقوق اداری، صلاحیت مجموعه‌ای از شرح وظایف و حدود اختیارات مقام‌ها، مأمورین و سازمان اداری در نظر گرفته شده است.^۳ برخی نیز، علاوه بر تعاریف فوق، موضوع «صلاحیت» را در واقع امر همان بحث «تقسیم کار» و «تئین و میقه» دانسته‌اند.^۴ به نظر می‌رسد در این‌همانی مذکور صلاحیت با کار یکسان نگاشته شده است. در بیشتر کتب لاتین نیز این ابهام در تعریف «صلاحیت» در حقوق اداری دیده می‌شود. نویسندگان کلاسیک فرانسوی عموماً «صلاحیت» را مانند نویسندگان نسل نخست حقوق اداری کشورمان که این مفهوم را از آنها اقتباس نموده‌اند، «شایستگی قانونی» تعریف کرده‌اند که به مقام‌های اداری اجازه انجام اعمال اداری یک‌جانبه و دو‌جانبه را می‌دهد.^۵ در کتب جدید حقوق اداری فرانسه، صلاحیت مراجع اداری مجموعه‌ای از حقا و تکالیف برای تأمین روابط اداری را در بر

- ۱- سنجابی، کریم، *حقوق اداری ایران*، تهران، زهره، ۱۳۴۲، ص ۶۰۷.
- ۲- طباطبایی موتنی، منوچهر، *حقوق اداری*، چاپ چهاردهم، تهران، سمت، ۱۳۸۰، ص ۴۰۸.
- ۳- طباطبایی موتنی، منوچهر، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران، سمت، ۱۳۸۵، ص ۱۰.
- ۴- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، *حقوق اداری*، ج ۲، تهران، میزان، ۱۳۸۰، ص ۳۰.
- ۵- هداوند، مهدی و مشهدی، علی، *اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)*، تهران، معاونت حقوقی و توسعه‌ی قضایی قوه قضائیه - مرکز توسعه‌ی قضایی، خرسندی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۱.

5- VAN LANG, Agathe et GONDOUIN, Geneviève et INTERGUET-BRISSET, Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Paris, Armand Colin, 2002, p.68.

می‌گیرد.^۱ البته، برخی از نویسندگان نیز «صلاحیت» را متشکل از دو عنصر می‌دانند: نخست، حوزه‌ی عمل اداره که صلاحیت اداره در ارتباط با قوای دیگر تعریف می‌شود و دوم، تقسیم اختیارات در درون اداره که صلاحیت مراجع اداری را مشخص می‌کند.^۲

ما دانیم که صلاحیت اداری بر دو گونه است: صلاحیت تکلیفی و صلاحیت اختیاری. در صلاحیت تکلیفی مقام اداری در اتخاذ تصمیم و انتخاب را مجبور است و قانون محدوده و نوع تصمیم را مشخص کرده است اما در صلاحیت اختیاری، مأمور دولت اختیار اتخاذ تصمیم در امور مشخصی را دارد. این تصمیم پیشاپیش از سوی قانون تعیین نشده است. در واقع، صلاحیت اختیاری به مقام اداری اجازه می‌دهد در تصمیم‌گیری تا حدی آزادی عمل داشته باشد. مناسب‌ترین تصمیم را اتخاذ نماید.^۳ بنابراین، به دلیل گستردگی سایر صلاحیت اختیاری در مقابل صلاحیت تکلیفی، احتمال نقض اصل قانون‌مندی در این حوزه بیشتر است.

صلاحیت اختیاری مقام اداری ممکن است از «ارزیابی»، «تفسیر» و «گزینش» برای اوست. در صلاحیت اختیاری مقام اداری فرصت و امکان ارزیابی را دارد در صورتی که در صلاحیت تکلیفی این امکان برای مقام اداری وجود ندارد. در واقع، قانون امکان ارزیابی شرایط و احوال گوناگون را از مقام اداری سلب می‌نماید.^۴ به تبع آن، امکان تفسیر و گزینش

۱- DUBOIS, Georges et GUEDON, Marie-José et CHRETIEN, Patrice, *Le droit administratif*, 7^e éd., Paris, Armand Colin, 2000, p.7.

۲- BRAIBANT, Guy et STIRN, Bernard, *Le droit administratif français*, 6^e éd., Paris, Presse de Sciences Po et Dalloz, 2002, p.286.

۳- کارگزاری (جواد) و نبی‌لو (حسین)، «اجرای صلاحیت‌های اختیاری توسط مقامات اداری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش. ۱۳، ۱۳۸۷، ص. ۹.

۴- هداوند (مهدی) و مشهدی (علی)، منبع پیشین، ص. ۱۱۴.

نیز در صلاحیت تکلیفی وجود ندارد. به عکس، در صلاحیت اختیاری و اعمال آن، هر سه اختیار فوق برای مقام اداری فراهم می‌شود و در نتیجه اختیار ارزیابی و گزینش به نقطه‌ای مهم در حقوق اداری و اصل قانون‌مداری تبدیل می‌شود. به تبع آن، نظارت بر اعمال این صلاحیت نیز از اهمیتی خاص برخوردار می‌شود و در این میان نظارت قضایی از تأثیرگذاری بیشتری برخوردار است.

۱- نقش تخصصی

دکتر غم‌رضا به (مدیر جلسه، مدیر گروه حقوق اداری پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل و عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبائی): این نشست در چهار محور اصلی برنامه ریزی شده است. محور نخست، اهمیت و مبانی نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری است که این محور برای ورود به بحث لازم است. محور دوم، اصول حاکم بر نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری مدنظر است که دو سخنران مسئولیت آن را بر عهده دارند. ابتدا درباره‌ی اصل تناسب آرای مهدی مرادی برلیان همکار پژوهشگاه قوه قضاییه در این زمینه بحث خواهیم کرد. درباره‌ی اصل انتظار مشروع نیز آقای دکتر مسیح بهنیا توضیحات لازم را ارائه خواهند داد. برخی اصول شکلی هم در این رابطه وجود دارند که سرکار محترم یریم جوزانی عهده‌دار ارائه آنها خواهند بود. در محور سوم، مصادیق نظارت قضایی مورد بحث واقع می‌شوند. دو مورد در این زمینه اهمیت می‌یابند: یک موضوع سوءاستفاده از اختیارات است که آقای دکتر مهدی هداوند بدان خواهند پرداخت. همین طور در باب اشتباه در ارزیابی مقام اداری که آقای دکتر رضا فنازاد در مورد آن توضیح خواهند داد. محور چهارم نیز راجع به آثار و نتایج